



COMPRAS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

*Processos, transparência e
sustentabilidade em aquisições
e contratações*

Organizadores

Maria Arlete Duarte de Araújo
Fábio Resende de Araújo



Volume 2



edufnrn

COMPRAS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

*Processos, transparência e
sustentabilidade em aquisições
e contratações*

Volume 2

Reitor

José Daniel Diniz Melo

Vice-Reitor

Henio Ferreira de Miranda

Diretoria Administrativa da EDUFRN

Maria da Penha Casado Alves (Diretora)

Helton Rubiano de Macedo (Diretor Adjunto)

Bruno Francisco Xavier (Secretário)

Conselho Editorial

Maria da Penha Casado Alves (Presidente)

Judithe da Costa Leite Albuquerque (Secretária)

Adriana Rosa Carvalho

Anna Cecília Queiroz de Medeiros

Cândida de Souza

Fabrcio Germano Alves

Francisco Dutra de Macedo Filho

Gilberto Corso

Grinaura Medeiros de Moraes

José Flávio Vidal Coutinho

Josemildo Soares Bezerra

Kamyla Álvares Pinto

Leandro Ibiapina Bevilacqua

Lucélio Dantas de Aquino

Luciene da Silva Santos

Marcelo da Silva Amorim

Marcelo de Sousa da Silva

Márcia Maria de Cruz Castro

Marta Maria de Araújo

Martin Pablo Cammarota

Roberval Edson Pinheiro de Lima

Sibele Berenice Castella Pergher

Tercia Maria Souza de Moura Marques

Tiago de Quadros Maia Carvalho

Conselho Técnico-Científico – SEDIS

Maria Carmem Freire Diógenes Rêgo – SEDIS (Presidente)

Aline de Pinho Dias – SEDIS

André Moraes Gurgel – CCSA

Antônio de Pádua dos Santos – CS

Célia Maria de Araújo – SEDIS

Eugênia Maria Dantas – CCHLA

Ione Rodrigues Diniz Moraes – SEDIS

Isabel Dillmann Nunes – IMD

Ivan Max Freire de Lacerda – EAJ

Jefferson Fernandes Alves – SEDIS

José Querginaldo Bezerra – CCET

Lilian Giotto Zaros – CB

Marcos Aurélio Felipe – SEDIS

Maria Cristina Leandro de Paiva – CE

Maria da Penha Casado Alves – SEDIS

Nedja Suely Fernandes – CCET

Ricardo Alessandro de Medeiros Valentim – SEDIS

Sulemi Fabiano Campos – CCHLA

Wicliffe de Andrade Costa – CCHLA

Secretária de Educação a Distância

Maria Carmem Freire Diógenes Rêgo

Secretária Adjunta de Educação a Distância

Ione Rodrigues Diniz Moraes

Coordenadora de Produção de Materiais Didáticos

Maria Carmem Freire Diógenes Rêgo

Coordenadora de Revisão

Aline Pinho Dias

Coordenador Editorial

José Correia Torres Neto

Gestão do Fluxo de Revisão

Edineide Marques

Gestão do Fluxo de Editoração

Rosilene Paiva

Revisão de Língua Portuguesa

Fabiola Barreto Gonçalves

Revisão de ABNT

Edineide da Silva Marques

Revisão Tipográfica

José Correia Torres Neto

Capa

Isadora Veras

Diagramação

Isadora Veras

COMPRAS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

*Processos, transparência e
sustentabilidade em aquisições
e contratações*

Volume 2

Organizadores

Maria Arlete Duarte de Araújo

Fábio Resende de Araújo



Catálogo da publicação na fonte
Universidade Federal do Rio Grande do Norte
Secretaria de Educação a Distância

Compras na administração pública: processos, transparência e sustentabilidade em aquisições e contratações [recurso eletrônico] / Organizado por Maria Arlete Duarte de Araújo e Fábio Resende de Araújo. – Natal: EDUFRN, 2020.

2 v. : 305 p. : 1 PDF

ISBN 978-85-42509-49-6

1. Administração. 2. Compras. 3. Aquisições. I. Araújo, Maria Arlete Duarte de. II. Araújo, Fábio Resende de.

CDU 35
C 736

PREFÁCIO

No instante em que escrevo este prefácio, completam-se três meses de isolamento social no Brasil em decorrência da pandemia da COVID-19, uma crise sanitária mundial, com impactos econômicos e efeitos sociais, que, no Brasil, justapõe-se com uma crise política no (des)governo federal. Nesse contexto, nossa comunidade acadêmica de administração pública tem produzido muitas reflexões – publicadas como artigos de opinião, notas técnicas, relatórios de conjuntura e *working papers* acadêmicos – sobre o sistema político-estrutural caracterizado pelos 3Ps (*polity, politics e policy*) da gestão pública e em torno dos sistemas de políticas públicas (SUS e SUAS, por exemplo) que organizam a prestação de serviços públicos essenciais face ao coronavírus.

Naturalmente, a dimensão intraorganizacional da gestão de políticas públicas, formada pelas áreas-meio e suas funções administrativas, invisível para a sociedade (e para muitos docentes e pesquisadores do nosso campo de saber), é secundarizada nesse *front* de pesquisa – algo que, neste século XXI, tornou-se recorrente com as investigações orientando-se para as áreas-fim da ação público-estatal (políticas, programas e projetos) em detrimento das estruturas e dos processos que perfazem o *back office* dos governos e das organizações públicas, com regras, recursos e instrumentos.

Essa retaguarda da máquina pública envolve um subsistema técnico-operacional composto pelas diversas áreas funcionais (recursos humanos, materiais/patrimônio, orçamento, operações/logística, tecnologias de informação, comunicação/marketing e licitações e contratos) que eu tenho denominado, metaforicamente, de “Casa de Máquinas” da administração pública, que tem

suas “roldanas e engrenagens” para o funcionamento do “Estado em ação”. Considerando a função de compras públicas, objeto deste livro, como não pensar, no panorama da COVID-19, no quão importante é a gerência – eficiente e eficaz – das aquisições de EPIS, medicamentos e respiradores à luz das normas/procedimentos jurídico-legais e, concomitantemente, com base nos princípios da gestão pública contemporânea como modernização administrativa, transparência e foco em resultados¹?

Eis, portanto, uma das questões que torna este manuscrito que ora prefacio – “Compras na Administração Pública: processos, transparência e sustentabilidade em aquisições e contratações” – muito oportuno; afinal, o instituto das licitações deve ser abordado gerencialmente e quaisquer falhas resultam, por vezes, em desperdícios e/ou não *delivery* dos serviços públicos. Na verdade, toda a obra é pertinente, visto tratar-se do volume 2 de um livro, cujo volume 1 foi publicado em 2019 pelos mesmos organizadores (os professores Maria Arlete Duarte de Araújo e Fábio Resende de Araújo, ambos do Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública da Universidade Federal do Rio Grande do Norte – PPGP/UFRN) e pela mesma editora: a Edufrn².

Tornou-se tradicional nesta década a contribuição dos docentes, discentes e egressos do Curso de Mestrado Profissional de Gestão Pública da UFRN, integrantes do Centro de Ciências

1 Indico minha reflexão sobre os dilemas da função de compras públicas no enfrentamento da COVID-19 no Brasil, publicada no **Estadão on-line** (*blog* Gestão, Política & Sociedade) e intitulada: “O Clamor e o Temor de um Burocrata: como manter a máquina pública funcionando na guerra pandêmica?”. Acesso por este link: <https://politica.estadao.com.br/blogs/gestao-politica-e-sociedade/o-clamor-e-o-temor-de-um-burocrata-como-manter-a-maquina-publica-funcionando-na-guerra-pandemica/>

2 Para acessar o **volume 1** da obra, use este link: <https://repositorio.ufrn.br/jspui/handle/123456789/28227>

Sociais Aplicadas (CCSA) dessa Instituição de Educação Superior (IES), com a publicação de livros, relatos tecnológicos e artigos científicos de natureza “*practacademic*”. Isto é, estudos acadêmicos com implicações gerenciais (diagnóstico de problemas, alternativas de solução, modelagem de organizações/políticas e *design* de métodos), nos quais a teoria suporta a prática da administração pública (AP). Este livro de compras públicas não é diferente, constituindo um aporte – adicional – nesse variado rol de produção técnico-científica do PPGP/UFRN.

Vale mencionar que, neste ano de 2020, o PPGP/UFRN completou 10 anos e, nesse ínterim, tem contribuído sobremaneira para a formação acadêmica de mestres em gestão pública no Nordeste do Brasil. Foi pioneiro e segue como único curso de mestrado profissional “puro sangue” em AP – afora o PROFIAP – ofertado por uma IES dessa região na área de “Administração Pública e de Empresas, Ciências Contábeis e Turismo” da Capes. Em nível estadual, destaca-se pela sua cooperação técnica com o governo estadual (Escolas de Governo do RN, Escola da Assembleia Legislativa do RN e Secretarias de estado) e com múltiplos municípios potiguares; e no nível nacional, o PPGP/UFRN foi o *locus* que gestou, em 2013, a Sociedade Brasileira de Administração Pública (SBAP), realizando a primeira e a segunda edição do Encontro Brasileiro de Administração Pública (EBAP). Eu, particularmente, estive cinco vezes no CCSA/UFRN durante o primeiro decênio do PPGP e sou testemunha de sua colaboração para (re)posicionamento do ensino de pós-graduação e da pesquisa em Administração Pública no país nesse período. Enfim, vida longa ao PPGP/UFRN e rumo à aprovação do curso de doutorado!

Retornando ao volume 2 do livro de “Compras na Administração Pública” (sem dúvida, um dos tributos para se comemorar os 10 anos do PPGP/UFRN), parabênizo a minha amiga

Prof^a. Arlete, bem como o colega, Prof. Fabio, pela organização da coletânea e coautoria de capítulos – neste caso, em conjunto com 15 autores do PPGP e convidados –, agradecendo-lhes pelo convite para escrever este prefácio e pelas oportunidades de interlocução acadêmica. Abordando temas em torno das aquisições públicas – como gestão centralizada, gerenciamento de projetos, avaliação de fornecedores, redesenho de processos, implementação de licitações sustentáveis e qualidade da matéria prima –, tendo como objeto de estudo alguns órgãos e entidades públicas, o manuscrito enfatiza a aplicação coerente e consistente das ferramentas de *management* ao instituto jurídico das licitações, transcendendo a abordagem formal (ou processualística) do marco legal e realçando o “*how to*” em termos gerenciais para tal função.

Em suma, o conteúdo dos 7 (sete) capítulos do livro se coaduna com a agenda de debates e os esforços em prol de inovações no processo de compras nas organizações públicas brasileiras, que tem se modernizado, de maneira incremental e para além das regulamentações, com ajustes e/ou melhorias contínuas que abrangem a utilização de tecnologias de informação e informação (TIC), a adoção de novos formatos de aquisições e contratações, o emprego de modelos/técnicas de gestão, o uso do poder de compra do Estado, a coordenação da cadeia de suprimentos nos governos, entre outros elementos, conforme demonstra Fernandes (2019)³.

3 Ver Fernandes, C. C. C. (2019). **Compras Públicas no Brasil: vertentes de inovação, avanços e dificuldades no período recente**. Artigo publicado na edição especial do periódico *Administração Pública e Gestão Social*, 4(11), organizada pela APGS/UFV com a SBAP em torno do tema “Dimensões Intraorganizacionais e Funções Gerenciais no Setor Público”, e coeditada por mim. Para acessar o artigo, use este link: <https://periodicos.ufv.br/apgs/article/view/7262>

Excetuando os últimos capítulos do livro – 6 e 7 –, os capítulos de 1 a 5 são derivados, diretamente, de dissertações de mestrado e/ou projetos de intervenção do PPGP. E, em todo o livro, é de praxe a mobilização do conhecimento de gestão pública para alicerçar a capacidade administrativa das compras públicas. Em síntese, trata-se de uma leitura obrigatória para todos(as) que integram a *intelligentsia* acadêmica e/ou compõem a comunidade de práticas de licitações, contratos e suprimentos no setor público nacional. É um texto – convidativo – para qualquer pessoa que deseja entender os bastidores das aquisições públicas: um universo que, a título de ilustração, somente no Poder Executivo do nível federal em 2019 (excluindo-se as empresas públicas e as sociedades de economia mista), englobou 80.000 processos de compra de, aproximadamente, 950.000 itens entre bens e serviços, totalizando cerca de R\$ 46 bilhões⁴.

Fernando de Souza Coelho

Professor do curso de graduação e do programa de pós-graduação em Gestão de Políticas Públicas da Universidade de São Paulo (USP). Doutor e mestre em Administração Pública pela Fundação Getúlio Vargas de São Paulo (FGV-SP), realizou pós-doutorado na London School of Economics and Political Science (LSE). Coordenador da Divisão Acadêmica de Administração Pública da ANPAD (2018-2020), é editor adjunto da Revista de Administração Pública (RAP) desde 2015 e presidiu a Sociedade Brasileira de Administração Pública (SBAP) no triênio 2016-2018.

4 O **Painel de Compras do Governo Federal** é uma plataforma que reúne os números e as informações referentes a todas as fases do ciclo de vida da contratação pública (plano de contratações, processos de compras, homologação, atas de registro de preço, contratos e execução financeira) no âmbito da Administração Pública Federal Direta, Autárquica e Fundacional. Para acessá-lo, utilize este link: <http://paineldecompras.economia.gov.br/>

SOBRE OS AUTORES

Adriana Sodré Dória

Tecnóloga em Gestão Pública pela Universidade Estácio de Sá (2015), com especialização em Gestão Pública pela Faculdade Internacional Signorelli (2016), mestra em Gestão Pública pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte (2018). Atualmente, é assistente em administração no Instituto Federal de Sergipe – IFS e atua como pregoeira nos processos de compras. E-mail: adrisodredoria10@gmail.com

Afrânio Galdino de Araújo

Graduado em Engenharia Elétrica pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte; graduado em Administração de Empresas pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte; mestre em Administração pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN) e doutor em Engenharia de Produção pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE). Atualmente, é Professor Associado da Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Desenvolve atividades na graduação e na pós-graduação (mestrado e doutorado) e orienta alunos de mestrado e de doutorado. Tem experiência na área de Administração, com ênfase em Marketing, Administração da Produção e Gestão Estratégica, atuando principalmente nos seguintes temas: Administração de empresas, Desempenho Empresarial, Gestão Estratégica, Processo Decisório, Inteligência Competitiva, Futures Studies (Cenários Prospectivos), Gestão da Produção, Métodos de Apoio à Decisão e PBL – Aprendizagem Baseada em Projetos.

Alexandre Hugo de Araújo Barbosa

Graduando em Administração (UFRN). Bolsista de Iniciação Científica PIBIC/UFRN.

Alana Teles Sila

Contadora do Instituto Federal de Sergipe desde 2009, graduada em Ciências Contábeis, especialista em Auditoria Governamental e mestra em Gestão Pública pela UFRN. Foi Gerente de Administração do Campus São Cristóvão, Coordenadora de Contabilidade e Finanças do Campus Aracaju e atualmente exerce a função de Coordenadora de Pagamentos. Temas de interesse: administração orçamentária, contabilidade pública, custos e planejamento.

Aline Virgínia Medeiros Nelson

Graduada em Direito (2005), especialista em Direito Constitucional (2011) e mestra em Direito (2013), todos pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte.

Doutora em Ciências Jurídicas pela Universidade Federal da Paraíba (2015). Atualmente é Professora Adjunta da UFRN, atuando no Departamento de Administração Pública e Gestão Social. Docente do Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública (PPGP/UFRN). Integra o Grupo de Pesquisa Inovação na Gestão Pública. E-mail: aline_nelson@hotmail.com

Dinara Leslye Macedo e Silva Calazans

Doutora em Administração pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Nutricionista. Professora do Departamento de Ciências Administrativas da Universidade Federal do Rio Grande do Norte.

Fábio Resende de Araújo

Doutor e Mestre em Administração na linha de Gestão em Políticas Públicas pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte (PPGA/UFRN). Graduado em Nutrição pela UFRN. Atualmente é Professor Adjunto da UFRN no Departamento de Administração Pública e Gestão Social. Docente do Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública (PPGP/UFRN). Lidera o Grupo de Gestão Institucional e Políticas Públicas.

Jessicley Ferreira de Freitas

Doutora e mestra em Ciências da Saúde pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN). Nutricionista. Professora da Universidade Federal da Bahia (UFBA), no Instituto Multidisciplinar em Saúde (IMS). Atua na área de Alimentação Coletiva com ênfase em controle higiênico-sanitário e gestão de pessoas.

João Mendes da Rocha Neto

Bacharel (1993) em Geografia, mestre (1997) em Administração e doutor (2013) em Administração pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Concluiu o estágio pós-doutoral junto ao Centro de Estudos em Gestão e Ordenamento do Território da Universidade de Coimbra em 2014. Atualmente é professor do Programa de Pós-graduação em Administração da Universidade de Brasília, na área de Administração Pública e Políticas Públicas. É Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental do Ministério da Economia, cedido ao Ministério do Desenvolvimento Regional.

Joyce Samara Marques de Oliveira Araújo

Nutricionista graduada pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Pós-graduada em Nutrição clínica e Funcional pela Universidade Cruzeiro do Sul.

Marcos Fernando Machado de Medeiros

Doutor em Administração pelo PPGA/UFRN (2014). Professor Adjunto do Departamento de Administração Pública e Gestão Social – DAPGS, na Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Membro permanente do Mestrado Profissional em Gestão Pública. Possui experiência na área de Administração, com ênfase em Tecnologia da Informação aplicada ao ambiente do serviço público. Temas de interesse em pesquisas: computação em nuvem, governança de TI, tecnologias emergentes, gestão de projetos e processos.

Maria Arlete Duarte de Araújo

Graduada em Administração pela Universidade Federal de Sergipe (1978), mestra em Administração pela Universidade Federal da Paraíba (1983) e doutora em Administração de Empresas (Sp) pela Fundação Getúlio Vargas – SP (1996). Pós-doutorado na Universidade Pompeu Fabra, em Barcelona – Espanha (agosto/2008 a julho/2009). Atualmente é professora titular da Universidade Federal do Rio Grande do Norte e diretora do Centro de Ciências Sociais Aplicadas/UFRN. E-mail: mariaarlete1956@gmail.com

Maria Carolina Souza de Carvalho

Graduanda em Direito pela Universidade Estácio de Sá, graduada em Administração de Empresas pela Universidade Federal de Sergipe (2004), especialista em Finanças Corporativas pela Universidad de Valadolid/FANESE (2008), mestra em Gestão Pública pela UFRN (2019). Desde 2010, é administradora no Instituto Federal de Sergipe, atuando em apoio ao Departamento de Gestão de Riscos na Pró-reitoria de Desenvolvimento Institucional.

Maria Emília Fernandes da Silva Amaro

Graduada em Nutrição pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Nutricionista do Hospital Universitário Onofre Lopes/UFRN e Especialista em Vigilância Sanitária pela UNP

Paulo Giordanni Dias Lima

Graduado em Direito pela Universidade Federal do Ceará (2000) e especialista em Processo Civil (2002); especialista em Gestão Pública Ambiental pela Universidade de Brasília (2010); mestre em Administração Pública pela Universidade de Brasília (2018). Desde 2008, é analista ambiental e pregoeiro oficial do Ministério do Meio Ambiente (MMA). Atua no Departamento de Gestão Estratégica da Secretaria Executiva do MMA, com Inovação e Sustentabilidade.

Rony Salles Gomes de Lima

Tecnólogo em Turismo pelo Centro Federal de Educação Tecnológica do Rio Grande do Norte (2008), bacharel em Engenharia Química pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte (2015), graduando em Administração (UFRN), bolsista de Iniciação Científica PIBIC/UFRN.

Silvan Freire da Cunha

Tecnólogo em Gestão Ambiental pelo Instituto Federal de Pernambuco (2012), graduado em Administração Pública pela Universidade Estadual da Paraíba (2014), especialista em Gestão Pública pelas Faculdades Integradas de Jacarepaguá (2013), mestre em Gestão Pública pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte (2018). Atualmente é assistente em administração no Instituto Federal da Paraíba – IFPB e atua como pregoeiro nos processos licitatórios do Campus Campina Grande. E-mail: silvan@ifpb.edu.br

SUMÁRIO

CAPÍTULO 1

COMPRAS NO INSTITUTO FEDERAL DE SERGIPE:
UMA PROPOSTA DE GESTÃO CENTRALIZADA **18**

Adriana Sodré Dória

Maria Arlete Duarte de Araújo

CAPÍTULO 2

GERENCIAMENTO DE PROJETOS: UM MODELO DE PLANE-
JAMENTO PARA LICITAÇÕES DE SERVIÇOS NO INSTITUTO
FEDERAL DE SERGIPE - CAMPUS ARACAJU **72**

Maria Carolina Souza de Carvalho

Aline Virgínia Medeiros Nelson

CAPÍTULO 3

AVALIAÇÃO DE FORNECEDORES NO CONTEXTO DAS
COMPRAS PÚBLICAS: UM ENSAIO SOB A PERSPECTIVA DOS
RESTAURANTES UNIVERSITÁRIOS **121**

Dinara Leslye Macedo e Silva Calazans

Afrânio Galdino de Araújo

Jessicley Ferreira de Freitas

Alexandre Hugo de Araújo Barbosa

Rony Salles Gomes de Lima

CAPÍTULO 4

APERFEIÇOAMENTO DE PROCESSOS DE COMPRAS EM
UMA INSTITUIÇÃO FEDERAL DE ENSINO SUPERIOR:
UMA PROPOSTA DE REDESENHO DE PROCESSOS **168**

Marcos Fernando Machado de Medeiros

Alana Teles Sila

CAPÍTULO 5

BARREIRAS E ASPECTOS FACILITADORES PARA IMPLEMENTAÇÃO DAS LICITAÇÕES SUSTENTÁVEIS NO IFPB – CAMPUS CAMPINA GRANDE **209**

Silvan Freire da Cunha
Mária Arlete Duarte de Araújo

CAPÍTULO 6

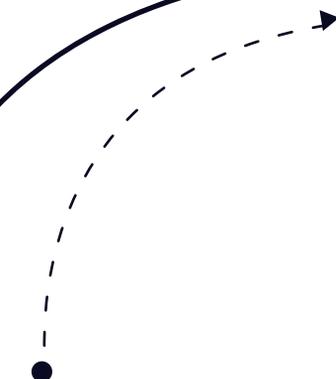
DETERMINANTES NAS CONTRATAÇÕES PÚBLICAS SUSTENTÁVEIS NO SISTEMA MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE **242**

João Mendes da Rocha Neto
Paulo Giordanni Dias Lima

CAPÍTULO 7

QUALIDADE DA MATÉRIA-PRIMA E DESEMPENHO DE FORNECEDORES DE GÊNEROS ALIMENTÍCIOS: UMA ANÁLISE DO CUSTO-BENEFÍCIO A PARTIR DE FATORES DE RENDIMENTO EM UAN PÚBLICA **281**

Joyce Samara Marques de Oliveira Araújo
Fábio Resende de Araújo
Dinara Leslye Macedo e Silva Calazans
Mária Emília Fernandes da Silva Amaro



COMPRAS NO INSTITUTO FEDERAL DE SERGIPE

UMA PROPOSTA DE GESTÃO
CENTRALIZADA

*Adriana Sodré Dória
Maria Arlete Duarte de Araújo*

INTRODUÇÃO

As compras públicas consistem na aquisição de bens e serviços a fim de atender as necessidades dos órgãos públicos e fazem parte de sua atividade-meio. Quando analisadas sob a ótica de uma função administrativa, envolvem atividades rotineiras, tais como: levantamento das necessidades, pesquisa de preços junto aos fornecedores, efetivação da aquisição do produto ou prestação do serviço mediante seu recebimento e posterior pagamento (UNDP, 2007; THAI, 2009; FERNANDES, 2016). Apesar disso, as compras e contratações públicas não podem ser visualizadas apenas como mero gerenciamento de rotinas, dado que são orientadas por um vasto arcabouço normativo, considerado rígido e, por vezes, cheio de lacunas, podendo ocasionar morosidade no andamento dos processos e até mesmo gerar entraves na efetivação das aquisições públicas, de modo que a legislação por si só pode constituir um óbice para realização de processos eficientes.

Segundo Fernandes (2016, p. 409), a área de compras é marcada pela “fragilidade organizacional”, tendo sofrido diversas modificações desde a década de 1930 – quando se deu a iniciativa de centralização das compras durante o Governo Provisório de Getúlio Vargas (1930-1934). Considerada uma área precária em grande parte dos órgãos públicos face à necessidade de planejamento, organização, controle, recursos financeiros e mão de obra especializada para executar com presteza procedimentos formais e burocráticos, também pode ser vista como uma política pública. Fernandes (2010, p. 1) afirma que “a política de compras e contratações é uma política setorial de gestão pública que compõe as capacidades estatais e depende de um processo de construção burocrática específico”.

A partir de 1936, com a inserção dos princípios da administração burocrática, período em que se deu a criação do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), podem-se observar no Brasil esforços para a construção de uma burocracia competente em compras com predomínio da centralização do poder decisório, alto grau de hierarquia, controles rígidos e rotinas procedimentais estabelecidos em leis e regulamentos, com destaque para a reforma dos serviços de material. Uma tentativa de modernização do aparato da administração pública foi o Decreto-lei Nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, com revisões efetuadas nas regras de licitações. Mais recentemente, houve a implementação dos sistemas eletrônicos de compras governamentais, o surgimento do pregão como modalidade licitatória para aquisição de bens e serviços comuns e a utilização dos procedimentos do Sistema de Registro de Preços (SRP).

Todas essas transformações foram sendo implementadas com a finalidade de minimizar a imagem desgastada da administração pública junto à sociedade devido a fatores como

“ineficiência, lentidão, excessiva burocracia e custos crescentes” (FREITAS; MALDONADO, 2013, p. 1266), além de dinamizar regras e procedimentos gerais de compras e contratações para a obtenção de mais eficiência na gestão dos recursos públicos. Dentre os casos de sucesso, destacam-se as contratações de serviços de Tecnologia da Informação (TI) para todos os órgãos da Esplanada dos Ministérios; as aquisições centralizadas realizadas pelo Ministério da Educação (MEC) para atender as escolas municipais e estaduais; bem como a realização de compras compartilhadas por meio da utilização do SRP (ANDRADE, 2016, p. 182).

Esses fatos impulsionaram a centralização das compras no âmbito do Poder Executivo Federal, de modo que, em 2014, foi implantada a Central de Compras e Contratações. No âmbito do MEC, foi instituído um Comitê de Compras e Contratos, em 2007, e em se tratando das compras na Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica (RFEPCT), foi instituído o Comitê de Apoio à Gestão da Rede Federal de Educação, em 2009, a fim de reestruturar a gestão de compras e contratos da Rede, com adoção de compras compartilhadas pelo MEC e a RFEPCT e a padronização de especificações técnicas de bens e serviços.

A partir da edição dessa nova legislação, o Instituto Federal de Sergipe¹ (IFS) intensificou a utilização do pregão eletrônico no ano de 2011 e passou a adotar procedimentos de registro de preços. Criado pela Lei N^o 11.892/2008², o IFS

1 Agradecimento ao Instituto Federal de Sergipe (IFS) pelo apoio dado, por intermédio da Direção de Pós-graduação (DPG/PROPEX/IFS), mediante concessão de auxílio financeiro para realização do Mestrado Profissional em Gestão Pública na UFRN.

2 Lei N^o 11.892, de 29 de dezembro de 2008. Institui a Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, cria os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia, e dá outras providências.

atualmente é constituído por uma Reitoria e nove *campi* em funcionamento – Aracaju, São Cristóvão, Lagarto, Itabaiana, Estância, Glória, Propriá, Tobias Barreto, e Socorro; um campus em fase de implantação no município de Poço Redondo; e um polo na cidade de Cristinápolis.

O Instituto Federal de Sergipe adota um modelo híbrido de compras, que combina o modelo descentralizado com o centralizado, executando também compras compartilhadas por meio do SRP, consoante previsto no Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI) (INSTITUTO FEDERAL DE SERGIPE, 2014). Uma breve descrição dos modelos descentralizado e centralizado ajuda a compreender suas principais características.

No modelo descentralizado de compras, alguns autores (ARNOLD, 1999; FAES, MATTHYSSENS; VANDENBEMPT, 2000; JOYCE, 2006; KARJALAINEN, 2011; FIUZA, 2015) apontam vantagens como: aproximação com os fornecedores locais; fortalecimento da economia local; capacidade de solucionar os problemas com mais agilidade na localidade onde eles ocorrem; fácil acesso das pequenas e médias empresas aos mercados das licitações; redução dos custos de transporte, entre outras.

Em relação ao modelo de compras centralizadas, alguns trabalhos pesquisados (COGGINS, 1996; ARNOLD, 1999; DURÁN *et al.*, 2010; FAES; MATTHYSSENS; VANDENBEMPT, 2000; JOYCE, 2006; SMART; DUDAS, 2007; TRAUTMANN; BALS; HARTMANN, 2009; KARJALAINEN, 2011; FIUZA; BARBOSA; ARANTES, 2015; ALBERNAZ, 2016; ANDRADE, 2016; DEZOLT; BARBOSA, 2016) destacam vários aspectos positivos, quais sejam: busca por eficiência, economia de escala, economia processual, economia de informação, melhorias na prestação de serviços, aumento da qualidade dos produtos adquiridos, padronização de bens e serviços e aumento do poder de negociação. Entretanto,

existem ainda lacunas na literatura no sentido de definir um modelo a ser adotado para a centralização de compras no setor público brasileiro.

No Relatório de Auditoria Interna de 2015 do IFS, constatou-se que o Setor de Licitações carece de formalização de procedimentos de controle, metas de desempenho, mapeamento e padronização de fluxos e rotinas de trabalho, ações de natureza preventiva para diminuição de riscos, acompanhamento das aquisições etc. (INSTITUTO FEDERAL DE SERGIPE, 2016). Assim, este estudo propõe-se a analisar a gestão das compras no IFS e tem como objetivo geral a propositura de um modelo de gestão de compras públicas centralizado para aquisição de bens e serviços comuns no âmbito da Reitoria e do Campus Aracaju, a fim de padronizar itens e procedimentos e otimizar processos, tornando as aquisições mais eficientes quanto à diminuição de gastos, melhor aplicabilidade dos recursos públicos e melhor aproveitamento da mão de obra qualificada e capacitada existente na instituição. Como objetivos específicos estão: identificar os bens e serviços comuns que atendem as necessidades da Reitoria e do Campus Aracaju, concomitantemente, e suas especificações, com base nos pregões realizados no exercício 2016; analisar a adequação da estrutura organizacional vigente para realização das compras centralizadas; e definir etapas processuais para a implementação do modelo centralizado de compras.

Além desta introdução, a seção a seguir traz uma abordagem teórica sobre compras públicas, enfatizando a centralização e suas vantagens e a utilização do sistema de registro de preços. A terceira seção descreve os procedimentos metodológicos utilizados para análise da gestão de compras à luz da percepção dos diversos atores que são operadores do processo de compras. Na quarta seção, temos a análise dos

dados e resultados da pesquisa; e, por fim, na quinta seção, apresentamos a conclusão do estudo.

COMPRAS PÚBLICAS

As compras públicas consistem nas aquisições e contratações necessárias ao bom desenvolvimento das atividades finalísticas dos órgãos públicos, correspondendo a um conceito utilizado na literatura – *procurement* – que significa o processo global de aquisição de bens, obras e serviços (UNDP, 2007) imprescindíveis ao alcance dos objetivos das instituições e envolve diversos procedimentos e atividades rotineiras, caracterizando-se como uma função administrativa, integrante da atividade-meio da administração pública. Em consonância com Mofokeng e Luke (2014), as compras devem ser consideradas como uma série de atividades que visa à aquisição de bens e serviços de alta qualidade, de forma eficiente e econômica, para atendimento dos objetivos organizacionais e satisfação dos usuários dos serviços públicos. Na visão de Paagman *et al.* (2015), as compras públicas devem não somente atender estrategicamente as necessidades da instituição como também instituir políticas integrativas voltadas para processos de compras participativos, com a valorização de seu corpo técnico, não buscando apenas a produtividade deste.

Segundo Braga (2006), a função compras evoluiu de uma atividade de perfil tático e meramente operacional, com caráter reativo, até uma atividade de perfil estratégico, de caráter proativo. Segundo o autor, no perfil tático, as atividades são operacionais, para um curto prazo, não havendo planejamento

das compras nem comunicação entre os setores da instituição. O perfil de compras passa a ser estratégico quando há valorização dos recursos humanos, planejamento das aquisições, utilização da tecnologia da informação e integração entre o setor de compras e o corpo estratégico da instituição para contínuo aperfeiçoamento das contratações.

A compra será considerada bem-sucedida, segundo Fenili (2016), quando três atributos estão presentes para a eficiência de sua gestão, a saber: preço econômico, qualidade do objeto adquirido e celeridade do rito processual. O preço é considerado econômico quando a compra é de qualidade e atende o fim a que se destina; a qualidade, por sua vez, depende da precisão da especificação técnica do bem ou do serviço e de sua adequação à utilidade pretendida, tornando-se imprescindível para um bom planejamento e acompanhamento das compras.

Dessa forma, as compras constituem um instrumento de gestão e, por meio do uso do poder de compra, contribuem para a formulação de políticas públicas (LIMA, 2015), possuindo funções de ordem econômica e social, a exemplo das políticas de desenvolvimento da economia local e de sustentabilidade ambiental – a qual tem sido bastante difundida no Brasil e no cenário internacional. Os maiores avanços nessa área, no Brasil, podem ser mais bem observados nas últimas três décadas devido à Agenda Ambiental na Administração Pública (A3P), “definida como um programa que visa a promover a responsabilidade socioambiental e inserir critérios de sustentabilidade nas atividades da Administração Pública” (FENILI, 2016, p. 115).

Nesse processo, a Lei Nº 12.349, de 15 de dezembro de 2010, para prever a promoção da sustentabilidade nas licitações públicas constitui também outro mecanismo importante. No plano internacional, mais recentemente, na Cúpula das

Nações Unidas sobre o Desenvolvimento Sustentável, em Nova York, nos Estados Unidos da América, em 2015, foi elaborado o documento *Transformando nosso mundo: a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável*, composto por 17 objetivos e 169 metas associadas ao desenvolvimento sustentável (MORAES FILHO; ARAÚJO, 2017). Atentando para o arcabouço normativo que rege a matéria, com destaque inicial para o artigo 37, inciso XXI, da Constituição Federal (BRASIL, 1988), os processos de compras, ressalvados os casos previstos em lei, devem ser precedidos de licitação, cujas normas gerais estão previstas na Lei Nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Esse documento apresenta as seguintes modalidades licitatórias: convite, tomada de preços, concorrência, concurso e leilão, a fim de proporcionar, segundo Mofokeng e Luke (2014), mais transparência ao processo de compra, com a descrição clara dos itens que serão adquiridos e as obrigações dos fornecedores.

Na tentativa de minimizar as críticas sofridas pela Lei de Licitações, face ao seu excesso de formalismo, bem como pela morosidade e burocracia dos procedimentos licitatórios, o pregão foi instituído como uma nova modalidade de licitação para proporcionar eficiência processual. Segundo Zanotello (2008), “o pregão eletrônico traz muito mais vantagens do que desvantagens, pois é um processo mais dinâmico, rápido, democrático, transparente, eficiente e impessoal”, principalmente pelo fato de ser realizado com recursos de tecnologia da informação, conforme dispõe o §1º do art. 2º da Lei Nº 10.520/02, operacionalizado em plataforma eletrônica do Governo Federal.

Em um contexto de utilização da TI, verifica-se o crescente uso do Sistema de Registro de Preços (SRP) pelas organizações públicas, desde 2001, a partir do Decreto Nº 3.931/01, atualmente regulamentado pelo Decreto Nº 7.892,

de 23 de janeiro de 2013, alterado pelo Decreto Nº 8.250, de 23 de maio de 2014, o qual é definido no artigo 2º do Decreto Nº 7.892/2013 como “o conjunto de procedimento para registro formal de preços relativos à prestação de serviços e aquisição de bens, para contratações futuras”. Para Carvalho Filho (2012, p. 186), o registro de preços é “necessário para a obtenção de certa uniformidade e regularidade na aquisição dos bens”.

A esse respeito, podem-se apontar algumas vantagens da utilização do SRP, quais sejam: compras compartilhadas; fracionamento das compras; padronização dos itens; redução do número de licitações; celeridade nas contratações e redução dos custos processuais e operacionais; otimização dos estoques, que são virtuais; desnecessidade de indicação prévia dos recursos orçamentários e financeiros; vigência da ata de registro de preços que pode ultrapassar um exercício financeiro; utilização do registro de preços por outro órgão que não tenha participado do processo licitatório – a chamada “carona”. Além disso, a administração pública também está desobrigada da contratação dos itens registrados. Outros aspectos, igualmente vantajosos, contribuem para a celeridade e a desburocratização dos processos de compra.

Ademais, as vantagens advindas da utilização do SRP impulsionaram a centralização de compras no âmbito da administração pública, proporcionando a diminuição dos custos com as aquisições e um melhor gerenciamento de estoques. Em decorrência, faz-se necessário o constante aprimoramento das contratações públicas com o engajamento de todos os atores atuantes no ciclo de gestão de compras, visto que a boa governança e a boa gestão das compras públicas favorecem a eficiência administrativa.

Segundo o Tribunal de Contas da União (TCU) (2014), a governança das aquisições é de responsabilidade da alta administração e consiste na avaliação, no direcionamento e no monitoramento da gestão das compras institucionais, incluindo a estratégia, as políticas e os processos de compras, a fim de que as demandas sejam atendidas com eficiência e transparência e estejam alinhadas com as metas organizacionais. Além da administração executiva (autoridade máxima e dirigentes superiores), da gestão tática (dirigentes) e da gestão operacional (gerentes), a governança envolve: “as estruturas administrativas (instâncias), os processos de trabalho, os instrumentos (ferramentas, documentos etc.), o fluxo de informações e o comportamento de pessoas” (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2014, p. 27).

Quanto à gestão de compras, ela está relacionada às ações que viabilizam a realização das aquisições, ou seja, ao ciclo de compras (planejamento, execução, controle e ações de monitoramento), com foco voltado para resultados, melhoria processual com a racionalização de procedimentos e o aumento da eficiência na utilização dos recursos públicos. Ou seja, a governança se preocupa com a efetividade do processo decisório, relacionada com o direcionamento estratégico, enquanto a gestão deve garantir que este seja executado com eficiência, por meio de corpo técnico qualificado.

Desse modo, os recursos humanos da área de compras são de grande relevância para as instituições públicas e sua qualificação para atuação na área é uma tarefa imperiosa. Entretanto, na maioria dos órgãos públicos, o quantitativo de servidores no setor de compras é insuficiente e possui baixa qualificação (FIUZA; MEDEIROS, 2014; FIUZA, 2015). A esse respeito, Fiuzza (2015) aponta que, além do fato de não haver uma carreira específica, a maioria dos servidores atuantes nas

atividades de compras é ocupante de cargos administrativos de nível médio, treinados nas Escolas de Governo, a exemplo da Escola Nacional de Administração Pública (Enap), a fim de adquirir as habilidades básicas que possibilitem operar os sistemas do Portal de Compras Governamentais.

Segundo Paracêncio (2018), a capacitação dos agentes públicos que atuam na área de compras – incluída a alta administração, conforme TCU (2014) – é de fundamental importância para a busca de melhorias contínuas, mas ela por si só não é suficiente para resolver os problemas existentes nos órgãos públicos relacionados às aquisições. Silva (2017a), por sua vez, chama a atenção para o fato de que, no intuito de resolver o problema com a carência de recursos humanos, faz-se necessário ir além de sanar a falta de pessoal, visto que a área de compras na administração pública necessita de pessoas motivadas e comprometidas a fim de que se possa ter a gestão de conhecimento nas instituições. Corroborando, Fernandes (1999) mostra que o sucesso de uma compra guarda relação com o comprometimento dos agentes envolvidos no processo.

Nesse sentido, verifica-se que não apenas as compras mas também o pessoal da área precisa assumir um papel estratégico nas organizações. Segundo Silva (2017a), muitos gestores estão envolvidos em tarefas operacionais quando deveriam focar na construção de um modelo de governança capaz de alinhar a gestão das compras ao planejamento estratégico da instituição. Ademais, há grande rotatividade de servidores e descontinuidade administrativa, visto que a falta de motivação impulsiona a troca de servidores já capacitados por outros que ainda precisam de treinamento, ocasionando, com isso, o desperdício de recursos humanos e financeiros, além da

redução da eficiência e da produtividade do setor, bem como o dispêndio de tempo até que o setor volte a ser dinâmico.

Uma falha de governança que reflete nos recursos humanos do setor de compras é que, embora seja uma área considerada complexa e constantemente fiscalizada pelos órgãos de controle, não é tida como estratégica, uma vez que, face à falta de incentivos e de política de retenção de talentos, servidores recém-chegados no serviço público são lotados nesse setor (FIUZA; MEDEIROS, 2014; FIUZA, 2015). Na área de compras, também é comum a departamentalização com uma estrutura funcional, dividida de acordo com a função desempenhada por cada setor envolvido no processo de compras. Segundo Fenili (2015), esse tipo de estrutura favorece maior especialização dos atores bem como melhor definição das responsabilidades.

Quanto aos modelos, a estrutura da área de compras e contratações pode ser caracterizada de forma centralizada, descentralizada e estrutura híbrida. Nessa última, existe combinação entre dois modelos de compra: centralizado e descentralizado (JOYCE, 2006) com a finalidade de auferir das vantagens existentes nos dois modelos, de modo que a estratégia adotada no momento da compra para decidir entre descentralização e a centralização leva em consideração, respectivamente, a urgência dos pedidos e o volume das compras visando obter mais economia. Nas instituições que adotam as estruturas híbridas, faz parte da rotina a divisão de tarefas entre a unidade central e as unidades locais (TRAUTMANN; BALS; HARTMANN, 2009). Essa divisão, segundo Karjalainen (2011), ocorre por categorias de produtos a ser comprados. Todavia, a autora explica que as categorias inaptas ao processo de padronização, e/ou que não podem ser compradas para todas as unidades da instituição,

serão gerenciadas por um modelo descentralizado, no qual o processo de compra é conduzido por unidades individuais.

No modelo descentralizado, as compras são realizadas de forma autônoma por órgãos ou entidades responsáveis pela formalização dos processos que atenderão as suas demandas por meio de setor de compras próprio (FERNANDES, 2010), com mais aproximação dos fornecedores locais e favorecimento do comércio (FAES; MATTHYSSENS; VANDENBEMPT, 2000). No centralizado, as compras são concentradas em um único órgão (FENILI, 2015) e as aquisições são realizadas por um departamento especial (JOYCE, 2006) ou por uma unidade central de compras que realiza o levantamento dos itens para atender as demandas de todos os setores da organização (COGGINS, 1996).

Cunha Junior *et al.* (2015) apontam uma tendência adotada internacionalmente em empresas privadas desde 1980 – a criação de Centros de Serviços Compartilhados (CSC), centralizando ou concentrando algumas atividades-meio em uma única unidade – e no setor público a partir da década de 2000, com destaque para os serviços de atendimento ao cidadão. Nesse sentido, a pesquisa de Paagman *et al.* (2015) destaca a adoção de Centros de Serviços Compartilhados nas aquisições dos países baixos e na Nova Zelândia motivada por: redução de custos com base em economias de escala; mitigação de riscos; melhoria da qualidade dos serviços prestados; melhoria dos processos com possibilidade de padronização e redução de processos duplicados; melhoria no RH e oportunidades de desenvolvimento de pessoal; e melhorias na capacidade de inovar.

Quanto às tendências mundiais de centrais de compras, Fiuza (2015) aponta países como: Alemanha, Áustria, Bélgica, Dinamarca, Finlândia, França, Hungria, Islândia, Itália, Lituânia, Malta, Noruega, Portugal, Reino Unido, Romênia,

Suécia, Suíça, Turquia, Austrália, Canadá, Chile, Estados Unidos e Coréia. Entretanto, não há um modelo de gestão de compras que possa ser considerado ideal e absoluto a ponto de ser generalizado para todos os órgãos públicos. Segundo Teixeira, Prado e Silva (2015, p. 21, grifo nosso), podem ser adotadas diferentes perspectivas de centralização, como:

[...] o cadastro de fornecedores, a **padronização de especificações, produtos ou serviços**; [...] ou ainda a **instituição de unidades centrais de compras, que, numa perspectiva estratégica, poderão focar em todo o ciclo de compras, desde o levantamento das necessidades e informações até a avaliação do processo e dos resultados.**

Ferrer (2015), por sua vez, defende a centralização expondo a necessidade de consolidar uma “inteligência centralizada de compras”, com foco no planejamento e no controle das compras, podendo haver delegação da execução da licitação para uma unidade local a fim de obter melhor aproveitamento dos recursos humanos e divisão de tarefas. Seguindo essa ótica, Arnold (1999) posiciona-se no sentido de que, quando uma organização adota a centralização, isso não implica dizer que todas as etapas da gestão de compras sigam na mesma direção.

Quanto às vantagens advindas da centralização, Karjalainen (2011) denomina-as de benefícios de sinergia de compra, consistindo na produção de um retorno combinado de recursos que é maior que a soma das partes individuais em razão do poder de negociação. O autor divide-os em três categorias principais: economias de escala, economias de informação e aprendizado e economias de processos. A economia de escala refere-se à obtenção de preços unitários mais baixos mediante

o aumento do poder compra por meio de agrupamento de itens e da padronização de produtos. As economias de informação e aprendizagem relacionam-se ao compartilhamento de informações de compras e de conhecimentos. Finalmente, as economias de processo referem-se aos benefícios derivados da padronização de procedimentos (TRAUTMANN; BALS; HARTMANN, 2009; FAES; MATTHYSSENS; VANDENBEMPT, 2000). Para Karjalainen (2011, p. 89), “a capacidade de padronização é um pré-requisito para a centralização”.

Segundo Ferrer (2015), a visão estratégica das compras públicas engloba o ciclo de gestão das compras, conferindo a elas um caráter integralizado que contemple as fases de planejamento, execução e monitoramento, de modo que o processo seja visto de forma única, inclusive para fins de melhoria da qualidade do gasto público. Com essa visão integral, reforça-se a sinergia de economia de escala nos custos de transação, considerando-se também o dimensionamento da demanda, a logística e o custo total da aquisição para possibilitar o alcance de melhorias na estruturação dos processos de compras por meio da implementação de melhorias em todo seu ciclo, ou seja, mudando a forma de planejar, comprar e monitorar resultados.

O planejamento é essencial para a eficiência dos processos de aquisição, e, segundo Ferrer (2013, p. 5), muitos problemas podem ser minimizados por meio da “unificação da gestão dos processos, com adoção de mecanismos de controle do consumo e acompanhamento das negociações das compras”. Ferrer (2015) afirma que a realização de uma boa compra depende da boa especificação dos itens, tendo como um dos pilares a padronização e a constante atualização dos catálogos de produtos e serviços.

Segundo Silva (2017b), a padronização consiste na descrição precisa das especificações técnicas, sem ambiguidades,

a fim de atender as necessidades de todas as unidades administrativas participantes do processo, visando à racionalização da atividade administrativa, ao aumento da qualidade dos produtos e serviços adquiridos, à redução de custos e à otimização da aplicação de recursos, de modo a agregar valor à instituição como um todo. Conforme apontado por Karjalainen (2011), por meio da padronização de produtos, a instituição poderá obter benefícios de sinergia de compras, a exemplo da economia de escala, com obtenção de preços unitários mais baixos mediante o aumento do poder de compra por meio de agrupamento de itens, verificando-se que a padronização dos itens é essencial para a centralização das compras.

PERCURSO METODOLÓGICO

A pesquisa aplicada teve como lócus o Instituto Federal de Sergipe e, para evitar erros de coleta e imprecisão na análise dos dados, optou-se por uma amostragem não probabilística, selecionando-se a Reitoria e o Campus Aracaju por serem as unidades gestoras com maior volume de compras da instituição. A pesquisa foi realizada em duas etapas: primeiramente, foi feito o diagnóstico do modelo atual de compras, utilizando-se como procedimentos técnicos de coleta de dados as pesquisas bibliográfica, documental e de campo, com abordagem quanti-qualitativa; em seguida, foi feita a apresentação da proposta de centralização (GIL, 2008; GERHARDT; SILVEIRA, 2009).

Os sujeitos da pesquisa foram escolhidos em três grupos de perfil, a saber: **alta administração** (Reitor e Diretor Geral do Campus Aracaju), **gestores estratégicos** (Diretor Geral do

Campus Aracaju, Pró-Reitor de Desenvolvimento Institucional, Diretor de Planejamento, Diretor de Administração do Campus Aracaju, Chefes de Setor de Licitação da Reitoria e do Campus Aracaju) e **membros operacionais** (servidores operacionais da área, pregoeiros, membros de equipe de apoio, Coordenadores de contratos), todos envolvidos no ciclo de gestão de compras, para identificar a percepção quanto aos problemas que ocorrem na nessa área e, sobretudo, a visão que têm sobre a possibilidade de implementação da centralização na instituição. Os sujeitos foram escolhidos dado o nível de conhecimento que possuem sobre o processo de compras na instituição. Nesse caso, Reitor, Diretor Geral, Pró-Reitor de Desenvolvimento, Diretor de Planejamento e Diretor de Administração estão envolvidos com a definição de políticas e diretrizes relativas às compras; os demais sujeitos – Chefes e servidores do setor de licitação – possuem conhecimento operacional das compras e, portanto, compreendem os entraves do processo. A escolha da amostra intencional de 24 pessoas foi feita segundo critérios de relevância, de modo que alguns deles foram enquadrados em mais de um perfil, seja em razão do seu caráter estratégico para as compras institucionais, seja pelo fato de terem atuado em mais de um setor no exercício de 2016, assumindo cargo de chefia e voltando ao local de lotação após a exoneração da função.

A coleta dos dados foi realizada durante os dias 12 a 17 de janeiro de 2018, e, posteriormente, as informações obtidas foram transferidas manualmente para o *software Microsoft Office Excel*[®], versão 2010, e utilizadas para análise. Esse processo teve como objetivo a identificação das práticas de gestão adotadas e a avaliação do ambiente organizacional, principalmente no diz que respeito à propositura de um modelo cujo planejamento e controle das compras sejam centralizados em uma unidade

central de compras com a possibilidade de delegar atividades relacionadas à execução processual.

Quanto ao método empregado para coleta de dados, foi utilizada a pesquisa *survey*, ou levantamento de dados, por meio de questionários aplicados, com questões fechadas de múltipla escolha utilizando-se a escala tipo Likert, com seis graus e questões abertas, com o objetivo de obter informações sobre a opinião da população (FREITAS *et al.*, 2000). Foram utilizados cinco instrumentos para a coleta de dados, sendo um para a análise do perfil dos participantes da pesquisa e os demais para definição dos índices de governança integrada a partir das categorias de análise utilizadas (Governança, Estrutura e Organização do Setor de Compras, Recursos Humanos Especializados, e Processos de Compras, que englobam o ciclo de gestão de compras), elaborados com base em TCU (2013, 2014, 2017) e Terra (2016). As categorias foram identificadas *a priori* por uma escolha metodológica da pesquisa apoiada em relatórios já existentes do TCU.

O Quadro 1 a seguir, relativo ao nível de capacidade em governança integrada, foi elaborado a partir do seguinte entendimento: a) Estágio de capacidade inicial – foram classificadas as respostas do tipo “Não sabe responder”, “Não se aplica/não adota/não possui/ e não deliberou a respeito” e “Há decisão formal ou plano aprovado para adotá-lo”, visto que essas respostas declaram a inexistência da prática proposta; b) Estágio de capacidade básico – foram classificadas as respostas do tipo “Adota em menor parte”, pois esse tipo de resposta indica o início da adoção da prática proposta; c) Estágio de capacidade intermediário – foram classificadas as respostas do tipo “Adota parcial”; d) Estágio de capacidade aprimorado – foram classificadas as respostas do tipo “Adota em maior parte ou totalmente”.

Para atribuição dos índices, as respostas dos questionários foram categorizadas e ordenadas em ordem crescente de valor, com a conversão das respostas em valores numéricos entre 0 e 1, conforme representado no Quadro 1. Todas as categorias – Governança, Estrutura e Organização do Setor de Compras, Recursos Humanos Especializados, e Processos de Compras – foram avaliadas com essa mesma escala.

Ordenação de valor das categorias de resposta		
Não sabe responder (desconhece sobre o tema)	0	0 a 29,99%
Não se aplica/não adota/não possui/não deliberou a respeito	0	0 a 29,99%
Há decisão formal ou plano aprovado para adotá-lo	0	0 a 29,99%
Adota em menor parte	0,2	30 a 49,99%
Adota parcial	0,5	50 a 69,99%
Adota em maior parte ou totalmente	1	70 a 100%

Quadro 1 – Ordenação de valor das categorias de resposta

Fonte: Elaborado pelas autoras com base em TCU (2017).

Após efetuar a análise de todos os questionários considerados válidos, classificou-se o nível de capacidade em governança integrada das compras institucionais, com base tanto nas dimensões de análise quanto no ciclo de gestão das compras conforme Quadro 2. Ou seja, o nível de capacidade em governança integrada reflete os índices alcançados em cada categoria.

Nível de Capacidade em Governança Integrada	
Inicial	< 0,30
Básico	≥ 0,30 e < 0,50
Intermediário	≥ 0,50 e < 0,70
Aprimorado	≥ 0,70

Quadro 2 – Nível de Capacidade em Governança Integrada

Fonte: Elaborado pelas autoras com base em TCU (2017).

O índice fornece informações sobre a situação de governança e gestão do setor de compras do IFS, do corpo técnico, das contratações, e ainda os resultados advindos dessas últimas. O objetivo é identificar as vulnerabilidades para proposição de melhorias, mitigação de riscos e adoção de boas práticas de governança e de gestão para a implementação do modelo de compras centralizado.

Os sujeitos deviam responder a todas as questões abertas e fechadas a fim de que o questionário pudesse ser considerado válido e analisado. Assim, do total de 24 atores selecionados, quatro deles não aceitaram o convite para responder (um membro da alta administração, um gestor estratégico e dois membros operacionais), um gestor estratégico estava em gozo de férias durante o período de coleta de dados, e dois questionários foram invalidados por incompletude de resposta. No total, portanto, foram 17 questionários válidos para a análise de dados.

A análise se deu de forma quantitativa, por meio da estatística descritiva; e, qualitativa por meio da técnica de análise de conteúdo de Bardin (2009), que consiste na utilização de técnicas para o tratamento e a análise de informações extraídas dos textos (comunicação) emitidos pelos respondentes. Essa

técnica envolveu a pré-análise (seleção e organização dos dados para verificar possíveis incorreções ou informações incompletas), a exploração do material (classificação, categorização) e o tratamento dos resultados (codificação e inferência).

No segundo momento, etapa de apresentação da proposta de centralização, foi feito um levantamento de informações para verificar todos os pregões eletrônicos (tradicionais e para registro de preços) realizados em 2016 em todo o IFS, por meio de consulta ao Portal de Compras do Governo Federal (www.comprasgovernamentais.gov.br). Nesse caso, foram observados somente os objetos licitados pela Reitoria e pelo Campus Aracaju a fim de identificar os bens e serviços comuns existentes entre as duas unidades gestoras (Reitoria e Campus Aracaju), para poder demonstrar viabilidade da centralização, sugestões de melhorias e etapas para implementação.

O recorte temporal se deveu ao fato de ser o ano mais recente e com informações de análise de auditoria interna consolidada. Ademais, houve, no exercício 2016, a troca de chefia em alguns dos setores selecionados para escolha da amostra, a exemplo do Departamento de Licitações e Contratos (DELIC) da Reitoria e da Coordenadoria de Licitações (COLIC) do Campus Aracaju. Houve também mudança na estrutura organizacional da Pró-Reitoria de Desenvolvimento Institucional, à qual o DELIC passou a ser subordinado, reforçando-se a ideia de Fenili (2015) no sentido de que uma instituição precisa ter uma área de compras com estrutura funcional bem dividida a fim de favorecer uma maior integração entre os setores, além de mais especialização dos atores e melhor definição de suas responsabilidades, visando à padronização e aos benefícios de sinergia de compra defendidos por Karjalainen (2011), quais sejam: economias de escala, economias de informação e

aprendizado, e economias de processos, que podem ser obtidas com a centralização.

APRESENTANDO O DIAGNÓSTICO DO MODELO DE COMPRAS VIGENTE

Ao analisar o modelo de gestão de compras do Instituto Federal de Sergipe, verificou-se que, atualmente, é adotado o modelo híbrido, combinando o modelo descentralizado e o centralizado. A Reitoria e o Campus Aracaju, lócus do estudo, realizam suas compras de forma descentralizada a fim de atender suas necessidades específicas, por sua vez, fazem uso das compras compartilhadas, via sistema de registro de preços – compra centralizada – para atender as demandas afins (INSTITUTO FEDERAL DE SERGIPE, 2014).

Quanto à estrutura organizacional de compras da Reitoria e do Campus Aracaju, o organograma consta do anexo da Portaria Nº 3.961/2017/IFS³ e as competências de cada setor da estrutura de compras da Reitoria e do Campus Aracaju encontram-se dispostas em Regimento Interno (Resolução Nº 53/2017/CS/IFS⁴ e Resolução Nº 54/2017/CS/IFS⁵,

3 Portaria Nº 3.961/2017, de 27 de dezembro de 2017, que ajusta a Estrutura Organizacional da Reitoria do Instituto Federal de Sergipe.

4 Resolução Nº 53/2017/CS/IFS, de 19 de dezembro de 2017, que referenda a Resolução Nº 39/2016/CS/IFS, que aprovou *ad referendum* o Regimento Interno da Reitoria do IFS.

5 Resolução Nº 54/2017/CS/IFS, de 19 de dezembro de 2017, que referenda a Resolução Nº 47/2016/CS/IFS, que aprovou *ad referendum* o Regimento Interno do Campus Aracaju do IFS.

respectivamente). Entretanto, o Regimento Interno da Reitoria é omissivo no que diz respeito às competências da Coordenadoria de Compras e da Coordenadoria de Apoio de Licitações, inclusive em relação à existência de ambas. Pode-se, pois, afirmar que alguns gestores estratégicos, a exemplo dos Chefes de Setor de Licitações e do Diretor de Administração do Campus Aracaju, devido à falta e/ou à má distribuição de pessoal, dedicam seu tempo à realização de tarefas operacionais de compras – tal como operacionalização de pregões –, ficando suscetíveis a cometer erros em suas tarefas gerenciais.

A estrutura atual de compras pode ser visualizada na Figura 1 a seguir.

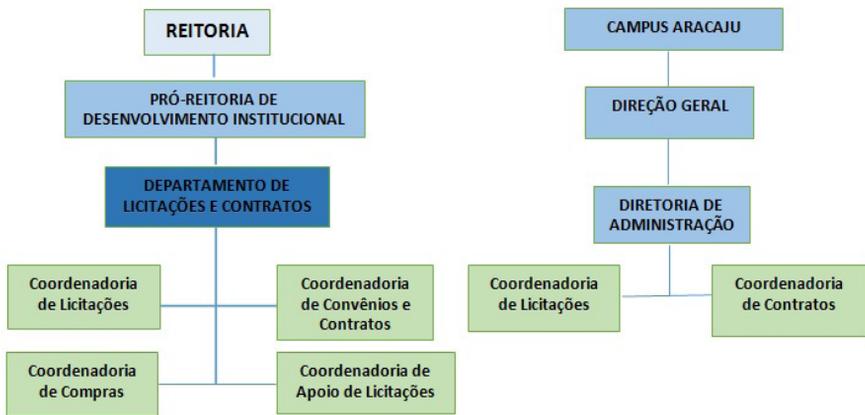


Figura 1 – Estrutura de compras no modelo atual

Fonte: Adaptada de Portaria Nº 3.961/2017.

Com relação aos recursos humanos disponíveis, com base na coleta de dados, traçou-se o perfil dos participantes validados na pesquisa, verificando-se que a formação acadêmica de seis

membros operacionais não guardam relação com a área de compras, apontando-se os mais diversos cursos e especializações: Geografia, Bacharelado em Teologia, Serviços Jurídicos, Licenciatura em Construção Civil; MBA em Recursos Humanos, Especialização em Gestão Ambiental, Especialização em Língua Portuguesa e Produção Textual. Em relação aos que se mostram mais alinhados com a área de compras (quatro servidores), destacam-se a formação acadêmica de Administração e Ciências Contábeis, havendo entre eles dois servidores com especialização em Gestão Pública e um com mestrado na área de Economia.

Considerando a alta administração e os gestores estratégicos, verificou-se que a formação acadêmica de três deles não têm relação com a área de compras, apontando-se as seguintes especializações: mestrado em Química, mestrado em Educação Física, especialização em Docência do Ensino Superior. Já os que apontaram guardar relação (quatro servidores), destacam-se as seguintes especializações: mestrado em Economia, especialização em Gestão Pública, especialização em Administração e Administração Pública.

Nesse sentido, a literatura aponta que

Há na Administração Pública um desequilíbrio injusto de aporte de recursos humanos entre seus órgãos e entidades. Muitas administrações sofrem com problemas relacionados à insuficiência quantitativa e qualitativa de recursos humanos em todos os níveis da organização. Faltam administradores com habilidades gerenciais e visão estratégica. É preciso, sobretudo, alocar os perfis adequados na cadeira certa. Não é recomendável, por exemplo, que nas áreas de compras e contratos tenham apenas profissionais com formação jurídica e vasto conhecimento da legislação e jurisprudência. É

necessária também a existência de servidores com conhecimento de administração e economia, formando equipes multidisciplinares. A meritocracia deve estar conjugada com a alocação adequada dos profissionais que fazem a gestão pública (SILVA, 2017a).

Verificou-se, de modo geral, que o membro da alta administração e os gestores estratégicos, em sua maioria, estão há mais de três anos exercendo atividades relacionadas às compras e não participam de muitas capacitações; na área operacional (composta por 10 membros), apenas três servidores estão há mais de cinco anos exercendo atividades na área de compras e seis membros possuem menos de cinco cursos de capacitação. Embora tais cursos não tenham sido especificados pelos respondentes, pode-se dizer que a política de capacitação no IFS precisa melhorar, sobretudo para a formação de um corpo técnico especializado.

Baseando-se em pesquisa documental, verificou-se, em planilhas de controle interno do Departamento de Licitações da Reitoria, que o IFS, de modo geral, possui 26 servidores em seu quadro funcional, com curso de formação de pregoeiro, distribuídos entre as 10 unidades gestoras, 20 deles com atuação em 2016 (ano da pesquisa), estando três na Reitoria e cinco no Campus Aracaju. Somente pela realização desse curso não é possível inferir que os servidores possuem a qualificação necessária, pois, como afirma Paracêncio (2018), a maioria dos servidores possui apenas cursos básicos em licitações. Além disso, fatores como falta de carreira específica para os servidores que atuam na área de compras, de reconhecimento e de incentivos desmotivam os servidores e impactam negativamente na retenção de talentos e na qualificação da mão de

obra (SILVA, 2017a). Conforme se verificou nesta pesquisa, sob a ótica dos membros operacionais, existe alta rotatividade de servidores e descontinuidade das ações desenvolvidas no setor de compras, além da falta de capacitação dos requisitantes e da alta administração.

No Quadro 3, a seguir, serão apresentados os principais problemas diagnosticados na estrutura de pessoal relacionados às compras:

Principais problemas diagnosticados
<ul style="list-style-type: none"> - Não há mapeamento de competências; - Não há gestão nem retenção de talentos; - Alta rotatividade de servidores; - Má distribuição de servidores; - Acúmulo e má distribuição de tarefas; - Retrabalho; - Falta de incentivos; - Desmotivação; - Falta de reconhecimento; - Corpo técnico pouco especializado; - Necessidade de treinamentos especializados.

Quadro 3 – Quadro-resumo de problemas com recursos humanos especializados

Fonte: Elaborado pelas autoras com dados da pesquisa (2018).

Compete, pois, à governança de compras (autoridade máxima e dirigentes superiores, pró-reitores, diretores e chefias de setor) criar estratégias de incentivos capazes de aumentar a motivação dos servidores e favorecer a retenção de talentos na instituição e ainda desenvolver a gestão do conhecimento, com o estabelecimento de padronização procedimental para que, em casos de rotatividade, não haja a descontinuidade das ações. Na visão de Fernandes (1999), o

sucesso de uma compra guarda relação com o comprometimento dos agentes envolvidos no processo.

No que diz respeito à execução processual, considerando-se apenas o ano referencial do estudo (exercício 2016), observa-se o quantitativo de pregões conforme Figura 2.



Figura 2 – Quantidade de pregões realizados em 2016

Fonte: Painel de Compras: <http://paineldecompras.planejamento.gov.br>

O Quadro 4 a seguir mostra que a Reitoria e o Campus Aracaju são as unidades gestoras com maior número de pregões, realizados no período de 2011 a 2016.

Unidade Gestora	Número de pregões realizados
Reitoria	162
Campus Aracaju	134
Campus São Cristóvão	92
Campus Estância	14
Campus Lagarto	9
Campus Itabaiana	6
Campus Propriá	3
Campus Glória	0
Campus Tobias Barreto	0
Total	420

Quadro 4 – Quantidade de pregões realizados de 2011 a 2016 por unidade gestora

Fonte: Painel de Compras: <http://painelcompras.planejamento.gov.br>

Face a esses apontamentos, verifica-se divisão desigual e irracional das atividades, ocasionando sobrecarga de trabalho em algumas unidades e ociosidade em outras. Observa-se, ainda, que não há instrumento interno vigente que normatize a padronização das rotinas procedimentais e os fluxogramas processuais a ser utilizados em todo o IFS, relativos aos processos de compras e contratações. Há, entretanto, utilização de modelos de minutas de editais e contratos padronizados constantes do site da Advocacia-Geral da União – AGU, em virtude da publicação da Portaria/IFS N° 1.063/2015⁶,

⁶ Portaria N° 1.063/2015, de 13 de abril de 2015, que determina a utilização da Ordem de Serviço Conjunta Reitoria/PF-IFS N° 01/2015, de 13 de abril de 2015, que regulamenta a implantação, consolidação e execução do Projeto

que regulamentou a implantação do Projeto *Edital Eficiente e Parecer Referencial*, no âmbito de toda a instituição, a fim de proporcionar mais celeridade aos processos.

Segundo o Gestor de compras 02, “falta padronização da instrução processual”. Extraiu-se também desta pesquisa que 50% do corpo operacional de compras afirmaram que não há instrumento normatizado com vista à obtenção de eficiência e continuidade de boas práticas; 40% apontaram que há parcialmente padronização de rotinas e fluxos e somente 10% indicaram que tal prática é adotada na maior parte do processo. Ainda com base nos dados coletados nesta pesquisa, verificou-se que o planejamento das contratações no IFS é precário, conforme afirmaram 65% dos gestores estratégicos e 71% dos membros operacionais de compras, e que a instituição não adota Plano Anual de Compras, segundo 20% dos gestores estratégicos e 60% da área operacional de compras. Nesse aspecto, Ferrer (2013, 2015) preconiza que o planejamento é de fundamental importância para a eficiência das aquisições, bem como que uma compra bem-sucedida depende de clareza e precisão da especificação dos itens, tendo como suporte a padronização.

Vale ressaltar que a Pró-Reitoria de Desenvolvimento Institucional (Prodin) foi notificada em 2016 pela Controladoria Geral da União – CGU, que recomendou, por meio da constatação 3.1.1.1 do Relatório de Auditoria N° 201601456, que os indicadores de desempenho deviam ser reavaliados. A seguir, os principais problemas diagnosticados na organização das compras, conforme Quadro 5.

Edital Eficiente e Parecer Referencial, no âmbito de todo Instituto Federal de Sergipe. Aracaju: IFS, 2015.

Principais problemas diagnosticados
<ul style="list-style-type: none"> - Não há plano anual de aquisições; - Planejamento precário; - Falta de padronização de itens; - Repetição de contratações idênticas ou similares; - Não possui mapeamento de processos; - Não possui indicadores de desempenho; - Não possui metas e objetivos para o setor de compras; - Não há padronização de fluxos procedimentais; - Falhas nas especificações dos bens e serviços; - Divisão desproporcional de trabalho; - Falta de integração entre sistemas interno e externo; - Falta de integração entre os setores; - Falta de comunicação entre as unidades de compras.

**Quadro 5 – Quadro-resumo de problemas
na organização das compras**

Fonte: Elaborado pelas autoras com dados da pesquisa (2018).

Verificou-se que os demandantes não possuem as competências multidisciplinares necessárias à execução da atividade de especificação dos itens, implicando falhas na especificação dos itens como um dos grandes entraves nas aquisições públicas, razão pela qual a padronização dos itens torna-se necessária a fim de minimizar os problemas na área de compras. Segundo Fenili (2016) e Ferrer (2015), a precisão na especificação dos itens a ser licitados constitui pré-requisito para a realização de uma compra bem-sucedida.

Quanto ao levantamento sobre governança nas compras, foram verificados os índices de 0,36 na dimensão governança; 0,91 na dimensão estrutura e organização de um setor de compras; 0,38 na dimensão recursos humanos especializados; e 0,44 na dimensão processo de compras. Esse resultado sinaliza que o IFS possui um índice de governança nas contratações de

0,52, quando considerada a integração de todas as dimensões, conforme se verifica no Gráfico 1.



Gráfico 1 – Índice de governança das dimensões

Fonte: Elaborado pelas autoras (2018).

Face a esse resultado, o nível de capacidade em governança de cada dimensão se encontra na Tabela 1.

Nível de capacidade em governança nas compras	
Inicial	< 0,30
Básico	≥ 0,30 e < 0,50
Intermediário	≥ 0,50 e < 0,70
Aprimorado	≥ 0,70

Tabela 1 – Nível de Capacidade em Governança nas compras

Fonte: Elaborada pelas autoras com base em TCU (2017).

As dimensões governança, recursos humanos especializados e processos de compras indicaram o nível básico entre os índices $\geq 0,30$ e $< 0,50$, que, segundo o TCU (2017), indica o início de práticas de governança e gestão, visto que a maioria das respostas resultou no tipo “Adota em menor parte”. Já a dimensão estrutura e organização de um setor de compras indicou um nível aprimorado, alcançando um índice $\geq 0,70$, visto que a maioria das respostas resultou no tipo “Adota em maior parte ou totalmente”, conforme TCU (2017). Vale ressaltar que essa dimensão apresentou um índice de 0,91, encontrando-se em um patamar superior às demais dimensões, sinalizando que o IFS possui um setor de compras estruturado e organizado, o que pode ser considerado contraditório diante da averiguação de tantos problemas relatados na pesquisa, por exemplo: estrutura inadequada de recursos humanos; ausência de sistemas de informações e de integração entre os setores; falta de processo de trabalho formal e estruturado, implicando a não padronização; e ausência de plano anual de compras. Esse fato pode indicar uma incompreensão por parte dos respondentes sobre o significado preciso de estrutura e organização.

No geral, verificou-se que o Instituto Federal de Sergipe (IFS) apresentou um índice integrado de governança nas compras de 0,52, situando-o no nível de capacidade intermediário entre $\geq 0,50$ e $< 0,70$. Desse modo, o resultado mostra que o IFS precisa de um modelo de compras que contribua para elevar a governança nas compras a fim de alcançar um nível $\geq 0,70$ considerado aprimorado. Na visão de Braga (2006), isso corresponde ao quarto estágio evolutivo, no qual ocorre a integração entre o setor de compras e o planejamento estratégico da instituição.

Na próxima seção, examinar-se-ão as etapas de implementação do modelo de gestão de compras centralizado, objeto da pesquisa.

IMPLEMENTANDO A CENTRALIZAÇÃO DE COMPRAS

A implementação da centralização das compras visa auferir vantagens com a padronização dos itens mediante ganhos em escala, bem como a racionalização dos processos de acordo com o agrupamento das demandas de bens e serviços comuns às unidades gestoras do IFS. Nesse sentido, espera-se economia processual, de tempo e de recursos humanos, dados o melhor aproveitamento da mão de obra disponível e, ainda, a mudança na gestão das compras institucionais, as quais passarão a ser vistas como estratégicas.

A centralização proposta consiste na institucionalização de uma unidade central de compras na estrutura organizacional da Reitoria com a responsabilidade pelo planejamento e controle centralizado das aquisições, possibilidade de delegar a execução dos processos licitatórios a outra unidade gestora quando for mais viável para a administração, a fim de atribuir responsabilidades a todos os *campi* e agentes públicos. Ressalta-se que essa proposta não considera os processos de tecnologia da informação, nem os processos de obras e serviços de engenharia pelo fato de já serem centralizados na Reitoria.

Ademais, a logística e a distribuição também não fazem parte do modelo proposto por estarmos tratando da gestão dos processos de compras da Reitoria e do Campus Aracaju, situados

na capital do Estado de Sergipe. Nesse caso, mediante a utilização do pregão eletrônico e do procedimento de registro de preços, é possível estabelecer no edital e no portal eletrônico de compras do Governo Federal diferentes localidades de entrega sem interferência nas atividades dos setores de almoxarifado e patrimônio. Segundo Joyce (2006), a realização das compras por meio de um departamento especial proporciona mais controle e minimiza a ocorrência de compras duplicadas, reforçando a ideia da economia de processos por meio da centralização e padronização dos itens.

No tocante à melhoria de processos, devem-se intensificar os esforços na especificação dos itens, ou seja, no planejamento das compras e na verificação dos processos após a finalização de cada um deles, a fim de promover o constante aperfeiçoamento das contratações e de corrigir possíveis falhas ocorridas durante o curso do processo. Para tanto, deve-se realizar o monitoramento dos resultados, buscando avaliar a possibilidade de uma nova forma de comprar ou contratar.

Sugere-se a execução das seguintes etapas para a implementação da centralização das compras conforme expostas no Quadro 6.

MODELO PROPOSTO	
Objetivo Geral: criação de uma Central de Compras para aquisição de bens e serviços de uso comum às unidades gestoras do Instituto Federal de Sergipe (Reitoria e Campus Aracaju).	
ETAPAS	AÇÕES
1ª Etapa – Análise do ambiente interno	- Diagnóstico situacional das compras institucionais para fins de identificação de oportunidades que viabilizem a implementação da centralização.
2ª Etapa – Levantamento da demanda	- Levantamento dos itens (bens e serviços) que podem ser padronizados e que sejam de uso comum entre as unidades; - Elaboração de Cadernos Técnicos de Padronização de itens; - Formação de grupos de trabalho.
3ª Etapa – Mapeamento de processos	- Levantamento dos processos de compras; - Gestão por processos de trabalho.
4ª Etapa – Estabelecimento de rotinas e fluxos processuais padronizados	- Elaboração de documento que estabeleça rotinas e fluxos processuais (Procedimento Operacional Padrão) viabilizando a gestão das informações e do conhecimento, definindo-se novos fluxos que proporcionem celeridade e eficiência às compras.
5ª Etapa – Aprovação da Estrutura Organizacional proposta	- Submeter o organograma da nova estrutura proposta à apreciação do Conselho Superior; - Revisão do Regimento Interno da Reitoria.
6ª etapa – Adequação das instalações físicas	- Viabilização de espaço físico para a Central de Compras; - Adequação de sistemas informatizados.
7ª Etapa – Seleção de pessoal	- Mapeamento de competências; - Seleção de pessoal; - Criação de banco de talentos.
8ª Etapa – Elaboração de Indicadores de Desempenho	Definir junto às diferentes unidades que lidam com compras quais os indicadores que serão usados para avaliar desempenho em termos de celeridade, custo, governança.

Quadro 6 – Etapas para implementação do modelo proposto

Fonte: Elaborado pelas autoras (2018).

Sugere-se que sejam formados grupos de trabalhos a fim de proceder ao levantamento dos bens e serviços de uso comum entre as unidades e que podem ser objeto da padronização, bem como averiguar as especificações dos produtos e o dimensionamento das demandas, no intuito de favorecer a integração entre equipes e unidades da instituição, melhorando o processo de comunicação e as rotinas de trabalho. Igualmente, faz-se necessário o mapeamento dos processos. Isso poderá ser realizado mediante a formação de grupos de trabalho com atribuição de tarefas a todas as unidades gestoras, envolvendo-as no planejamento, mesmo que seja centralizado na Reitoria.

Com base na pesquisa feita no Portal de Compras Governamentais, Dória (2018, p. 119-120) analisou os pregões eletrônicos realizados em 2016 pela Reitoria e pelo Campus Aracaju e verificou que os objetos licitados que atenderam concomitantemente as duas unidades foram:

- a.** Materiais de proteção individual (EPI);
- b.** Insumos compatíveis com a máquina de café;
- c.** Prestação de serviço de gerenciamento de frota para abastecimento por meio de rede credenciada;
- d.** Lanches para o processo seletivo;
- e.** Material de consumo em geral e material de expediente;
- f.** Contratação de serviços de vigilância armada e desarmada;
- g.** Material gráfico;

- h.** Prestação de serviços de manutenção preventiva, corretiva e serviço de instalação com insumos por conta da contratada, nos aparelhos condicionadores de ar e bebedouros;
- i.** Contratação de Empresa Especializada em Serviços Terceirizados para prestação de serviços continuados de limpeza, conservação, higienização e asseio, de manutenção predial, de jardinagem, de almoxarife, de apoio administrativo (contínuo) e transporte;
- j.** Material elétrico e hidráulico;
- k.** Contratação de serviços de apoio administrativo.

Importa ressaltar que essa listagem não é exaustiva, inclusive pelo fato de o processo de compras ser dinâmico e de as necessidades da instituição serem mutáveis. Por meio do mapeamento de processos, tornam-se possíveis identificar outros bens e serviços comuns, consoante definição dada pela Lei Nº 10.520/2002, passíveis de clara definição e padronização, que podem ser de uso comum às duas unidades gestoras.

Recomenda-se a adoção de um Plano Anual de Compras a ser formalizado para os itens a seguir, pois, segundo pesquisa documental, embora alguns deles não constem das aquisições realizadas em 2016, podem ser classificados como bens e serviços de uso comum à Reitoria e ao Campus Aracaju, conforme Quadro 7.

GRUPOS	CATEGORIA
Segurança do trabalho	Materiais de proteção individual (EPI)
	Extintor de incêndio
	Recarga para extintor de incêndio
Imobiliário	Prestação de serviço de gerenciamento de frota para abastecimento por meio de rede credenciada
	Material de manutenção predial (elétrico, hidráulico, pintura)
	Serviço de manutenção predial com fornecimento de material
	Materiais permanentes/refrigeração
	Serviço de manutenção de equipamentos de refrigeração
	Serviço de dedetização
	Serviço de carimbos e chaves
Recursos Humanos	Serviço de limpeza e conservação
	Serviço de vigilância
	Serviço de apoio administrativo
	Serviço de capacitação de servidores
Almoxarife	Material de consumo de expediente e limpeza
Transporte	Serviço de fornecimento de combustível
	Serviço de manutenção de veículos
	Seguro de veículos
	Serviço de emissão de passagens aéreas
	Locação de veículos
	Compra de veículos
	Peças e equipamentos para veículos
Bens Móveis	Mobiliário em geral
	Eletroeletrônicos em geral

GRUPOS	CATEGORIA
Alimentação	Aquisição de lanches para o processo seletivo do IFS
	Insumos compatíveis com a máquina de café
Comunicação	Material gráfico

Quadro 7 – Relação sugestiva de itens para
compor Plano Anual de Compras

Fonte: Elaborado pelas autoras com dados da pesquisa (2018).

Dado o grande número de itens, sugere-se, para iniciar o processo de centralização, que sejam adotados processos de trabalho para bens comuns e, somente depois, os processos de contratação de serviços. Em razão do volume financeiro (valores homologados em 2016), a escolha de grupos de produtos a ser centralizados consta do Quadro 8.

GRUPOS	CATEGORIA	VALOR HOMOLOGADO 2016
Segurança do trabalho	Materiais de proteção individual (EPI)	R\$ 108.723,22
Imobiliário	Material de manutenção predial (elétrico, hidráulico, pintura)	R\$ 339.581,40
Almoxarife	Material de consumo de expediente e limpeza	R\$ 189.700,20
Bens móveis	Eletroeletrônicos em geral	R\$ 534.837,31

Quadro 8 – Rol inicial de itens a ser centralizados

Fonte: Elaborado pelas autoras (2018) com base: <http://paineldeprescos.planejamento.gov.br/analise-materiais>

Segundo Karjalainen (2011), a categorização de produtos viabiliza a sinergia de compras por meio da economia de

escala, economia de informação e aprendizado, e economia de processos, proporcionando a padronização dos itens a ser comprados para as duas unidades gestoras, com vista à racionalização da atividade administrativa, ao aumento da qualidade dos produtos e serviços adquiridos, à consequente redução de custos e à otimização da aplicação de recursos financeiros. Ademais, a economia de escala advinda dos bens adquiridos em grandes quantidades aumenta a probabilidade de auferir mais vantajosidade econômica, consoante explanou Silva (2017b).

Devem também ser elaborados Cadernos Técnicos de Padronização de Itens, inclusive para auxiliar os requisitantes no momento da oficialização da demanda e colaborar para a redução dos erros nas especificações dos itens. Segundo Ferrer (2013, p. 5), processos de compra podem ser melhorados mediante “a unificação, padronização, simplificação e limpeza contínua dos catálogos de produtos e serviços”, de modo que tal padronização possibilite a obtenção de economia de escala.

Verificou-se, com base na percepção dos servidores e gestores que atuam na área de compras, que a implementação dessa iniciativa inovadora possibilitará o aperfeiçoamento da gestão das compras do IFS, apontando-se as seguintes melhorias que poderão ser alcançadas:

- Eficiência do planejamento de aquisições, fruto da padronização dos itens (bens e serviços de uso em comum), ensejando o atendimento do princípio da economicidade por meio da economia de escala e reduzindo os problemas de duplicação de processos idênticos e redução do número de licitações;

- Economia de processos obtida por meio da padronização de procedimentos, bem como do melhor aproveitamento de recursos humanos e materiais;
- Economia de informação e aprendizagem mediante o compartilhamento de informações e disseminação do conhecimento.

Nesse sentido, a literatura aponta que a busca pela eficiência nas aquisições favorece o aumento da centralização das compras (FAES; MATTHYSSENS; VANDENBEMPT, 2000), de modo que ela proporciona economias de escala, de informação e de processos (KARJALAINEN, 2011).

É oportuna também a elaboração de documento que estabeleça rotinas e fluxos processuais (Procedimento Operacional Padrão – POP). Importa destacar que o IFS possui alta rotatividade de servidores, conforme foi averiguado na pesquisa e, dessa maneira, a formalização do POP possibilitará a resolução de problemas apontados, tais como: a descontinuidade administrativa; a falta de padronização da instrução processual; os retrabalhos; o excesso de tramitações dos processos. Ressalta-se que o compartilhamento de informações e a gestão do conhecimento são de fundamental importância. Sugere-se que, além do POP, sejam criados modelos para avaliação da compra/contrato; modelo para avaliação do fornecedor; e modelos de pesquisa de satisfação a fim de que o demandante possa avaliar a área de compras. Assim, pode-se sistematizar a etapa de ações corretivas do ciclo de compras.

Em face de ser essencial a estruturação de um setor de compras com pessoas capacitadas, identificou-se a necessidade de instituir um Plano de Capacitação continuada no IFS, que necessita do mapeamento das competências dos servidores, por

meio da Pró-Reitoria de Gestão de Pessoas (Progep), para fins de levantamento de todos aqueles que possuem capacitação na área de compras, quais os tipos de treinamentos realizados por cada um deles, bem como a motivação das pessoas para atuar nessa área, apontando-se como sugestão de melhoria a criação de um banco de talentos para o devido acompanhamento da capacitação dos servidores.

Com esta nova proposta – Central de Compras – a ideia é viabilizar a gestão por resultados, a partir da utilização de indicadores de desempenho na área de compras que estejam em consonância com o planejamento estratégico da instituição e permitir o monitoramento quantitativo e qualitativo das aquisições. Nesse sentido, propomos os seguintes indicadores: satisfação do usuário como forma de avaliar se a necessidade foi atendida com qualidade; número de insucessos nas compras; tempo de elaboração de edital; quantidade de pregões operacionalizados por pregoeiro, entre outros. Esse conjunto de mudanças deve ampliar a governança das compras no IFS criando condições para que a alta administração atue na coordenação, articulação e supervisão das práticas de gestão exercidas por seus subordinados com a finalidade de alcançar os objetivos institucionais, envolvendo a liderança, as estratégias e o controle das contratações.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho teve como objetivo propor um modelo de gestão de compras públicas centralizado para aquisição de bens e serviços comuns no âmbito da Reitoria e do Campus Aracaju

do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Sergipe (IFS), na expectativa de que esse modelo, uma vez implementado, venha a aperfeiçoar os processos de compras e eliminar os problemas existentes nessa área. Verificou-se que na literatura existem muitas discussões acerca das vantagens decorrentes da adoção da centralização das compras – a começar pelos ganhos com economia de escala obtida com o volume das aquisições após a consolidação dos pedidos das unidades, e, em face da realização da padronização dos itens, o aumento do poder de negociação dos órgãos públicos é apontado pela maioria dos autores como o principal motivo para a implantação de modelos centralizados.

Adotou-se a perspectiva da centralização por meio da institucionalização de uma unidade central de compras – responsável pelo planejamento e controle centralizado das aquisições, com a possibilidade de delegação da execução das licitações –, e a padronização dos itens. O novo arranjo organizacional possibilitará melhor definição das atribuições e competências de cada setor, melhor distribuição de tarefas, remanejamento de funções gratificadas para as novas coordenadorias como forma de incentivo e reconhecimento dos servidores que trabalham na área, constituindo uma possibilidade de retenção de talentos a fim de diminuir a rotatividade no setor de compras. Nesse caso, caberá à governança de compras a adoção de estratégias capazes de aumentar a motivação dos servidores e viabilizar a gestão do conhecimento, uma vez que os recursos humanos são de fundamental importância para as instituições públicas e sua qualificação para atuação na área de compras é imprescindível.

A pesquisa teve como limitação a análise dos itens comuns com base nas informações obtidas no Portal de Compras, visto que os processos de compras não foram mapeados, o que

aumentaria o tamanho da pesquisa e demandaria um tempo maior para a sua conclusão. Recomenda-se que estudos futuros realizem o mapeamento de processos de compras do IFS, a fim de estabelecer novos fluxos processuais capazes de resolver o problema da tramitação excessiva apontada por alguns dos entrevistados como um dos entraves nas compras institucionais.

Por fim, destaca-se que a implantação do modelo de centralização proposto irá melhorar o nível de governança em contratações do IFS aprimorando os processos de compras. Isso poderá ser concretizado quando houver integração entre o setor de compras e o corpo estratégico da instituição, de modo que a área de compras participe do planejamento das atividades finalísticas do IFS. A definição de objetivos estratégicos relacionados às compras irá alinhar esse processo com a missão e a visão do Instituto Federal de Sergipe.

Observação: Este trabalho se origina do Projeto de Intervenção *Gestão das compras do Instituto Federal de Sergipe: uma proposta de centralização* (Mestrado em Gestão Pública) - Universidade Federal do Rio Grande do Norte, 2018, de Adriana Sodré Dória, sob a orientação de Maria Arlete Duarte de Araújo.

REFERÊNCIAS

ALBERNAZ, L. P. **Política de centralização de aquisições:** um estudo de caso sobre a central de compras e contratações do Governo Federal. 2016. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Gestão de Políticas Públicas) – Universidade de Brasília, Brasília, 2016.

ANDRADE, A. F. B. Central de compras e contratações do Governo Federal. *In:* ANDRADE, A. F. B. (org.). **Ações Premiadas no 20º Concurso Inovação na Gestão Pública Federal - 2015**. Brasília: ENAP, 2016. p. 179-195.

ARNOLD, U. Organization of global sourcing: ways towards an optimal degree of centralization. **European Journal of Purchasing and Supply Management**, v. 5, n. 3, p. 167-174, 1999.

BARDIN, L. **Análise de Conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 2009.

BRAGA, A. **Evolução estratégica do processo de compras ou suprimentos de bens e serviços nas empresas**. Rio de Janeiro: Instituto Coppead; Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2006.

BRASIL. **Painel de Compras**. Portal de Compras do Governo Federal. Brasília: Secretaria de Gestão, 2016. Disponível em: <http://paineldecompras.planejamento.gov.br/QvAJAXZfc/opendoc.htm?document=PaineldeCompras.qvw&host=QVS@17-0112-b-ias04&anonymous=true>. Acesso em: 18 ago. 2017.

BRASIL. Decreto n.º 8.250, de 23 de maio de 2014.
Altera o Decreto n.º 7.892, de 23 de janeiro de 2013, que regulamenta o Sistema de Registro de Preços previsto no art. 15 da Lei n.º 8.666, de 21 de junho de 1993. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/Decreto/D8250.htm. Acesso em: 25 jun. 2020.

BRASIL. Decreto n.º 7.892, de 23 de janeiro de 2013.
Regulamenta o Sistema de Registro de Preços previsto no art. 15 da Lei n.º 8.666, de 21 de junho de 1993. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/decreto/d7892.htm. Acesso em: 25 jun. 2020.

BRASIL. Decreto n.º 3.931, de 19 de setembro de 2001. Regulamenta o Sistema de registro de preços previsto no art. 15 da Lei n.º 8.666, de 21 junho de 1993, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2001/D3931.htm.
[htm#:~:text=DECRETO%20N%C2%BA%203.931%2C%20DE%2019%20DE%20SETEMBRO%20DE%202001.&text=Regulamenta%20o%20Sistema%20de%20Registro,que%20lhe%20confere%20o%20art..](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2001/D3931.htm#:~:text=DECRETO%20N%C2%BA%203.931%2C%20DE%2019%20DE%20SETEMBRO%20DE%202001.&text=Regulamenta%20o%20Sistema%20de%20Registro,que%20lhe%20confere%20o%20art..) Acesso em: 25 jun. 2020.

BRASIL. Decreto-lei n.º 200, de 25 de fevereiro de 1967.
Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0200.htm#:~:text=DECRETO%2DLEI%20N%C2%BA%20200%2C%20DE,Administrativa%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%AAs. Acesso em: 25 jun. 2020.

BRASIL. Lei n.º 12.349, de 15 de dezembro de 2010. Altera as Lei n.º 8.666, de 21 de junho de 1993, 8.958, de 20 de dezembro de 1994, e 10.973, de 2 de dezembro de 2004; e revoga o § 1º do art. 2º da Lei n.º 11.273, de 6 de fevereiro de 2006. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Lei/L12349.htm. Acesso em: 25 jun. 2020.

BRASIL. Lei n.º 10.520, de 17 de julho de 2002. Institui, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/2002/L10520.htm. Acesso em: 25 jun. 2020.

BRASIL. Lei n.º 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. Disponível em: <http://plataformamaisbrasil.gov.br/legislacao/leis/lei-n-8-666-de-21-de-junho-de-1993>. Acesso em: 25 jun. 2020.

BRASIL. [Constituição (1988)]. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF, 1988.

CARVALHO FILHO, J. S. **Manual de Direito Administrativo.** 25. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

COGGINS, J. P. **Centralized Public Purchasing.** 1996. Monografia (Master of Public Administration) – Faculty of the Political Science Department, San Jose State University, 1996.

CUNHA JUNIOR, L. A. P. D. *et al.* Concentração e centralização das atividades financeiras, compras e contratações nos órgãos e nas entidades da Administração Pública. *In: CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA, 8., 2015, Brasília. Anais [...].* Brasília: CONSAD, 2015. p. 1-34. Disponível em: <http://banco.consad.org.br/handle/123456789/1223>. Acesso em: 20 maio 2017.

DEZOLT, A. L. P.; BARBOSA, G. P. Diagnóstico das compras públicas estaduais 2015. *In: CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA, 9., 2016, Brasília. Anais [...].* Brasília: CONSAD, 2016. p. 1-18. Disponível em: <http://consad.org.br/wp-content/uploads/2016/06/Painel-44-01.pdf>. Acesso em: 18 jul. 2017.

DÓRIA, A. S. **Gestão das compras do Instituto Federal de Sergipe: uma proposta de centralização.** 2018. 169 f. Dissertação (Mestrado Profissional em Gestão Pública) – Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2018.

DURÁN, S. N. *et al.* Sistemas de Compras Centralizadas en el Uruguay. **Revista de Derecho** - Universidad de Montevideo, v. 18, p. 47-65, 2010.

FAES, W.; MATTHYSSENS, P.; VANDENBEMPT, K. The pursuit of global purchasing synergy. **Industrial Marketing Management**, v. 29, n. 6, p. 539-553, 2000.

FENILI, R. **Gestão de materiais.** Brasília: ENAP, 2015.

FENILI, R. **Boas práticas administrativas em compras e contratações públicas.** Rio de Janeiro: Impetus, 2016.

FERNANDES, C. C. C. **Política de compras e contratações:** trajetória e mudanças na administração pública federal brasileira. 2010. Tese (Doutorado em Administração) – Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2010.

FERNANDES, C. C. C. A organização da área de compras e contratações públicas na administração pública federal brasileira: o elo frágil. **Revista do Serviço Público**, v. 67, n. 3, p. 407-432, 2016.

FERNANDES, J. U. J. Licitação - centralização ou descentralização? [Entrevista]. **Correio Braziliense**, p. 6-6, 6 set. 1999. Suplemento de Direito & Justiça.

FERRER, F. Os desafios do setor público para construir um novo modelo de compras. *In*: CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA, 6., 2013, Brasília. **Anais [...]**. Brasília: CONSAD, 2013. Disponível em: <http://banco.consad.org.br/handle/123456789/975>. Acesso em: 18 set. 2017.

FERRER, F. Os desafios do setor público para construir um novo modelo de abastecimento e compras: inovação ou estagnação. *In*: FERRER, F.; SANTANA, J. E. (coord.). **Compras públicas Brasil**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2015. p. 145-161.

FIUZA, E. P. S. Desenho institucional em compras públicas. *In*: FIUZA, E.; SALGADO, L. H. (org.). **Marcos regulatórios no Brasil: aperfeiçoando a qualidade regulatória**. Rio de Janeiro: IPEA, 2015. p. 131-189.

FIUZA, E. P. S.; MEDEIROS, B. A. **A agenda perdida das compras públicas: rumo a uma reforma abrangente da Lei de licitações e do arcabouço institucional.** Rio de Janeiro: IPEA, 2014.

FIUZA, E. P. S.; BARBOSA, K.; ARANTES, R. S. Desenho institucional em compras públicas. *In*: FIUZA, E.; SALGADO, L. H. (org.). **Marcos regulatórios no Brasil: aperfeiçoando a qualidade regulatória.** Rio de Janeiro: IPEA, 2015. p. 81-130.

FREITAS, H. *et al.* O método de pesquisa survey. **Revista de Administração**, v. 35, n. 3, p. 105-112, 2000.

FREITAS, M.; MALDONADO, J. M. S. V. O pregão eletrônico e as contratações de serviços contínuos. **Revista de Administração Pública**, v. 47, n. 5, p. 1265-1281, 2013.

GERHARDT, T. E.; SILVEIRA, D. T. **Métodos de Pesquisa.** Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2009.

GIL, A. C. **Métodos e Técnicas de Pesquisa Social.** 6. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA DE SERGIPE - IFS. **Plano de Desenvolvimento Institucional: 2014 - 2019 (revisado em 2015).** Aracaju: IFS, 2014. Disponível em: http://www.ifs.edu.br/prodin/images/2016/PDI_IFS-2014-2019-REVISADO_FINAL.pdf. Acesso em: 11 out. 2016.

INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA DE SERGIPE - IFS. **Relatório Anual de Atividades da Auditoria Interna - RAINT 2015, de fevereiro de 2016.** Aracaju: IFS, 2016. Disponível em: http://www.ifs.edu.br/audint/images/Documentos/RAIN_T_2015.pdf. Acesso em: 17 jul. 2017.

JOYCE, W. B. Accounting, purchasing and supply chain management. **Supply Chain Management: An International Journal**, v. 11, n. 3, p. 202-207, 2006.

KARJALAINEN, K. Estimating the cost effects of purchasing centralization - Empirical evidence from framework agreements in the public sector. **Journal of Purchasing and Supply Management**, v. 17, n. 2, p. 87-97, 2011.

LIMA, B. Q. L. O uso do poder de compra é uma política eficaz de desenvolvimento sustentável. In: FERRER, F.; SANTANA, J. E. (coord.). **Compras públicas Brasil**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2015. p. 35-39.

MOFOKENG, M.; LUKE, R. An investigation into the effectiveness of public entities' procurement practices. **Journal of Transport and Supply Chain Management**, v. 8, n. 1, p. 1-7, 2014.

MORAES FILHO, M. A. P.; ARAÚJO, M. L. C. Os novos parâmetros internacionais do desenvolvimento sustentável e seus reflexos nas compras públicas brasileiras. **Revista Controle: Doutrinas e artigos**, v. 15, n. 2, p. 73-102, 2017.

PAAGMAN, A. *et al.* An integrative literature review and empirical validation of motives for introducing shared services in government organizations. **International Journal of Information Management**, v. 35, n. 1, p. 110-123, 2015.

PARACÊNCIO, E. S. Qualificação e profissionalização das compras governamentais [Entrevista]. **Portal L&C**, jan. 2018.

SILVA, R. C. Gestão estratégica e governança nas licitações. *ENAP: fórum de discussões sobre compras públicas*. [Entrevista]. **ENAP**, out. 2017a.

SILVA, R. C. Compras públicas sustentáveis: uma experiência compartilhada. **Síntese: Revista do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro**, v. 12, p. 12, 2017b.

SMART, A.; DUDAS, A. Developing a decision-making framework for implementing purchasing synergy: a case study. **International Journal of Physical Distribution and Logistics Management**, v. 37, n. 1, p. 64-89, 2007.

TEIXEIRA, H. J.; PRADO FILHO, L. P.; SILVA, F. N. Concentração de compras e melhoria da qualidade do gasto público no Brasil. *In: CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA, 8., Brasília. Anais [...]*. Brasília: CONSAD, 2015. p. 1-31. Disponível em: <http://banco.consad.org.br/handle/123456789/1222>. Acesso em: 18 set. 2017.

TERRA, A. C. P. **Compras públicas inteligentes: um modelo de análise estratégica para a gestão das compras públicas – estudo de caso do Instituto do Meio Ambiente e dos Recursos Hídricos do Distrito Federal.** 2016. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) – Universidade Federal de Goiás, Goiânia, 2016.

THAI, K. V. International public procurement: concepts and practices. *In: THAI, K. V. **International Handbook of Public Procurement.*** Boca Raton; Londres; N. York: CRC Press, 2009. p. 1-24.

TRAUTMANN, G.; BALS, L.; HARTMANN, E. Global sourcing in integrated network structures: the case of hybrid purchasing organizations. **Journal of International Management**, v. 15, n. 2, p. 194-208, 2009.

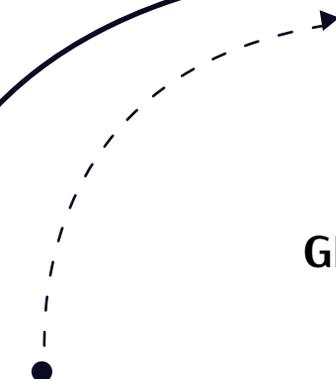
TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO – TCU. **Questionário Perfil Governança das Aquisições – Ciclo 2013 – v1.1.** Brasília: TCU; Secretaria de Controle Externo de Aquisições Logísticas, 2013. Disponível em: <http://portal.tcu.gov.br/comunidades/controlado-externo-das-aquisicoes-logisticas/atuacao/perfil-de-governanca-das-aquisicoes/>. Acesso em: 22 set. 2017.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO – TCU. **Referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública.** Brasília: TCU; Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão. 2014. v. 2.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO – TCU. **Levantamento Integrado de Governança Organizacional Pública - Ciclo 2017**. Brasília: TCU; Secretaria de Controle Externo de Aquisições Logísticas, 2017. Disponível em: <http://portal.tcu.gov.br/governanca/governancapublica/organizacional/levantamento-2017/orientacoes.htm>. Acesso em: 27 nov. 2017.

UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAM – UNDP. **Contract, asset and procurement management**: User guide. 2007.

ZANOTELLO, S. Licitação: principal facilitador de fraudes e edital mal feito. OAB - Seccional Maranhão. [Entrevista cedida a] Milton Júnior. **Jus Brasil**, 2008. Disponível em: <http://oab-ma.jusbrasil.com.br/noticias/102174/licitacao-principal-facilitador-de-fraudes-e-edital-mal-feito>. Acesso em: 9 out. 2016.



GERENCIAMENTO DE PROJETOS

UM MODELO DE PLANEJAMENTO PARA
LICITAÇÕES DE SERVIÇOS NO INSTITUTO
FEDERAL DE SERGIPE – CAMPUS ARACAJU

Maria Carolina Souza de Carvalho
Aline Virgínia Medeiros Nelson

INTRODUÇÃO

Os processos destinados à licitação de bens e serviços fazem parte das atividades consideradas estratégicas de qualquer organização. No caso das instituições públicas, os setores de compras têm por objetivo dotar as atividades finalísticas da estrutura necessária ao seu correto funcionamento. Segundo Dória (2018), a atividade de compras nos órgãos públicos consiste na aquisição de bens e serviços de qualidade, por um preço econômico, com o objetivo de atender as suas necessidades.

Implementado por meio da Lei Nº 10.520/02 e dos Decretos Nº 5.450/05 e Nº 10.024/19, o pregão eletrônico representou tentativa de dotar seus processos de mais agilidade e eficiência, sendo utilizado para a aquisição bens e serviços que a própria legislação define como “comuns” (ALMEIDA, 2016; DÓRIA, 2018). Em essência, representou grande avanço para o sistema de

compras governamentais ao dotar os processos de mais transparência, ao reduzir seus custos indiretos, riscos de corrupção e ao aumentar a competitividade entre os fornecedores – com repercussão nos preços praticados nas vendas ao Estado, sob o efeito de economia de escala (OLIVEIRA, 2009; ALMEIDA, 2016).

Nesse contexto de inovação, a gestão de projetos apresenta-se como ferramenta a ser explorada pelo gestor público – ante a necessidade de criar e entregar resultados com maior valor agregado à sociedade. Ademais, tem como objetivos promover o aumento da efetividade na comunicação entre as diversas dimensões envolvidas; facilitar o desenvolvimento de compreensão, transparência e colaboração por todos os envolvidos; e, por fim, a satisfação das necessidades envolvidas no projeto (SILVA, 2014; BITTENCOURT, 2014; PROJECT MANAGEMENT INSTITUTE, 2013; VALLE *et al.*, 2014).

Da necessidade de dotar a gestão de projetos de agilidade, desburocratizando-a, surgem os chamados métodos dinâmicos e, dentre eles, destaca-se o Life Cycle Canvas (LCC), modelo visual desenvolvido por Veras (2016). O LCC objetiva a simplificação da gestão de projetos, em razão da apresentação de todas as suas dimensões em uma única tela, auxiliando os gestores em todas as etapas do ciclo de vida dos projetos (MEDEIROS, 2017; MEDEIROS; SILVA, 2017; MEDEIROS; ARAÚJO; SILVA OLIVEIRA, 2018).

Sob essa perspectiva, esclarece-se que o Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Sergipe está vinculado ao Ministério da Educação (MEC), possuindo natureza jurídica de autarquia e autonomia administrativa, financeira, patrimonial, didático-pedagógica e disciplinar. Possui ainda atuação voltada à oferta de educação profissional e tecnológica nas diferentes modalidades de ensino,

com base na conjugação de conhecimentos técnicos e tecnológicos com sua prática pedagógica (INSTITUTO FEDERAL DE SERGIPE, 2017).

O Campus Aracaju está instalado na capital do estado de Sergipe e possui proposta orçamentária anual própria. Consoante dados do Sistema Nacional de Informações da Educação Profissional e Tecnológica (Sistec), no ano letivo de 2018, o campus contou com 5.031 (cinco mil e trinta e um) alunos regularmente matriculados. Sua força de trabalho, até dezembro de 2018, era de 353 (trezentos e cinquenta e três) servidores, dos quais 211 (duzentos e onze) docentes e 142 (cento e quarenta e dois) servidores técnico-administrativos (SIGRH, 2019). A projeção orçamentária estimada para o ano de 2019 é superior a oito milhões de reais, dos quais, quase seis milhões são para manutenção e funcionamento do campus, aquisição de acervo bibliográfico e atividades ligadas a transporte e manutenção de veículos (INSTITUTO FEDERAL DE SERGIPE, 2017), ou seja, atividades diretamente ligadas à atuação da Coordenadoria de Licitações, lócus desta pesquisa.

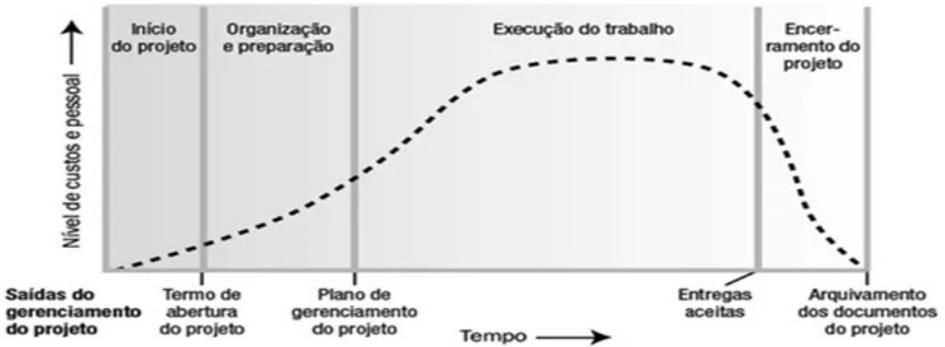


Figura 1 – Ciclo de Vida do Projeto

Fonte: theprojectmanangerr.blogspot.com/2016/02/caracteristicas-do-ciclo-de-vida-do.html

A fim de garantir sua exequibilidade, este trabalho concentrou seus esforços na estruturação das etapas atinentes aos grupos de processos de iniciação e de planejamento do ciclo de vida dos projetos, deduzindo-se, portanto, que as demais etapas corresponderão a oportunidades futuras a ser exploradas. Nessas circunstâncias, o trabalho teve como norteadora a seguinte problemática: como construir um plano de gestão dos processos licitatórios para contratação de serviços – com foco nas fases de iniciação e planejamento?

Assim, o presente estudo teve como objetivo geral a proposição de um plano de gestão dos processos licitatórios para contratação de serviços – com foco nas fases de iniciação e planejamento – do Campus Aracaju do IFS. Oferece, para tanto, modelo genérico coletivamente construído destinado ao planejamento dos certames institucionais. Como forma de subsidiar a construção de resolução satisfatória do objetivo geral, pretendeu-se oferecer resposta aos seguintes objetivos intermediários:

diagnóstico dos principais problemas ou entraves às licitações planejadas para o decorrer do ano; soluções para os principais problemas identificados – observando as barreiras e os facilitadores apontados no diagnóstico prévio; e construção de plano de ações e de gestão de risco às soluções propostas, apresentando-o segundo a metodologia do Life Cycle Canvas (LCC).

REFERENCIAL TEÓRICO

Este tópico tem por finalidade apresentar o referencial teórico que subsidiou a coleta e a análise dos dados para a construção do diagnóstico do modelo atual e a elaboração daquele a ser proposto.

Processos Licitatórios

Por meio da gestão eficiente de bens e serviços, as organizações são capazes de alcançar seus objetivos com mais rapidez, empreendendo, para tanto, menos recursos humanos e financeiros. Inseridas num ambiente político, organizacional e econômico de recorrente instabilidade e crescente cobrança social por transparência e resultados, as organizações públicas devem guiar seus esforços de maneira a imprimir mais efetividade às suas ações, sem, no entanto, olvidar do formalismo requerido aos atos públicos. Assim, a pressão causada pela inserção de novas tecnologias, associada às constantes revisões na legislação, faz com que a gestão pública experimente avanços

significativos em seu objetivo de reduzir custos e agilizar rotinas para compras e contratações públicas.

Nesse processo, apesar dos avanços constatados, ainda prevalece na sociedade as imagens da morosidade e da ineficiência fortemente associadas à gestão pública (CASILAS; CANCINO, 2013). Em seu estudo, Silva e Rocha (2006) realizaram comparativo entre o tempo de duração do pregão eletrônico em três órgãos ligados ao poder executivo federal, constatando que a duração média de um pregão eletrônico é de 68,5 dias, em contraposição aos 42,5 dias aferidos para a modalidade convite, evidenciando reflexo das deficiências estruturais observadas nos setores de compras estudados.

Almeida (2016), em suas conclusões e considerando outros estudos sobre o tema, apontou diversos fatores como possíveis causas para o baixo desempenho do pregão eletrônico no que tange ao aspecto celeridade. Segundo o autor, há a inexistência ou a baixa utilização de sistemas informatizados com capacidade de uniformizar e racionalizar as rotinas – principalmente inerentes à fase interna dos certames – além de entraves, como: o excessivo formalismo e a rigidez dos procedimentos legais; a quantidade de itens licitados em cada processo; a falha de distribuição equitativa dos processos entre os agentes de compras; a frequência de detecção de erros na elaboração de requisições. Acerca deste estudo, deve-se ressaltar que, de maneira geral, aspectos – como a transparência, a competitividade e a economia – proporcionados pelo pregão, sobretudo em sua forma eletrônica, não foram alvo de análise e representam, sem dúvida, grande avanço para a administração pública.

Segundo o TCU (2010, p.135), “os atos de licitação devem obedecer a uma sequência lógica” – após identificação de determinada necessidade a ser atendida até assinatura do respectivo

contrato ou emissão de documento equivalente. Corroborando esse entendimento, o Manual de Licitações da AGU (2014, p. 98) define que o processo administrativo da licitação, qualquer que seja a modalidade, “desenvolve-se por meio de fases: uma interna (preparatória) e outra externa”. Nesse sentido, a fase interna – legalmente fundamentada no art. 38 da Lei Nº 8.666/93 e no art. 3º da Lei Nº 10.520/02 – transcorrerá no âmbito restrito da Administração e tem por objetivo o levantamento das informações necessárias à fixação das normas que disciplinarão a competição e a modelagem da solução contratual compatível com as características e especificações que devem ter o objeto e as condições à sua execução.

Assim, ante a necessidade de observar os diversos normativos delimitadores dos processos licitatórios e os muitos princípios contidos nesses documentos, a gestão de projetos contribuirá – principalmente nas etapas de planejamento e estruturação – para a execução do processo licitatório, inerentes à fase interna, e, ainda, para a coordenação e o monitoramento do cronograma referente às subetapas da fase externa. Nessa esteira, diversos estudos dedicados a aferir a celeridade dos processos licitatórios, realizados nos setores de compras públicas, apontam que, apesar da predominância na utilização do pregão eletrônico, este não tem se traduzido em ganhos de celeridade esperados quando comparadas às demais modalidades legalmente possíveis (ALMEIDA, 2016; CASTRO, 2014; GONÇALVES, 2012; FARIA, 2009; ALMEIDA, 2006).

Projetos e o Life Cycle Canvas (LCC)

Atualmente, as organizações encontram-se imersas na necessidade não apenas de alcançar suas metas e objetivos mas também de, ciclicamente, revê-los. Nesse sentido, a gestão de projetos é apresentada como ferramenta capaz de racionalizar recursos e contribuir para a melhoria dos resultados organizacionais, por meio do foco na aproximação, no que foi planejado e na missão organizacional.

Para tanto, Oliveira (2009, p. 19) ressalta que a gestão de projetos necessita considerar a capacidade de integração dos sistemas e subsistemas por parte da organização integradora, sendo nessa capacidade que reside o cerne da questão na produção de resultados. No que atina ao setor público, Clemente e Fernandes (2002) entendem que os projetos devem visar à produção de bens e/ou serviços que representem uma diferença positiva na relação com a sociedade. Não obstante, ao mesmo tempo que a melhoria na prestação do serviço público se faz necessária, as dificuldades na adoção de um modelo de gestão que proporcione tal avanço têm constantemente desafiado os gestores públicos.

Nesse contexto, a busca pelo efetivo gerenciamento e controle das ações organizacionais reflete a necessidade de minimizar, ou mesmo evitar, retrabalhos, falhas de comunicação e a descoordenação das atividades a fim de proporcionar melhor resposta da Administração à sociedade. Por fim, considerando a lição trazida por Kerzner (2017), muitas das dificuldades enfrentadas decorrem da não utilização de uma metodologia de gestão de projetos adequada ao contexto organizacional. Desse modo, ratifica-se que o emprego da metodologia correta melhorará a performance durante a execução do projeto, criando condições para o aumento da confiança da sociedade.

Corroborando esse entendimento, Rabechini Júnior e Carvalho (2009) preconizam que a crença de que um único método pode se ajustar a todos os tipos de empreendimentos e organizações tem conduzido a altas taxas de insucesso e descontentamento com a ferramenta de gestão de projetos (PATAH; CARVALHO, 2016). Assim, ganha relevo a análise do ambiente no qual o projeto será desenvolvido ante a necessidade de flexibilizar, ou não, as metodologias de gestão de projetos, ressaltando a importância de simplificá-la em alguns contextos.

Destaca-se, assim, a importância das tipologias e classificações que permitam reconhecer e interpretar as características dos projetos, contingenciando sua abordagem às necessidades e peculiaridades presentes. Nesse sentido, Cavalcanti e Silveira (2016) propuseram uma matriz de riscos na gestão de projetos, também considerando as dimensões apontadas por Maximiano (2014), no entanto, tornando tal classificação mais didática.

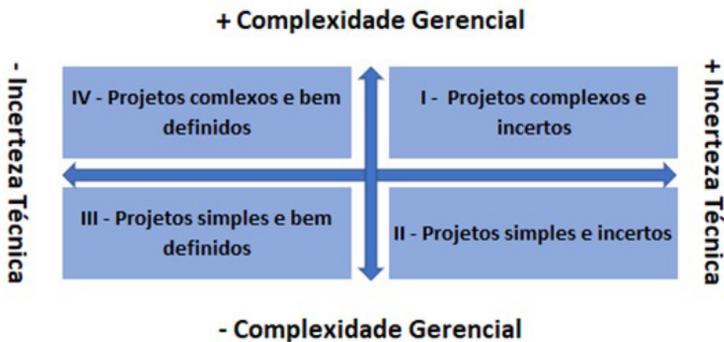


Figura 2 – Classificação de projetos quanto ao grau de incerteza e complexidade
Fonte: Cavalcanti e Silveira (2016, p. 6).

A complexidade abordada pelos autores diz respeito à dificuldade de gestão do projeto, a exemplo da dependência de fornecedores externos e atores que podem expressar visões conflituosas. Por sua vez, a incerteza corresponde à dimensão técnica do projeto, ou seja, ao seu grau de dificuldade, de inovação envolvido e à estabilidade de seus objetivos. Da classificação trazida por Cavalcanti e Silveira (2016), resultam o Quadro 1 a seguir explicitado.

I	Projetos complexos e incertos: estariam assim classificados aqueles cujo arcabouço técnico ainda não é completamente conhecido e, portanto, este precisa ser desenvolvido especificamente para o projeto. Somado a isso está a presença de grande número de atores envolvidos, de atividades concorrentes e de diversos produtos intermediários.
II	Projetos simples e incertos: correspondem a projetos de baixa incerteza do ponto de vista gerencial e com objetivos, escopo e/ou solução indefinidos ou desconhecidos.
III	Projetos simples e bem definidos: de baixa complexidade gerencial e com objetivos, escopo e/ou solução técnica bem definidos.
IV	Projetos complexos e bem definidos: considerados complexos, mas que possuem objetivos, escopo e solução técnica bem definidos.

Quadro 1 – Classificação de projetos quanto a seu grau de complexidade

Fonte: Elaborado com base em Silveira e Cavalcanti (2016).

No âmbito da administração pública, o projeto pode ser classificado sob a perspectiva da natureza do produto (bem ou serviço) e de sua destinação (gratuito ou não ao mercado) (CLEMENTE; FERNANDES, 2002). Outra classificação apontada diz respeito à natureza do cliente, se interno ou externo. Ao considerar a administração pública, percebe-se ser

plenamente possível a conjugação das duas classificações no âmbito da mesma organização. Ademais, os projetos públicos podem ainda ser classificados quanto a seu viés estratégico, ou seja, sua capacidade de impacto para a concretização dos objetivos constantes de seus planos diretores.

Assim, demonstra-se a importância de, em ambientes nos quais são desenvolvidos de maneira concomitante diversos projetos, devem-se classificá-los de modo a possibilitar a categorização quanto ao grau de prioridade, de incerteza, montante de recursos envolvidos ou nível do resultado estratégico esperado. Isso posto, a correta classificação dos projetos pode sugerir uma abordagem mais adequada à sua gestão (CAVALCANTI; SILVEIRA, 2016).

A fim de aprofundar conhecimento acerca do tema e de adotar o modelo que mais bem se adaptasse às peculiaridades do locus estudado, esta pesquisa realizou análise entre quatro modelos de gestão de projetos (PMBok, PRINCE2, PMCANVAS e LCC), estabelecendo como critérios comparativos a forma como cada um aborda as dez dimensões estruturantes do PMBoK. Procedida à análise dos modelos, observou-se que o LCC apresentou proposta mais aderente à concepção deste trabalho e ao contexto organizacional, uma vez que conjuga princípios do PMBoK, congregando-os a fundamentos de flexibilização, agilidade, adaptabilidade, promovendo a avaliação contínua de resultados. Conseqüentemente, o principal ganho desse modelo consiste na possibilidade de gerenciar todas as fases ou etapas, incorporando sistematicamente as possíveis mudanças ocorridas durante o ciclo de vida do projeto (VERAS, 2016; MEDEIROS, 2017).

Segundo Veras (2016), o LCC traz em sua essência dois aspectos que o diferenciam de outras metodologias, quais

sejam: a) a dinamicidade associada à ideia de flexibilidade e a adaptação a ambientes complexos e ágeis (MEDEIROS, 2017; EDER *et al.*, 2015; PEREIRA, 2007), além de atentar para o registro das mudanças ocorridas no decorrer do projeto (VERAS, 2016); e b) a promoção de avaliação contínua de desempenho das etapas ou processos em razão da criação de quadro para aferição de indicadores utilizados nas etapas de execução, monitoramento e controle do projeto, reforçando os esforços para avaliação contínua das etapas (VERAS, 2016; MEDEIROS, 2017).

Portanto, justifica-se a escolha deste modelo em razão de necessidades como: buscar o atendimento ao arcabouço legal e ao formalismo que se vinculam à administração pública; e, ainda, proporcionar maior celeridade e colaboratividade no planejamento dos processos licitatórios em ambiente em que predomina a dinamicidade. Assim, a proposta apresentada pelo guia da PMI, apesar de mostrar-se mais completa, revelou-se, na mesma medida, complexa e burocrática, comprometendo aspectos como celeridade, flexibilidade e, em última instância, a própria exequibilidade dos processos.

METODOLOGIA

O presente trabalho consistiu na elaboração de projeto a fim de subsidiar a adoção de modelo de gestão para licitações desenvolvido no âmbito da Coordenadoria de Licitações do IFS – Campus Aracaju. Considerando que o objetivo reside em identificar e analisar a possibilidade de planejamento dos processos licitatórios à luz dos conceitos da gestão de projetos,

é possível classificar esta pesquisa como qualitativa, de cunho descritivo e abordagem bibliográfico-documental.

Buscando assegurar a exequibilidade, optou-se por restringir o universo da pesquisa à Coordenadoria de Licitações (Colic) do IFS – Campus Aracaju. A escolha desse ambiente deu-se em razão da acessibilidade geográfica e das informações necessárias ao estudo e da lotação da pesquisadora – servidora do Campus, com exercício da Coordenadoria de Contratos e atuando como pregoeira junto à Coordenadoria de Licitações. Por fim, em razão da característica da pesquisa, a amostra foi definida como não probabilística e por afinidade, adotando-se como grupo pesquisado todos os servidores que compõem o setor em tela, bem como a Coordenadoria de Contratos.

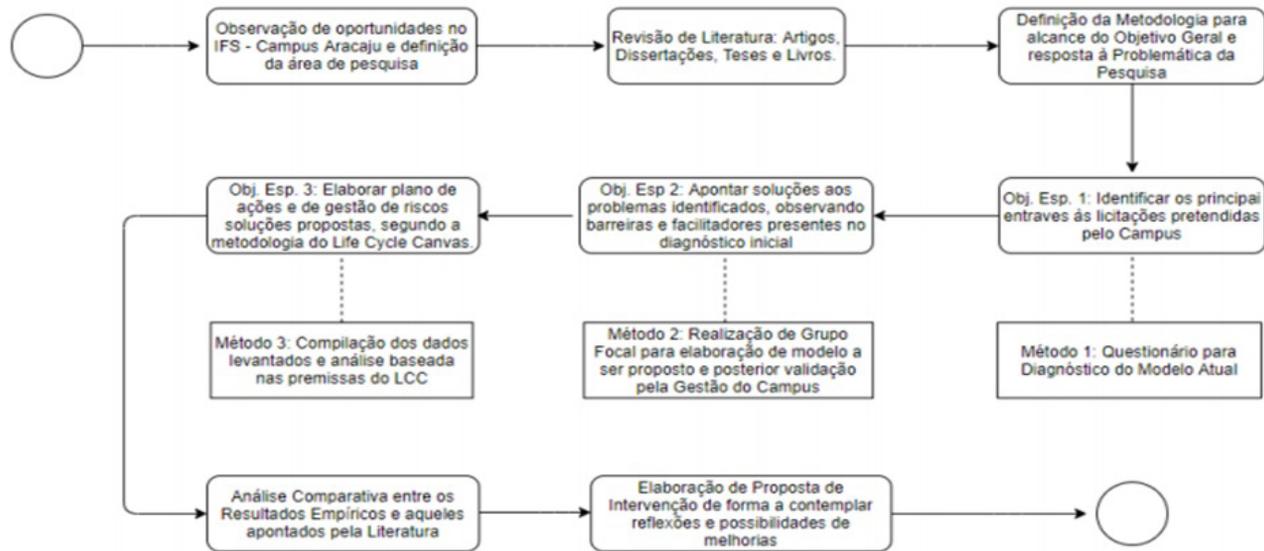


Figura 3 – Delineamento da Pesquisa

Fonte: Elaborado pela autora (2018).

Conforme verificado na Figura 3, com a intenção de subsidiar resposta aos objetivos específicos deste estudo, buscou-se realizar diagnóstico ambiental da Colic, utilizando, para tanto, as premissas de construção SWOT¹ e as dimensões estruturadoras da gestão de projetos do LCC. Nesse caso, os servidores dos dois setores (Colic e COC) representam o universo deste estudo e suas respostas compuseram o material utilizado para elaboração do diagnóstico do modelo atual.

Para a execução dessa etapa, foi estruturado instrumento, sob a forma de questionário, em que foram observadas as dimensões estruturadoras do Life Cycle Canvas e o arranjo organizacional vigente. A tabulação desses dados, em razão do tamanho do grupo amostral, foi realizada com a elaboração de quadro, no qual foram utilizadas as alternativas mais apontadas, segundo fins não estatísticos e de acordo com critérios de classificação e construção da matriz SWOT. Assim, com base na análise final de cada dimensão, foi possível traçar um panorama dos procedimentos atualmente adotados no âmbito das licitações do IFS – Campus Aracaju.

Posteriormente, quando da estruturação do modelo proposto, por meio do resgate dos fatores apontados no modelo atual, intentou-se oferecer soluções aos principais problemas diagnosticados, baseando-se nos princípios da gestão de projetos. Para tanto, foram utilizados os pontos diagnosticados no modelo atual e os princípios da gestão de projetos, de maneira que a

1 A Matriz SWOT corresponde à ferramenta para verificação do posicionamento estratégico num determinado cenário ou ambiente, podendo ser utilizada como base para a gestão e o planejamento organizacional (NUNES; CAVIQUE, 2014). De acordo com Cruz *et al.* (2017), ferramentas como a análise SWOT (Strengths = forças, Weaknesses = fragilidades, Opportunities = oportunidades, Threats = ameaças) evidenciam e possibilitam a análise de fatores capazes de impactar as atividades desenvolvidas.

construção do modelo proposto foi precedida da realização de grupos focais, nos quais servidores apresentaram contribuições para a melhoria daqueles aspectos considerados deficitários.

Como produto dessa dinâmica, foi estruturado modelo genérico de plano para gestão dos processos licitatórios do Campus, cuja construção coletiva obedece aos estágios de iniciação e planejamento do ciclo de vida do projeto e à legislação disciplinadora em cada caso. Após sua validação pelo grupo da pesquisa, ocorreu sua apresentação à gestão do campus e ao responsável pela Colic para validação.

Ao final dessa etapa, foi elaborada proposta de intervenção na qual foram evidenciados os possíveis ganhos na adoção de uma política de gestão de seus processos licitatórios baseada na gestão de projetos, seus objetivos e fatores críticos. Utilizou-se, para tanto, a comparação entre as informações colhidas no diagnóstico do modelo corrente, as sugestões apontadas no modelo proposto e aquelas indicadas na literatura.

DIAGNÓSTICO DO MODELO ATUAL

Conforme dito anteriormente, os dados para construção deste diagnóstico foram obtidos por meio da aplicação de questionário estruturado segundo as dimensões adotadas pelo Guia PMBoK, e alicerçantes do Life Cycle Canvas. Para a organização dos dados, com o auxílio da ferramenta de SWOT Análise, foram construídas matrizes de classificação para as respostas obtidas em cada questão e, assim, restaram evidenciados os gargalos presentes no modelo atual.

Justificativas	Produto	Partes Interessadas	Premissas	Riscos
Objetivos	Requisitos	Comunicações	Entregas	Custos
Benefícios	Restrições	Equipe	Aquisições	Tempo

Figura 4 – Dimensões abordadas nas etapas de iniciação e planejamento de projetos no LCC

Fonte: Veras (2016, p. 171).

A disposição das etapas do ciclo de vida dos projetos, nos termos pretendidos, visa permitir a percepção dos principais óbices existentes na metodologia atualmente adotada e, ainda, possibilitar sua comparação com o modelo proposto.

Etapa de iniciação

Assim, no que é afeto à dimensão de iniciação, no âmbito da Colic, foram propostas 4 (quatro) assertivas que visavam conhecer o estágio de evolução atual quanto ao desenvolvimento do termo de abertura do projeto e à identificação de partes interessadas.

Pontos Fortes	Pontos Fracos
<ul style="list-style-type: none"> • O Campus possui formulários oficiais para delimitação temporal de seu início, contemplando informações mínimas à abertura do processo • Identificação primária das partes interessadas no processo licitatório no formulário do Documento de Formalização da Demanda (DFD) 	<ul style="list-style-type: none"> • Inexistência de planejamento interno para gestão dos processos licitatórios • Alta incidência de erros ou insuficiência de informações nos formulários para especificação dos itens pretendidos • Falta de padronização da instrução processual

Oportunidades	Ameaças
<ul style="list-style-type: none"> • Aprofundamento das informações contidas nos documentos que representam o termo utilizado para abertura do processo 	<ul style="list-style-type: none"> • Precariedade do planejamento de compras • Aquisição de itens em desconformidade com a necessidade do solicitante e institucional

Quadro 2 – Matriz SWOT das atividades compatíveis com os processos de iniciação do projeto

Fonte: Elaborado pela autora (2018).

Corroborando os achados acima, Dória (2018) observou o despreparo dos requisitantes e a falta de capacitação quando do preenchimento do Documento da Formalização de Demanda (DFD). Por sua vez, Castro (2014) e Gonçalves (2012), em suas respectivas pesquisas, observaram a existência de contextos semelhantes ao observado na Colic, sendo classificados como falhas operacionais.

No atinente ao ambiente externo, a título de oportunidade, foi observada a possibilidade de aprofundamento das informações já contempladas atualmente no DFD, entendidas como um ponto de partida já consolidado à normatização institucional. Quanto ao plano das ameaças, a precariedade do planejamento das compras e a superficialidade das informações disponíveis, sob uma perspectiva macro, representam limitações capazes de comprometer questões importantes como qualidade, custo, tempo e viabilidade do processo licitatório. Tais constatações encontram-se albergadas no trabalho de Dória (2018, p. 89), quando esta observa a “inexistência de matriz ou outro modelo metodológico que discrimine as prioridades de compra”. Silva e Rocha (2006), por seu turno, abordaram esse tema evidenciando a existência de mecanismos internos capazes de subsidiar a tomada de decisão por parte dos gestores em cada caso.

Etapa de planejamento

O planejamento busca definir os objetivos e planejar ações e atividades importantes ao alcance destes, segundo o escopo do projeto (VERAS, 2016). Conforme Medeiros (2017), essa etapa é considerada das mais importantes da gestão de projetos, uma vez que estrutura o gerenciamento para as etapas seguintes – execução e controle – cabendo ao gerente de projetos a sua construção.

Escopo, gerenciamento de tempo e de custos dos processos

A dimensão do escopo do projeto relaciona-se à definição e ao controle daquilo que faz ou não parte do projeto – a exemplo da justificativa para sua realização, dos objetivos e benefícios esperados, bem como dos produtos, requisitos e suas restrições (VERAS, 2016). Para o PMI (2013), o gerenciamento do tempo se refere ao dimensionamento dos processos do projeto a fim de assegurar a pontualidade do seu termo. Para Veras (2016, p. 175), as atividades envolvidas são: “planejar o gerenciamento do cronograma, definir e sequenciar as atividades, estimar os recursos necessários, estimar a duração das atividades e desenvolver o cronograma”.

Por seu turno, a gestão dos custos de um projeto guarda relação com atividades de planificação, elaboração de estimativas, orçamentos, financiamento e controle dos custos, de forma a possibilitar que o projeto possa ser concluído de acordo com o orçamento estimado e aprovado (VERAS, 2016). No que atina às dimensões acima, para delineamento do modelo de

gestão atualmente adotado, foram propostas assertivas que versavam sobre os temas para classificação das potencialidades e ameaças que permitiram a construção da matriz apresentada no Quadro 3 a seguir.

Dimensão	Pontos Fortes	Pontos Fracos
Escopo	<ul style="list-style-type: none"> • Elaboração de Edital e observação às normas técnicas e legais exigidas • Capacidade e disponibilidade para orientação técnica aos solicitantes • Projeto Edital Eficiente, parceria com AGU para análise jurídica dos processos 	<ul style="list-style-type: none"> • Insuficiência de informações contidas no documento de abertura do processo para delimitação do escopo
	Oportunidades	Ameaças
	<ul style="list-style-type: none"> • Aperfeiçoamento do Projeto Edital Eficiente • Aprimoramento dos documentos para formalização de necessidades 	<ul style="list-style-type: none"> • A imprecisão das informações técnicas e legais fornecidas pelo solicitante • Falta de capacidade dos solicitantes para a correta especificação dos itens pretendidos

Tempo	Pontos Fortes	Pontos Fracos
	<ul style="list-style-type: none"> • Capacidade técnica da equipe para definição e sequenciamento de cada atividade do processo • Existência de listas de verificação para instrução processual (Projeto Edital Eficiente) 	<ul style="list-style-type: none"> • Inexistência de mapeamento das atividades envolvidas • Inexistência de cronograma dos processos • Inexistência de definição e da duração das atividades envolvidas na fase interna das licitações
	Oportunidades	Ameaças
	<ul style="list-style-type: none"> • Aprimoramento das listas de verificação, de forma a contemplar todas as atividades do processo • Criação de indicadores de desempenho para os processos 	<ul style="list-style-type: none"> • Inexistência de planejamento quanto aos recursos (humanos, logísticos e de infraestrutura) necessários a cada etapa do processo • Inexistência de indicadores do tempo médio gasto em cada pregão
Custos	Pontos Fortes	Pontos Fracos
	<ul style="list-style-type: none"> • Compilação de diversos pedidos correlatos para realização de um único certame 	<ul style="list-style-type: none"> • Baixa capacidade de atração de fornecedores em razão do baixo quantitativo e dos valores estimados para os itens • Dificuldade na obtenção de orçamentos para composição de estimativas de preços em razão de desinteresse por parte dos fornecedores locais
	Oportunidades	Ameaças
	<ul style="list-style-type: none"> • Fortalecimento das licitações conjuntas como medida para melhorar a relação custo versus benefícios dos processos conjuntos • Utilização de preços de referências fornecidos pelos cadernos do MPOG 	<ul style="list-style-type: none"> • Desconhecimento do custo médio dos processos para a instituição • Ausência de análise de viabilidade processual

Quadro 3 – Matriz SWOT das dimensões de gerenciamento de custos.

Fonte: Elaborado pela autora (2019).

No que diz respeito ao desenho do escopo, apontamentos semelhantes aos encontrados foram observados nos estudos realizados por Dória (2018), Castro (2014) e Gonçalves (2012). A falta de atenção na elaboração de documentos importantes é percebida desde as fases iniciais do ciclo do processo de compras – a especificação dos itens pretendidos, em razão do despreparo e de falta capacitação dos solicitantes quando do preenchimento dos documentos de formalização para abertura do processo de compras (DÓRIA, 2018).

Quanto aos processos de gerenciamento do tempo do projeto, as constatações alcançadas nesse tópico guardam estreita relação com as conclusões de Dória (2018), a saber: inexistência de mapeamento para processos, rotinas e procedimentos, ausência de indicadores de desempenho processuais e organizacionais. Por sua vez, o panorama traçado no item referente aos custos dos processos também se mostra aderente às conclusões apontadas por Dória (2018) quanto à precariedade no planejamento das aquisições e à repetição de contratações idênticas ou similares. Nesse sentido, o baixo interesse na elaboração de orçamentos por parte dos fornecedores locais foi revelado nas conclusões de Castro (2014).

Gerenciamento da qualidade, dos recursos humanos e das comunicações

Para o PMI (2013), o gerenciamento da qualidade alude ao planejamento de processos e atividades da organização ou do setor executor capaz de determinar as políticas de qualidade, os objetivos e as responsabilidades com o fito de assegurar que a entrega final satisfaça e justifique as necessidades para as

quais foi empreendido. Tais processos buscam fornecer uma visão geral acerca de processos como: gerenciamento, garantia e controle da qualidade.

Ainda consoante o guia acima, o gerenciamento dos recursos humanos envolve processos ou atividades que organizam, gerenciam e guiam a equipe envolvida no projeto. Ressaltando, ainda, que a equipe é inequivocamente dos mais importantes recursos da organização e, uma vez que projetos são em essência empreendimentos humanos, gerir tal recurso representa fator crítico para o sucesso de qualquer projeto (SILVEIRA; CAVALCANTI, 2016).

Por seu turno, a gestão das comunicações refere-se ao processo responsável pelo desenvolvimento do plano e de abordagem de comunicação baseado nas necessidades de informações das partes interessadas e nos ativos organizacionais, de modo a responder às necessidades de forma adequada (VALLE *et al.*, 2014). O Quadro 4, a seguir, irá detalhar essa matriz.

Dimensão	Pontos Fortes	Pontos Fracos
Qualidade	<ul style="list-style-type: none"> • Existência dos pareceres orientativos da Procuradoria Federal atuante junto ao IFS • Experiência e conhecimento técnico de membros da equipe do setor de compras 	<ul style="list-style-type: none"> • Inexistência de mapeamento de processos e atividades acarretando retrabalhos e dificultando a análise jurídica do processo • Necessidade de constante atualização de estimativa de preços • Desarticulação entre os anexos do edital e as atividades de gestão e fiscalização do contrato • Superficialidade na descrição técnica dos itens • Inexistência de indicadores de qualidade dos processos
	Oportunidades	Ameaças
	<ul style="list-style-type: none"> • Aperfeiçoamento dos mecanismos de controle da qualidade dos serviços contratados e aquele efetivamente prestado • Aperfeiçoamento das especificações técnicas, diminuindo as subjetividades interpretativas das descrições 	<ul style="list-style-type: none"> • Frequente fragmentação da equipe de trabalho, em razão da alta rotatividade no setor • Ausência de consulta aos agentes envolvidos no pós-compra quando da elaboração dos estudos que embasam o processo licitatório

Recursos Humanos	Pontos Fortes	Pontos Fracos
	<ul style="list-style-type: none"> • Conhecimento sobre a realidade dos diversos setores institucionais • Facilidade na comunicação com o solicitante 	<ul style="list-style-type: none"> • Alta rotatividade de servidores na COLIC • Desmotivação • Subaproveitamento da força de trabalho • Reiterada necessidade de capacitação inicial da força do trabalho sem aprofundamento nos temas • Diferença entre a lotação e o exercício real dos servidores
	Oportunidades	Ameaças
	<ul style="list-style-type: none"> • Levantamento das necessidades de capacitação • Definição das competências requeridas 	<ul style="list-style-type: none"> • Inexistência de mapeamento de competências • Dificuldades na retenção de talentos
Comunicações	Pontos Fortes	Pontos Fracos
	<ul style="list-style-type: none"> • Agilidade da comunicação pela existência de grupos informais entre os servidores 	<ul style="list-style-type: none"> • Dispersão dos pregoeiros pelos Campus • Baixa efetividade na comunicação entre pregoeiro e solicitante • Ausência de estratégias formalizadas para comunicação entre os diversos agentes interessados nos processos
	Oportunidades	Ameaças
	<ul style="list-style-type: none"> • Ações que estimulem o fortalecimento das relações existentes • Institucionalização de canais de comunicação no âmbito dos processos 	<ul style="list-style-type: none"> • Morosidade na execução dos processos • Falhas na execução processual • Desgaste nas relações interpessoais

Quadro 4 – Matriz SWOT das dimensões de gerenciamento da qualidade, dos recursos humanos e das comunicações

Fonte: Elaborado pela autora (2019).

Em relação às informações apuradas na dimensão qualidade, estas corroboram os achados de Dória (2018) ao apontar a existência de pontos nevrálgicos – a exemplo da precariedade do planejamento, da ausência de padronização e dos fluxos procedimentais institucionalizados, de mapeamento dos processos e de indicadores de desempenho, além da falta de integração entre setores e falha nas especificações dos itens pretendidos. Situações semelhantes foram descritas por Almeida (2016) e Castro (2014) que classificaram tais aspectos como falhas operacionais, episódios de erro ou superficialidade de preenchimento de documentos, acarretando retrabalho aos atores de compras.

As constatações que emergiram da análise da dimensão recursos humanos ratificam estudos anteriores – a exemplo da falta de equidade na distribuição dos processos de compras (GONÇALVES, 2012; ALMEIDA, 2016), da rotatividade e má distribuição de servidores (DÓRIA, 2018) e do consequente baixo conhecimento técnico da equipe de compras (ALMEIDA, 2016; DÓRIA, 2018). No tocante à dimensão comunicação no projeto, as constatações foram parcialmente abordadas na pesquisa desenvolvida por Dória (2018), quando a autora relata situações como precariedade do planejamento e falta de integração entre os setores.

GERENCIAMENTO DOS RISCOS E DAS PARTES INTERESSADAS

De acordo com Silveira e Cavalcanti (2016), a própria definição de projeto pressupõe a busca por um resultado, e dadas as características de cada projeto, seus riscos também possuem particularidades, em maior ou menor grau. Segundo Valle *et al.* (2014),

conhecer o objetivo dos diversos atores interessados é primordial para a viabilidade do projeto. Nesse sentido, o alinhamento entre os objetivos de cada parte, o plano estratégico institucional e a gestão das mudanças buscam oportunizar que estas aconteçam, uma vez que possuem papel de destaque no sucesso do projeto.

Dimensão	Ponto Forte	Ponto Fraco
Riscos	<ul style="list-style-type: none"> • Conhecimento técnico da equipe na identificação de fatores de risco • Possibilidade de troca de experiências intra e intersetores de compras do IFS 	<ul style="list-style-type: none"> • Inexistência de mapeamento de riscos das atividades • Ausência de análise de impacto, gestão e resposta formalizada aos riscos
	Oportunidade	Ameaça
	<ul style="list-style-type: none"> • Sensibilidade da gestão a esse tema • Criação de setor ligado à Prodin para aprofundamento de estudos sobre o tema • Determinações trazidas pela Instrução Normativa Nº 5/2017 	<ul style="list-style-type: none"> • Cultura organizacional avessa a mudanças
Partes Interessadas	Ponto Forte	Ponto Fraco
	<ul style="list-style-type: none"> • Capacidade de identificação das partes interessadas na contratação 	<ul style="list-style-type: none"> • Dificuldade na manutenção da participação ativa dos diversos atores envolvidos (nível de engajamento)
	Oportunidade	Ameaça
	<ul style="list-style-type: none"> • Apoio da gestão do Campus para sensibilização dos agentes interessados na contratação 	<ul style="list-style-type: none"> • Baixo nível de controle do engajamento das partes interessadas em sede de manifestação em Intenção de Registro de Preços (IRP) por outros órgãos.

Quadro 5 – Matriz SWOT das dimensões de gerenciamento de riscos e das partes interessadas

Fonte: Elaborado pela autora (2019).

Tal qual no diagnóstico acima, os estudos de Santos *et al.* (2011) apontam que, nas etapas iniciais, há a aprovação das requisições de compras e dos projetos básicos ou termos de referências, com mais potencial quanto aos fatores de risco, uma vez que impactarão as subsequentes. Uma constatação versou sobre a necessidade de capacitar e atualizar constantemente os agentes públicos envolvidos nos processos de compras. Na esteira do apontado e com lastro na matriz acima, pode-se inferir que cada uma das características deficitárias corresponde, em essência, a um risco a ser combatido.

Considerando os processos para gerenciamento das partes interessadas, os respondentes consideraram ponto forte a capacidade de identificação desses atores (solicitantes, patrocinador, fornecedores) em razão das informações nos documentos iniciais (DFD) e da composição da estimativa de preços do processo. No entanto, foi apontada como deficiência interna a dificuldade na manutenção do engajamento ativo pelos solicitantes.

No referente ao ambiente externo, o baixo nível de controle do engajamento de órgãos ou unidades externas – como partes interessadas – no caso de compras compartilhadas e a necessidade de elaboração de estratégias de mobilização emergiram como fatores de ameaça a ser trabalhados pelo Campus. As constatações acima ratificam os achados de Dória (2018), uma vez que a autora destaca a falta de integração e de comunicação entre os diversos setores e unidades de compras.

Nesse sentido, ante a amplitude dos gargalos emergidos da análise do modelo atual e com vista a manter a exequibilidade da pesquisa e possibilitar o atendimento a um de seus objetivos específicos, os entraves a ser abordados serão: a inexistência de plano interno para gestão de processos licitatórios; a ocorrência

de falhas na descrição técnica inicial dos itens; a desarticulação entre o edital e seus anexos e os atores envolvidos; e o baixo engajamento dos solicitantes no decorrer do processos licitatório.

PLANEJAMENTO DE PROCESSOS LICITATÓRIOS COM BASE NO LIFE CYCLE CANVAS

A apresentação sintética do Termo de Abertura (TAP) e do Plano de Gerenciamento do Projeto (PGP), estruturada em telas, intenciona proporcionar à equipe uma visão rápida e sucinta do escopo do projeto, seu delineamento e possíveis desdobramentos, com o objetivo de posicionar os envolvidos na linha do tempo do processo. Para a consolidação do modelo proposto, intentou-se a construção coletiva de soluções por meio do estímulo à chamada tempestade de ideias, considerando não apenas as propostas do mercado mas também os gargalos identificados na gestão diária de contratações similares ou experienciadas, consoante a vivência técnica do grupo.

Termo de Abertura do Projeto (TAP)

No contexto desta pesquisa, o Termo de Abertura do Projeto, apêndice D, teve sua estruturação a partir da existência de gargalos e da perspectiva da superação destes, por meio da construção coletiva de documentos que contemplem a expertise de cada ator envolvido no processo de contratação pretendido pelo Campus. Nesses termos, a justificativa para a mudança do

status atual, conforme constatado na coleta dos dados apresentados na seção anterior, reside em elementos como: a histórica ocorrência de falhas na especificação técnica dos itens; a desarticulação entre os documentos reguladores da contratação e a atuação dos atores na gestão e fiscalização contratual; e a percepção de baixo engajamento dos atores ou setores demandantes durante todo o andamento dos processos licitatórios.

Convém esclarecer que, conforme pode ser verificado, da ferramenta acima foram suprimidos os campos referentes a *Where?* (Onde?) e *How much?* (Quanto?), visto que o grupo amostral considerou tais dimensões pouco relevantes aos processos, uma vez que, via de regra, os processos são planejados e executados no âmbito da Coordenadoria de Licitações e utilizam recursos institucionais pré-existentes, não envolvendo a aquisição de bens ou de recursos humanos externos ao Campus. Em contrapartida, a amostra reconheceu a carência e a necessidade de aprofundamento da compreensão dos fatores de custo de cada processo. Consoante um dos Diretores participantes do grupo focal, não apenas o Campus mas também a administração pública em geral têm pouco ou nenhum conhecimento acerca dos seus custos, o que dificulta a tomada de decisão.

Objetivando ilustrar a construção do TAP, segundo as orientações acima, a pesquisa retornou os resultados a ser dispostos no Quadro 6.

Metodologia do Projeto	Descrição
Restrições	<ul style="list-style-type: none"> • As atividades de construção do plano deverão: a) ser elaboradas em até três manhãs; b) observar experiências anteriores em contratações similares, de maneira que o planejamento seja constantemente atualizado; c) observar os dispositivos legais disciplinadores da matéria • O plano, produto deste projeto, será submetido à aprovação das Diretorias de Administração e Geral do Campus Aracaju
Premissas	<ul style="list-style-type: none"> • A gestão do processo licitatório é de competência da Coordenadoria de Licitações, que indicará o pregoeiro responsável pela execução do certame • Qualquer alteração no escopo do processo será, de imediato, solicitada à Coordenadoria de Licitações e/ou ao pregoeiro, que decidirão acerca da viabilidade da mudança pretendida • Todas as informações necessárias à contratação constarão dos artefatos iniciais e, em caso de demandas conflitantes, a Colic deliberará a respeito junto à Administração e/ou ao setor demandante • O processo licitatório e a gestão da contratação dele resultante observarão, na íntegra, o edital e seus anexos e a legislação sobre o tema
Riscos	<ul style="list-style-type: none"> • Indefinição quanto às prioridades de contratação pelo Campus Aracaju • Falha na definição do objeto constante dos artefatos do processo (IN nº 5/2017) • Perda de interesse do solicitante na contratação (abandono do processo) • Forte discrepância entre os valores utilizados na elaboração da estimativa de preços da contratação • Déficit quantitativo e qualitativo de pregoeiros disponíveis no Campus • Demora na análise jurídica do processo licitatório • Demora para confirmação, por parte do contratado, do recebimento da Nota de Empenho/Termo de Contrato

Metodologia do Projeto	Descrição
Estrutura Analítica do Projeto (EAP)	<ul style="list-style-type: none"> 1 – Pré-certame <ul style="list-style-type: none"> 1.1 Recebimento e conferência dos documentos iniciais do processo 1.2 Realização de estimativa de preços da contratação 1.3 Análise de viabilidade da contratação e definição da modalidade de compra 1.4 Codificação da despesa (compra tradicional) e pré-empenho 1.5 Confeção de minuta de Edital 1.6 Análise Jurídica pela Procuradoria Federal/IFS 2 – Certame <ul style="list-style-type: none"> 2.1 Adequação do processo às recomendações da Procuradoria Federal/IFS 2.2 Realização do Certame 3 – Pós-Certame <ul style="list-style-type: none"> 3.1 Classificação da Proposta 3.2 Codificação da Despesa (SRP) e Emissão de Empenho 3.3 Celebração contratual

Quadro 6 – Descrição do método para elaboração do TAP

Fonte: Elaborado pela autora (2018).

O resultado encontrado demonstrou que os processos, no âmbito do Campus, duram atualmente cerca de noventa e um dias úteis, o que equivale a quatro meses e quinze dias, aproximadamente, entre o recebimento dos documentos iniciais e a celebração do contrato, em contraposição aos 59 dias apontados por Almeida (2016) e mais destoante ainda ao considerar os 47 apontados por Castro (2014). De acordo com o diagnóstico atual, o tempo despendido em cada etapa é justificado pela existência de gargalos, como padronização na instrução processual, insuficiência de informações necessárias ao andamento processual, inexistência de mapeamento das tarefas e de cronograma para as atividades, dificuldade na obtenção de orçamentos para composição de estimativa de preços e impacto orçamentário da contratação, gargalos também apontados por Dória (2018), Almeida (2016) e Castro (2014).

Plano de Gerenciamento do Projeto (PGP)

O plano de gerenciamento corresponde à principal fonte de referência para a equipe envolvida durante a execução do projeto. Tem, portanto, a finalidade, com seus planos auxiliares, de descrever como as tarefas serão executadas, monitoradas, controladas e encerradas, considerando as peculiaridades organizacionais e os requisitos esperados em cada entrega ou em relação ao produto.

Para a estruturação desse plano, os participantes do grupo focal basearam-se nas informações validadas do TAP para, a partir de tal ponto, discutir e aprofundar aqueles aspectos considerados mais sensíveis aos processos. Portanto, nessa etapa, foram discutidas formas de melhoramento da definição dos itens e de estratégias para auxílio e capacitação dos solicitantes.

Gerenciamento do escopo

Essa iniciativa visa responder a obstáculos identificados e ratificados pelos achados de Gonçalves (2012) e Dória (2018) no que se refere à histórica ocorrência de falhas na descrição técnica dos itens, sobretudo nos documentos norteadores das atividades iniciais do processo licitatório e que possuem capacidade de comprometer as etapas seguintes da contratação pretendida. Na percepção do Entrevistado 7, a ocorrência de falhas na descrição do item pretendido perpetua-se, também, em razão da inconstância de políticas de capacitação dos solicitantes, da rotatividade de responsáveis nos setores, bem como da inexistência nos setores de histórico de solicitações realizadas. Dória (2018, p. 78), em seus estudos, afirma ainda que

“a precisão na especificação dos itens a serem licitados constitui pré-requisito para a realização de uma compra bem-sucedida”.

Gerenciamento de tempo, custos e qualidade

Os procedimentos em relação ao gerenciamento do tempo, dos custos e da qualidade do processo licitatório – inicialmente independentes entre si – foram percebidos pelos participantes do grupo focal como aspectos inerentes à qualidade do projeto. Mais especificamente, as dimensões tempo e custo foram percebidas como indicadores do andamento do processo. Partindo dessa perspectiva, optou-se por tratar conjuntamente as três dimensões.

Assim, a fim de viabilizar tal abordagem, procedeu-se à estruturação da matriz de responsabilidades com o fito de proporcionar visão sistêmica e formalização de requisitos, restrições e atribuição de responsabilidade por cada etapa, tornando possível, num segundo momento, a aferição de parâmetros de tempo e custo médios. O desenho da matriz baseou-se em cada entrega descrita e arquitetada pelos entrevistados – tanto na Estrutura Analítica do Projeto (EAP) quanto no Dicionário da EAP – e teve como resultado o Quadro 7, a seguir apresentado.

Cód. EAP	Entrega / Pacote de Trabalho	Responsável	Revisor	Outras responsabilidades
1	Processo encaminhado para análise jurídico pela Advocacia Geral da União (PF/IFS)	Coordenador	-	Consultar solicitante e DADM em caso de dúvidas ou incorreções
1.1	Processo com documentos iniciais conferidos quanto à clareza e definição técnica e atendimento à legislação.	Coordenador	-	Consultar solicitante e DADM em caso de dúvidas ou incorreções.
1.2	Confecção de Estimativa de Preços	Orçamentista	Coordenador	Consultar o solicitante e a DADM.
1.3	Modalidade Licitatória definida (tradicional ou SRP).	DADM	DG	-
1.4	Codificação e pré-empenho da despesa (em caso de pregão tradicional)	GADM	DG	Autorização da despesa.
1.5	Minuta de Edital	Pregoeiro	PF/IFS	-
1.6	Parecer Jurídico da Contratação	Procuradoria Federal	-	-
2	Divulgação da relação de vencedores da licitação.	Pregoeiro	DG	w
2.1	Adequação do edital e seus anexos aos apontamentos da PF/IFS.	Pregoeiro	-	-
2.2	Adjudicação e homologação do resultado da licitação.	Pregoeiro	DG	-

3	Contrato assinado e publicado	COC	DG	-
3.1	Proposta classificada	Orçamentista	Coordenador	Em caso de SRP, a classificação é feita pelo Gestor de Atas.
3.2	Codificação e Pré-empenho da despesa (de Sistema de Registro de Preços)	GADM	DG	-
3.3	Contrato assinado e publicado no DOU	COC	DG	Alimentação dos Sistemas de Controles do IFS.

Quadro 7 – Matriz de Responsabilidade

Fonte: Elaborado pela autora (2018).

No tocante aos indicadores para aferição do progresso do projeto, nos quesitos tempo e custos, tal qual anteriormente explicitado, realizou-se o levantamento de dados estatísticos e históricos com o objetivo determinar – ainda que de maneira precária – o tempo e o custo médio para a execução de cada atividade e/ou etapa do processo.

Indicador	Desejado	Aceitável	Crítico
IndTempo	T. Afer. < 90% Estim.	90% ≤ T.Afer ≤ 100%	T.Afer ≥ 100% Estim
IndCusto	C. Afer. < 90% Estim.	90% ≤ C.Afer ≤ 100%	C.Afer ≥ 100% Estim

Quadro 8 – Indicadores de desempenho do projeto

Fonte: Elaborado pela autora (2018).

Nesse contexto, vencidas as etapas de levantamento e definição dos indicadores, a amostra sugeriu que o

monitoramento ocorresse segundo a periodicidade a ser posteriormente estabelecida, por meio da comparação entre os indicadores estimados e aqueles efetivamente alcançados.

Gerenciamento dos riscos

No contexto deste estudo, o tema gestão de riscos foi abordado por meio da construção de uma matriz, em que foram projetadas ações e estratégias para identificação da capacidade de impacto e probabilidade de ocorrência dos eventos de riscos, além de possibilitar a elaboração prévia de ações de controle e resposta. A presente iniciativa corrobora a necessidade apontada no trabalho de Santos *et al.* (2011) e de Dória (2018, p. 25), de que o Setor de Licitações carece de formalização de procedimentos de controle, mapeamento e padronização de fluxos e rotinas de trabalho, ações de natureza preventiva para diminuição dos riscos.

CÓD.	EAP	DESCRIÇÃO DO RISCO	PROBAB	IMPACTO	DESCRIÇÃO DO IMPACTO	CATEG.	AÇÃO	DESCRIÇÃO DA AÇÃO	RESPONSÁVEL
1	1	Indefinição da ordem e prioridade das contratações	Alta	Alto	Interrupção ou atrasos de outros processos em andamento.	Organiz.	Prevenir	Alertar a Adm sobre necessidade do planejamento das contratações e do cumprimento de prazos.	Coordenador da COLIC.
3	1	Falha na descrição do item	Muito Alta	Muito Alto	Retarda o andamento do processo / contratação equivocada.	Técnico	Mitigar	Prestar auxílio técnico aos solicitantes	COLIC
4	1					Técnico	Prevenir	Capacitar solicitantes	COLIC / DADM
5	1 e 2	Baixo engajamento dos solicitantes	Média	Alto	Retarda o andamento do processo / contratação equivocada.	Organiz.	Transferir	Encaminhar para retificação pelo solicitante	COLIC
6						Organiz.	Mitigar	Mudança cultural por meio de capacitação	DADM / DG
7	1	Forte Discrepância entre os valores orçados	Alta	Alto	Distorção do valor estimado para a contratação / Atraso no andamento processual / Inviabilidade da contratação / Dano ao erário	Externo	Mitigar	Atualização do orçamentos / Criação de banco de fornecedores	COLIC
8	1 e 2	Déficit quantitativo e qualitativo de pregoeiros	Alta	Alto	Atraso na contratação / Maior probabilidade de ocorrência de erros.	Organiz.	Transferir	Plano contínuo de capacitação	COLIC
9	1	Tempo para análise jurídica	Média	Muito Alto	Demora para análise jurídica	Externo	Transferir	Solicitar apoio a DADM / DG	COLIC
10	3	Insuficiência de dados para classificação de proposta	Média	Médio	Atraso na celebração do contrato.	Externo	Prevenir	Inserção de aviso no edital	COLIC
11	3	Demora no recebimento do Contrato pelo fornecedor	Médio	Muito Alto	Atraso na celebração do contrato	Externo	Mitigar	Entrar em contato com a contratada	COC

Quadro 9 – Matriz de riscos do projeto

Fonte: Elaborado pela autora (2018).

Diante da atual realidade, a iniciativa pretendida neste estudo pode representar um avanço para o lócus desta pesquisa, na medida em que possibilita a adoção de critérios objetivos de prevenção e tratamento do risco, bem como a adoção tempestiva de medidas corretivas, em caso de desvios. Essa atividade mostrou-se relevante na medida em que busca estimular a familiarização da amostra com o tema e o desenvolvimento da cultura de planejamento e resposta aos riscos.

Gerenciamento da comunicação

Durante a condução da pesquisa e em atenção à necessidade de fortalecimento dos canais de comunicação, o grupo direcionou sua atenção à elaboração de ações capazes de impulsionar a interação entre setores e agentes envolvidos nas contratações. Tal iniciativa representa uma tentativa de minimizar o desgaste nas relações entre pregoeiros, Coordenadoria de Licitações e setores demandantes da contratação, muitas vezes causado por falhas na execução processual, que, por conseguinte, culminam na perda de celeridade na contratação e em contratações diversas daquelas pretendidas. Assim, durante a mediação do grupo focal, falas como “a dificuldade de comunicação com pregoeiros que são lotados em outros setores” e “demora na obtenção de respostas junto aos solicitantes” foram apontadas como fatores de estresse e desgaste nas relações durante as fases de planejamento e execução da contratação.

Parte Interessada	Responsabilidade	Requisitos da Comunicação	Expectativas	Impacto	Interesse	Influência	Nível de Engajamento
Solicitante	Auxiliar a COLIC e o pregoeiro na elucidação de dúvidas	Semanal, via sítio do IFS	Contratação do serviço	Muito Alto	Muito Alto	Alta	Médio / Baixo
Comunidade Acadêmica	Avaliação da qualidade do serviço prestado	Sítio IFS e IMR	Qualidade do serviço contratado	Médio	Alto	Baixa	Muito baixo
Corpo Funcional	Avaliação da qualidade do serviço prestado	Sítio IFS e IMR	Qualidade do serviço contratado	Alto	Médio	Baixa	Médio
Órgãos de Controle	Assegurar lisura e legalidade das contratações	Sob demanda, via sistemas de controle	Legalidade e eficiência da contratação.	Alto	Alto	Alta	Neutro
Fornecedores	Fornecimento de orçamentos	Sob demanda, via e-mail	Realização da contratação	Alto	Muito Alto	Alto	Baixo
IFS	Liberação financeira, conforme programação orçamentária	Sob demanda	Manutenção das atividades do Campus	Alto	Alto	Alta	Baixo
MEC	Liberação financeira, conforme programação orçamentária	Mensal	Manutenção das atividades do Campus	Alto	Alto	Alta	Muito Baixo

Quadro 10 – Matriz de gestão da comunicação do projeto

Fonte: Elaborado pela autora (2018).

A percepção dos participantes do grupo focal ratifica os achados por Dória (2018), uma vez que, de acordo com o entrevistado 1: “A existência de ferramentas assim possibilita à comunidade entender o motivo da lentidão dos processos licitatórios e, por outro lado, à Administração conhecer e atuar nos problemas de cada etapa”. Sob esse viés, tal proposta configura possível avanço na consolidação dos mecanismos de transparência e controle social em razão da intensificação da publicização dos atos administrativos inerentes aos processos licitatórios. Além disso, oferece mais suporte à tomada de decisão por parte da Administração, considerando a constante atualização do status de cada processo ou de suas subetapas.

Gestão do engajamento da equipe

A dimensão da comunicação entre a equipe do processo, nela incluído(s) o(s) setor(es) requisitantes(s) da contratação, foi planejada considerando o formulário para gerenciamento das entregas de cada pacote de trabalho, prescrito pelo Life Cycle Canvas. No entanto, durante a execução do grupo focal, por sugestão dos atores envolvidos, objetivando tornar a comunicação mais interativa e ágil e dispensar a presença física de toda a equipe durante as atividades de monitoramento do projeto, optou-se por adaptar a referida tela à plataforma *on-line* vinculada ao endereço eletrônico institucional de cada servidor.

É possível inferir, a partir dessa ferramenta, a distribuição e a classificação das atividades a ser realizadas durante a execução processual. Ademais, ante a carência constatada na análise do modelo corrente e os achados de Dória (2018), ela representa um avanço não apenas para a manutenção do

envolvimento dos atores mas também para transparência, monitoramento e controle de cada etapa do processo.

CONCLUSÕES

Este trabalho teve como objetivo apresentar ao Instituto Federal de Sergipe – Campus Aracaju um modelo de plano para contratações públicas baseado na gestão de projetos. A expectativa é a de que esse modelo – coletivamente estruturado – venha possibilitar o aperfeiçoamento dos processos de compras e mitigar o impacto dos problemas identificados na área.

No que tange a soluções para entraves à celeridade dos processos identificados no modelo atual, restou evidenciada grande amplitude de problemas. Destarte, considerando a proposta deste estudo, foram abordados aqueles entraves com mais capacidade de impacto ao andamento processual, a saber: ocorrência de falhas na descrição técnica dos itens já nos documentos iniciais do processo; desarticulação entre a elaboração do edital e de seus anexos e os atores envolvidos na gestão da contratação (fiscais e Coordenadoria de Contratos); o baixo engajamento dos solicitantes no decorrer do processo licitatório; além da inexistência de um Plano Interno para Gestão dos Processos Licitatórios na esfera da Coordenadoria de Licitações do Campus.

Nesse contexto, esta pesquisa teve como limitações o detalhamento superficial das subetapas da licitação e a impossibilidade de aferição de indicadores como tempo e custo médio de cada uma das atividades. Para tal esforço, seria necessário proceder previamente ao mapeamento dos processos de compras,

o que aumentaria sobremaneira o tamanho da pesquisa, podendo vir a comprometer sua exequibilidade em relação ao tempo disponível para a sua conclusão. Recomenda-se, portanto, que estudos futuros realizem o mapeamento de processos de compras do IFS, a fim de possibilitar a criação de indicadores de andamento e viabilidade dos processos.

A gestão visual de projetos proporcionará à Colic o aprimoramento do planejamento de seus processos, além de mais adequação dos serviços às necessidades do Campus. Conseqüentemente, esperam-se ainda a melhoria nos níveis de comunicação, o engajamento dos atores e o fortalecimento das ações de aprimoramento das etapas da licitação.

Esse modelo permitirá à Administração o acompanhamento simultâneo dos diversos processos que tramitam no âmbito daquele setor, possibilitando ajustes no plano estratégico do Campus. Por fim, destaca-se que a implantação do modelo visual de gestão por projetos, nos moldes sugeridos neste estudo, representa um avanço do nível de governança nas contratações do IFS, vindo a contribuir para o aprimoramento dos processos licitatórios.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, A. A. M. de. **Função de compras no setor público: fatores preponderantes para o alcance da celeridade dos pregões eletrônicos da base aérea de Natal.** 2016. Dissertação. (Mestrado em Gestão Pública) – Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2016.

ALMEIDA, T. B. B. de. **Avaliação do sistema de pregão e sua adequação a uma instituição de pesquisa e ensino em ciência e tecnologia em saúde - CPqAM.** 2006. Dissertação (Mestrado em Saúde Pública) – Centro de Pesquisas Aggeu Magalhães, Fundação Oswaldo Cruz, Recife, 2006.

BITTENCOURT, F. F de M. **Benefícios e aceitação dos escritórios de gerenciamento de projetos na administração pública.** 2014. Dissertação (Mestrado) – Fundação Getúlio Vargas, EBAPE – FGV, Rio de Janeiro, 2014.

BRASIL. **Decreto nº 5.450, de 31 de maio de 2015.** Regulamenta o pregão, na forma eletrônica, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/decreto/d5450.htm#:~:text=DECRETO%20N%C2%BA%205.450%2C%20DE%2031%20DE%20MAIO%20DE%202005.&text=Regulamenta%20o%20preg%C3%A3o%2C%20na%20forma,que%20lhe%20confere%20o%20art.. Acesso em: 25 jun. 2020.

BRASIL. Lei n.º 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. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm#:~:text=LEI%20N%C2%BA%208.666%2C%20DE%2021%20DE%20JUNHO%20DE%201993&text=Regulamenta%20o%20art.%2037%2C%20inciso,P%C3%BAblica%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%AAs. Acesso em: 25 jun. 2020.

BRASIL. Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002. Institui, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/2002/L10520.htm. Acesso em: 25 jun. 2020.

BRASIL. Licitações e contratos: orientações e jurisprudência do TCU. 4. ed. rev., atual. e ampl. Brasília: TCU, 2010.

BRASIL. Manual de licitações e contratações administrativas. Brasília: Advocacia Geral da União, 2014.

BRASIL. Plano de Desenvolvimento Institucional – 2014 a 2019. Aracaju, SE: Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Sergipe, 2017.

CASILLAS, S. V.; CANCINO, E. G. Modernización y gerencia pública. **RAE-Revista de Administração de Empresas**, v. 53, n. 5, p. 580-591, set./out.2013.

CASTRO, A. D. C. **Celeridade, Economicidade e Eficiência do pregão eletrônico aplicado a gêneros alimentícios: um estudo sobre o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) e o Programa Segundo Tempo (PST) do Centro Pedagógico da Universidade Federal de Minas Gerais.** 2014. Dissertação (Mestrado em Administração) – Faculdade de Estudos Administrativos de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2014.

CAVALCANTI, F. R. P.; SILVEIRA, J. A. N. **Fundamentos da Gestão de Projetos.** São Paulo: Atlas, 2016.

CLEMENTE, A.; FERNANDES, E. Planejamento e Projetos.
In: CLEMENTE, A. et al. Projetos Empresariais e Públicos.
2. ed. São Paulo: Editora Atlas S.A, 2002. p. 21-27.

DÓRIA, A. S. **Gestão das compras do Instituto Federal de Sergipe: uma proposta de centralização.** 2018.
Dissertação (Mestrado em Gestão Pública) – Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2018.

EDER, S. *et al.* Diferenciando as abordagens tradicional e ágil de gerenciamento de projetos. **Rev. Production,** São Paulo, v. 25, n. 3, p. 482-497, 2015.

FARIA, E. R. de. **Desempenho, risco e funcionalidade do pregão eletrônico no setor público.** 2009. Dissertação (Mestrado em Administração) – Universidade Federal de Viçosa, Viçosa, 2009.

FERNANDES, C. C. C. A organização da área de compras e contratações públicas na administração pública federal brasileira: o elo frágil. **Rev. Serv. Público**, Brasília, v. 67, n. 3, p. 407-432, jul./set. 2016.

GONÇALVES, M. de S. **Um estudo sobre os fatores determinantes dos prazos das compras e contratações públicas através de pregão eletrônico no âmbito da Fiocruz-BA**. 2012. Dissertação (Mestrado em Administração) – Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2012.

KERZNER, H. **Gestão de Projetos: as melhores práticas**. 3. ed. Porto Alegre: Bookman, 2017.

MAXIMIANO, A. C. A. **Administração de Projetos: como transformar ideias em resultados**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

MEDEIROS, B. C. **Life Cycle Canvas (LCC): análise de um modelo de gestão visual para o planejamento de projetos**. 2017. Tese (Doutorado em Administração) – Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2017.

MEDEIROS, B. C.; ARAÚJO, V. F. S.; SILVA OLIVEIRA, M. K. A. **Life Cycle Canvas (LCC): um modelo para gestão do ciclo de vida do projeto**. **Revista de Gestão e Projetos** – GeP, v. 9, n. 1, p 87 -101, 2018.

MEDEIROS, B. C.; SILVA, R. R. **Gestão Visual em Projetos: Analisando os modelos de canvas à luz do Guia PMBoK**. In: **SIMPÓSIO INTERNACIONAL DE GESTÃO DE PROJETOS, INOVAÇÃO E SUSTENTABILIDADE**. 6., 2017, São Paulo. **Anais [...]**. São Paulo, 2017.

OLIVEIRA, L. G. de. O desenvolvimento de projetos de sistemas complexos na indústria aeronáutica: o caso de gestão integrada aplicada ao programa Embraer 170. **Cadernos EBAPE**, Rio de Janeiro, v. 7, n. 1, p. 19-33, 2009.

PATAH, L. A.; CARVALHO, M. M. Sucesso a partir de investimento: Metodologias de Gestão de Projetos. **Revista Production**, v. 26, n. 1, p. 129-144, 2016.

PEREIRA, M. M. M. **A maturidade em gerenciamento de projetos e sua contribuição para a seleção de projetos de acordo com a estratégia organizacional**. 2007. Dissertação (Mestrado em Engenharia Naval e Oceânica) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2007.

PROJECT MANAGEMENT INSTITUTE – PMI. **Um Guia do Conhecimento em Gerenciamento de Projetos** (Guia PMBOK®). 5. ed. 2013.

RABECHINI JÚNIOR, R.; CARVALHO, M. M. de. Gestão de Projetos inovadores em uma perspectiva contingencial: análise teórico-conceitual e proposição de um modelo. **Revista de Administração e Inovação (RAI)**, São Paulo, v. 6, n. 3, p. 63-78, 2009.

SANTOS, F. F. *et al.* Identificação de riscos em compras do setor público: um estudo de caso. **Revista de Gestão e Projetos** – GeP, São Paulo, v. 2, n. 1, p. 69-87, 2011.

SILVA, E. de Q.; ROCHA, R. M. **Compras Governamentais: uma análise das causas da morosidade dos processos de compras no âmbito da FUB.** 2006. Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização em Desenvolvimento Gerencia) – Universidade de Brasília, Brasília, 2006.

SILVA, M. V. de M. da. **Os principais desafios para implantação e maturação de escritórios de projetos em organizações do governo brasileiro.** 2014. Dissertação (Mestrado em Gestão Empresarial) – Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2014.

VALLE, A. B. do *et al.* **Fundamentos do Gerenciamento de Projetos.** 3. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2014.

VERAS, M. **Gestão Dinâmica de Projetos: Life Cycle Canvas.** Rio de Janeiro: Brasport, 2016.



AVALIAÇÃO DE FORNECEDORES NO CONTEXTO DAS COMPRAS PÚBLICAS

UM ENSAIO SOB A PERSPECTIVA DOS
RESTAURANTES UNIVERSITÁRIOS

Dinara Leslye Macedo e Silva Calazans
Afrânio Galdino de Araújo
Jessicley Ferreira de Freitas
Alexandre Hugo de Araújo Barbosa
Rony Salles Gomes de Lima

INTRODUÇÃO

Os fundamentos que guiam a administração pública brasileira são estabelecidos pela Constituição Federal, em seu art. 37, que determina que: “A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência [...]” (BRASIL, 1988). Portanto, todas as ações do Estado devem seguir os supracitados princípios.

Além disso, com a alteração da lógica de ação estatal, deixa de se considerar apenas o controle de procedimentos para exigir o atingimento de metas e a obtenção de resultados. O Estado passa a exigir que os provedores dos serviços públicos

sejam avaliados com base nas metas e nos resultados, sem rejeitar os princípios anteriores.

A visão gerencial cria, então, a necessidade de os órgãos públicos repensarem sua estrutura, seu modo de organização e seus processos (SANO, 2003; JUNQUILHO, 2010). Os processos de como as organizações são administradas e controladas estão sendo focadas, no âmbito mundial, para a existência de modelos de gestão baseados nos princípios de transparência, equidade e responsabilidade social (MATIAS-PEREIRA, 2010), que diz respeito não só a uma necessidade de crescimento na sociedade mas também a um princípio de ordem democrática (SILVA; RODRIGUES; SILVA, 2018). Nesse sentido, observa-se que a gestão estratégica vem englobando os diversos processos gerenciais, como apontado por Wright (2000), em busca de resultados efetivos.

Nesse contexto, a gestão da cadeia de suprimento (Supply Chain Management – SCM) desponta como elemento estratégico da governança corporativa que pode favorecer o desempenho organizacional. Isso é ainda mais necessário quando se trata de logística pública e sua relação com outros setores e funções das organizações, segundo a Escola Nacional de Administração Pública – ENAP (2015), em particular, o planejamento e a gestão de suprimentos.

Entre as atividades que apoiam a função pública, as compras apresentam grande relevância para o desempenho da máquina pública, seja pelo volume de recursos financeiros envolvidos, aproximadamente R\$ 48 bilhões em 2018 (BRASIL, 2019), seja pelo papel estratégico e pelo impacto na prestação dos serviços públicos. Contudo, essa função no serviço público apresenta particularidades que tornam o processo mais complexo, visto que todo o trâmite é guiado pela lei de licitações

que determina diversos requisitos que visam garantir os princípios constitucionais da administração pública.

Isso deve se alinhar à gestão estratégica (da cadeia de suprimentos) de cada órgão, o que exige um eficaz processo de gerenciamento dos fornecedores. A exemplo dos produtos adquiridos pelos Restaurantes Universitários (RU), questões relacionadas à saúde, ao bem-estar, à segurança alimentar e à sustentabilidade dão mais complexidade às compras, e ainda, devem-se considerar as características próprias do suprimento requerido (alimento), como a perecibilidade (Bourlakis; Weightman, 2004).

Reitera-se que os diversos atores da cadeia têm importância. Contudo, deve-se ressaltar o papel estratégico exercido pelos fornecedores, dado o impacto apresentado sobre toda a cadeia de suprimentos, essencial para geração de valor para o consumidor. Desse modo, evidencia-se a necessidade de se desenvolverem e se aplicarem métodos de avaliação que permitam monitorar seu desempenho, levando em conta os critérios e padrões considerados aceitáveis pela organização. Essa prática possibilita aos gestores mais controle sobre os aspectos relevantes da cadeia de suprimentos, permitindo gerenciar o modo de interação entre os parceiros, de modo a cumprir os objetivos estratégicos.

Ademais, o volume de compras e a reputação em prestação de serviços de qualidade pelos órgãos públicos podem impulsionar boas práticas de seus fornecedores e, por consequência, movimentar o mercado nessa direção, sendo um propulsor de mudanças para toda a sociedade. Autores como Adjei (2010) e Oliveira e Santos (2015) citam as compras públicas como indutoras de benefícios, a saber: a redução de impactos ambientais adversos decorrentes de contratos públicos; a utilização mais

eficiente dos recursos públicos; o estímulo aos mercados locais em relação à inovação de produtos e serviços sustentáveis; a melhoria do comportamento ético dos fornecedores/empregados e das condições de trabalho, saúde e segurança.

Isso é particularmente importante nos serviços de alimentação coletiva, como o Restaurante Universitário – RU, que conecta toda a cadeia de alimentos, que vai desde o produtor, a indústria e os distribuidores até o consumo. Como grande consumidor de bens e serviços, o Estado pode usar sua capacidade de aquisição para direcionar comportamentos desejáveis dos fornecedores em prol do atendimento das necessidades específicas dos consumidores finais por meio da compra do produto/serviço que se apresentar mais favorável para o ambiente e a sociedade.

Assim, diante de um cenário no qual a racionalização dos gastos públicos ganha cada vez mais destaque, este trabalho tem, portanto, o objetivo de demonstrar a relevância da avaliação de fornecedores no contexto das compras públicas, evidenciando sua posição de destaque estratégico na cadeia de suprimentos, principalmente quando se trata de insumos complexos como os alimentos – sendo desenvolvido sob a perspectiva das compras dos Restaurantes Universitários públicos federais.

ESTRATÉGIA ORGANIZACIONAL E CADEIA DE SUPRIMENTOS: O FORNECEDOR EM EVIDÊNCIA

Diversas abordagens sobre a estratégia organizacional surgiram desde a introdução do tema na década de 1960. Teóricos clássicos como Porter (1991) e Chandler (1990)

entendem a estratégia como um conjunto de intervenções que busca culminar numa posição competitiva. Essa competitividade estratégica é obtida quando uma organização consegue formular e implantar com sucesso uma criação de valor ao cliente a partir da estratégia escolhida (MENDES, 2012).

A administração pública, com perfil gerencial, estabelece seu foco no cidadão, em busca da efetividade, a partir do controle dos resultados e do gerenciamento (SILVA; RODRIGUES, SILVA, 2018). O ritmo acelerado e crescente das mudanças tem exigido das organizações ajustes na estratégia para enfrentar o cenário de incertezas e garantir o alcance de suas metas e objetivos, variando de um setor para outro dependendo de inúmeras condicionantes externas e internas. Nesse sentido, a mudança do paradigma burocrático para o gerencial tem feito sentido nos últimos anos (FREITAS, 2001). De acordo com Serra (2008, p. 17): “Esta mudança na função do Estado tem transformando várias frentes da administração pública, pela exigência cada vez mais contundente dos cidadãos que exercem o papel de usuários dos serviços”.

Segundo Freitas (2001, p. 58), o “ponto de vista gerencial enfatiza que o controle, antes realizado em função de padrões de conformidade a regras, leis e regulamentos, passe a ser efetuado em cima dos resultados efetivamente produzidos pelos gerentes e organizações públicas”. A gestão para resultados (GpR) no setor público, como lembra Serra (2008), baseado em Drucker (1954), apesar de ter suas origens nos conceitos e nas práticas da Administração por objetivos, o próprio Drucker atualiza o termo tempos depois, em 1964, em sua obra *Managing for Results: Economic tasks and risk-taking decisions*. Assim, a GpR passa a ter ênfase como um processo de gerenciamento voltado para práticas de mensuração desses resultados alinhadas ao planejamento estratégico.

As principais atividades de formulação estratégica, portanto, incluem um referencial sobre o negócio e a análise do ambiente externo, consideradas com as demandas dos cidadãos, e que não podem estar dissociadas das preferências do gestor sobre a decisão estratégica (MINTZBERG; QUINN, 2001). Já a implementação é considerada como um processo representativo, “que percebe e legitima a estratégia à medida em que ocorre uma série de padrões de decisão ao longo do tempo” (BEPPLER; PEREIRA; COSTA, 2011, p. 142).

A criação da estratégia corporativa começa, então, com a definição clara dos objetivos, sendo seus componentes clientes, fornecedores, concorrentes e empresa. Os fornecedores têm papel central nas preocupações estratégicas, devido a seu impacto nas despesas totais da empresa e ao comprometimento econômico de suas atividades logísticas. A administração do estoque e o acondicionamento, por exemplo, compreendem 32% dos custos nos Estados Unidos e 41% na Europa; na América Latina e no Brasil, esse índice está em torno de 40%. Já o custo com o transporte chega a 55% no Brasil (WILSON, 2011 *apud* GRANT, 2013).

O conceito de prover a quantidade correta, no lugar correto e na hora correta tem absorvido os estudos que tratam da importância estratégica da logística como elemento diferenciador para a vantagem competitiva, como apontado por Grant (2013). Contudo, apesar de a logística ter uma função integradora em diversas áreas da empresa, a gestão da cadeia de suprimentos, no inglês SCM (Supply Chain Management) vai além dos limites da empresa ligando as principais funções e os negócios dentro da empresa com outras empresas em busca do alto desempenho (SENGE, 2000).

Um dos mais importantes resultados da gestão da cadeia de suprimentos, apontado por Côrrea (2014), é que

ela permite o ganho colaborativo de todos os integrantes em vez da tradicional abordagem conflituosa entre empresas e fornecedores, na qual para um membro ganhar, outro teria de perder. Isso possibilita a adoção de uma visão integrada que exige um posicionamento estratégico único e a determinação de relações de parcerias, com desfecho de conflitos de interesse, principalmente em relação à receita financeira individual, fundamentada nos objetivos de cada empresa. Isso traz à tona a necessidade tanto do estabelecimento de critérios baseados em valores comuns a ser alcançados quanto do compartilhamento de informações.

Portanto, a cadeia de suprimentos (Supply Chain) pode ser definida como uma rede de relacionamentos entre empresas fornecedoras que convertem a matéria-prima em produto a partir de vários estágios de transformação agregadores de valor, visando atender o cliente final, gerando mais eficácia e eficiência para todas as empresas que fazem parte da cadeia (CAGLIO; DITILLO, 2012). Nesse sentido, a integração da cadeia de suprimentos à estratégia geral do negócio alinhando-a aos objetivos da organização, de modo que os elos da cadeia busquem objetivos comuns, é um ponto fundamental para o sucesso organizacional (CORRÊA, 2014).

A essência da SCM é o relacionamento eficaz da empresa com o seu ambiente, das quais, segundo Porter (1991), o fornecedor é elemento de destaque. Portanto, a administração estratégica das cadeias de suprimento obriga a inclusão do fornecedor nos indicadores de desempenho (RESENDE; MENDONÇA; ARAÚJO, 2005). A esse respeito, a literatura elenca diversas vantagens decorrentes desse relacionamento colaborativo na cadeia de suprimentos. Alguns desses fatores foram levantados por Prado *et al.* (2014), como redução da

atitude oportunista, desenvolvimento de produtos de qualidade com redução de custos, solução conjunta de problemas, favorecimento à atividade de inovação, mais flexibilidade para adaptação às mudanças de mercado e boa competitividade a todos os elos da cadeia.

Apesar das inúmeras vantagens da adoção das práticas de gestão da cadeia de suprimentos apontadas, existem diferentes entraves à sua correta adoção. Fleury (2013) destaca alguns desses pontos, quais sejam:

- o convívio com os fornecedores, ainda é caracterizado pela “queda de braço” com relação aos preços dos produtos;
- boa parte dos produtos ainda é recepcionada diretamente pelo setor de almoxarifado, sobrecarregando o controle do recebimento e o parecer de desempenho dos fornecedores;
- as organizações ainda estão distribuídas em silos funcionais, caracterizado por um gerenciamento isolado e independente;
- não existe mão de obra capacitada para operar de acordo com o SCM;
- os *softwares* de análise de dados ainda apresentam grandes deficiências também quanto aos procedimentos de cadastros e manutenções de produtos e fornecedores.

Além desses fatores, a cultura organizacional das empresas brasileiras apresenta características peculiares que a diferenciam dos modelos americano e europeu e dificultam a implantação das práticas de SCM, tais como: centralização

do poder, flexibilidade, paternalismo, aversão ao conflito e alto índice de impunidade (TANURE, 2009). Assim, a gestão de cadeias de suprimentos tem por objetivo a busca de integração e sintonia entre os diferentes agentes da cadeia e a eficiência conjunta destes.

COMPRAS PÚBLICAS

A função compras tem papel fundamental para o desenvolvimento das atividades de uma organização, entretanto, nas organizações públicas, há particularidades que tornam o processo mais complexo. No Brasil, as compras governamentais são regidas por duas legislações específicas: a Lei Nº 8.666/93, que trata das licitações e contratos do governo; e a Lei Nº 10.520/02, que institui a modalidade de pregão para o processo de aquisições. A licitação é, portanto, um instrumento para garantir a isonomia entre os concorrentes, além de servir como garantia dos princípios constitucionais do serviço público.

Art. 3º A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos (BRASIL, 1993).

Para Fernandez (2007), o processo de concorrência cria um ambiente que estimula a honestidade dos participantes, tornando preços mais baixos e a qualidade alta. Podemos concluir disso que os processos abertos, em um ambiente de concorrência, tendem a contribuir para uma decisão objetiva, que garanta o melhor serviço ao contribuinte com qualidade e racionalidade nos gastos governamentais.

O processo de licitação é viabilizado em diversas modalidades definidas pela Lei Nº 8.666/93, podendo ocorrer por meio de: concorrência, tomada de preços, convite, concurso ou leilão. Além disso, as licitações podem ser tipificadas segundo os critérios de escolha, de menor preço, de melhor técnica ou de preço e técnica.

O instrumento convocatório supracitado é o edital, que é um instrumento que “[...] consiste no ato por meio do qual se convocam os interessados em participar do certame licitatório, bem como se estabelecem as condições que irão regê-lo” (MIRANDA, 2007, p. 133). A partir disso, o poder público tem modos para explicitar os direitos e deveres dos participantes da concorrência, os critérios de participação e as cláusulas do contrato decorrente do processo licitatório.

De modo a avaliar a regularidade das empresas participantes, o gestor promove um processo de habilitação, a partir do qual serão avaliados os documentos comprobatórios de alguns aspectos essenciais à participação das empresas fornecedoras. Para o processo de habilitação, levam-se em conta os seguintes aspectos de acordo com a Lei de licitações (BRASIL, 1993):

I. habilitação jurídica;

II. qualificação técnica;

- III. qualificação econômico-financeira;
- IV. regularidade fiscal e trabalhista; e
- V. cumprimento do disposto no inciso XXXIII do art. 7º da Constituição Federal.

Das diversas modalidades de licitação, o pregão é o utilizado para a aquisição de serviços e bens comuns, e tem sido a modalidade mais usual na administração pública brasileira (ENAP, 2015). O pregão é um instrumento que leva em consideração padrões objetivos de qualidade e desempenho que podem ser especificados no instrumento convocatório (BRASIL, 2002). Entretanto, dado o grande volume de recursos e o grande impacto social, convém pensar em outros fatores para o conceito de compras públicas, considerando a satisfação do cidadão, a preocupação com as futuras gerações e com a distribuição de renda. Dessa forma, fomenta-se uma atenção que vai além do menor preço, utilizando também fatores socioambientais que têm relevância por garantir a racionalização dos gastos e o auxílio a grupos sociais vulneráveis, priorizando critérios econômicos, ambientais e sociais (OLIVEIRA; SANTOS, 2015).

Nesse sentido, Corrêa (2014) estabelece que, em uma cadeia de suprimentos, apesar de não existir uma clara autoridade, há a tendência de que um dos atores exerça a liderança, e esta tenda a induzir comportamentos em outros elos da cadeia. A esse respeito, vale ressaltar que, em uma cadeia de suprimentos na qual o poder público atua como comprador – considerando o volume de recursos e suprimentos movimentados –, este tem grande influência sobre toda a cadeia. Essa influência gera impacto no processo de governança que, para Amato Neto e

Marinho (2014), relaciona-se com a missão, a estratégia e a visão, portanto, deve-se observar como a organização se comporta e como age para atingir os objetivos.

A International Federation of Accountants (IFAC) estabelece que há três princípios para a governança no setor público ser alcançada, a saber:

- *Openness*: refere-se à abertura para os *stakeholders* na tomada de decisão, na gestão, em uma relação de confiança e comunicação.
- *Integrity*: refere-se à honestidade e à objetividade nos procedimentos, no tratamento do recurso público, gerando um alto padrão de probidade.
- *Accountability*: trata da responsabilização das entidades e dos servidores pelas ações feitas, gerando um ambiente que permite escrutínio público, prestação de contas e transparência. É a resposta à responsabilidade delegada.

Nesse sentido, os princípios supracitados são relevantes não apenas para as organizações privadas mas também para os órgãos públicos. Esses fundamentos podem também se tornar importantes para o cumprimento de princípios como o da impessoalidade e o da publicidade. Conforme Humphrey e Schmitz (2000), a governança relaciona-se com as formas de coordenação das decisões dos diferentes atores envolvidos na cadeia. Entretanto, isso também implica grandes dificuldades de implementação das ações estatais, que costumam ter problemas de flexibilidade, qualidade e velocidade na prestação dos serviços ao contribuinte.

Apesar do exposto, Amato Neto e Marinho (2014) destacam que os agentes compradores, no caso específico do poder público, geram grande impacto na cadeia, visto que as decisões do comprador têm efeito em diversas etapas, e os sistemas de controle e monitoramentos têm a capacidade de definir os padrões de qualidade e especificações. Os autores complementam ainda que, dessa forma, a forte governança exercida é capaz de promover evolução e ganhos de produção para os fornecedores.

Pode-se observar que há cada vez mais cobrança por parte dos consumidores por modelos de negócio que levem em conta o desenvolvimento sustentável. Além disso, para Castro *et al.* (2015), as organizações deixam de competir de forma individual e passam a atuar em cadeias de suprimento. Esse contexto traz diversas vantagens, vide a ocorrência de melhores preços ao consumidor, mas também é importante verificar as reflexões que surgem dessas cadeias, de modo que, por vezes, ocorrem problemas socioambientais que têm impacto na principal organização da cadeia de suprimento, ou seja, há consequências para a atuação dos fornecedores (CORRÊA, 2014).

Nesse ambiente, a área pública tem grande poder de impactar o mercado, dado o volume de transações, assim afetando os padrões, pelos requisitos de qualidade, preços, especificações. Impacta também nas práticas das organizações, já que há vários critérios que precisam ser atendidos para que uma empresa possa negociar com o governo. Ainda é importante avaliar que o Estado pode, por meio de sua função de compras, indicar ao mercado comportamentos desejados, como a preocupação com a sustentabilidade. A administração pode, portanto, aliar aos critérios já utilizados questões econômicas, ambientais e sociais.

Outros autores, como Adjei (2010) e Oliveira e Santos (2015), também afirmam que o Estado pode utilizar seu poder

como comprador para induzir comportamentos que trazem benefícios para a sociedade, como redução de impactos ambientais, racionalização no uso dos recursos públicos, fomento à inovação e práticas mais éticas, buscando melhores condições de trabalho e segurança nas empresas que fornecem ao governo. Como já mencionado, o Estado tem o poder de direcionar os comportamentos mais adequados dos fornecedores e que beneficiem a sociedade, conforme ilustrado na Figura 1.

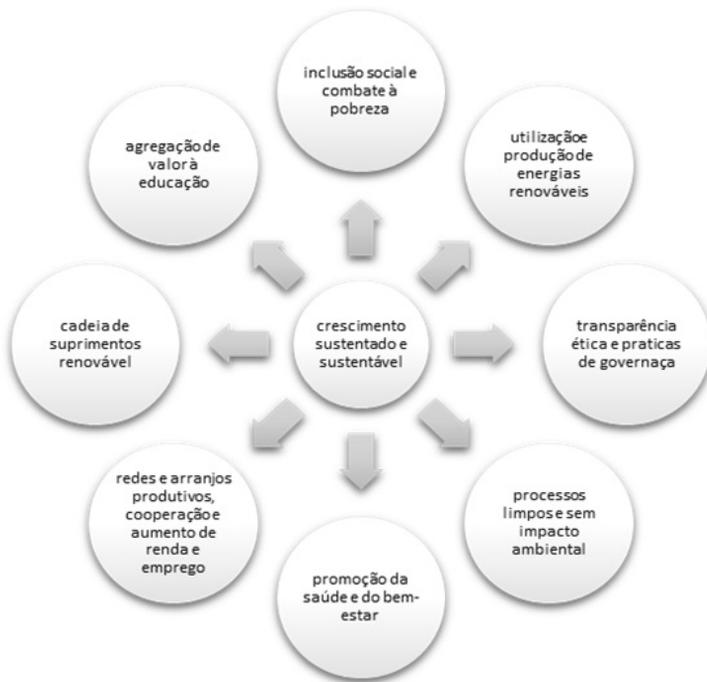


Figura 1 – Nova realidade dos negócios com base na sustentabilidade

Fonte: Mendes (2012).

A partir disso, ganha importância na discussão a expansão das compras públicas sustentáveis que devem considerar os fatores sociais, ambientais e econômicos nos projetos; a utilização de materiais, de métodos de produção, logística e distribuição, estimulando, assim, esses comportamentos na cadeia de suprimentos do serviço público (OLIVEIRA; SANTOS, 2015). Logo, deve haver uma busca pela eficiência nos gastos públicos, e isso leva a iniciativas que incentivem uma melhor gestão de contratos e mais governança. Nesse sentido, sistemas integrados e melhoria nos processos de compra contribuem para a redução de custos, além de aumentar a transparência (ENAP, 2015; MATIAS-PEREIRA, 2010).

Essas características evidenciam o papel do Estado como grande ator no mercado, tendo a possibilidade de impactá-lo positivamente, não apenas movimentando recursos financeiros mas também criando uma cultura de governança que pode, inclusive, tornar outros atores da cadeia de suprimentos mais competitivos, levando em consideração a economicidade, a racionalidade e o cumprimento de princípios constitucionais. Para isso, a avaliação de fornecedores com base em critérios claros e objetivos ganha relevância.

Avaliação de fornecedores

A avaliação de fornecedores é ferramenta importante que contribui para a competitividade das organizações integrantes da cadeia de suprimentos. Nesse processo, é importante perceber como a relação entre cliente e fornecedor deve ser de parceria, tendo, cada um, um papel estratégico no desenvolvimento do outro.

As relações cliente-fornecedor não devem ser pautadas apenas pela concorrência de preços, pois o preço, isoladamente, não tem sentido sem uma medida de qualidade que está sendo adquirida. Sem considerar critérios adequados e medidas da qualidade, fatalmente as negociações tendem a ser feitas com quem oferecer o orçamento mais baixo, e o resultado inevitável é a baixa qualidade e um custo, normalmente, muito elevado (DEMING, 1986 *apud* AMATO NETO; MARINHO, 2014, p. 103).

A esse respeito, Pereira (2014) corrobora a ideia quando afirma que todos os atores devem ter consciência dos objetivos dos outros em uma relação mútua e com a busca de um resultado conjunto. Essa nova forma de relacionamento vai ao encontro do paradigma de obter maior quantidade de produtos pelo menor preço possível. Por isso, cria-se o entendimento de que o fornecedor é um elo importante e crítico a ser mantido com o cliente. (BAILLY *et al.*, 2000; FERNANDEZ, 2007; MITSUTANI *et al.*; 2014; AMATO NETO; MARINHO, 2014). É importante, portanto, ter a compreensão de que o fornecedor é essencial ao sucesso da organização, permitindo que o comprador possa gerar e entregar valor ao cliente e ainda desenvolver as organizações da cadeia de forma mútua. Esse novo padrão de relacionamento possui novos aspectos e interações, conforme ilustrados na Figura 2.

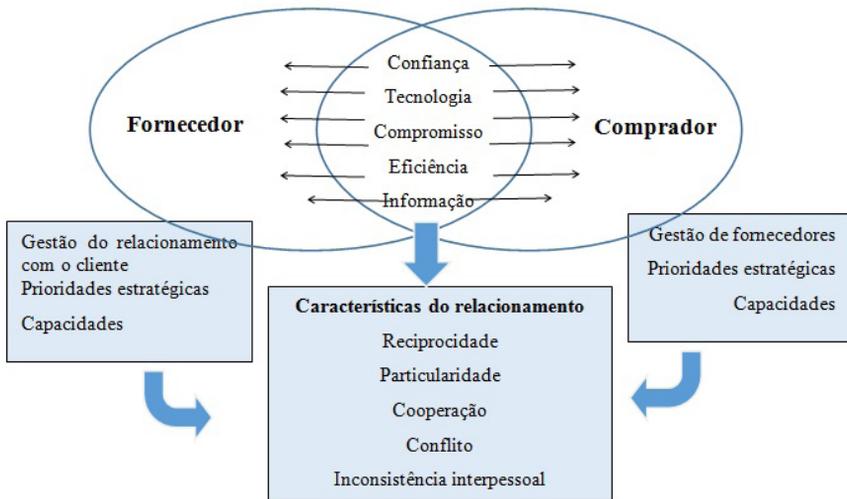


Figura 2 – Novas interações fornecedor-comprador
 Fonte: adaptada de Bailly *et al.* (2000) e Lamming *et al.* (2008).

A avaliação será desenvolvida de acordo com o contexto e o mercado no qual a empresa atua e, portanto, será feita a partir de diversos métodos e critérios, considerando a maneira que atender melhor as necessidades da organização. Corrêa (2014) propõe, por exemplo, uma categorização por importância do fornecedor para, dessa forma, gerenciar a relação com cada um deles da maneira mais adequada.

Alguns aspectos são, conforme Liker e Choi (2004 *apud* CORRÊA, 2014), considerados críticos para o sucesso da parceria comprador-fornecedor, dos quais podem ser destacados:

- desenvolvimento conjunto por meio de intercâmbio de boas práticas e infraestrutura;

- fluxo contínuo de informações de maneira veloz e simultânea;
- padronização de linguagens e comunicações;
- feedback e avaliações periódicas;
- soluções ganha-ganha, ambas as organizações comprometidas para o sucesso mútuo.

A clareza é importante para que a relação possa ser produtiva. Então, o ideal é que os critérios sejam bem definidos e que ambas as partes contribuam para a melhoria e o desenvolvimento contínuo, de forma que haja confiança mútua e que o novo paradigma de parceria possa ser estabelecido. Para Baily *et al.* (2000), a avaliação deve ser um instrumento que fomente relações estáveis, com observação dos pontos fracos e proposição de melhorias nas atividades. Além disso, é importante definir os aspectos que fazem um bom fornecedor, de modo a indicar os critérios para atender os requisitos estipulados.

Um problema comum é a oposição entre o comprador que deseja o menor preço possível e o fornecedor que busca o melhor preço de venda. Por esse motivo, Mitsutani *et al.* (2014) consideram que a função compra é bastante delicada já que envolve a visão de diversas pessoas. Vários critérios foram propostos na literatura para a avaliação dos fornecedores, como já foi ressaltado, isso depende do contexto da organização.

Alguns gestores tendem a fazer a avaliação baseados em conhecimentos tácitos, adquiridos pela experiência. Mas isso pode levar a julgamentos enviesados e pouco precisos em um ambiente complexo, com uma infinidade de informações; bem como a ineficiências com possibilidade de causar diversos

prejuízos. A organização deve definir o modelo de avaliação da cadeia levando em conta a estrutura que a suporta, definindo os indicadores que possam promover um processo de melhoria contínua. Aliado a isso, Kaplan e Norton (1996) afirmam que é imprescindível que haja o alinhamento com a estratégia organizacional e dada a complexidade da gestão da cadeia de suprimento, é necessário que os gestores tenham uma compreensão plena dos macroprocessos relacionados à seleção dos fornecedores (AGUEZOUL; LADET, 2006, 2009).

Nesse cenário, há diversos fatores que influenciam a escolha dos fornecedores e esses critérios foram propostos em diversos estudos. O que se pode observar é que essa diversidade de critérios tem efeito na exigência imposta durante a escolha dos fornecedores. Entre esses estudos, o trabalho de Dickson (1966) tem especial importância e nele são estabelecidos uma série de critérios sendo sua classificação pela importância (conforme Quadro 1).

Posição	Critério	Posição	Critério
1	Qualidade	12	Interesse no negócio
2	Entrega	13	Gestão e organização
3	Histórico do desempenho	14	Controle operacional
4	Reclamações e política de crédito	15	Serviço de manutenção e reparação
5	Capacidade de produção	16	Atitude perante a empresa
6	Preço	17	Impressão que causa na empresa
7	Capacidade técnica	18	Qualidade da embalagem
8	Posição financeira	19	Histórico do negócio

Posição	Critério	Posição	Critério
9	Cumprimento de processos	20	Localização geográfica
10	Sistema de comunicação	21	Volume de negócio
11	Reputação e posição no mercado	22	Apoio à formação
		23	Acordos recíprocos

Quadro 1- Critérios para a avaliação (DICKSON, 1966)

Fonte: Dickson (1966) *apud* Weber, Current, Benton (1991).

O campo de conhecimento que engloba a cadeia de suprimento e a avaliação de fornecedores é bastante estudado, com trabalhos que demonstram a relevância da cadeia de suprimentos como um aspecto que promove a diferenciação e o sucesso. Além disso, com as novas abordagens, o campo da administração pública vem passando por transformações que aumentam o interesse por desempenho e eficácia na área. Apesar disso, há pouca produção acadêmica quando se trata de contratação de fornecedores pelo poder público (FERNANDEZ, 2007). Contudo, a maioria dos gestores ainda aponta problemas com os fornecedores como responsáveis pelo impacto direto na qualidade do serviço ou do produto prestado. Em uma cadeia de suprimentos, dado o grande fluxo de atividades de transformação, aliado à grande relevância que o fornecedor possui na cadeia, avaliar os fornecedores torna-se primordial (BALLOU, 2006). Apesar disso, há uma observação histórica de que a academia tem dedicado ênfase escassa para a avaliação de fornecedores, enquanto a prática se difunde considerando o papel estratégico que ela possui (SLACK; CHAMBERS; JOHNSTON, 2009).

Esses aspectos se modificam, seja pelas diferenças de contexto, seja pelo mercado, seja pela natureza da organização,

levando sempre em consideração os novos padrões de relacionamento entre o fornecedor e o comprador.

Com a entrada dos conceitos de parcerias estratégicas que preveem relacionamentos de longo prazo entre organizações da cadeia de logística, os critérios qualitativos ganharam destaque e contribuíram para a diferenciação da natureza deste tipo de relacionamento (SANTOS, 2015, p. 13).

Para uma organização obter sucesso e alcançar seus objetivos, é necessário – visto que há um papel estratégico envolvido – que os fornecedores tenham um desempenho satisfatório e que cumpram os requisitos e critérios estabelecidos. Para proceder à avaliação dos fornecedores, é necessário fazer uma coleta de dados que forneçam subsídios para a tomada de decisão, analisar o contexto e identificar pontos de melhoria, bem como promover as atividades de avaliação e monitoramento (AMATO NETO; MARINHO, 2014).

Apesar de parecerem sinônimos, avaliação e monitoramento são sensivelmente diferentes e merecem ser mais bem definidos. Monitoramento é a valoração do resultado de cada indicador, demonstrando o avanço das ações (GRAU; BOZI, 2008). Já a avaliação é definida também como o emprego de

[...] procedimentos ferramentas e analíticas para obter a informação pertinente, comparável e confiável do processo, dos resultados obtidos e dos impactos causados, ou dos três simultaneamente, com a finalidade de documentar padrões, para compreendê-los ou explicá-los ou ambas as coisas, capturando-lhes a complexidade (GRAU; BOZI, 2008, p. 19).

Diversas organizações usam sistemas quantitativos de avaliação, utilizando como indicadores apenas dados de aceitação ou não das entregas, ignorando não conformidades detectadas posteriormente na produção ou mesmo no consumo. Além disso, é importante perceber que as organizações privadas podem adotar critérios próprios de acordo com as necessidades da organização. Algumas das características consideradas pelas empresas são: cumprimento dos prazos de entrega; fornecimento de itens com qualidade; preço competitivo; um bom histórico de referências; um bom serviço; cumprimento do que foi prometido (conformidade com o solicitado); e apoio técnico.

Há diversos modelos de avaliação dos fornecedores na iniciativa privada que utilizam métodos nos quais cada não conformidade encontrada é utilizada para calcular os deméritos. Quando o desempenho atinge um limite mínimo, o fornecedor deve apresentar um plano de melhorias para que possam ser sanados os problemas e a relação de parceria possa perdurar.

Para o serviço público, um modelo relevante é o implementado pelo Governo de Minas Gerais, levando em consideração a ponderação entre os critérios: prazo (30%), qualidade (30%), quantidade (30%) e a regularidade da documentação (10%). Nesse sentido, a Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão – SEPLAG/MG (MINAS GERAIS, 2012) desenvolveu o índice de desempenho do fornecedor, com base nas seguintes ações:

- emissão de atestados de capacidade técnica para fornecedores que atingirem um bom desempenho;
- análise de causas e motivos;
- realização de reuniões;

- elaboração de plano de ação para os fornecedores com desempenho mediano;
- abertura de processos administrativos punitivos.

Os modelos de avaliação, quando aplicados na administração pública, têm a capacidade de promover transparência, por meio da prestação de contas, tornando a gestão pública aberta, promovendo princípios como *accountability*, publicidade e legalidade. Para Amato Neto e Marinho (2014), a despeito do sistema utilizado, é importante atentar que a utilidade depende do que está sendo considerado na avaliação e da simplicidade. É importante ainda considerar a utilização do desempenho de utilização, e não apenas o de fornecimento, que é observado durante a efetiva utilização no processo produtivo ou no consumo. Chan (2003) define ainda que a avaliação não deve ser mero instrumento de medida, mas ferramenta estratégica a fim de permitir identificar o potencial das ações. Além disso, a avaliação deve incluir também fatores qualitativos para a análise (LAMBERT, 2008).

Com o exposto, pode-se observar a relevância das avaliações de fornecedores para as organizações, uma vez que permitem aos gestores obter informações objetivas que embasem as decisões em uma função tão estratégica para a entrega de valor ao cliente. Especialmente nas organizações públicas, essas avaliações ganham ainda mais relevância, visto que os órgãos do Estado devem prestar contas de maneira aberta e clara aos contribuintes.

O PROCESSO DE SUPRIMENTO FÍSICO E A CADEIA DE SUPRIMENTO DE ALIMENTOS: O CONTEXTO DOS RESTAURANTES UNIVERSITÁRIOS

O processo de suprimento inicia com a identificação da necessidade de adquirir algum insumo. Uma vez gerada a requisição de compra para suprir essa necessidade de suprimento, é importante definir o tipo de relacionamento esperado com o fornecedor, pois a sua seleção tem variação direta com o tipo de relacionamento escolhido (CORRÊA, 2014). Geralmente, o processo de decisão de compras envolve as seguintes etapas: identificação e avaliação da necessidade (produtos e/ou serviços a ser adquiridos), desenvolvimento ou definição de critérios de escolha, solicitação de propostas de fornecedores, avaliação dos fornecedores e de suas respectivas propostas, seleção do fornecedor e negociação, efetivação da compra e monitoramento do cumprimento do pedido e/ou contrato de fornecimento (SHETH; MITTAL; NEWMANN, 2001).

Nesse cenário, a escolha dos fornecedores é um dos processos mais delicados para a organização, pois é em torno dele que todos os demais processos organizacionais vão se desenvolver. De modo geral, os fatores de decisão se baseiam na estabilidade econômico-financeira, na idoneidade comercial, na capacidade técnica e produtiva e na prática de mercado das empresas interessadas no cadastramento (VIANA, 2009). Após selecionados, esses fornecedores precisam de uma avaliação contínua e cuidadosa (CORRÊA, 2014), como mecanismo para identificar e antecipar problemas e tendências, usando as informações decorrentes desse processo de avaliação como

fonte para a construção de um histórico de performances de fornecedores que fundamente os processos de decisão futuros.

A crescente preocupação dos consumidores com a qualidade, a segurança e a sustentabilidade dos produtos e serviços alimentícios modificou de modo bastante abrangente as formas de gerenciamento das cadeias de abastecimento de alimentos, aumentando a necessidade de um olhar mais específico sobre esse segmento. Wang (2013) apontou os processos e características específicos das redes de abastecimento de alimentos que trazem complexidade e dificultam a gestão, quais sejam:

- **sazonalidade** da produção;
- **rendimentos variáveis** de processo em quantidade e qualidade, devido a variações biológicas, safra, e fatores aleatórios ligados a clima, pragas e outros perigos biológicos;
- **restrições de qualidade** de matérias-primas, produtos intermediários e produtos acabados, e deterioração da qualidade de produtos que passam pela cadeia de abastecimento;
- **perecibilidade**, em virtude de sua própria natureza, os produtos possuem ciclo de vida muito curto, o que implica condições especiais e rápidas de transporte e armazenamento;
- requisito para condicionamento de meios de **transporte e armazenagem** (por exemplo, refrigeração ou congelação);

- necessidade de **rastreabilidade** no processo devido à qualidade ambiental, aos requisitos e à responsabilidade pelo produto;
- o fato de que a **indústria de alimentos**, muitas vezes, combina elementos de difícil detecção e medição, complicando o planejamento e o controle.

De modo geral, os estabelecimentos que trabalham com produção e distribuição de alimentação para coletividades no Brasil são denominados de Unidade de Alimentação e Nutrição (UAN). Há duas definições que constam da legislação brasileira referente à UAN, segundo Popolim (2007): uma descrita pelo Conselho Federal de Nutricionista (CFN) e outra pela Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA).

[...] unidade gerencial do serviço de nutrição e dietética onde são desenvolvidas todas as atividades técnico-administrativas necessárias para a produção de alimentos e refeições, até a sua distribuição para coletividades sadias e enfermas [...] (CFN, 2005. Resolução Nº 380/2005).

[...] realizam algumas das seguintes atividades: manipulação, preparação, fracionamento, armazenamento, distribuição, transporte, exposição à venda e entrega de alimentos preparados ao consumo, tais como cantinas, bufês, comissarias, confeitarias, cozinhas industriais, cozinhas institucionais, delicatêssens, lanchonetes, padarias, pastelarias, restaurantes, rotisseries e congêneres (BRASIL, 2004 - Resolução ANVISA Nº 216/2004).

O setor de serviços de alimentação é bastante amplo, sendo dividido em dois grupos: serviço público ou institucional, que engloba os canais ligados ao governo (merenda escolar, postos de saúde, presídios) e serviços privados (como bares, restaurantes comerciais, hotéis, lanchonetes). Os institucionais, diferentemente dos privados – que são abertos ao público, em geral, atendendo por demanda espontânea, os chamados restaurantes comerciais –, tratam de um tipo específico de restaurante cuja clientela é definida por um alto grau de catividade¹, a exemplo dos RU.

Como uma parte importante da indústria alimentar, a indústria de serviços de alimentação coletiva, as UAN, conectam-se com diferentes tipos de fornecedores que vão desde produtores agrícolas, fabricantes de alimentos, atacadistas até consumidores finais, fornecendo alimentos e bebidas prontas preparados para o consumo fora de casa (EASTHAM *et al.*, 2001). A Figura 3 representa de forma simplificada os elementos envolvidos na cadeia de suprimentos do setor.

1 O grau de catividade se refere ao poder do consumidor sobre a escolha do local onde se alimentar. Nos serviços de alimentação coletiva comerciais, a demanda é espontânea e os aspectos envolvidos na escolha são os mais diversos e particulares relativos às preferências do consumidor. Já na alimentação institucional, aquela que ocorre em instituições cujo objetivo fim não é alimentação, como empresas de construção civil, têxtil, entre outras; ou aquelas que ocorrem em serviços públicos como forças armadas, presídios, hospitais, escolas e universidades, os consumidores são cativos, ou seja, não têm opção de se alimentar em outro local por motivos que não dependem de sua preferência ou escolha, normalmente, a razão está associada à necessidade pelo trabalho, à condição de saúde ou à condição socioeconômica (TEIXEIRA, 2007; PROENÇA, 2008).

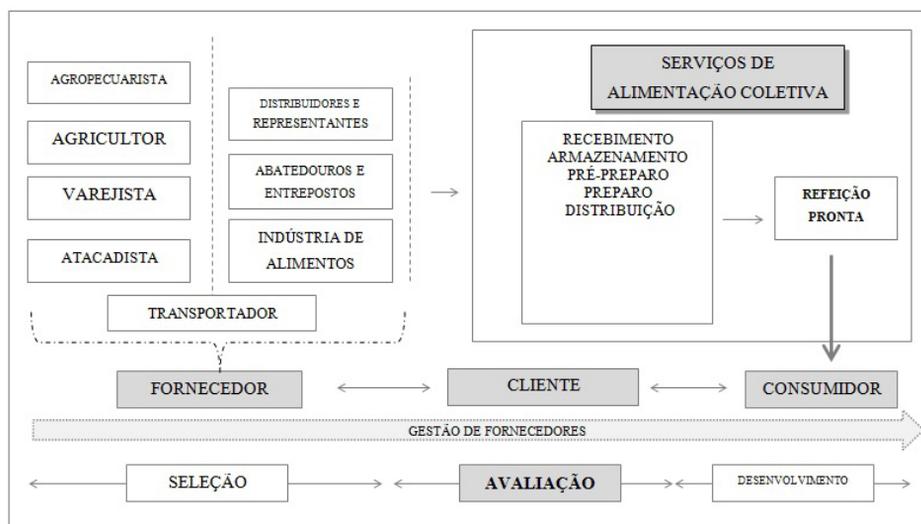


Figura 3 – Elementos da cadeia de suprimentos de alimentos para serviços de alimentação coletiva

Fonte: Calazans (2016).

A decisão pelos fornecedores para alimentação coletiva é fator relevante e complexo do processo, aliado à racionalidade limitada do decisor, conforme apontado por Simon (1955). Isso tem incentivado a busca por novas ferramentas e técnicas de seleção e avaliação de fornecedores (VIANA, ALENCAR, 2012).

Uma peculiaridade inerente à cadeia de suprimento que preocupa mundialmente é relativa às doenças transmitidas por alimentos (DTA). Nessa direção, a segurança e a qualidade do produto final dependem da integridade de toda a cadeia, desde os produtos até o consumidor final, exigindo sistemas e abordagens que requerem o contato presencial como forma garantir que não haja interrupções ou desvios que irão resultar em efeitos adversos mais à jusante (JULIEN, 2010). Essa preocupação

faz com que a segurança dos produtos alimentícios no decorrer da cadeia seja protegida por várias agências governamentais que atuam na classificação e na certificação da identidade e da qualidade dos produtos, fiscalizando estabelecimentos que preparam, embalam e comercializam produtos destinados ao consumo humano (BRASIL, 1993).

A Organização Mundial da Saúde (OMS) mostra que mais de 60% de doenças de origem alimentar no Brasil são oriundas de toxi-infecções alimentares, quase sempre decorrentes da contaminação das matérias-primas e da carência de higiene, começando na produção indo até o consumo (SCHNEIDER, 2006; SILVA JUNIOR, 2014). Nesse segmento, o conhecimento sobre de onde provêm determinados alimentos é importante para sua escolha. Por isso, a procedência do fornecedor é aspecto fundamental.

Além das questões de saúde e segurança alimentar, outro fator relevante no tocante aos fornecedores na cadeia de abastecimento de alimentos está relacionado com fraudes durante o processo de transferência dos produtos. A literatura relata uma diversidade abundante de técnicas fraudulentas que incluem a utilização de balanças e pesos viciados, adição de água ou parte não comestível para aumentar o peso total, frutas muito maduras ou de qualidade inferior, tingimento de alimentos para melhorar a aparência, entre outras (EVANGELISTA, 2005). A identificação dessas fraudes antes do processo de finalização da compra é um dos maiores desafios da gestão de abastecimento de alimentos, visto que muitas delas só conseguem ser identificadas no momento de utilização do produto para consumo final ou dentro do processo produtivo, fundamentando a necessidade de um sistema de avaliação de fornecedores eficiente.

O cenário que se impõe exige que as empresas aprimorem, continuamente, seus processos com o objetivo de oferecer

qualidade em seus serviços e produtos. As tendências globais de consumo de alimentos impactam diretamente o setor. Esses fatores foram destacados por Donna (2014) em um seminário que apontava as tendências para o *foodservice* 2015-2020:

- a. sensorialidade e prazer:** valorização da gastronomia e da harmonização entre alimentos e bebidas, valorização de ingredientes regionais.
- b. saudabilidade e bem-estar:** mais preocupação dos consumidores com a nutrição e com o estilo de vida mais saudável.
- c. conveniência e praticidade:** demanda por produtos que ofereçam a economia de tempo e de esforço.
- d. confiabilidade e qualidade:** todos os alimentos possuem certificação de processos confiáveis.
- e. sustentabilidade e ética:** preocupação com o meio ambiente e com a possibilidade de contribuir para causas sociais.

É necessário que os restaurantes do setor, públicos ou privados, acompanhem as tendências de consumo para satisfazer seus usuários. No caso das refeições institucionais, a satisfação do usuário é fator primordial para o alcance da meta de manutenção do estado nutricional no fornecimento de uma alimentação adequada e saudável. Apesar de possuírem estrutura administrativa relativamente simples, as unidades de alimentação coletiva apresentam um processo produtivo altamente complexo. O insumo fundamental do processo, o alimento – devido aos riscos de perdas nutritivas, de

contaminação e à perecibilidade – determina que o processo apresente limitações tanto de cunho temporal como de rigor nas operações de manipulação. A qualidade das refeições também depende de um permanente controle de procedimentos que vai desde o recebimento do alimento para o estoque até a sua distribuição.

O consumo das refeições produzidas deve ser feito no mesmo dia do preparo devido às questões de segurança, gerando um grande estresse operacional próximo aos horários de pico de distribuição, o que exige das organizações um alto nível de padronização e controle dos seus processos (PROENÇA, 1999). Independentemente do tipo funcional, administrativo ou de seu porte, o objetivo de toda UAN recai sobre a responsabilidade de fornecer uma alimentação adequada e saudável.

O guia nacional alimentar para a população brasileira define alimentação segura e saudável (ASS) como:

[...] a garantia ao acesso permanente e regular, de forma socialmente justa, a uma prática alimentar adequada aos aspectos biológicos e sociais dos indivíduos, de acordo com o ciclo de vida e as necessidades alimentares especiais, pautada no referencial tradicional local. Deve atender aos princípios da variedade, equilíbrio, moderação, prazer (sabor), às dimensões de gênero e etnia, e às formas de produção ambientalmente sustentáveis, livre de contaminantes físicos, químicos, biológicos e de organismos geneticamente modificados (BRASIL, 2014, p. 8).

Esse conceito do guia alimentar expõe as diferentes dimensões que geram os objetivos que uma UAN deve observar no contexto de sua operacionalização, conforme exposto na Figura 4.

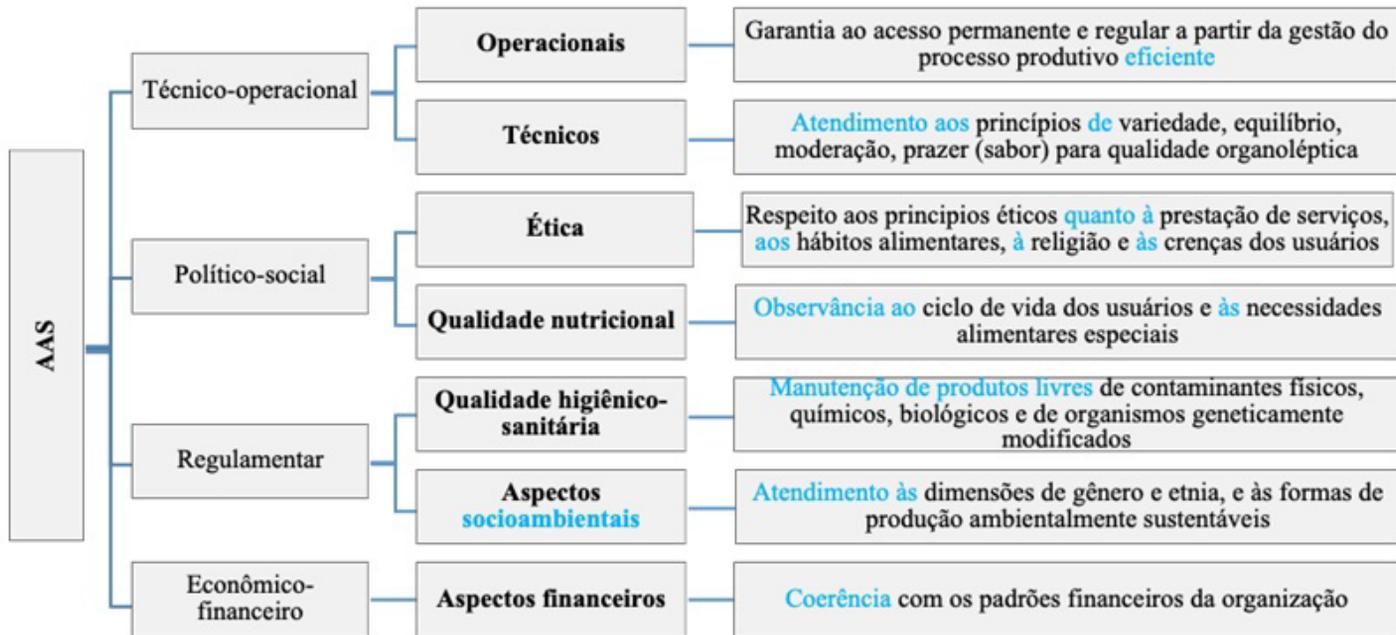


Figura 4 – Dimensões que compõem o fornecimento de uma alimentação adequada e saudável por uma UAN.

Fonte: elaboração própria a partir de Brasil (2014); Proença *et al.* (2008).

A análise dos objetivos apresentados na Figura 4 demonstra a importância do correto acompanhamento e da avaliação dos fornecedores, visto que a qualidade e a confiabilidade dos insumos alimentares são indispensáveis para o sucesso da organização na entrega do serviço, influenciando: a formulação do cardápio na dimensão técnico-operacional; as questões éticas e as referentes ao nível nutricional presentes na dimensão político-social; as questões de segurança alimentar e de impactos ao meio ambiente da dimensão regulamentar; a composição de receitas; custos e despesas abordados na dimensão financeira.

No universo institucional do setor de alimentação coletiva, os Restaurantes Universitários (RU) apresentam destaque considerável, principalmente pelo volume de refeições servidas decorrente do processo de universalização do ensino superior vivido no Brasil nas últimas duas décadas, o que gerou uma maior demanda por serviços de assistência estudantil, nos quais está incluído o de alimentação. Uma pesquisa conduzida pela Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior (Andifes), em 2013, revelou que 40% da população universitária nacional é composta por estudantes provenientes das classes C, D e E. Esses estudantes necessitam de uma alimentação adequada para poder desempenhar suas funções acadêmicas, enfatizando a importância estratégica dos RUs para o desenvolvimento do ensino superior do país, sendo sua grande finalidade o fornecimento de refeições balanceadas, com qualidade e preço acessível. Em adição a essa problemática, a expansão das universidades federais, por meio do Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais – REUNI, notadamente no Norte e no Nordeste, causou uma grande demanda por assistência

estudantil e políticas de permanência. De acordo com o Inep (2014), os valores destinados à assistência estudantil passavam dos R\$ 700 milhões.

Nesse contexto, a criação do Plano Nacional de Assistência Estudantil – PNAES, por meio do Decreto N° 7.234/2007, surge como uma forma de institucionalizar a assistência estudantil e fomentar a permanência dos discentes em situação desfavorável, gerando a promoção de igualdade e o desenvolvimento acadêmico, determinando, para isso, eixos de ações estratégicas (BRASIL, 2007), demonstrados no Quadro 2.

Eixo	Área estratégica	Ações
Permanência	<ul style="list-style-type: none"> • Moradia • Alimentação • Saúde • Transporte • Creche • Condições básicas para atendimento dos portadores de necessidades especiais 	<ul style="list-style-type: none"> • Restaurantes Universitários • Assistência Social • Ensino • Pesquisa • Extensão
Desempenho Acadêmico	<ul style="list-style-type: none"> • Bolsas de iniciação científica, extensão, iniciação à docência • Estágios remunerados • Ensino de línguas • Inclusão digital • Fomento à participação político-acadêmica • Acompanhamento psicopedagógico 	<ul style="list-style-type: none"> • Assuntos estudantis • Assuntos acadêmicos (pesquisa e extensão) • Parcerias com órgãos públicos e entidades com fins sociais

<p>Cultura, lazer e esporte</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Acesso à informação e difusão das manifestações artísticas e culturais • Acesso a ações de educação, esportivas, recreativas e de lazer 	<ul style="list-style-type: none"> • Assuntos estudantis • Assuntos acadêmicos (pesquisa, extensão e cultura) • Parcerias com órgãos públicos federais, estaduais e municipais, entidades da sociedade civil
Eixo	Área estratégica	Ações
<p>Assuntos da juventude</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Orientação profissional, sobre mercado de trabalho • Política, ética e cidadania • Saúde, sexualidade • Dependência química 	<ul style="list-style-type: none"> • Assuntos estudantis • Parcerias com órgãos públicos federais, estaduais e municipais, entidades da sociedade civil

Quadro 2 – Áreas estratégicas da PNAES

Fonte: ANDIFES/FONAPRACE (2014).

Como demonstrado no Quadro 2, os Restaurantes Universitários são agentes executores das políticas do PNAES na área estratégica de alimentação apresentando importante papel no controle da evasão e na garantia do cumprimento das obrigações acadêmicas por parte dos discentes em situação de vulnerabilidade, como exposto por Carvalho e Sousa (2013), indo ao encontro da democratização necessária para garantir as condições de acesso e permanência dos jovens no ensino superior público federal. Portanto, o serviço de alimentação oferecido pelos RUs é chave para a estratégia de permanência do aluno na universidade, bem como elemento primordial para o alcance dos objetivos da assistência estudantil estipulados pelo PNAES.

Esse importante papel político-social, aliado às crescentes demandas por refeições e às exigências legais dos

diversos *stakeholders*, tem exigido dos gestores dessas unidades cada vez mais preparação para enfrentar decisões com um nível de complexidade muito acentuado, seja pelas características já explicitadas neste estudo, seja pelo volume de recursos financeiros envolvidos, demandando a adoção de novas ferramentas teórico-metodológicas, no âmbito da gestão da cadeia de suprimentos, que apoiem a tomada de decisão.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A questão de compras de alimentos é complexa em decorrência, principalmente, dos desafios gerados pelos avanços tecnológicos, sociais e regulamentares em relação à alimentação e à saúde da população. Nesse sentido, devem-se também considerar os conceitos de sustentabilidade, responsabilidade social e ética que balizam as reivindicações da sociedade.

No setor público, particularmente nos Restaurantes Universitários, historicamente, a ênfase tem sido centrada no menor preço. No entanto, é necessário avaliar a capacidade de o fornecedor cumprir esses outros aspectos. Os custos gerados pela interrupção do processo produtivo decorrente da falta de um item, por atraso, não conformidade, ou qualquer outro motivo, podem rapidamente superar o ganho imediato da obtenção do resultado do fornecedor que apresentou o menor custo e ainda gerar problemas a toda a cadeia de suprimentos.

Face ao exposto, pode-se verificar que a avaliação de fornecedores difere da avaliação para a seleção de fornecedores, considerando que alguns trabalhos trazem a fase de qualificação. Nessa etapa, o fornecedor ainda é um possível candidato ao

fornecimento, ou seja, não está fornecendo à empresa. Ademais, na seleção, busca-se verificar se um fornecedor do mercado atende as condições estabelecidas para atuar como fornecedor da empresa, tendo em vista um conjunto de critérios requeridos.

Já na avaliação de desempenho, ênfase da discussão tratada neste ensaio, o fornecedor já está prestando o serviço, por isso, procura-se verificar a conformidade desse serviço com os objetivos da empresa, estando mais voltada a fornecedores conhecidos do que a novos. Nesse sentido, ressalta-se sua relevância para a gestão pública, que demanda uma sistemática de avaliação de performance que venha a refletir na melhoria da qualidade dos serviços disponibilizados à comunidade, podendo ainda impactar na economia e em uma melhor aplicação dos recursos alocados, como no caso dos Restaurantes Universitários.

Verifica-se, portanto, que a avaliação de fornecedores por meio de estudos acadêmicos permanece apontando lacunas e que, no âmbito do setor de alimentação coletiva, a pesquisa é escassa. Isso também contribui para a pouca literatura encontrada sobre os critérios necessários para o desempenho de fornecedores no setor, o que é um paradoxo diante da importância do setor para a economia do país, considerando a dependência de fornecedores e a quantidade de suprimentos usados e, ainda, seu destaque nos temas mundiais que envolvem saúde e qualidade de vida da população.

Percebeu-se que nenhum dos estudos aborda os aspectos do desempenho operacional no que diz respeito à questão específica da segurança alimentar e da sustentabilidade de forma integrada. Também não foi identificado trabalho que trate da importância de incluir critérios relacionados à saúde, coerentes com as diretrizes políticas mundiais para uma alimentação saudável, como apontado pelo Ministério da Saúde, no *Guia*

Alimentar da População Brasileira (BRASIL, 2014). O desempenho de fornecedores continua sendo medido a partir das variáveis padrão de entrega, qualidade e preço, apesar de já se perceberem iniciativas em direção ao estímulo de melhorias e apresentação de *feedback* de desempenho aos fornecedores.

A gestão estratégica de unidades, como o RU, engloba desde a compra da matéria-prima até o consumo da refeição pelo consumidor final. A utilização de suprimentos que atendam as especificações de qualidade propostas pela organização é um fator primordial para a satisfação do público-alvo. Enfatiza-se que os indicadores de desempenho para avaliação dos fornecedores devem sustentar a estratégia da organização. Há, portanto, necessidade de significar os critérios de desempenho alinhados à estratégia organizacional por meio da identificação dos atributos que os constituem. Erros na definição dos atributos podem levar ao fracasso de qualquer modelo gerencial adotado. Além disso, a tomada de decisão em compras públicas integrada à avaliação de fornecedores apoia também a decisão sobre os cursos de ação a seguir em relação à gestão pública auxiliando a organização no alcance dos seus objetivos estratégicos.

REFERÊNCIAS

ABREU, E. S. de; SPINELLI, M. G. N.; PINTO, A. M. de S.

Gestão de unidades de alimentação e nutrição: um modo de fazer. São Paulo: Metha, 2009. 342p.

ADJEI, A. B. **Sustainable public procurement: a new approach to good governance.** Seul: IPPC4, 2010. Disponível em: <http://www.ippc4.org/IPPC4/Proceedings/07GreenProcurement/Paper7-10.pdf>. Acesso em: 2 out. 2014.

AGUEZZOUL, A.; LADET, P. A nonlinear multiobjective approach for the supplier selection, integrating transportation policies. **Journal of Modelling in Management**, v. 2, n. 2, p. 157-169, 2009.

AGUEZZOUL, A.; LADET, P. Sélection et évaluation des fournisseurs: Critères et méthodes. **Revue Française de Gestion Industrielle**, v. 25, n. 2, p. 5-27, 2006.

AMATO NETO, J.; MARINHO, B. L. Gestão de fornecedores, acordos de parcerias e estratégias de aquisição: procura, seleção e acompanhamento de fornecedores. In: AMATO NETO, J. (org.). **Gestão Estratégica de fornecedores e contratos: uma visão integrada.** São Paulo: Saraiva, 2014. p.79-138

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS DIRIGENTES DAS INSTITUIÇÕES FEDERAIS DE ENSINO SUPERIOR – ANDIFES. **Relatório da comissão constituída pela portaria nº 126/2012 sobre a análise da expansão das universidades federais – 2003 a 2012.** CXVIII reunião ordinária do conselho pleno - 20/2/2013. Disponível em: <http://www.andifes.org.br/categoria/documentos/eventos/eventos-andifes/reunioes-do-conselho-pleno/2013-reunioes-do-conselho-pleno/cxviii-reuniao-ordinaria-do-conselho-pleno/>. Acesso em: 2 jun. 2014.

BAILLY, P. *et al.* **Compras: princípios e administração.** São Paulo: Atlas, 2000.

BEPPLER, M. K.; PEREIRA, M. F.; COSTA, A. M. Discussão Conceitual sobre o Processo de Estratégia nas Organizações: Formulação e Formação Estratégica. **Revista Ibero-Americana de Estratégia - RIAE**, São Paulo, v. 10, n. 1, p. 128-146, jan./abr. 2011.

BOURLAKIS, M.; WEIGHTMAN, P. Food supply chain management. **International journal of operations & production management**, v. 24, n. 10, p. 1079-1080, 2004.

BRASIL. Ministério do Planejamento. **Painel de Compras do Governo Federal.** Brasília, DF: Ministério do Planejamento, 2019.

BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Atenção à Saúde. Departamento de Atenção Básica. **Guia alimentar para a população brasileira.** 2. ed. Brasília: Ministério da Saúde, 2014. 156 p.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Decreto no 7.234, de 19 de julho de 2010. Dispõe sobre o Programa Nacional de Assistência Estudantil - PNAES. 2010. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Decreto/D7234.htm. Acesso em: 4 jun. 2014.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002. Institui, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/2002/L10520.htm. Acesso em: 25 jun. 2020.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Lei nº 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. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm. Acesso em: 25 jun. 2020.

BRASIL. [Constituição (1988)]. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF, 1988.

CAGLIO, A.; DITILLO, A. Opening the black box of management accounting information exchanges in buyer-supplier relationships. **Management Accounting Research**, v. 23, n. 2, p. 61-78, June, 2012.

CALAZANS, D. L. M. S. **Modelo de decisão multicritério para avaliação de fornecedores na gestão da alimentação coletiva em Restaurantes Universitários**. 2016. Tese (Doutorado em) – Programa de pós-graduação em Administração/PPGA, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2016.

CARVALHO, D. B. de; SOUSA, E. da S. Agenda Ambiental da Administração Pública (A3p) e Licitações Sustentáveis: Um Estudo no Restaurante Universitário da Universidade Federal do Piauí. *In: COLÓQUIO DE GESTIÓN UNIVERSITARIA EN AMÉRICAS*. 13., 2013, Buenos Aires. **Anais** [...]. Buenos Aires, 2013. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/handle/123456789/114753>. Acesso em: 23 jul. 2015.

CHAN, F. T. S. Performance measurement in a supply chain. **International Journal of Advanced Manufacturing Technology**, v. 21, p. 534-548, 2003.

CHANDLER, A. D. **Scale and Scope: The Dynamics of Industrial Capitalism**. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1990.

CORRÊA, H. L. **Administração de cadeia de suprimentos e logística: o essencial**. São Paulo: Atlas, 2014.

DONNA, E. **Brazil Food trends 2020**. Panorama do Mercado Brasileiro de Food Service, 2014. Disponível em: http://www.brazilfoodtrends.com.br/docs/enzo_foodservice.pdf. Acesso em: 2 jun. 2014.

ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA – ENAP.

Legislação Aplicada à Logística de Suprimentos Lei nº 8.666/93, pregão e registro de preços. Diretoria de Comunicação e Pesquisa [Cursos EAD]. Brasília: ENAP, 2015.

EVANGELISTA, J. **Alimentos: um estudo abrangente.** São Paulo: Atheneu, 2005.

FERNANDEZ, S. What works best when contracting for services? An analysis of contracting performance at the local level. **Public Administration**, n. 85, p. 1119-1140, 2007.

GRANT, D. B. **Gestão de logística e Cadeia de Suprimento.** 1. ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

GRAU, N. C.; BOZZI, O. S. **Fortalecimento dos sistemas de monitoramento e avaliação (M&A) na América Latina.** Informe comparativo de 12 países. Banco Mundial. Trad. Ernesto Montes-Bradley. Caracas: [s.n.], 2008.

HUMPHREY, J.; SCHMITZ, H. **Governance and upgrading: linking industrial cluster and global value chain research.** Brighton: Institute of Development Studies, 2000.

IFAC PUBLIC SECTOR COMMITTEE *et al.* **Governance in the public sector: A governing body perspective.** New York: IFAC, 2001.

JULIEN, D. M. Supplier safety assessment in the food supply chain and the role of standards. *In: DELIVERING Performance in Food Supply Chains. [S.l.]: Food Science, Technology and Nutrition.* 2010. p. 62–83.

JUNQUILHO, G. S. **Teorias da administração pública.**

Florianópolis: UFSC; Brasília: CAPES/UAB, 2010.

KAPLAN, R. S.; NORTON, D. P. **The balanced scorecard: translating strategy into action.** Boston: Harvard Business School Press, 1996.

LAMBERT, D. M. **Supply chain management: processes, partnerships, performance.**[e-book]. Sarasota: SCM Institute, 2008. Disponível em: <https://books.google.com.br/books?hl=pt-BR&lr=&id=eue8KAZ4mn4C&oi=fnd&pg=PA1&ots=7Le3hEIX5F&sig=zQMZqrnxuMvo2sUNFHyQ-wwAHog#v=onepage&q&f=false>. Acesso em: 4 jul. 2014.

LAMMING, R. C. The relationship assessment process (RAP) and beyond. **European Management Journal**. v. 26, p. 274-287, 2008.

MATIAS-PEREIRA, J. A governança corporativa aplicada no setor público brasileiro. **Administração Pública e Gestão Social**, Viçosa, v. 2, n. 1, p. 109-134, jan./mar. 2010.

MENDES, L. A. L. **Estratégia Empresarial.** São Paulo: Saraiva, 2012.

MINAS GERAIS (Estado). Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão. **Processo de compra – Alteração funcionalidade “Gestão de Fornecimento” – Implantação de novo fluxo para subsidiar a Avaliação de Desempenho dos Fornecedores do Estado.** Belo Horizonte, MG, 2012.

MINTZBERG, H.; QUINN, J. B. **O processo da estratégia.** 3. ed. Porto Alegre: Bookman, 2001.

MIRANDA, H. S. **Licitações e contratos administrativos.**

4. ed. Brasília: Senado Federal, 2007.

MITSUTANI, C. *et al.* (org.). **Compras Estratégicas:**

construa parceria com fornecedores e gere valor para seus negócios. 1. ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

OLIVEIRA, B. C. S. C. M. de; SANTOS, L. M. L. dos. Compras públicas como política para o desenvolvimento sustentável. **Rev. Adm. Pública**, Rio de Janeiro, v. 49, n. 1, p. 189-206, jan./fev. 2015.

PORTER, M. **Estratégia competitiva:** técnicas para análise das indústrias e da concorrência. 7. ed. Rio de Janeiro: Campus, 1991.

PRADO, R. A. D. P. do *et al.* Alinhamento da cadeia de suprimentos: estudo da flexibilidade do fornecedor no atendimento ao varejista em situações de oscilação da demanda. **INOVAE - Journal of Engineering and Technology Innovation**, São Paulo, v. 2, n. 2, p. 64-80, maio/ago. 2014.

PROENÇA, R. P. da C. *et al.* **Qualidade nutricional e sensorial da produção de refeições.** 3. ed. Florianópolis: EDUFSC, 2008. 221p.

RESENDE, P. T.; MENDONÇA, G. D.; ARAÚJO, B. B.

Estratégias de formação de ambientes colaborativos com fornecedores no gerenciamento das cadeias de suprimento no Brasil. *In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM ADMINISTRAÇÃO*, 29., 2005, Brasília. **Anais [...]**. Rio de Janeiro: ANPAD, 2005.

SANO, H. **Nova Gestão Pública e accountability: o caso das organizações sociais paulistas.** 2003. 149 f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública, Governo e Sociedade Civil no contexto local) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2003.

SANTOS, S. F. M. **Modelo de monitorização e avaliação De fornecedores.** 2015. Dissertação (Mestrado em Engenharia Mecânica Gestão Industrial) – Instituto Superior de Engenharia do Porto, Portugal, 2015.

SCHNEIDER, A. P. Fornecimento de hortifrutigranjeiros para unidades de alimentação e nutrição hospitalares. **Ciênt. Tecnol. Aliment.**, v. 26, n. 2, p. 253-258, abr./jun. 2006.

SENGE, P. M. **A quinta disciplina: arte e prática na organização que aprende.** Rio de Janeiro: Best Seller, 2000.

SERRA, A. **Modelo aberto de gestão para resultados no setor público.** Natal, RN: SEARH, 2008.

SILVA JUNIOR, Ê. **Manual de Controle Higiênico Sanitário em Serviços de Alimentação.** 7. ed. São Paulo: Varela, 2014.

SLACK, N.; CHAMBERS, S.; JOHNSTON, R. **Administração da Produção.** São Paulo, Atlas, 2009. 747p.

TEIXEIRA, S. M. F. G. *et al.* **Administração Aplicada às Unidades de Alimentação e Nutrição.** São Paulo: Atheneu, 2007. 219p.

VIANA, J. C. **Ferramentas e técnicas de seleção e avaliação de fornecedores: um estudo na indústria de alimentos brasileira.** Tese (Doutorado em Engenharia de Produção) – Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2009.

VIANA, J. C.; ALENCAR, L. H. Metodologias para seleção de fornecedores: uma revisão da literatura. **Produção**, v. 22, n. 4, p. 625-636, 2012.

WANG, Y. **Quality, efficiency, and sustainability in the foodservice supply chain The case of professionally prepared meals.** Thesis. Department of Management Engineering. Technical University of Denmark, 2013.

WEBER, C. A.; CURRENT, J. R.; BENTON, W. C. Vendor selection criteria and methods. **Eur. J. Oper.**, v. 50, n. 1, p. 2-18, 1991.

WRIGHT, P.; KROLL, M. J.; PARNELL, J. **Administração Estratégica: conceitos.** São Paulo: Atlas, 2000.



APERFEIÇOAMENTO DE PROCESSOS DE COMPRAS EM UMA INSTITUIÇÃO FEDERAL DE ENSINO SUPERIOR

UMA PROPOSTA DE REDESENHO DE PROCESSOS

Marcos Fernando Machado de Medeiros

Alana Teles Silva

INTRODUÇÃO

A gestão por processos de negócios sedimentou-se como mecanismo com capacidade de propiciar às organizações uma ampla compreensão do funcionamento dos seus processos (MACINTOSH, 2003). Isso trouxe, conseqüentemente, mais conhecimento das falhas e dos problemas gerenciais, demonstrando estrangulamentos, retrabalhos, desperdícios e obstáculos como forma de oportunidades para que sejam analisados e proporcionem otimizações, eficiência e qualidade nas operacionalizações dos processos.

Embora tenha se originado na iniciativa privada, diversos autores defendem que, com a devida adaptação, a ferramenta tem a possibilidade de ampla aplicação e sucesso nas organizações de âmbito público (THONG; YAP; SEAH, 2000; GULLEGE JR.; SOMMER, 2002; MACINTOSH, 2003; HUGHES; SCOTT; GOLDEN, 2006), particularmente na área de ensino

superior (MACINTOSH, 2003). Contudo, essa implementação como proposta de modernização na área pública deve ter em vista as complexas e específicas características desse segmento, tais como: hierarquia rígida, excesso de comunicação formal, resistência à mudança, burocracia enraizada, bem como a obrigatoriedade de atendimento aos diversos direcionamentos e procedimentos imperativos. Considera-se ainda que essas organizações possuem múltiplos objetivos, limitações em sua capacidade de gerar novas receitas e operam na realidade de que sua existência é mantida por órgãos eleitos publicamente.

Por outro viés, Davenport (1994) atenta para a ausência de metodologia adequada para a implementação como um dos motivos para o fracasso das iniciativas de melhorias de processos em diversas organizações. Dessa forma, para se obter melhorias por meio da Gestão por processos, é imprescindível um desenho gráfico que ilustre: a) a forma de ocorrência das rotinas de atividades dos processos, devendo-se realizar a modelagem “AS-IS”, referente à atual forma de operacionalizar o processo; b) a modelagem “TO-BE”, que trata do roteiro ideal discutido e externado como proposição de melhoria, sendo essa ferramenta denominada de mapeamento de processos. O confronto entre os dois desenhos retrata as melhorias atingidas e possíveis de alcance, bem como amplia a compreensão da forma como os processos são operacionalizados.

Nesse contexto e seguindo essas tendências, uma Instituição Federal de Ensino Superior – IFES, vinculada ao Ministério da Educação (MEC) voltada para o ensino tecnológico e superior do país e *loco* desta pesquisa, tem incentivado, por meio de seus objetivos estratégicos e táticos, a gestão por processos em seus *campi*, buscando a modernização e a eficiência de sua administração. Entretanto, foi constatado que

determinado campus dessa IFES executa grande parte das licitações e do orçamento – e, nesse processo, inexistem processos de compras mapeados de forma específica a compreender necessidades, adversidades e falhas da unidade local – não tendo efetivado a implementação do mapa proposto pela Instituição. Dessa forma, surgiu o seguinte questionamento de pesquisa: como implementar o redesenho de processo mapeado em uma IFES?

Assim, o objetivo geral do trabalho é propor um Plano de Ação para a implementação da modelagem proposta (“*TO-BE*”). Visando à consecução desse objetivo, traçam-se os seguintes objetivos intermediários:

- a. Mapear a atual forma de operacionalização do processo de aquisições de bens (modelagem “*AS-IS*”).
- b. Propor um novo desenho de processos de aquisições de bens (modelagem “*TO-BE*”).
- c. Confrontar os dois cenários, analisando as melhorias propostas.

A pesquisa justifica-se no intuito de externar, no âmbito institucional, as vantagens advindas da gestão por processos (otimização de tempo, melhoria da eficiência, comunicação e conhecimento organizacional, padronização de fluxos e rotinas), considerando ainda a sua relevância como ferramenta de melhoria de desempenho e eficiência na gestão pública, como também nortear a adoção do novo desenho proposto diante de provável dificuldade institucional para implementação de novos mapeamentos. Além disso, a pesquisa pode contribuir para a amplitude na compreensão do processo de compras do

campus, considerando que a melhor visualização das rotinas processuais ampliará o conhecimento sistêmico da organização.

REFERENCIAL TEÓRICO

Neste tópico, iremos abordar os aspectos teóricos deste trabalho, envolvendo os temas gestão por processos e mapeamento de processos.

Gestão por Processos

O contemporâneo contexto dinâmico e competitivo exige das organizações uma constante busca por melhores resultados. Nesse cenário, as rotinas operacionais nas organizações têm passado pela ausência de uma perfeita interligação dos seus processos administrativos, podendo gerar retrabalho e gastos desnecessários no momento de solucionar algum problema, levando a análises de situações diversas como um único caso. Esse contexto, aliado a diversas mudanças significativas nas relações de trabalho e nos cenários competitivos, demandou a necessidade de um novo direcionamento de como gerir os processos de trabalho, denominado *Business Process Management* (BALDAM; VALLE; ROZENFELD, 2014).

Para Paim *et al.* (2009), o estudo de processos justificou-se pela necessidade crescente de as organizações incorporem tarefas que lhes permitam lidar com as mudanças internas e externas ocorridas. Assim, a evolução do tema reflete a importância de se

melhorarem os processos como ação primordial para que as organizações respondam às constantes mudanças do seu ambiente e mantenham o sistema produtivo competitivo.

O guia Association of Business Process Professionals – ABPMP (2013) ressalta que o Gerenciamento de Processos de Negócio (*BPM – Business Process Management*) representa uma nova forma de visualizar a operacionalização dos processos que ultrapassa as estruturas funcionais tradicionais, compreendendo toda a execução do trabalho. Por sua vez, Pavani Júnior e Scucuglia (2011) registram que *BPM*, também denominado Gestão por processo, diz respeito a uma quebra na forma como a organização gerencia seus processos, propondo uma nova visão interfuncional.

O citado guia define *BPM* como “disciplina gerencial que presume que os objetivos organizacionais podem ser alcançados com mais êxito por meio do gerenciamento de processos”, com uma estrutura de conhecimento formado por princípios e melhores práticas que sirvam como direcionamento de melhorias administrativas (ABPMP, 2013). Por sua vez, Baldam, Valle e Rozenfeld (2014) destacam que a evolução e a disseminação da gestão de processo desenvolvem a percepção de que eles devem ser conhecidos e mapeados e de que as tarefas devem ser definidas em relação às atividades e não às funções departamentais, proporcionando, assim, um maior valor agregado às organizações e aos produtos/serviços finais. Dessa forma, a racionalização torna as atividades da organização mais sistêmicas e transfuncionais, direcionando o fluxo processual para diversos departamentos e serviços em função da execução de uma atividade (BALDAM; VALLE; ROZENFELD, 2014). Nesse sentido, De Sordi (2012) destaca a importância do conhecimento holístico da organização como aspecto fundamental para

definição e divisão das partes, pois isso facilita a visualização da continuidade das atividades da operação do sistema e a substituição das etapas desnecessárias ou problemáticas, expondo e identificando as fragilidades da operacionalização dos processos praticados de forma que possam ser corrigidos.

Gonçalves (2000, p. 13-14) ratifica a importância de identificar nos processos de trabalho “a centralização das prioridades, as ações e os recursos”, visando ao aperfeiçoamento do desempenho e ao desenvolvimento organizacional, percebendo, nos processos, a repetitividade das atividades e ações, como também o quantitativo de pessoas envolvidas (GONÇALVES, 2000, p. 13-14). De Sordi (2012) ressalta que, enquanto o modelo vertical estabelece barreiras de comunicação interna com a imposição da hierarquia, com os diretores e gerentes se comunicando apenas com os seus pares, o modelo horizontal aproxima e facilita a comunicação entre todos os participantes do processo.

Willaert (2007), por seu turno, evidencia a necessidade do envolvimento das pessoas, considerando que elas são o centro do funcionamento da empresa e, conseqüentemente, do desenvolvimento dos processos, sendo necessários, portanto, a liderança organizacional, o treinamento e o desenvolvimento das pessoas, como também a reflexão para o melhor ajustamento e a colaboração dos servidores no atingimento dos objetivos processuais almejados pela organização. Forster (2005 *apud* DOMINGUES; XAVIER; BIROCHI, 2015) complementa afirmando que a coordenação do ciclo completo dos processos do negócio propicia à empresa a visualização das ligações entre pessoas, tecnologia e processos propriamente ditos, otimizando o compartilhamento de dados, informações e recursos, bem como facilitando a relação entre funcionários, parceiros, fornecedores e clientes.

Em outro viés, Araújo, Garcia e Martines (2011) ostentam que, apesar de a ciência das organizações destacar a importância de isso se dar por processos, existem muitos entraves em implantar a ferramenta, pois, conforme Gonçalves (2000) anuncia, não há como estabelecer reestruturações sem mudanças significativas. Assim, Laurindo e Rotondaro (2008) concluem que a mudança da organização vertical para a horizontal requer um grande esforço e interação interna, bem como apoio da alta gestão; enquanto que o guia ABPMP (2013) ressalta que a implementação da metodologia de forma correta integra a gestão por processos na organização, transformando a cultura e remodelando a forma de operacionalizar os processos, destacando também a universalidade de sua adoção, tendo em vista que “pode ser aplicado a organizações de qualquer porte, com ou sem fins lucrativos, públicas ou privadas” (ABPMP, 2013, p. 42).

Nesse sentido, há uma tendência, no âmbito público, de transferência e aprimoramento de modelos de sucesso da área privada para a área pública, sendo esse fato destacado por Marques (2015, p. 70-71) quando explica “que a implantação de conceitos e práticas de BPM à rotina das organizações do setor público é capaz de gerar resultados relevantes para a Administração Pública”. Entretanto, Niehaves (2010) registra que, para que haja êxito na adoção da gestão por processo no setor público, as instituições públicas devem agregar conhecimentos específicos nem sempre disponíveis no seu ambiente organizacional. Assim, posteriormente, Niehaves, Plattfaut e Becker (2013) constatam que a tentativa de operacionalizar mudanças radicais não se alinhava às estruturas públicas devido às limitações da área pública, como resistências, estruturas rígidas e razões políticas.

Esse pensamento é corroborado por Biazzi e Muscat (2007), que caracterizam o cenário público brasileiro como de estruturas rígidas e hierarquizadas, com excessivas exigências normativas. Dessa forma, Biazzi, Muscat e Biazzi (2011) enfatizam que os projetos de mudança devem observar as características específicas desse setor público. Já Vaz (2008, p. 3) anuncia a gestão por processo como um “excelente instrumento para reverter a tendência à constituição de burocracias auto-centradas no setor público”.

A esse respeito, Hammer (2004) enfatiza que a mudança de uma organização tradicional para processos encontra dificuldades, tendo em vista a mudança na forma de direcionar e executar esses processos, necessitando, nesse caso, implementar uma visão sistêmica, mais conhecimento organizacional, novas responsabilidades e trabalho em equipe. Para a implementação, é necessária a capacitação dos profissionais, incentivando, assim, o trabalho colaborativo em equipe e o uso de tecnologias que produzam melhores resultados no que diz respeito aos processos (WILLAERT *et al.*, 2007; PRADELLA; FURTADO; KIPPER, 2012).

Nesse sentido, Biazzi, Muscat e Biazzi (2011) destacam que, no âmbito público, é necessário o preparo da organização para a intervenção, com a orientação voltada para os objetivos a ser atingidos, a fim de se obter a colaboração de todos os executores do processo. Niehaves, Plattfaut e Becker (2013) ressaltam ainda que, para alterar a estrutura organizacional e introduzir a gestão por processos, devem ser estabelecidas as fases do projeto, envolvendo o planejamento e a organização do grupo, a identificação dos processos-chave, a modelagem, a análise e o redesenho dos processos e, por fim, a reconstrução e avaliação da sua implementação.

Portanto, de forma universal, Davenport (1994) postula que a falta de uma metodologia adequada é um dos motivos para o fracasso nas iniciativas de aperfeiçoamento de processos em diversas organizações. Nesse sentido, Pavani Junior e Scucuglia (2011) defendem que, para o alcance das metas de desempenho almejadas por meio da gestão por processo, existe uma ferramenta gerencial analítica, de comunicação e integração relevante que possibilita essa implantação, denominada de mapeamento de processos; sendo necessário, conforme Araujo, Garcia e Martines (2011, p. 30), “operacionalizar os processos para gerí-los, isto é, precisa-se desenhar ou representar graficamente o processo para que seja possível a sua análise”.

Mapeamento de processos

Em âmbito geral, o propósito fundamental do BPM é fazer com que a organização possa visualizar, graficamente, a operacionalização do seu trabalho num conjunto de processos, de forma a orientar da administração ao gerenciamento (ABPMP, 2013). Assim, na visão de Harrington (1993), o mapeamento de processos é uma etapa imprescindível para o sucesso da gestão, sendo iniciada pela identificação dos objetivos do processo e seguido da divisão em tarefas a ser desenvolvidas. O autor observa ainda o mecanismo como um conjunto de atividades analisadas previamente para ser executado com a finalidade de se atingir um objetivo proposto. Dessa forma, a rota do processo deve contribuir para o alcance do objetivo e, conseqüentemente, para a melhoria de sua execução.

“Nesse contexto, o mapeamento dos processos é uma ferramenta gerencial analítica e de comunicação que tem

a intenção de ajudar a melhorar os processos existentes na empresa ou de implantar uma nova estrutura voltada para processos”, objetivando um efetivo confronto entre a situação atual e a situação almejada (SCHWAAB *et al.*, 2013, p. 100). O mapeamento é a primeira fase para a implementação da gestão por processos, sendo elaborado por meio da observação e do levantamento de informações, do estudo e do entendimento do trabalho no local pesquisado (PAVANI JUNIOR; SCUCUGLIA, 2011). Nesse sentido, Gonçalves (2000, p. 14) enfatiza importantes aplicabilidades da gestão de processos: a simulação da nova modelagem operacional e a implementação das mudanças sugeridas. O autor reflete ainda que o “sucesso do novo desenho para o processo depende fundamentalmente da sua operacionalização, e o desenho do processo é o *blueprint*, o mapa essencial do caminho a ser percorrido”.

Destarte, o mapeamento é uma ferramenta utilizada com o objetivo de ilustrar e entender a rotina percorrida para a operacionalização das atividades inerentes ao desenvolvimento de um processo, sendo importante, para tanto, o conhecimento sistêmico da organização e os seus macroprocessos organizacionais de forma a gerenciar e estruturar essas atividades e atingir melhorias para a eficaz execução desses processos. Essa melhoria é considerada, então, como uma transição de um modelo atual para uma situação ideal que se acredita ser melhor, almejando-se evolução, adequação, implementação (OLIVEIRA, 2009; ALMEIDA NETO, 2012). Portanto, as modelagens “AS-IS” e “TO-BE” são representações gráficas dos caminhos percorridos por um processo em um determinado nível de detalhamento por meio da utilização de ícones padrões (elementos do processo) que definem atividades, eventos, decisões, condições e outros elementos interligados entre si (ABPMP, 2013).

Baldam *et al.* (2007) explicam que as modelagens ocorrem em dois momentos distintos: o estado atual (“AS-IS”), que ilustra o processo como ele se apresenta na situação presente, de forma a compreender a sua operacionalização atual; e a modelagem futura (“TO-BE”) que, utilizando-se de uma análise de discussão com os envolvidos, objetiva melhorar o fluxo atual com a adoção de melhores práticas, transformação e redesenho do processo analisado; destacando ainda alguns benefícios perseguidos nesse redesenho: eliminação da burocracia e tarefas duplicadas; simplificação dos métodos; redução do tempo de ciclo; e padronização.

PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

A investigação é classificada pelos conceitos de Prodanov e Freitas (2013), tendo, portanto, natureza qualitativa, pois foca no segmento subjetivo do objeto analisado. Caracteriza-se como aplicada, pois se objetivam conhecimentos práticos na solução dos problemas; e, exploratória, pois almeja informações profundas sobre o objeto, utilizando-se, da pesquisa bibliográfica e documental, e ainda de entrevistas em grupo focal com os executores do processo. O trabalho foi planejado e dividido em duas fases: organização e execução da pesquisa. A primeira fase refere-se à definição do tema, formulação do problema, pesquisa bibliográfica e documental, construção do referencial teórico e de instrumentos de pesquisa. A fase de execução da pesquisa corresponde à coleta, análise e interpretação dos dados. Assim, a investigação foi desenvolvida considerando quatro passos, quais sejam:

- Passo 1 – Mapear o modelo atual: foi realizado por meio de observação assistemática e análise que orientou o desenho do momento atual (“AS-IS”) e subsidiou o redesenho e a construção da nova modelagem, denominada “TO-BE”.
- Passo 2 – Propor um novo desenho de processos: a nova modelagem foi desenvolvida em reunião colaborativa com parte da equipe de compras, momento em que foi compreendida, discutida e analisada a modelagem atual, suas falhas e rupturas, com vista a otimizar melhores práticas.
- Passo 3 – Comparar as duas modelagens: foram comparadas as duas representações de forma a ser percebidas as melhorias observadas diante desse confronto, bem como a orientar as diretrizes do Plano de Ação.
- Passo 4 – Propor diretrizes do Plano de Ação: nesse passo, o cenário institucional e os problemas encontrados foram analisados de forma a orientar a implementação do modelo proposto por meio de um Plano de Ação, baseado na metodologia 5W2H: “O quê?” (*What?*), “Por quê?” (*Why?*), “Onde?” (*Where*), “Quem?” (*Who?*), “Como?” (*How?*) e “Quanto” (*How Much?*). Assim, no dia dezoito de setembro de 2018, foi realizada reunião com o grupo focal, contando com a participação de seis dos doze componentes da equipe, sendo validada a modelagem “AS-IS”, além de ser discutidos problemas e falhas da operacionalização dos processos e a construção da modelagem “TO-BE”.

RESULTADOS

Este capítulo trata dos dados coletados na pesquisa com a construção das modelagens “AS-IS” e “TO-BE”, observando o confronto desses cenários e ainda as diretrizes para a implementação da modelagem proposta por meio de diretrizes do Plano de Ação, conforme segue.

Desenho do processo: modelagem “AS-IS”

Com o objetivo de aperfeiçoar a qualidade dos serviços, faz-se necessária a compreensão da forma como os processos são operacionalizados no cenário vigente, com base na modelagem “AS-IS”. Assim, as modelagens iniciais foram obtidas e desenhadas a partir de informações nos processos analisados, observação assistemática do contexto da organização e orientação da equipe de executores, sofrendo algumas alterações e validações na reunião do grupo focal, dia 19 de setembro de 2018, com o intuito de que o fluxo desenhado correspondesse ao real roteiro de execução dos processos da instituição, conforme Modelagens “AS-IS” dos processos de compras de Sistema de Registro de Preços – Figura 1, Pregão Eletrônico Tradicional – Figura 2, e Dispensa por Cotação Eletrônica – Figura 3, representados graficamente a seguir.

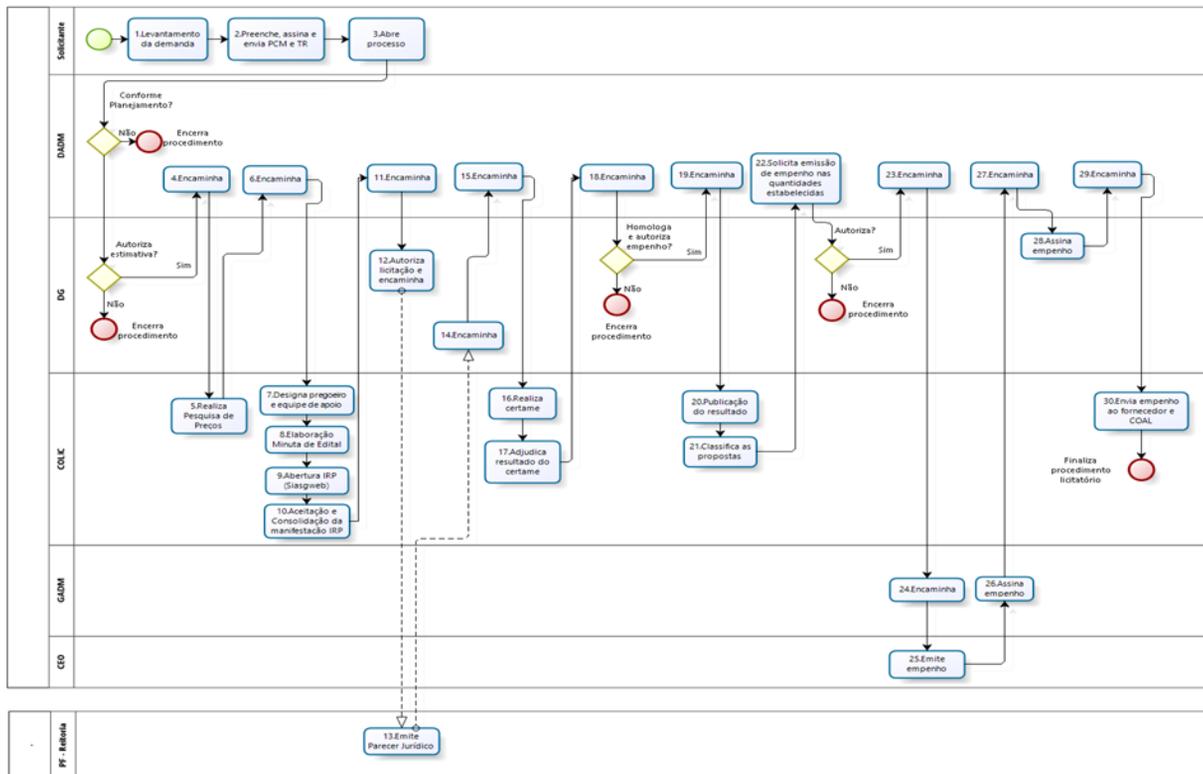


Figura 1 – Modelagem “AS-IS” de Processos de Sistema Registro de Preços

Fonte: Elaboração própria (2018).

A Figura 1 representa as trinta atividades realizadas para a execução do atual processo de Sistema de Registro de Preços do IFES que foram analisados, visando à sua simplificação, à celeridade e ao aperfeiçoamento.

A seguir, na Figura 2, demonstra-se a representação gráfica do desenho atual da operacionalização do processo de Pregão Eletrônico Tradicional do Instituto.

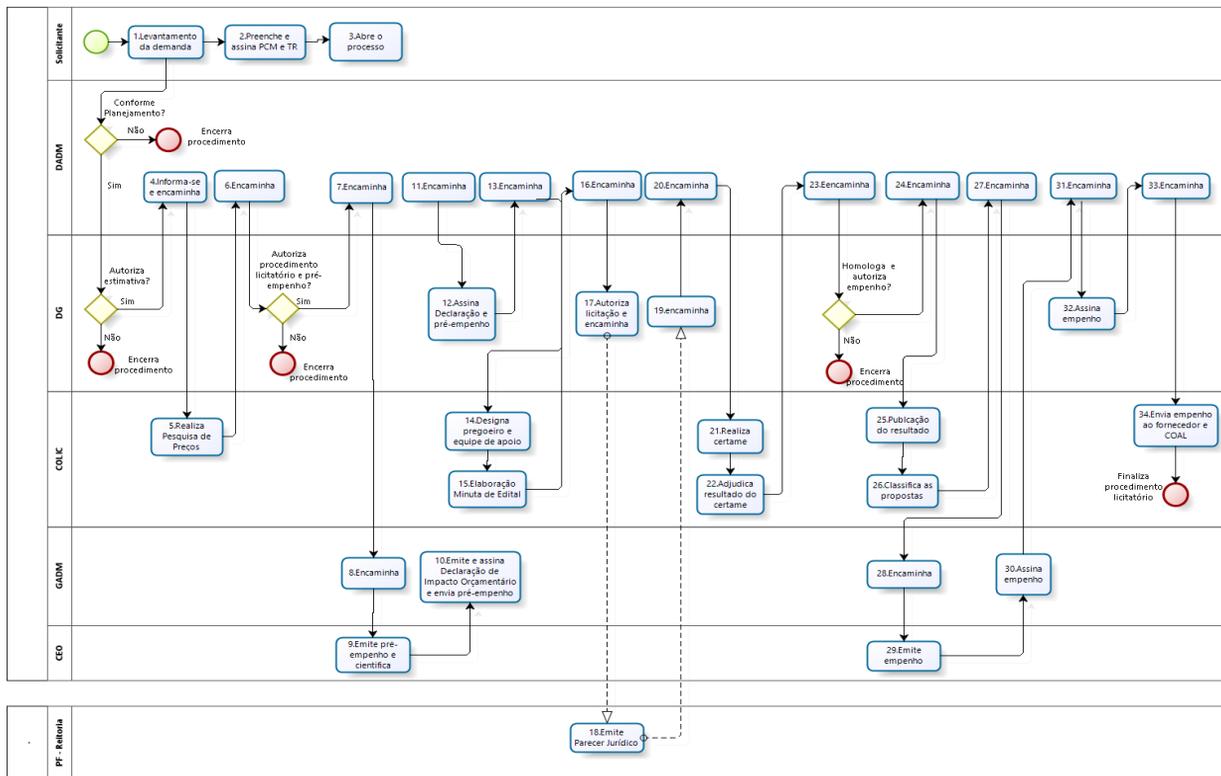


Figura 2 – Modelagem “AS-IS” de Processos de Pregão Eletrônico Tradicional
Fonte: Elaboração própria (2018).

A Figura 2 representa as trinta e quatro atividades realizadas para a execução do atual processo de Pregão Eletrônico Tradicional do IFES que foram analisados, visando à sua simplificação, à celeridade e ao aperfeiçoamento.

A seguir, na Figura 3, demonstra-se a representação gráfica do desenho atual da operacionalização do processo de Cotação Eletrônica do Instituto.

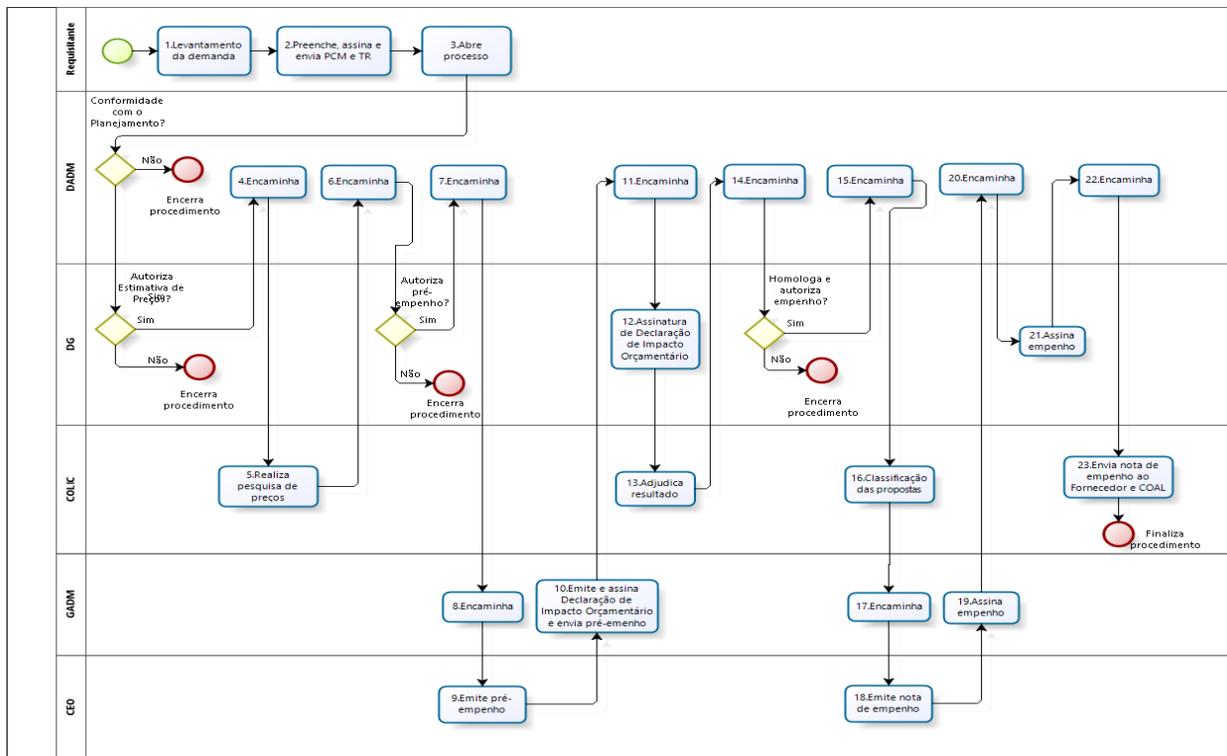


Figura 3 – Modelagem “AS-IS” de Processos de Cotação Eletrônica

Fonte: Elaboração própria (2018).

A Figura 3 representa as vinte e três atividades realizadas para a execução do atual processo de Cotação Eletrônica do IFES que foram analisados, visando à sua simplificação, à celeridade e ao aperfeiçoamento. A subseção que segue trata do redesenho das modelagens da situação atual. Após analisados as falhas e os problemas da execução processual, foram propostas melhorias que pudessem servir para um desenho aprimorado de rotinas do fluxo processual atual, conforme subseção que segue.

Redesenho de processo (modelagem “TO-BE”) e confronto entre os cenários

Após análises e discussão, em grupo focal, no dia 19 de setembro de 2018, as representações gráficas do cenário atual foram analisadas em relação a falhas e problemas, visando não apenas entender o contexto organizacional como também propor melhorias que pudessem servir para um desenho de rotinas aprimorando o fluxo processual atual, conforme modelagens “TO-BE” dos processos de compras de Sistema de Registro de Preços – Figura 4; Pregão Eletrônico Tradicional – Figura 5; e Dispensa por Cotação Eletrônica – Figura 6, a seguir representadas.

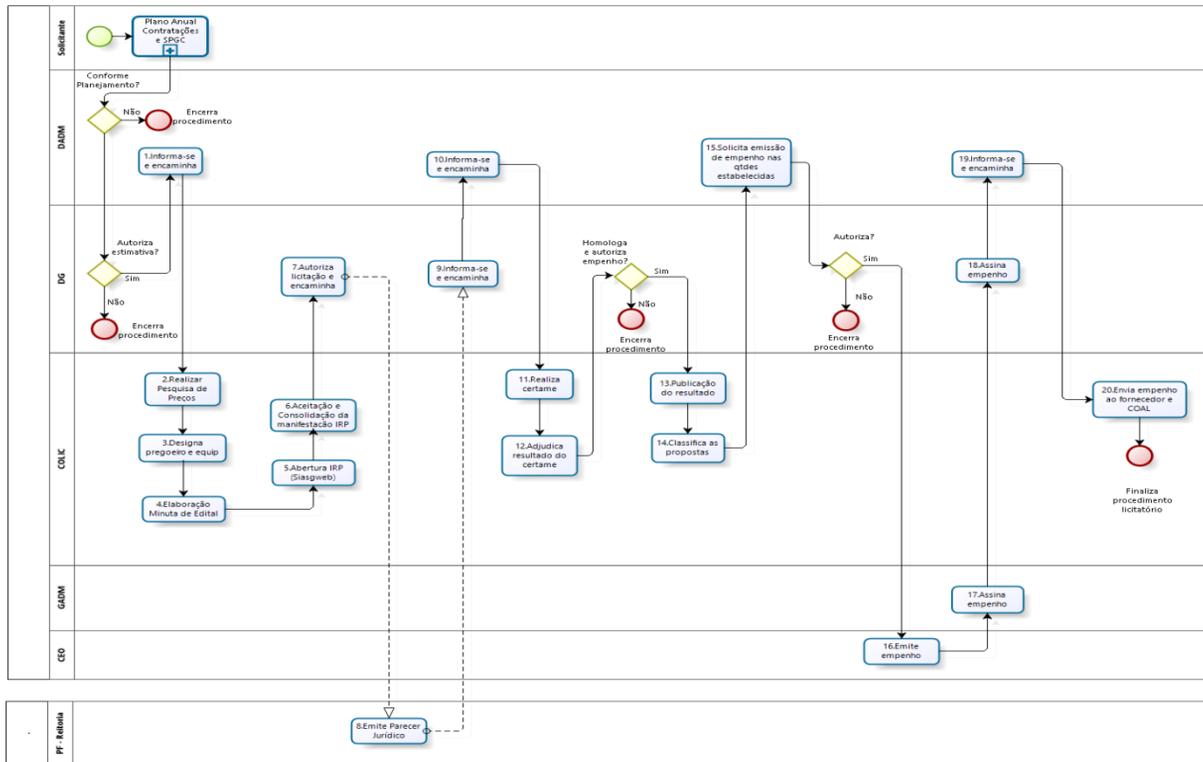


Figura 4 – Modelagem “TO-BE” de Processos de Sistema de Registro de Preços
Fonte: Elaboração própria (2018).

A observação das duas modelagens dos processos de Pregão por Sistema de Registro de Preços reflete que as atividades nº 4, 14, 15 e 29 foram redefinidas por não se tratarem apenas de envio de processo mas também de etapa necessária de cientificação pela Direção Geral ou Direção de Administração para fins de controle e acompanhamento relativo ao planejamento do campus, referentes, respectivamente à autorização para estimativa de preços (4), parecer jurídico emitido pela Procuradoria Federal (14 e 15) e assinatura de nota de empenho (29). Nesse caso, foram eliminadas as atividades nº 6, 11, 18, 19, 23, 24 e 27, por não agregarem valor ao processo, posto que serviam apenas de intermediação e encaminhamento entre setores do campus.

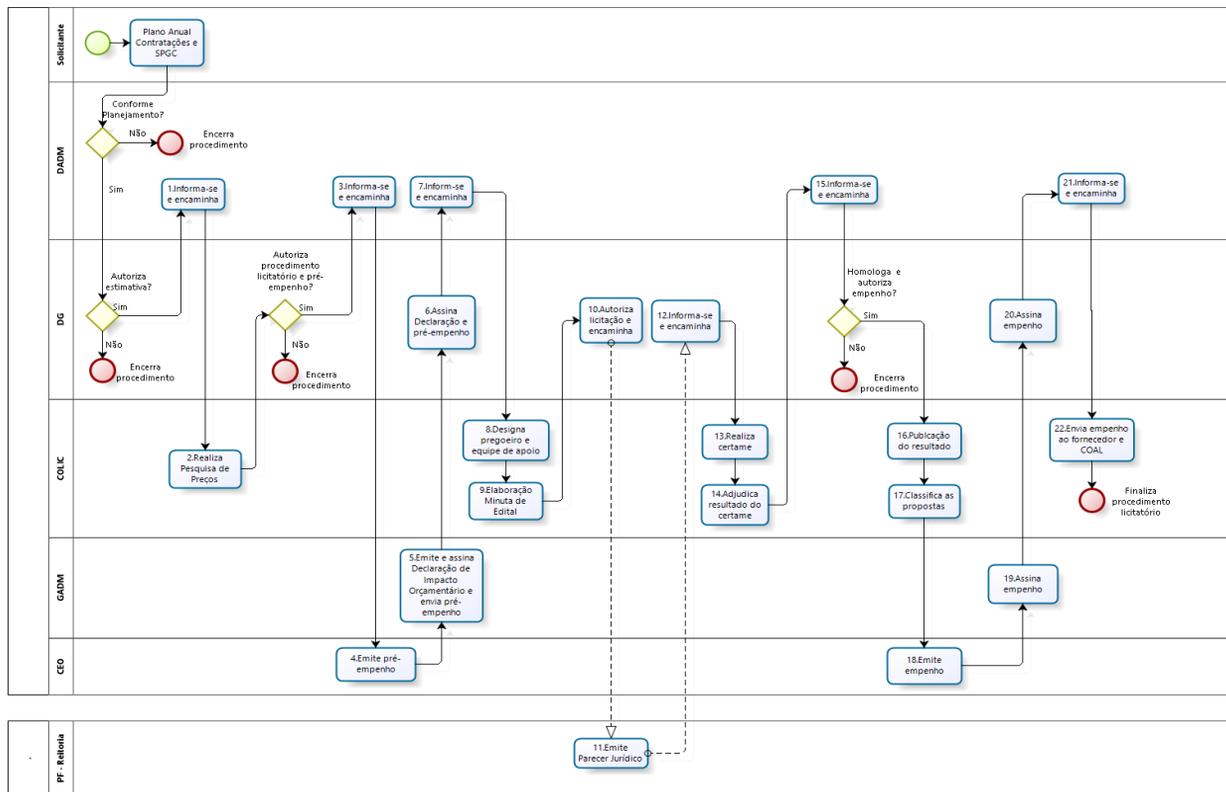


Figura 5 – Modelagem “TO-BE” de Processos de Pregão Eletrônico Tradicional
Fonte: Elaboração própria (2018).

O contraponto entre os desenhos “AS-IS” e “TO-BE” dos processos de Pregão Eletrônico Tradicional demonstra que as atividades nº 4, 7, 13, 19, 20, 23 e 33 foram redefinidas por não se tratarem apenas de encaminhamento de processo mas também de etapa em que a Direção Geral, a Direção de Administração ou a Gerência de Administração necessitam ter ciência da atividade realizada para fins de controle e acompanhamento relativo ao planejamento do campus. Tais atividades são referentes, respectivamente, à autorização para estimativa de preços (4), à autorização de procedimento licitatório (7), à emissão de pré-empenho e assinatura de Declaração de Impacto Orçamentário (13), à emissão de parecer jurídico pela Procuradoria Federal (19 e 20), à adjudicação de resultado do certame (23) e à assinatura de nota de empenho (33). Ademais, por não agregarem valor processual, as atividades nº 6, 8, 11, 16, 24, 27, 28 e 31 foram eliminadas, tendo em vista que serviam apenas de intermediação e encaminhamento de processo entre setores do campus.

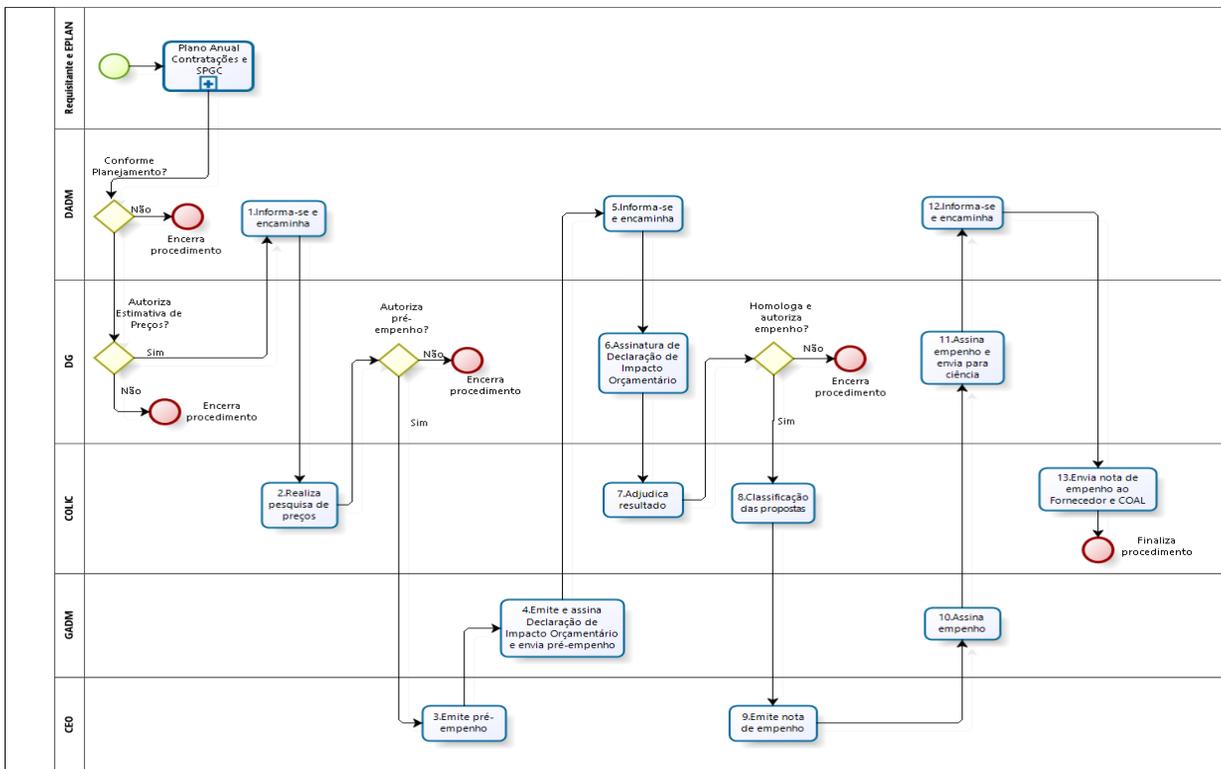


Figura 6 – Modelagem “TO-BE” de Processos de Cotação Eletrônica

Fonte: Elaboração própria (2018).

Na comparação entre as Modelagem “AS-IS” e “TO-BE” dos processos de Cotação Eletrônica, registra-se que foram redefinidas as atividades nº 4, 11, 14 e 22 por não se tratarem apenas de envio de processo mas também de momento oportuno para a Direção de Administração ter ciência da etapa em que se encontra o processo para fins de controle e acompanhamento relativo ao planejamento do campus, referentes, respectivamente, à autorização para estimativa de preços (4), à emissão de pré-empenho e assinatura de Declaração de Impacto Orçamentário (11), à adjudicação de resultado do certame (14) e à assinatura de nota de empenho (22). Foram eliminadas as atividades nº 6, 7, 8, 15, 17 e 20, posto que serviam apenas de intermediação não agregando valor à rotina.

De forma geral, as alterações foram propostas em conformidade com os ditames legislativos, com as diretrizes dos órgãos de controle e ainda com a percepção da equipe de execução, resultando na redefinição de finalidade de quinze atividades e eliminação de outras vinte e uma, sendo importante ressaltar que a implementação dessas modificações, de forma conjunta e colaborativa entre os atores do processo e o apoio da gestão, poderá trazer mais agilidade, eficiência e desempenho processual e institucional, como também integração entre os setores e melhorias na comunicação, por meio da redução da distância desse fluxo.

Em outro contexto, nos depoimentos dos entrevistados, emergiram problemas profundos e complexos que promovem obstáculos ao melhor desempenho processual não apontados de forma enfática no diagnóstico inicial realizado na pesquisa, tendo destaque a escassez de recursos humanos, físicos e orçamentários. Relativamente à área de pessoal, inferiu-se que a causa deve-se não apenas a ordens inevitáveis advindas da perda de servidores por falecimento ou por aposentadoria

mas também a decisões administrativas, como a intensa remoção da força de trabalho do campus sem prévia análise e sem ajuste consensual entre as diversas instâncias, gerando um inadequado quantitativo de servidores para o desenvolvimento eficaz do processo e a sobrecarrega do quadro atuante. Um apontamento foi a necessidade de capacitação específica da força de trabalho com foco em instrumentos que dimensionem, em termos quantitativos e qualitativos, a real necessidade de profissionais do setor.

As dificuldades da área de pessoal também estão relacionadas à limitação do ambiente físico e à escassez de recursos orçamentários para a solução do imbróglio estrutural. Assim, o ambiente físico em que a equipe desenvolve suas atividades possui uma estrutura limitada, sendo esse revés amplificado pela ocupação de outras salas da instituição por coordenações diversas de âmbitos superiores do Instituto e pelo limitado recurso orçamentário no atual cenário do país, o que obstaculiza a solução do problema.

Na discussão com os entrevistados, evidenciou-se também que a instituição revela um modelo de administração tradicional, com estrutura departamentalizada, hierárquica e burocrática. Tais características dificultam a absorção da inovação, as mudanças e o aperfeiçoamento de processos. Outras percepções apontam a concentração de decisões administrativas em instância superior, o que pré-dispõe à dependência entre as esferas, à inflexibilidade, à imobilização gerencial, ao aprisionamento de iniciativas, resultando em um círculo cada vez maior de centralização de decisões e no distanciamento dos reais problemas do campus com soluções superficiais e na manutenção do cenário atual de problemas em detrimento do aproveitamento da capacidade reflexiva dos atores e suas visões

multifacetadas para a solução dos imbróglis organizacionais. Dessa forma, são necessárias quebra de estruturas e paradigmas antigos, resistências, inflexibilidade e sustentação de mudanças com vista à modernização, ao aperfeiçoamento e ao desempenho dos processos. Ademais, deve-se coordenar os diversos atores, os conflitos de interesse e a capacidade do campus de implementar a tomada de decisão. Para tanto, são primordiais análise e definição das decisões que devem ser centralizadas e os limites de atuações dos gestores do campus.

Face ao exposto, a pesquisa redefiniu a finalidade de quinze atividades e eliminou outras vinte e uma que não agregavam valor ao processo, como também elucidou outros fatores que prejudicavam o melhor desempenho da operacionalização processual, conforme sintetizado no Quadro 1 que segue.

Processo	Proposta de Melhoria quanto à deficiência			
	Modelagem AS-IS	Recurso		
		Orçamentário	Físico	Pessoal
Pregão por Sistema de Registro de Preços	<ul style="list-style-type: none"> • Eliminação de sete atividades que não agregavam valor • Redefinição de finalidade de quatro atividades 	<ul style="list-style-type: none"> • Planejamento de compras • Gestão de estoque • Integração entre planejamento e orçamento 	<ul style="list-style-type: none"> • Mais descentralização administrativa e flexibilização das decisões 	<ul style="list-style-type: none"> • Gestão estratégica de recursos humanos em detrimento de setor de recursos humanos
Pregão Eletrônico Tradicional	<ul style="list-style-type: none"> • Eliminação de oito atividades que não agregavam valor • Redefinição de finalidade de sete atividades 			
Cotação Eletrônica	<ul style="list-style-type: none"> • Eliminação de seis atividades que não agregavam valor • Redefinição de finalidade de quatro atividades 			

Quadro 1 – Síntese das Propostas de Melhorias

Fonte: Elaboração própria (2018).

A implementação das sugestões apontadas na pesquisa, conforme Quadro 1, poderá proporcionar mais agilidade, eficiência e desempenho na execução da rotina de compras do campus, posto que o gerenciamento dos processos é uma metodologia que não se encerra em uma única oportunidade, sendo de aplicação contínua e cíclica. Dessa forma, o fluxo dos processos pode ainda ser reanalisado, em momento posterior, e passar por novas melhorias com o fim da continuidade e do aperfeiçoamento perene.

Diretrizes para o Plano de Ação

A proposição de diretrizes para o Plano de Ação é o objetivo geral desta pesquisa tendo como finalidade orientar a implantação da Modelagem “*TO-BE*”, acolhendo os principais entraves à funcionalidade do processo de compras e desenvolvendo ações para essa implementação, sendo, para tanto, direcionadas quatro ações: indicação e nomeação de equipe de colaboradores; gerenciamento da força de trabalho; plano de comunicação e treinamento da equipe de compras, contendo justificativas, forma, local, responsável e período, conforme alinhamento da metodologia 5W2H, apresentado no Quadro 2 que segue.

Diretrizes para Plano de Ação

Objetivo: implantação da Modelagem TO-BE nos processos de aquisição de bens materiais

Atividade	O que será feito (ação)?	Por que será feito?	Como será feito?	Onde será feito?	Por quem será feito?	Quando será feito?	Quanto vai custar?
1	Indicar e nomear equipe de colaboradores	Para coordenar e orientar as ações necessárias às mudanças	Por meio da nomeação de servidores que orientarão as mudanças	IFES	Direção do campus e instância superior	A definir	-
2	Gerenciar mudanças na força de trabalho	Necessidade de adequação à Modelagem "TO-BE"	Pela definição de novos papéis e estrutura organizacional de compras	Campus	Equipe de colaboradores	A definir	-
3	Plano de Comunicação	Necessidade de comunicar as mudanças e atualizações	Comunicação, normatização e publicação das mudanças e atualizações	Instância superior	Instância superior	A definir	-
4	Capacitação e desenvolvimento de competências da equipe de compras	Para que a equipe possa desenvolver suas atividades de acordo com as alterações da modelagem "TO-BE"	Desenvolver material, reunir equipes em workshops e aplicar o treinamento	Campus	Equipe de colaboradores, diretores do campus e setor de licitação	A definir	-

Quadro 2 – Diretriz para Plano de Ação

Fonte: Elaboração própria (2018).

O Plano de Ação elaborado nesta pesquisa e exibido no Quadro 2 demonstra as ações, de forma sucinta, que possam servir de instrumento e de diretriz à adoção do modelo proposto. Nesse sentido, considera-se ainda a necessidade de alinhamento da força de trabalho, dos setores, das necessidades e deficiências institucionais, contendo como ações: indicação e nomeação de equipe de colaboradores; gerenciamento da força de trabalho; plano de comunicação e treinamento da equipe de compras.

A primeira ação, indicação e nomeação de equipe de colaboradores, visa ao planejamento e à coordenação das demais, buscando garantir o alinhamento das ações posteriores com o objetivo que se pretende atingir: pormenorizar as dificuldades da área de compras, aperfeiçoando as atividades desses processos no campus. Para tanto, o Diretor Geral, com o Diretor de Administração, deverá indicar servidores que possam colaborar com as demais ações, solicitando à instância superior a nomeação de cada um.

Posteriormente à nomeação dos colaboradores, segue-se a segunda ação – gerenciar mudanças na força de trabalho –, responsável por garantir o nível ideal dos profissionais para o desenvolvimento do trabalho no setor; analisar pessoas contratadas e mantidas para a realização das tarefas relacionadas com o gerenciamento do ambiente de operações, em termos quantitativos e qualitativos (conhecimento, habilidades e atitudes); e ainda atrair e manter profissionais talentosos alinhados com as responsabilidades e atribuições de acordo com a necessidade e a estratégia da instituição.

O plano de comunicação, terceira ação, tem primordial importância, pois é peça-chave para envolver pessoas no processo e para a absorção, por parte dos executores do processo, das necessidades institucionais, internas e externas,

com vista à efetivação das mudanças, sendo necessários, para tanto: identificação de todos os participantes do processo; prévia e clara ciência, sensibilização e conscientização desses atores quanto às necessidades internas, às exigências externas para a mudança e às atribuições e sua importância no processo; e o engajamento, a colaboração e a integração entre os participantes e setores diante do alcance do objetivo do Plano de Ação. Ressalta-se que a comunicação eficaz e focada nos colaboradores reduz ainda os problemas de falta de compreensão e, consequentemente, de retrabalhos nos processos operacionalizados, aumentando a produtividade e o desempenho processual, por meio da validação, normatização e publicação de informações, diretrizes e normas, de forma clara e bem definida, com definição de prazos, responsáveis, atribuições e rotinas processuais.

O Plano de Ação prossegue com a capacitação e o desenvolvimento de competências da equipe de compras, quarta e última ação proposta responsável para que os operadores do processo conheçam, em profundidade, todas as etapas do novo procedimento a ser implementado. Nessa perspectiva, para Cavalcante e Ayres (2015), com a capacitação nas organizações, podem-se preencher as denominadas lacunas de competência e os vazios de desempenho pela ausência de conhecimento, habilidade ou atitude, sendo necessária complementação desse intervalo para que o profissional desenvolva a capacidade de obtenção do desempenho que a instituição carece. Dessa forma, o treinamento visa garantir a compreensão, a capacidade e a adaptação dos atores às novas circunstâncias do processo, podendo ser realizadas por meio de reuniões gerais, reuniões de equipe, oficinas, grupos de apoio, seminários, redes sociais, workshop etc.; de modo que preencha as lacunas percebidas no gerenciamento da força de trabalho nos contextos quantitativo

e qualitativo. Relativamente ao período em que os procedimentos serão realizados, inferiu-se que esses prazos podem ser definidos no momento da implantação dos modelos propostos, se for o caso.

CONCLUSÕES

Este trabalho teve como objetivo principal aperfeiçoar os processos de compras de materiais de uma Instituição Federal de Ensino Superior por meio da proposição do Plano de Ação. Para a pesquisa, inicialmente, foram analisados diversos processos de aquisição de materiais executados pelo campus, de forma a construir o cenário inicial, denominado “AS IS”. Posteriormente, em entrevista por meio de grupo focal, foram discutidas as melhorias possíveis de ser aplicadas, desenvolvendo um desenho denominado “TO BE”. Nesse caso, as melhorias foram propostas com base na comparação dos dois cenários, “AS IS” e “TO BE”, e ainda na coleta de dados referentes aos imbrólios da execução processual do setor do campus.

Em âmbito geral, as propostas de melhorias resultaram na redefinição de finalidade de quinze atividades e na eliminação de vinte e uma outras. Ademais, dos depoimentos dos entrevistados emergiram problemas profundos e complexos que promovem obstáculos ao curso da execução processual não apontados de forma enfática no diagnóstico inicial realizado, destacando a escassez de recursos humanos, físicos e orçamentários que também tiveram direcionamento para a tentativa de solução.

Diante dos obstáculos apontados, foram sugeridas quatro ações para a implantação do modelo proposto, por meio do

Plano de Ação, sendo elas: indicação e nomeação de equipe de colaboradores, gerenciamento da força de trabalho e plano de comunicação e treinamento da equipe de compras. Importante salientar que a adoção das propostas, com a participação dos atores do processo e o apoio da gestão, poderá trazer mais agilidade, eficiência e desempenho processual e institucional, bem como melhorias na comunicação e integração pela redução do distanciamento entre os setores, atores e administração geral. Dessa forma, conclui-se que a investigação atingiu seu objetivo geral quanto à proposição do Plano de Ação visando à adoção da modelagem “*TO-BE*”, passando pelo mapeamento da situação atual dos processos de compras, pelo redesenho dessa operacionalização e pelo confronto entre os dois cenários.

A pesquisa contribui para a literatura na medida em que ajuda a direcionar a lacuna relativa aos poucos estudos no que diz respeito à implementação da gestão por processos, tendo como limitação a não efetividade da investigação. Assim, sugere-se a realização de pesquisas mais aprofundadas quanto aos métodos eficazes na implementação da gestão por processos nas organizações.

REFERÊNCIAS

- ASSOCIATION OF BUSINESS PROCESS PROFESSIONALS – ABPMP.
BPM CBOOK - Guia para o Gerenciamento de Processos de Negócio – Corpo Comum de Conhecimento. 2013. 400 p. Disponível em: http://c.ymcdn.com/sites/www.abpmp.org/resource/resmgr/Docs/ABPMP_CBOOK_Guide__Portuguese.pdf. Acesso em: 1 ago. 2017.
- ALMEIDA NETO, M. de A. Descobrir os processos potenciais de melhoria, *In*: OLIVEIRA, S. de B. **Análise e melhoria de processos de negócios**. 1. ed. São Paulo: Atlas, 2012.
- ARAUJO, L. C. de; GARCIA, A. A.; MARTINES, S. **Gestão de Processos: melhores resultados e excelência organizacional**. São Paulo: Atlas, 2011.
- BALDAM, R. de L. *et al.* **Gerenciamento de Processos de Negócio: BPM – Business Process Management**. 2. ed. São Paulo: Érica, 2007.
- BALDAM, R. de L.; VALLE, R.; ROZENFELD, H. **Gerenciamento de processos de negócio - BPM: uma referência para implantação prática**. 1. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2014.
- BIAZZI, M. R.; MUSCAT, A. R. N. Modelo de aperfeiçoamento de processos administrativos para instituições públicas de ensino superior brasileiras. *In*: ENCONTRO ANUAL DA ANPAD, 31., Rio de Janeiro, RJ. **Anais Eletrônicos** [...]. Rio de Janeiro, RJ, 2007.

BLAZZI, M. R. de; MUSCAT, A. R. N.; BLAZZI, J. L. de.
Modelo de aperfeiçoamento de processos em instituições
públicas de ensino superior. **Revista Gestão e
Produção**, São Carlos, v. 18, n. 4, p. 869-880, 2011.

BRASIL. **Decreto 8.250, de 23 de maio de 2014**. Altera o Decreto
n.º 7.892, de 23 de janeiro de 2013, que regulamenta o Sistema de
Registro de Preços previsto no art. 15 da Lei nº 8.666, de 21 de junho
de 1993. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/Decreto/D8250.htm. Acesso em: 25 jun. 2020.

BRASIL. **Decreto 7.892, de 23 de janeiro de 2013**.
Regulamenta o Sistema de Registro de Preços previsto no
art. 15 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Disponível
em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/decreto/d7892.htm. Acesso em: 25 jun. 2020.

BRASIL. **Decreto 5.450, de 31 de maio de 2005**. Regulamenta o
pregão, na forma eletrônica, para aquisição de bens e serviços
comuns, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/decreto/d5450.htm#:~:text=DECRETO%20N%C2%BA%205.450%2C%20DE%2031%20DE%20MAIO%20DE%202005.&text=Regulamenta%20o%20preg%C3%A3o%2C%20na%20forma,que%20lhe%20confere%20o%20art.. Acesso em: 25 jun. 2020.

BRASIL. Decreto 3.555, de 08 de agosto de 2000.

Aprova o Regulamento para a modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/2000/decreto-3555-8-agosto-2000-369146-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 25 jun. 2020.

BRASIL. Lei 10.520, de 17 de julho de 2002. Institui no âmbito União, Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/2002/L10520.htm. Acesso em: 25 jun. 2020.

BRASIL. Lei 8.666, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o artigo 37, inciso XXI, da Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. 1993. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm. Acesso em: 25 jun. 2020.

BRASIL. [Constituição (1988)]. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF, 1988.

CARVALHO FILHO, J. dos S. **Manual de direito administrativo**. 24. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011.

CAVALCANTE, K. de O.; AYRES, S. M. P. M. Capacitação e desenvolvimento de competências. In: SILVA, A. B. (org.) **Gestão por competências nas instituições públicas brasileiras**. João Pessoa: UFPB, 2015. p.175-193.

CUNHA, H. S. da. **Os efeitos do sistema de registro de preços nas compras públicas**: estudo de caso do centro de pesquisa Gonçalves Moniz – Fiocruz-BA. 2012. Dissertação (Mestrado Profissional em Administração) – Universidade Federal de Bahia, Salvador, 2012.

DAVENPORT, T. H. **Reengenharia de Processos**: como inovar na empresa através da Tecnologia da Informação. 2. ed. Rio de Janeiro: Campus, 1994.

DE SORDI, J. O. de. **Gestão por processos**: uma abordagem da moderna administração. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2012. 368p.

DI PIETRO, M. S. **Direito Administrativo**. 24. ed. São Paulo: Atlas, 2011.

DOMINGUES, F. de M. F. V.; XAVIER, W. G.; BIROCHI, R. **Gestão por processos: uma análise da ferramenta de gestão utilizada no Poder Judiciário de Santa Catarina**. **Revista Eletrônica de Estratégia e Negócios** – REEN, Florianópolis, v. 8, n.1, jan./abr. 2015.

GONÇALVES, J. E. L. As empresas são grandes coleções de processos. **Revista de Administração de Empresas**, v. 40, n. 1, p. 6-19, jan./mar. 2000.

GULLEDGE, T. R.; SOMMER, R. A. Business process management: public sector implications. **Business Process Management Journal**, v. 8, n. 4, p. 364-376, 2002. Disponível em: <https://www.emeraldinsight.com/doi/pdfplus/10.1108/14637150210435017>. Acesso em: 25 nov. 2018.

HAMMER, M. **A agenda**. São Paulo: Almedina, 2004.

HARRINGTON, J. **Aperfeiçoando Processos Empresariais**. São Paulo: Makron Books, 1993.

HUGHES, M.; SCOTT, M. GOLDEN, W. The role of Business Process Redesign in creating E-Government in Ireland. **Business Process Management Journal**, v. 12, n. 1, p. 76-87, 2006.

LAURINDO, F. J. B.; ROTONDARO, R. G. **Gestão Integrada de Processos e da Tecnologia da Informação**. São Paulo: Atlas, 2008.

MACINTOSH, R. BPR: alive and well in the public sector. **International Journal of Operations & Production Management**, v. 23, n. 3, p. 327-344, 2003. Disponível em: <https://www.emeraldinsight.com/doi/pdfplus/10.1108/01443570310462794>. Acesso em: 28 nov. 2018.

MARQUES, C. M. **A gestão de processos no setor público: um estudo de caso dos processos de pensão por morte do Rioprevidência**. 2015. 78 f. Dissertação (Mestrado Profissional em Administração Pública) – Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Centro de Formação Acadêmica e Pesquisa, Rio de Janeiro, 2015.

MEIRELLES, H. L. **Direito Administrativo Brasileiro**. 29. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2004. 266 p.

NIEHAVES, B. Open process innovation: The impact of personnel resource scarcity on the involvement of customers and consultants in public sector *BPM*. **Business Process Management Journal**, v. 16, n. 3, p. 377 – 393, 2010. Disponível em: <https://www.emeraldinsight.com/doi/pdfplus/10.1108/14637151011049412.pdf> . Acesso em: 10 jun. 2018.

NIEHAVES, B.; PLATTFAUT, R.; BECKER, J. Business process management capabilities in local governments: a multi-method study. **Government Information Quarterly**, v. 30, p. 217-225, 2013. Disponível em: <http://isiarticles.com/bundles/Article/pre/pdf/44533.pdf>. Acesso em: 10 jun. 2018.

OLIVEIRA, S. B. **Análise e Melhoria de processos de negócios**. São Paulo: Atlas, 2012.

PAIM, R. *et al.* **Gestão de Processos: pensar, agir, aprender**. Porto Alegre: Bookman, 2009.

PAVANI JUNIOR, O.; SCUCUGLIA, R. **Mapeamento e gestão por processos – BPM**. São Paulo: M. Books, 2011. Disponível em: https://gaussconsulting.com.br/wp-content/uploads/2013/05/corpo_livro_2010_A6_finalizado.pdf. Acesso em: 10 jun. 2018.

PRADELLA, S.; FURTADO, J. C.; KIPPER, L. M. **Gestão de Processos da Teoria à Prática: aplicando a metodologia de Simulação para Otimização do Redesenho de Processos**. São Paulo: Atlas, 2012.

PRODANOV, C. C.; FREITAS, E. C. de. **Metodologia do trabalho científico: métodos e técnicas da pesquisa e do trabalho acadêmico**. 2. ed. Novo Hamburgo: Feevale, 2013. Disponível em: <http://www.feevale.br/Comum/midias/8807f05a-14d0-4d5b-b1ad-1538f3aef538/E-book%20Metodologia%20do%20Trabalho%20Cientifico.pdf>. Acesso em: 4 abr. 2018.

SCHWAAB, B. G. *et al.* Mudanças a partir do mapeamento e gestão por processos. **Revista Uniabreu**, v. 6, n. 12, jan./abr. 2013.

SILVA, A. C. C. da. **Desempenho do Sistema de Registro de Preços nas licitações praticadas pelo Poder Executivo do Distrito Federal**. 2016. 85 f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública em Rede Nacional) – Programa de Pós-Graduação em Administração Pública PROFIAP, Universidade Federal de Goiás, Goiânia, 2016.

THONG, J. Y. L.; YAP, C. S.; SEAH, K. L. Business Process Reengineering in the Public Sector: The Case of the Housing Development Board in Singapore, **Journal of Management Information Systems**, v. 17, n. 1, p. 245-270, 2015. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/pdf/10.1080/07421222.2000.11045634?needAccess=true>. Acesso em: 10 jun. 2018.

VAZ, J. C. **Processos de trabalho no setor público: gestão e redesenho**. 2008. Disponível em: http://www.tre-rs.jus.br/arquivos/VAZ_Jose_Mapeamento.pdf. Acesso em: 17 nov. 2017.

WILLAERT, P. *et al.* The process oriented organization: a holistic view. Developing a framework for business process orientation maturity. In: INTERNACIONAL BPM CONFERENCE, 5., 2007, Brisbane. **Anais [...]**. Brisbane: Proceeding, 2007. p. 24-27. Disponível em: <http://www.editoraforum.com.br/wp-content/uploads/2015/04/licitacao-passado-presente-futuro.pdf>. Acesso em: 10 jun. 2018.



BARREIRAS E ASPECTOS FACILITADORES PARA IMPLEMENTAÇÃO DAS LICITAÇÕES SUSTENTÁVEIS NO IFPB – CAMPUS CAMPINA GRANDE

*Silvan Freire da Cunha
Maria Arlete Duarte de Araújo*

INTRODUÇÃO

O risco de esgotamento dos recursos naturais, os desequilíbrios ambientais e a diminuição da qualidade de vida das populações são alguns dos problemas ocasionados pela ação antrópica. Essa realidade traz à tona a necessidade de se repensarem os padrões de produção e consumo, não só dos indivíduos como também das instituições, sobretudo das organizações públicas que têm por obrigação dar exemplo de boas práticas e conduzir a sociedade rumo a uma economia mais sustentável.

É nesse cenário que surgem as licitações sustentáveis, com a inclusão de critérios de sustentabilidade nas aquisições de produtos e serviços por parte do poder público. Essa ferramenta é uma estratégia que pode trazer resultados positivos na luta pela preservação do meio ambiente e no combate às desigualdades sociais, induzindo os setores produtivos e o

próprio poder público a novas posturas, devido à atuação como grande consumidor.

As licitações sustentáveis ganharam destaque no Brasil a partir da edição da Lei Nº 12.349/2010, que alterou o artigo 3º da Lei Nº 8.666/1993 (Lei das Licitações e Contratações Administrativas, de 21 de junho de 1993), incluindo a persecução do desenvolvimento nacional sustentável como um dos objetivos do processo licitatório. Além dessa importante modificação legislativa, foram criadas outras normas que tratam de sustentabilidade no processo licitatório, como as Instruções Normativas Nº 01/2010, 10/2012 e 2/2014, todas editadas pela Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento. Também merecem destaque a edição dos Decretos Nº 7.746/2012 e 9.178/2017 que regulamentam a Lei Nº 12.349/2010, que institui a Comissão Interministerial de Sustentabilidade na Administração Pública – CISAP e estabelece a obrigatoriedade de elaboração e implementação dos Planos de Gestão de Logística Sustentável – PLS, pela Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional e pelas empresas estatais dependentes.

Apesar de todo esse arcabouço legal de que o Brasil dispõe sobre inclusão de critérios sustentáveis nos processos licitatórios e de todas as políticas e iniciativas desenvolvidas pelo poder público para tratar dessas questões, parece não haver, por parte das organizações públicas – pelo menos de forma sistemática –, a aplicação efetiva desses instrumentos legais e das ferramentas que estão à disposição dos gestores públicos. Nesse sentido, os estudos desenvolvidos apontam algumas causas que dificultam a implementação das licitações sustentáveis. Dentre elas, destacam-se: falta de capacitação; resistência motivada por aspectos culturais; pouco conhecimento sobre

temas como desenvolvimento sustentável, licitações sustentáveis e legislação correlata, critérios de sustentabilidade ambiental na escolha e especificação técnica do objeto; falta de conscientização dos compradores públicos e dos consumidores finais e de padronização de comportamentos e mudança da cultura organizacional (MENDES, 2014; ROCHA, 2014; NONATO, 2015; SANTOS, 2016; BARBARA, 2016; LUCENA, 2016).

Mais especificamente sob a ótica da gestão, a literatura aponta falhas nos mais variados aspectos. Isso se deve a: pouco acompanhamento dos resultados; impactos das medidas (ALENCASTRO, 2014; ROCHA, 2014); ausência de metas claras e objetivas; falta de apoio da gestão (ALENCASTRO, 2014; LUCENA, 2016); falta de planejamento institucional (ROCHA, 2014; ALENCASTRO, 2014); iniciativas incipientes, necessitando de ampliação e aprimoramento para a institucionalização (CYPRESTE, 2013; ROCHA, 2014; GENEROSO, 2014; LUCENA, 2016); inexistência de estratégia ou de metodologia para implementação das Compras Públicas Sustentáveis – CPS; falta de padronização de processos organizacionais, especialmente na descrição e inserção de critérios de sustentabilidade nos bens a ser adquiridos (BIAGE, 2014; GENEROSO, 2014; JESUS, 2014; SOUSA, 2015; SOUZA, 2016; FERNANDES, 2016); baixa adesão dos órgãos públicos às licitações sustentáveis (NEVES, 2013; FERNANDES, 2016); inobservância ou negligência com os instrumentos legais e institucionais (ALENCASTRO, 2014; MENDES, 2014); inexistência de apoio político (MENDES, 2014).

No que diz respeito à perspectiva dos fornecedores, algumas pesquisas também apontam problemas. Nesse sentido, destacam-se: existência de dificuldades por parte do poder público de criar sinergia entre fornecedores e consumidores (IZAR, 2015); despreparo dos fornecedores para atender as

necessidades do setor público por produtos sustentáveis resultante de desconhecimento sobre a temática (FONSECA, 2013); falta de envolvimento dos fornecedores; e alinhamento da cadeia de abastecimento (MENDES, 2014).

Mesmo com os problemas relatados, as licitações sustentáveis se revestem de grande valia, uma vez que o poder de compras do Governo Federal é bastante expressivo. Para termos uma ideia, só em 2015, as aquisições de materiais permanentes e de consumo somaram R\$ 5.608.498.824,41 (cinco bilhões, seiscentos e oito milhões, quatrocentos e noventa e oito mil e oitocentos e vinte e quatro reais e quarenta e um centavos) de acordo com dados do Relatório dos Gastos Diretos do Portal da Transparência. Esse valor representa aproximadamente 9,50% do PIB daquele ano que, segundo dados divulgados pela Coordenação de Contas Nacionais do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, girou em torno de 5,904 trilhões de reais.

Considerando apenas a Rede Federal de Educação, os investimentos foram da ordem de R\$ 1.319.412.627,66 (um bilhão, trezentos e dezenove milhões, quatrocentos e doze mil, seiscentos e vinte e sete reais e sessenta e seis centavos) no ano de 2015, segundo o mesmo portal. No âmbito do Instituto Federal da Paraíba – IFPB, autarquia integrante da Rede Federal de Educação, os gastos com bens (permanente e consumo), em 2015, somaram R\$ 15.097.696,43 (quinze milhões, noventa e sete mil e seiscentos e noventa e seis mil reais e quarenta e três centavos), de acordo com o Portal da Transparência.

No que diz respeito às licitações, não há, por parte do IFPB, uma política consistente, efetiva e disseminada de aplicação de critérios de sustentabilidade nas compras, ou seja, não há uma prática institucionalizada e coordenada. Apenas a Reitoria tem adotado em seus editais algumas exigências ambientais, como

é o caso dos critérios previstos na Instrução Normativa da Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – SLTI/MPOG N° 01, de 19/01/2010. Além disso, em alguns editais, exige-se cumprimento de normas da ABNT (Associação Brasileira de Normas Técnicas), Selo de Conservação de Energia do INMETRO (Instituto Nacional de Metrologia) e a diretiva RoHS – (Restriction of Hazardous Substances). Conforme esclarecem Brescansin *et al.* (2015), essa norma – publicada pela União Europeia em 2003 e atualizada em 2011 (nova RoHS) – tem o intuito de restringir o uso de certas substâncias perigosas (chumbo, cádmio, mercúrio, cromo hexavalente, bromobifenilas – PBB e éteres de bromobifenilas – PBDE) em equipamentos eletroeletrônicos.

O IFPB conta com 21 unidades espalhadas em todo o estado, entre campus, campus avançado e campus em fase de implantação. As unidades em fase de implantação são gerenciadas pela Reitoria, que tem sede na capital, João Pessoa (PORTAL IFPB, 2017a). A instituição conta com um quadro de pessoal que gira em torno de 2.200 (dois mil e duzentos) servidores que atende uma comunidade discente formada por aproximadamente 28.000 (vinte e oito mil) alunos (PORTAL IFPB, 2016).

Quanto ao campus Campina Grande, suas atividades iniciaram-se em 2006 e seus primeiros cursos foram ofertados a partir de 2007. Atualmente, essa unidade oferece 12 cursos técnicos (entre integrados e subsequentes) e 6 cursos superiores (entre bacharelados, licenciaturas e tecnólogos) (PORTAL IFPB, 2017b). Para o funcionamento dessa estrutura, foram gastos, só com materiais (permanente e consumo), em torno de R\$ 2.325.812,47 (dois milhões, trezentos e vinte e cinco mil e oitocentos e doze reais e quarenta e sete centavos) no ano de 2015 (PORTAL DA TRANSPARÊNCIA, 2015).

No âmbito do IFPB – campus Campina Grande, são raras as exigências de critérios de sustentabilidade nas compras e contratações, especialmente no período compreendido entre os anos de 2012 a 2017. Entre as poucas ocorrências de inclusão de critérios sustentáveis, podem-se mencionar a aquisição de itens de Tecnologia da Informação que obedecem à Diretiva RoHS e a compra de ar-condicionado com exigência de Selo de Conservação de Energia do INMETRO, ambos resultantes de pregões realizados em 2014; a aquisição de papel reciclado obtido por meio de adesão a uma ata de registro de preços de 2013; e, por fim, a compra de lâmpadas de LED por meio de um certame operacionalizado em 2017.

Assim, as iniciativas têm sido isoladas e pouco abrangentes, demonstrando que não há uma política efetiva e consistente em prol da sustentabilidade, desperdiçando, assim, um instrumento que poderia trazer resultados positivos na luta contra a degradação do meio ambiente. Além disso, não há discussão nem planejamento para tratar da questão e criar soluções que ajudem a tornar as licitações sustentáveis uma realidade, já que essa é uma obrigação legal decorrente não só da Lei Nº 12.349/2010 como também da própria Constituição.

Levando em consideração essa realidade, este capítulo tem como escopo identificar as principais barreiras e os aspectos facilitadores para implementação das compras públicas sustentáveis, na visão dos atores envolvidos nesse processo, no âmbito do Instituto Federal da Paraíba – Campus Campina Grande. Para alcançar este objetivo, este capítulo está estruturado em cinco seções, incluindo esta Introdução. A segunda seção trata da fundamentação teórica e aborda o conceito, as características e os aspectos legais das compras públicas sustentáveis. A terceira seção apresenta os procedimentos metodológicos utilizados.

A quarta analisa a percepção dos atores sobre os aspectos facilitadores e as barreiras envolvidas na implementação das compras públicas sustentáveis. A última seção faz uma reflexão sobre as muitas barreiras ainda existentes e a necessidade de enviaar esforços para modificar essa realidade.

CONCEITO, CARACTERÍSTICAS E ASPECTOS LEGAIS DAS COMPRAS PÚBLICAS SUSTENTÁVEIS

O processo licitatório em âmbito federal possui regras e escopo bem definidos e sua normatização é ampla e muito detalhada. A modernização e a praticidade têm sido implementadas pelo legislador que busca, por meio de novos instrumentos legais, trazer mais agilidade e eficiência para as contratações públicas.

Nesse percurso, o poder público tem inserido cada vez mais a variável sustentabilidade socioambiental aos processos licitatórios, demonstrando preocupação com o equilíbrio ambiental e com a redução das desigualdades sociais. Essa nova concepção deu origem a uma ferramenta que ficou conhecida como Licitações Sustentáveis ou Compras Públicas Sustentáveis – CPS.

Muitos autores, como Valente (2011), Torres (2012), Brasil (2013, 2014), Bahia e Iclei (2012), entre outros, propuseram um conceito para licitações sustentáveis. Todos são unânimes em afirmar que se trata da inclusão de critérios de sustentabilidade às aquisições de bens e serviços. Aprofundando um pouco mais a temática, Brasil (2014) propõe que a licitação sustentável busca alinhar-se a uma nova postura para as aquisições públicas, nos seguintes moldes:

As contratações públicas sustentáveis representam a adequação da contratação ao que se chama consumo sustentável. Significa pensar a “proposta mais vantajosa para a administração” levando-se em conta não apenas o menor preço, mas o custo como um todo, considerando a manutenção da vida no planeta e o bem-estar social. Vale lembrar que os recursos naturais do país e sua biodiversidade são recursos públicos e como tal devem ser preservados (BRASIL, 2014, p. 2).

O Iclei – Governos Locais pela Sustentabilidade (em português) afirma que uma compra pode ser considerada sustentável a partir do momento em que se reflete sobre a real necessidade da aquisição, sobre as condições em que o produto foi fabricado (materiais utilizados, condições de trabalho dos empregados etc.) e, por fim, sobre o comportamento do produto em sua vida útil e a sua disposição final (BAHIA; ICLEI, 2012). Nesse sentido, há muitos exemplos de critérios e características sustentáveis que podem ser buscados nos produtos e serviços contratados pela administração pública. Torres (2012, p. 3) enumera os seguintes: “menor utilização de recursos naturais em seus processos produtivos, menor presença de materiais perigosos ou tóxicos, maior vida útil, possibilidade de reutilização ou reciclagem, geração de menor volume de resíduos”.

Conforme salienta Brasil (2016a), além dos aspectos sociais, da promoção do comércio justo, a licitação sustentável deve considerar aspectos como:

[...] redução do consumo; análise do ciclo de vida do produto (produção, distribuição, uso e disposição) para determinar a vantajosidade econômica da oferta; estímulo para que os

fornecedores assimilem a necessidade premente de oferecer ao mercado, cada vez mais, obras, produtos e serviços sustentáveis, até que esta nova realidade passe a representar regra geral e não exceção no mercado brasileiro; fomento da inovação, tanto na criação de produtos com menor impacto ambiental negativo, quanto no uso racional destes produtos, minimizando a poluição e a pressão sobre os recursos naturais (BRASIL, 2016a, p. 14).

Nesse cenário, sobressai a importância do papel do administrador público, pois esse profissional deve ter habilidade para fazer a necessária ponderação entre a aplicação do princípio da isonomia e as diretrizes legais e constitucionais de proteção ao meio ambiente e de desenvolvimento sustentável, sem que qualquer desses princípios sejam feridos na realização da licitação (VALENTE, 2011). Atualmente, há muitos instrumentos de comando e controle no ordenamento jurídico brasileiro direcionados ao desenvolvimento sustentável e ao equilíbrio socioambiental e, de forma muito específica, à inclusão de critérios de sustentabilidade nas compras públicas.

A previsão constitucional da defesa do meio ambiente, por meio de medidas como controle da produção e tratamento diferenciado, serviu de suporte para a edição de leis, decretos e outros instrumentos legais (federais, estaduais e municipais) que normatizam as licitações sustentáveis. É o caso, por exemplo, das Instruções Normativas Nº 01/2010 e Nº 10/2012 – SLTI/MPOG. A primeira disciplina trata da aplicabilidade de critérios de sustentabilidade nas compras e contratações em âmbito federal e a segunda estabelece regras para elaboração dos Planos de Gestão de Logística Sustentável (PLS), precisamente no artigo 16, do Decreto Nº 7.746, de 5 de junho de

2012. Cabe mencionar que, em decorrência da IN Nº 01/2010, foi editada a Portaria Nº 02/2010 que regulamenta a compra de Tecnologia da Informação com critérios ambientais de sustentabilidade, também chamados T.I. Verde.

Outra norma de grande relevância é a Lei Nº 12.349/2010, que alterou o artigo 3º, *caput*, da Lei Nº 8.666/1993 para introduzir a promoção do desenvolvimento nacional sustentável como um dos objetivos do processo licitatório. Assim, o supracitado artigo passou a vigorar com a seguinte redação:

A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a **promoção do desenvolvimento nacional sustentável** e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos (BRASIL, 1993, grifo nosso).

Em razão da edição da Lei Nº 12.349/2010, foi implementado o Decreto Nº 7.746/2012 com a missão de regulamentar o artigo 3º, *caput*, da Lei Nº 8.666/93 dada sua nova finalidade. O decreto em questão estabeleceu critérios, práticas e diretrizes gerais para a promoção do desenvolvimento nacional sustentável por meio das contratações realizadas pela Administração Pública Federal Direta, Autárquica e Fundacional e pelas Empresas Estatais dependentes, e instituiu a Comissão Interministerial de Sustentabilidade na Administração Pública – CISAP. Em seu artigo 2º, o decreto supracitado, assim dispõe:

A administração pública federal direta, autárquica e fundacional e as empresas estatais dependentes **poderão (grifo nosso)** adquirir bens e contratar serviços e obras considerando critérios e práticas de sustentabilidade objetivamente definidos no instrumento convocatório, conforme o disposto neste Decreto (BRASIL, 2012).

Mais recentemente, em outubro de 2017, foi sancionado o Decreto Nº 9.178/2017, que alterou o Decreto Nº 7.746/2012. Uma das principais modificações foi o artigo 2º, que passou a vigorar com a seguinte redação:

Na aquisição de bens e na contratação de serviços e obras, a administração pública federal direta, autárquica e fundacional e as empresas estatais dependentes **adotarão** critérios e práticas sustentáveis nos instrumentos convocatórios, observado o disposto neste Decreto (BRASIL, 2017, grifo nosso).

Como se pode observar, o Decreto Nº 9.178/2017 alterou o verbo “poderão” para “adotarão”. Portanto, a adoção dos critérios de sustentabilidade nos processos licitatórios deixa de ser uma opção e passa a ter uma conotação de obrigação. Nessa perspectiva, para que haja de fato essa implementação, é preciso compreender de que forma ela deve ocorrer. Inicialmente, é necessário esclarecer que em virtude da determinação imposta pela Lei Nº 8.666/1993, que determina um rol taxativo de obrigações habilitatórias, torna-se inviável a inserção de critérios de sustentabilidade na fase de habilitação, pois isso pode dar origem a recursos que levarão a retificações ou mesmo à anulação do certame, conforme orientação do Tribunal de Contas da União

– TCU, exarada em alguns acórdãos como o de Nº 1.929/2013 cuja redação que trata da decisão transcreve-se abaixo:

9.5.1. de acordo com a jurisprudência desta Corte, **a exigência de apresentação do certificado EPEAT na categoria Gold, sem permissão de comprovação, por outros meios, de atendimento aos critérios pretendidos pela Administração, constitui restrição indevida ao caráter competitivo** da licitação e fere o princípio da isonomia, por se tratar de certificação excessivamente rigorosa que, por ser emitida somente nos Estados Unidos da America, privilegia as empresas que atuam no mercado americano (Acórdãos 2.584/2010, 2.403/2012 e 508/2013, todos do Plenário) (BRASIL, 2013, grifo nosso).

Assim, a saída para a inclusão de critérios de sustentabilidade pode ser viabilizada na fase de aceitação da proposta, momento em que se pode exigir das licitantes tais características. Essas exigências podem ser comprovadas por meio de certificados, certidões ou outros tipos de declarações, porém, esses documentos não podem ter caráter eliminatório e devem permitir tais comprovações por outros meios alternativos.

A alegação de restrição da competitividade pode ser refutada justificando-se que a especificação dos itens de forma precisa é uma das obrigações do gestor público. Assim, quando se faz uma escolha já há, de certa forma, uma restrição (COSTA, 2011). O que não é aceito pelo TCU é a restrição desproporcional e que inviabilize a competição, conforme decisão supracitada.

Para tornar possível essa exigência de critérios de sustentabilidade, faz-se necessário que os setores demandantes ou a própria coordenação responsável pelo processo licitatório

insiram tais obrigações na especificação dos itens a ser adquiridos, ou mesmo, durante a definição do que vai ser comprado e de que forma. Isso pode ser realizado na fase interna da licitação, quando é possível reunir o setor demandante e os servidores responsáveis pelo processo licitatório para definir a inclusão dos critérios de sustentabilidade na descrição dos itens.

Pode-se entender, então, que no caso de serviços, a verificação deve ser feita durante a execução contratual. Já no caso de produtos na fase de aceitação e recebimento (BRASIL, 2016b; BETIOL *et al.*, 2012), deve-se estar em consonância com o que determina o artigo 3º do Decreto Nº 7.746/2012, que traz a seguinte redação: “os critérios e práticas de sustentabilidade serão veiculados como especificação técnica do objeto ou como obrigação da contratada” (BRASIL, 2012). Como se observa, não há de se falar em qualquer tipo de inovação. Trata-se, tão somente, de adequar a especificação de forma que os itens a ser adquiridos possuam qualidades necessárias à proteção do meio ambiente e à persecução da justiça social que fazem parte do interesse público (COSTA, 2011).

Ademais, os critérios de julgamento permanecerão os mesmos (menor preço, melhor técnica, melhor técnica e preço, melhor lance ou oferta). No entanto, conforme salienta Costa (2011, p. 27), “a escolha da proposta mais vantajosa se dará entre aqueles bens e serviços oferecidos pelos licitantes que satisfazem o interesse da administração cuja definição e justificativa constavam previamente do edital do certame”.

Além da legislação e da criação de critérios ambientais, é preciso também levar em consideração o papel das empresas que também têm grande relevância, pois não adianta criar um arcabouço legal, orientar e incentivar o setor público a incluir critérios de sustentabilidade, se o setor privado não estiver inserido nesse

contexto. Embora o objetivo maior das empresas privadas seja o lucro, não se podem ignorar o papel social e as obrigações ambientais que todos os setores devem assumir, já que a convivência em sociedade pressupõe muitas responsabilidades. Assim, não cabe somente ao poder público combater as desigualdades sociais e preservar o meio ambiente, as empresas também precisam desenvolver seus processos produtivos e atividades de forma responsável e com respeito aos limites do meio ambiente (FERNANDES, 2016).

Dessa forma, as obrigações ambientais devem fazer parte de qualquer contrato firmado entre poder público e iniciativa privada, com o intuito de “[...] garantir que o fornecedor não deixe de cumprir com os objetivos e critérios de sustentabilidade aos quais aderiu” (BETIOL *et al.*, 2012, p. 112). A esse respeito, Garcia e Ribeiro (2012, p. 251) enfatizam que “o desafio é criar parâmetros objetivos que possam aferir e determinar padrões claros e precisos dos critérios de sustentabilidade ambiental mensurados no contrato administrativo”.

A imposição dessas obrigações pode induzir a produção privada de forma mais sustentável, motivando os empresários a colocar produtos e serviços mais adequados ambientalmente à disposição dos compradores. A variável ambiental precisa permear todo o processo de produção e consumo, já que “não basta apenas a maximização do lucro, o momento atual é de produzir com responsabilidade, envolvendo a inovação e reconhecendo os fornecedores como elos estratégicos na busca pela sustentabilidade” (FERNANDES, 2016, p. 49).

Dessa forma, pode-se considerar a licitação sustentável como uma política pública em prol do meio ambiente. Com essa nova visão, passa-se a levar em conta os impactos socioambientais ocasionados pelas contratações públicas, salientando a importância da aplicação responsável dos recursos públicos.

METODOLOGIA

O estudo se caracteriza como uma pesquisa aplicada, com abordagem predominantemente qualitativa. Em relação aos procedimentos técnicos, é um estudo de campo e se enquadra como uma pesquisa explicativa.

O método empregado para coleta dos dados foi a entrevista semiestruturada. As entrevistas foram realizadas com 3 (três) diretores (geral, administrativo e ensino), 2 (dois) chefes de departamento (ensino técnico e superior), com 20 (vinte) coordenadores demandantes dos grupos de materiais mais solicitados e, por fim, com 3 (três) servidores que compõem o setor de compras e licitações. A escolha justificou-se pelo fato de serem os responsáveis, respectivamente, pela aprovação e autorização das compras, pela descrição dos itens que são adquiridos, pela formatação dos editais e pela operacionalização dos certames.

O roteiro das entrevistas consistiu em um bloco de questões sobre barreiras e aspectos facilitadores, aplicado a todos os entrevistados de forma individual, de modo reservado, para preservar a intimidade do participante e não causar qualquer tipo de constrangimento. Utilizou-se equipamento de gravação de voz para posterior tratamento.

Os dados colhidos foram examinados utilizando-se a análise de conteúdo das entrevistas, com o intuito de revelar os reais significados das palavras verbalizadas nas informações concedidas pelos entrevistados. As categorias de análise foram definidas *a priori*, de acordo com os objetivos da pesquisa. Assim, foram definidas as seguintes categorias: aspectos facilitadores (internos e externos) e barreiras (internas e externas).

Para realizar as operações de codificação do material, utilizou-se o software de análise de dados qualitativos Maxqda.

Após exportação dos dados para esse software, foram realizados uma primeira leitura e seu respectivo tratamento, que resultou em uma síntese de seleções para posterior definição do processo de codificação.

Após as entrevistas, utilizou-se a técnica da análise de conteúdo para codificação das categorias de análise. Posteriormente ao estabelecimento das relações entre os trechos de texto selecionados e as categorias de análise (processo de codificação), foi gerada a Tabela 1 que aponta a quantificação de codificações por categoria de análise.

CATEGORIAS DE ANÁLISE	
TOTAL DE CODIFICAÇÕES (RELAÇÕES FEITAS)	406
Aspectos Facilitadores Identificados	157
Externos	47
Internos	110
Barreiras Identificadas	249
Externas	93
Internas	156

Tabela 1 – Processo de Codificação das Categorias de Análise

Fonte: Elaborado pelos autores com auxílio do software Maxqda.

Em seguida, deu-se andamento à fase de tratamento dos resultados, por meio de inferência e interpretação. Para viabilizar essa etapa, foi realizada outra leitura do material da síntese de seleções resultante da etapa anterior. Essa releitura permitiu a operacionalização da classificação e o agrupamento dos elementos considerados mais significativos que constituem

o texto analisado (palavras, frases e/ou parágrafos) nas categorias já definidas, de acordo com a afinidade entre a categoria e a passagem selecionada.

Saliente-se que as porcentagens foram calculadas a partir do total de aspectos apontados (e não do total de entrevistados). Ulteriormente, o registro de tais dados se deu de acordo com as categorias criadas com os respectivos termos relacionados.

A PERCEÇÃO DOS ATORES SOBRE OS ASPECTOS FACILITADORES E AS BARREIRAS ENVOLVIDAS NA IMPLEMENTAÇÃO DAS COMPRAS PÚBLICAS SUSTENTÁVEIS

No que diz respeito à análise das entrevistas, foram elaboradas algumas tabelas com as categorias de análise e as principais subcategorias, visando identificar as barreiras e os aspectos facilitadores mais relevantes na visão dos entrevistados. A Tabela 2, a seguir, trata dos aspectos facilitadores internos.

ASPECTOS FACILITADORES INTERNOS	QUANT.	PERCENTUAL
A capacitação é um fator facilitador: Entendimento (4); Capacitação (12); Treinamento (6); Qualificação (7); Orientação (5); Conhecimento (8); Prática (5); Educação (4); Esclarecimento (3)	54	40%
É necessário que haja mais comunicação: Transmissão (1); Apresentação (2); Disseminação (2); Conscientização (10); Criar Cultura (2); Comunicação (1); Divulgação (10); Tornar Conhecido (1); Acesso à Informação (1)	30	22%
A gestão precisa ser mais atuante: Incentivo da Alta Administração (13); Exemplo da Instância Superior (4); Planejamento (6); Maior Número de Servidores (2); Obediência à Lei (7)	32	23,5%
Uma maior articulação contribui de forma positiva: Interação (2); Debate (1); Reuniões (1); Envolvimento de Todos (4); Sistematização (1); Adesão (1); É Um Elo (1); Diálogo (1); Parceria (1)	13	9,5%
A CPS proporciona vantagens econômicas: Apontar Benefícios (3) Custo Reduz (1); Economia (2); Custo- Benefício Superior (1);	7	5%
TOTAIS DE CITAÇÕES	136	100%

Tabela 2 – Aspectos facilitadores internos apontados

Fonte: Elaborado pelos autores.

Como se pode observar, o aspecto mais mencionado na Tabela 2 diz respeito à capacitação, com 54 citações, correspondente a 40% do total dessa categoria. Em seguida, está o aspecto relacionado à atuação da gestão com 32 menções (ou 23,5%). O aspecto comunicação teve 30 anotações, equivalente a 22% do total de registros. Outro fator importante é a visão de que a gestão precisa ser mais atuante. Também merece destaque a comunicação, ou seja, para os entrevistados, uma maior difusão de como funciona a CPS pode melhorar os resultados da implementação.

Alguns autores, a exemplo de Mendes (2014), Rocha (2014), Nonato (2015), Santos (2016), Bárbara (2016) e Lucena (2016) já desenvolveram pesquisas que apontam a necessidade de capacitação, dado que ainda há pouco conhecimento sobre a temática de licitações sustentáveis. As conclusões a que chegaram os autores supracitados e os números apontados por este trabalho demonstram que, de fato, a capacitação é um fator relevante para que a CPS seja implementada com sucesso. Os autores supracitados também apontaram que a atuação da gestão é um fator determinante para que as compras sustentáveis possam ocorrer de fato.

A Tabela 3, a seguir, aborda os aspectos facilitadores externos. Nessa categoria, os entrevistados indicaram 37 vezes os aspectos legais e a atuação dos órgãos de controle como facilitadores externos, o que representa 53,6 nessa categoria. Outro fator relevante consiste no desempenho das empresas, citado 21 vezes (30,4%). Outra parte significativa entende que a atuação das empresas é um fator que pode contribuir para a implementação da CPS.

ASPECTOS FACILITADORES EXTERNOS	QUANT.	PERCENTUAIS
A lei e a atuação dos órgãos de controle favorecem: Legislação (24); Cobrança Órgãos de Controle (13);	37	53,6%
O desempenho das empresas é um diferencial: Mais Oferta (4); Desenvolvimento de Produtos (3); O Empresariado Divulgar (3); Maior Concorrência (3); Redução De Preços (4); Maior Produção (1); Vantagem Para Empresas (2); Inovação; Preços Mais Competitivos (1)	21	30,4%
As ações do governo impulsionam: Programas do Governo (2); Incentivo Fiscal e Tributário (4); Criar Demanda (3); Desenvolver Ferramentas Práticas (2)	11	16%
TOTAL DE CITAÇÕES	69	100%

Tabela 3 – Aspectos facilitadores externos apontados

Fonte: Elaborado pelos autores.

Alguns autores, a exemplo de Mendes (2014), Rocha (2014), Nonato (2015), Santos (2016), Bárbara (2016) e Lucena (2016), também já abordaram os aspectos legais das licitações sustentáveis, concluindo que o pouco conhecimento sobre a legislação e sobre os critérios de sustentabilidade ambiental na escolha e na especificação técnica do objeto são fatores que podem dificultar a compra sustentável. Essas conclusões apontam mais uma vez a necessidade de capacitação dos servidores. No que diz respeito à atuação das empresas, algumas pesquisas destacam a importância da atuação dos fornecedores, ressaltando o desconhecimento sobre a temática por parte deles (FONSECA, 2013) e a falta de envolvimento desses indivíduos, bem como a ausência de alinhamento da cadeia de abastecimento (MENDES, 2014).

Na Tabela 4, foram retratadas as barreiras internas. Nessa categoria, houve 54 citações para a inércia da gestão,

o que equivale a 47,37% do total de registros. Além disso, as questões ligadas aos servidores foram apontadas 48 vezes, o que representa 42,10% do total. Ou seja, esses dois aspectos juntos correspondem a quase 90% de tudo que foi mencionado nessa categoria. Assim, percebe-se que, na visão dos participantes, as principais barreiras internas estão ligadas à inércia da gestão, à relutância e à falta de conhecimento dos servidores.

BARREIRAS INTERNAS	QUANT.	PERCENTUAIS
A falta de uma cultura sustentável dificulta: Item Verde Não Tem Qualidade (1); Preconceito (1); O Foco não é sustentabilidade (2); Falta de Cultura Sustentável (2); Imediatismo (2); Falta Conscientização (4)	12	10,53%
A inércia da gestão representa um fator complicador: Falta Vontade Política (7); Inércia da Gestão (9); Falta de Planejamento (3); Não Há Articulação (6); Elevação dos Custos/Orçamento (12); Falta de Tempo (3); Pessoal Insuficiente (6); Falta de Comunicação (4); Mais Trabalho (4);	54	47,37%
A resistência e o desconhecimento dos servidores comprometem: Relutância/Resistência (19); Desconhecimento do Tema/Lei (19); Falta de Capacitação (10)	48	42,10%
TOTAIS DE QUESTÕES APONTADAS	114	100%

Tabela 4 – Barreiras internas apontadas

Fonte: Elaborado pelos autores.

Os resultados apontados em relação à inércia da gestão corroboram algumas pesquisas já desenvolvidas. Como exemplo, citamos os trabalhos de: Alencastro (2014) e Lucena (2016) que indicam a ausência de metas claras e objetivas e falta de apoio; Rocha (2014) e Alencastro (2014) que tratam da falta de planejamento institucional; Cypreste (2013), Rocha (2014), Generoso

(2014) e Lucena (2016) cuja conclusão é a de que as iniciativas são incipientes; Biage (2014), Generoso (2014), Jesus (2014), Sousa (2015), Souza (2016) e Fernandes (2016) apontam a inexistência de estratégias ou metodologias para implementação da CPS; Neves (2013) e Fernandes (2016) ressaltam a baixa adesão dos órgãos públicos às licitações sustentáveis; Alencastro (2014) e Mendes (2014) destacam a inobservância ou a negligência com os instrumentos legais e institucionais; Mendes (2014) enfatiza a inexistência de apoio político; e Izar (2015) salienta a existência de dificuldades por parte do poder público de criar sinergia entre fornecedores e consumidores.

A Tabela 5, a seguir, apresenta as barreiras externas, expondo que as limitações do mercado foram mencionadas 38 vezes ou 58% do total dos registros dessa categoria, enquanto os fatores ligados à legislação atual e à inércia dos órgãos de controle alcançaram 20 indicações ou 30% de todas as citações registradas na categoria. Portanto, os respondentes presumem que as limitações do mercado representam a principal barreira externa para a implementação da CPS.

BARREIRAS EXTERNAS	QUANT.	PERCENTUAL
A legislação atual e a inércia dos órgãos de controle representam um obstáculo: Falta de Cobrança dos Órgãos de Controle (2); Legislação Dificulta/Limita (14); Decisões do TCU (1); Questionamento Jurídico (3);	20	30%
As limitações do mercado é um aspecto que restringe: Preços Elevados (10); Escassez de Mercado (20); Lobby (4); Adaptação das Empresas (4);	38	58%
A falta de ferramentas administrativas e burocracia podem travar: Ausência de Ferramentas Práticas (3); Entraves Burocráticos (2); Situação Econômica do Governo (1); Carga Tributária (1); Falta de Incentivo (1)	8	12%
TOTAL DE CITAÇÕES	66	100%

Tabela 5 – Barreiras externas apontadas

Fonte: Elaborado pelos autores.

Conforme já comentado, há alguns trabalhos retratando as limitações do mercado. É o caso do estudo de Fonseca (2013) que revela o despreparo dos fornecedores para atender as necessidades do setor público por produtos sustentáveis, resultante de desconhecimento sobre a temática. Além disso, a pesquisa de Mendes (2014) evidencia a falta de envolvimento dos fornecedores e de alinhamento da cadeia de abastecimento com a sustentabilidade.

Como se pode depreender da análise das entrevistas, os aspectos mais citados pelos participantes da pesquisa foram: capacitação; atuação da gestão; comunicação (facilitadores internos); legislação; atuação dos órgãos de controle e desempenho das empresas (facilitadores externos); inércia da gestão, relutância e desconhecimento (barreiras internas); escassez de

mercado, legislação e órgãos de controle (barreiras externas). Esses resultados estão em consonância com a literatura existente sobre o tema.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Pode-se perceber, pelos dados apurados, que o ambiente é propício para que as mudanças sejam introduzidas. Porém, as informações colhidas indicam que há necessidade de muitas correções para que, de fato, a licitação sustentável seja implementada. Na dimensão interna, os aspectos mais críticos, segundo os entrevistados, são a inércia da gestão, a resistência e o desconhecimento dos servidores.

Em contrapartida, os respondentes têm uma visão muito positiva dessa política pública, que é a compra sustentável, e são os próprios entrevistados que apontam os caminhos para o sucesso na implementação da CPS. Para eles, é preciso que haja capacitação dos atores envolvidos, uma participação mais atuante da gestão e um processo de comunicação para mais difusão dessa ferramenta.

Registre-se também que todos os coordenadores entrevistados afirmaram que estão dispostos a descrever e a solicitar itens sustentáveis para suas coordenações. Além disso, os diretores e chefes de departamento demonstraram ser favoráveis à implementação das compras sustentáveis. Quanto aos servidores do setor de licitações, estes também se mostraram sensíveis à causa ambiental e se propuseram a introduzir as alterações que se fizerem necessárias.

Entre os aspectos positivos apontados por esta pesquisa está a percepção por parte dos entrevistados de que as compras públicas sustentáveis geram muitos efeitos benéficos, como a contribuição efetiva para melhorias do meio ambiente, um melhor custo-benefício, a capacidade de orientação do mercado para uma produção mais sustentável, uma imagem positiva perante a sociedade etc. Já em relação às barreiras, muitas delas ainda estão presentes nas instituições quando o assunto é licitação sustentável, demonstrando que é necessário envidar esforços e ferramentas disponíveis para que essa realidade seja modificada. Por fim, sugere-se a implementação de medidas, como o desenvolvimento de um plano de ação que inclua, entre outras ações, a capacitação dos servidores e um processo de comunicação para que o tema compras sustentáveis seja disseminado na instituição.

Este artigo é resultante da proposta de intervenção “Licitações Sustentáveis: construção de um novo modelo de gestão para as compras públicas no âmbito do IFPB – *Campus Campina Grande*”, de Silvan Freire Cunha, apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública da Universidade Federal do Rio Grande do Norte, com a orientação da professora Maria Arlete Duarte de Araújo.

REFERÊNCIAS

- ALENCASTRO, M. A. C. **Contratações sustentáveis na administração pública brasileira: a experiência no Poder Executivo Federal**. 2014. 322f. Tese (Doutorado em Desenvolvimento e Meio Ambiente) – Centro de Ciências, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2014. Disponível em: http://www.repositorio.ufc.br/bitstream/riufc/16791/1/2014_tese_macalencastro.pdf. Acesso em: 29 jan. 2018.
- BAHIA (Estado). Secretaria da Administração do Estado da Bahia; ICLEI – Governos Locais pela Sustentabilidade. **Compras Públicas Sustentáveis: uma abordagem prática**. Salvador: ICLEI/SAEB, 2012. Disponível em: https://comprasnet.ba.gov.br/sites/default/files/Compras_P%C3%BAblicas_%20Sustent%C3%A1veis.PDF. Acesso em: 29 jan. 2018.
- BÁRBARA, E. F. S. **Subsídios para implantação de uma política institucional de compras sustentáveis na UFRB**. 2016. 124f. Dissertação (Mestrado em Gestão de Políticas Públicas e Segurança Social) – Centro de Ciências Agrárias, Ambientais e Biológicas, Universidade Federal do Recôncavo da Bahia, Cruz das Almas, 2016. Disponível em: <https://www.ufrb.edu.br/mpgestaoppss/dissertacoes/category/13-2016?download=100:emerson-franco-santa-barbara>. Acesso em: 29 jan. 2018.
- BETIOL, L. S. *et al.* **Compras Sustentáveis: A força do consumo público e empresarial para uma economia verde e inclusiva**. 1. ed. São Paulo: Editora Gestão Pública e Cidadania, 2012. Disponível em: http://a3p.jbrj.gov.br/pdf/CompraSust_web_dupla.pdf. Acesso em: 4 fev. 2018.

BIAGE, V. S. M. **Compras e contratações públicas sustentáveis: um levantamento nas instituições federais de ensino superior da região Centro-Oeste, sob a ótica da equipe de compras.** 2014. 169f. Dissertação (Mestrado Profissional em Administração) – Faculdade Alves Faria, Centro Universitário Alves Farias, Goiânia, 2014. Disponível em: <http://tede.unialfa.com.br/jspui/bitstream/tede/72/2/Disserta%C3%A7%C3%A3o%20-%20Verlany%20v%20final.pdf>. Acesso em: 29 jan. 2018.

BRASIL. Advocacia-Geral da União. Consultoria-Geral da União. **Guia Nacional de Licitações Sustentáveis.** Brasília: AGU, 2016a. Disponível em: <http://www.agu.gov.br/page/download/index/id/33733269>. Acesso em: 4 fev. 2018.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Secretaria de Controle Externo da Agricultura e do Meio Ambiente. **O TCU e as licitações sustentáveis.** Brasília: TCU, 2016b. Disponível em: <https://prezi.com/2punpbf72kbq/o-tcu-e-as-licitacoes-sustentaveis/>. Acesso em: 1 set. 2017.

BRASIL. Conselho Superior da Justiça do Trabalho. **Guia de Contratações Sustentáveis da Justiça do Trabalho.** 2. ed. Brasília: CSJT, 2014. Disponível em: http://www.csjt.jus.br/c/document_library/get_file?uuid=750deba9-30cc-4ead-a04c-6fcf316c9e8e&groupId=955023. Acesso em: 30 jan. 2018.

BRASIL. Advocacia-Geral da União. Consultoria-Geral da União. **Implementando licitações sustentáveis na Administração Pública Federal.** Brasília: AGU, 2013. Disponível em: <http://www.agu.gov.br/page/download/index/id/37195918>. Acesso em: 10 out. 2017.

BRASIL. Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria da Geral da União. Portal da Transparência. **Gastos Diretos por Tipo de Despesa 2015**. Disponível em: <http://www.portaldatransparencia.gov.br/PortalComprasDiretasEDDespesas.asp?Ano=2015&Valor=190670691804862&Pagina=2>. Acesso em: 12 abr. 2017.

BRESCANSIN, A. *et al.* Restrição ao uso de substâncias perigosas (RoHS) no segmento de computadores pessoais: análise da estratégia de adoção pelos fabricantes estabelecidos no Brasil. **Gestão da Produção, Operações e Sistemas**, ano 10, n. 3, p. 35-51, jul./set. 2015. Disponível em: <http://revista.feb.unesp.br/index.php/gepros/article/viewFile/1281/670>. Acesso em: 3 jun. 2017.

COSTA, C. E. L. **As Licitações Sustentáveis na Ótica do Controle Externo**. 2011. 56 f. Artigo (Especialização em Auditoria e Controle Governamental) – Instituto Serzedello Corrêa, ISC/TCU, Brasília, 2011. Disponível em: <http://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8182A24F0A728E014F0B1F40921CE7>. Acesso em: 4 fev. 2018.

CYPRESTE, A. L. T. **Licitações Sustentáveis - Instrumento legal de promoção da sustentabilidade**: um estudo da Aquisição de bens na Universidade Federal do Espírito Santo – UFES. 2013. 111f. Dissertação (Mestrado em Gestão Pública) – Centro de Ciências Jurídicas e Econômicas, Universidade Federal do Espírito Santo, Vitória, 2013. Disponível em: <http://repositorio.ufes.br/bitstream/10/6304/1/Aline%20Silva%20Tavares%20Cypreste.pdf>. Acesso em: 29 jan. 2018.

FERNANDES, H. **A utilização de critérios de sustentabilidade ambiental em licitações realizadas por órgãos públicos federais sediados em Florianópolis-SC no biênio 2015/2016.** 2016. 91f. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Direito) – Centro De Ciências Jurídicas, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2016. Disponível em: https://repositorio.ufsc.br/xmlui/bitstream/handle/123456789/171077/TCC_final_Hulisses.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Acesso em: 29 jan. 2018.

FONSECA, R. C. P. **Compras sustentáveis: um estudo sobre a adequação de fornecedores às demandas do Setor Público.** 2013. 159f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) – Departamento de Administração Pública, Universidade Federal de Lavras, Lavras, 2013. Disponível em: http://www.prpg.ufla.br/admpublica/wp-content/uploads/2015/12/dissertacao_renilda.pdf. Acesso em: 29 jan. 2018.

GARCIA, F. A.; RIBEIRO, L. C. Licitações públicas sustentáveis. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 260, p. 231-254, maio/ago. 2012. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/8836/7629>. Acesso em: 8 ago. 2017.

GENEROSO, G. B. M. **Estudo do processo de compras da UFMG, no contexto da adoção de critérios de sustentabilidade ambiental.** 2014. 136f. Dissertação (Mestrado em Administração) – Faculdades Pedro Leopoldo, Fundação Pedro Leopoldo, Pedro Leopoldo, 2014. Disponível em: http://www.fpl.edu.br/2013/media/pdfs/mestrado/dissertacoes_2014/dissertacao_gislene_brant_moura_generoso_2014.pdf. Acesso em: 29 jan. 2018.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE.
Sala de Imprensa. **PIB recua 3,6% em 2016 e fecha ano em R\$ 6,3 trilhões**. Disponível em: <http://saladeimprensa.ibge.gov.br/noticias.html?view=noticia&id=1&idnoticia=3384&busca=1&t=pib-recua-3-6-2016-fecha-ano-r-trilhoes>. Acesso em: 7 mar. 2017.

INSTITUTO FEDERAL DA PARAÍBA – IFPB. **Relato Institucional IFPB 2016**. Disponível em: <http://www.ifpb.edu.br/cpa/documentos/relato-institucional-ifpb-2016.pdf/view>. Acesso em: 22 mar. 2018.

INSTITUTO FEDERAL DA PARAÍBA – IFPB. **Sobre o IFPB**.
Diretoria Geral de Tecnologia da Informação, 2017a.
Disponível em: <http://www.ifpb.edu.br/institucional/sobre-o-ifpb>. Acesso em: 20 maio 2017.

INSTITUTO FEDERAL DA PARAÍBA – IFPB. **Sobre o Campus Campina Grande**. Diretoria Geral de Tecnologia da Informação, 2017b. Disponível em: <http://www.ifpb.edu.br/campinagrande/institucional/sobre-o-campus>. Acesso em: 20 maio 2017.

IZAR, A. L. T. **Compras públicas ambientalmente sustentáveis em um contexto de *green supply chain management*: um survey sobre o papel do treinamento ambiental, empowerment dos funcionários e fatores influenciadores externos**. 2015. 80f. Dissertação (Mestrado em Engenharia da Produção) – Faculdade de Engenharia, Universidade Estadual Paulista, Bauru. 2015. Disponível em: <https://repositorio.unesp.br/handle/11449/132494>. Acesso em: 29 jan. 2018.

JESUS, C. S. Compras sustentáveis nas Universidades Federais:

aspectos e propostas a partir do caso Itaipu Binacional. 2014. 195f. Dissertação (Mestrado em Tecnologia) – Diretoria de Pesquisa e Pós-Graduação, Centro Federal de Educação Tecnológica Celso Suckow da Fonseca, Rio de Janeiro, 2014. Disponível em: http://pppro.cefet-rj.br/T/359_Carlos%20Silva%20de%20Jesus.pdf. Acesso em: 29 jan. 2018.

LUCENA, K. A. A. Práticas de sustentabilidade relacionadas ao processo de compras no Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Pernambuco – Campus Cabo de Santo Agostinho. 2016. 130f. Dissertação (Mestrado em Gestão do Desenvolvimento Local Sustentável) – Faculdade de Ciências da Administração de Pernambuco, Universidade de Pernambuco, Recife, 2016. Disponível em: http://www.files.scire.net.br/atrio/upe-gdls_upl//THESIS/119/dissertaco_klayton_lucena_20160523104912389.pdf. Acesso em: 29 jan. 2018.

MENDES, D. G. P. S. Compras sustentáveis no setor público:

a integração de critérios ambientais, sociais e econômicos ao processo de aquisição de bens e serviços da Justiça do Trabalho. 2014. 121f. Dissertação (Mestrado Profissional em Gestão do Desenvolvimento Local Sustentável) – Faculdade de Ciências da Administração de Pernambuco, Universidade de Pernambuco, Recife, 2014. Disponível em: http://www.files.scire.net.br/atrio/upe-gdls_upl//THESIS/88/dissertao_deyse_mendes.pdf. Acesso em: 29 jan. 2018.

NEVES, A. A. **Inovação e sustentabilidade na administração pública: uma análise da institucionalização do conceito de compras verdes em unidades gestoras do governo federal em Rondônia.** 2013. 84f. Dissertação (Mestrado em Administração) – Núcleo de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Federal de Rondônia, Porto Velho, 2013. Disponível em: http://www.ppga.unir.br/downloads/3966_anderson_de_araujo_neves__2011_90.pdf. Acesso em: 29 jan. 2018.

NONATO, R. S. **Compras públicas sustentáveis no Brasil: análise da produção e circulação das ideias a partir da ressignificação dos atores.** 2015. 134f. Dissertação (Mestrado em Administração de Empresas) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2015. Disponível em: <http://hdl.handle.net/10438/13603>. Acesso em: 29 jan. 2018.

ROCHA, A. P. M. **Sustentabilidade nas compras públicas: um estudo de caso numa unidade hospitalar do Estado de Pernambuco.** 2014. 92f. Dissertação (Mestrado em Gestão e Economia da Saúde) – Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2014. Disponível em: https://sucupira.capes.gov.br/sucupira/public/consultas/coleta/trabalhoConclusao/viewTrabalhoConclusao.jsf?popup=true&id_trabalho=1645309. Acesso em: 29 jan. 2018.

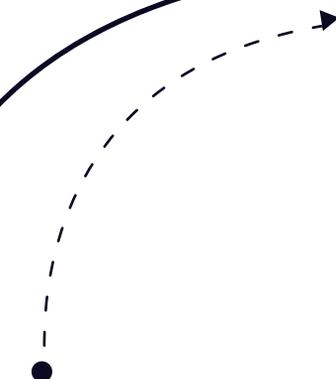
SANTOS, M. A. E. **A Percepção De Agentes De Contratações Públicas Sobre As Compras Públicas Sustentáveis.** 2016. 84f. Dissertação (Mestrado em Gestão e Desenvolvimento Regional) – Centro de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Estadual do Oeste do Paraná, Francisco Beltrão, 2016. Disponível em: <http://tede.unioeste.br/bitstream/tede/1011/1/Mariana%20Santos.pdf>. Acesso em: 29 jan. 2018.

SOUSA, E. S. **Contratações públicas sustentáveis na administração federal**: um estudo na Universidade Federal do Piauí. 2015. 191f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento e Meio Ambiente) – Núcleo de Referência em Ciências Ambientais do Trópico Ecotonal do Nordeste, Universidade Federal do Piauí, Teresina, 2015. Disponível em: http://leg.ufpi.br/subsiteFiles/admpicos/arquivos/files/TCC%20II_2%20para%20CD.pdf. Acesso em: 29 jan. 2018.

SOUZA, C. O. **Compras Públicas Sustentáveis**: um estudo de caso do processo decisório em órgãos federais do Rio de Janeiro. 2016. 82f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) – Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2016. Disponível em: http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/17642/Disserta%C3%A7%C3%A3o_vers%C3%A3o%20pos%20banca_13dez.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Acesso em: 29 jan. 2018.

TORRES, R. L. Licitações sustentáveis: a importância e o amparo constitucional e legal. **Revista Tribunal de Contas da União**. ano 43, n. 122, set./dez. 2011. Disponível em: <http://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/article/download/199/192>. Acesso em: 21 maio 2017.

VALENTE, M. A. L. **Marco Legal das Licitações e Compras Sustentáveis na Administração Pública**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2011. Disponível em: http://www2.camara.leg.br/documentos-e-pesquisa/publicacoes/estnottec/areas-da-conle/tema1/2011_1723.pdf. Acesso em: 21 maio 2017.



DETERMINANTES NAS CONTRATAÇÕES PÚBLICAS SUSTENTÁVEIS NO SISTEMA MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE

*João Mendes da Rocha Neto
Paulo Giordanni Dias Lima*

INTRODUÇÃO

Um dos maiores desafios para a administração pública brasileira tem sido promover transformações substanciais na gestão. Isso fica evidente quando as iniciativas voltadas para a inovação são confundidas com processos reformistas, encontrando resistências e pouco ecoam nas instituições.

Apesar das muitas inovações ocorridas nos últimos anos em políticas públicas nas áreas finalísticas, ainda persiste uma grande dificuldade de modificar métodos e processos de trabalho interno nas instituições, o que se mostra como um paradoxo. Ou seja, existe uma cultura mais permeável a mudanças nas ações voltadas para o público externo e fortes reações contrárias/resistências quando isso se dá nas rotinas internas dos órgãos.

Desde o governo Fernando Henrique Cardoso – FHC, com o Ministério da Reforma do Estado, alguns paradigmas foram

objeto de questionamento e iniciaram mudanças que ainda permanecem em curso. No âmbito interno, o Governo Federal implantou uma série de sistemas, tais como SIAPE, SIAF, SIORG, SICONV, SCDP, que buscam dar tratamento sistêmico a questões da gestão, além de outras iniciativas que poderiam ser exemplificadas. Mais recentemente, por ocasião da aprovação do Plano Plurianual (PPA 2016-2019), evidenciou-se a intensificação dos avanços na gestão pública, destacando instrumentos como a Central de Compras e Contratações, “para aquisições centralizadas voltadas às políticas finalísticas, ampliando a eficiência nas compras públicas” (MPDG, 2015, p. 34). No entanto, ainda persiste uma dificuldade de inovar quando tais modificações são substantivas, em face não só da cultura organizacional mas também dos marcos legais existentes.

Nesse contexto, as compras sustentáveis se constituem em uma inovação que se relaciona à mudança paradigmática do século XXI, centrada em uma forte preocupação com o meio ambiente, com uma redefinição do papel do Estado como indutor do desenvolvimento sustentável. Apesar de seu caráter inovador, as compras governamentais parecem encontrar limitações em virtude do complexo ambiente legal que, muitas vezes as engessa, considerando que a economicidade constantemente se sobrepõe a qualquer outro princípio.

Para discutir o assunto, o ponto de partida foi uma revisão bibliográfica que trata de inovação em dimensões diversas, buscando enfatizar aquelas que se dão na seara da administração pública, além de buscar tangenciar o debate sobre sustentabilidade de forma mais ampliada. Posteriormente, foram coletados relatórios e documentos oficiais que tratam das compras sustentáveis no Brasil, desde sua origem até o presente momento, considerando os compromissos assumidos

pelo país em cúpulas mundiais voltadas para o desenvolvimento sustentável, além de dados de fontes governamentais. Na fase subsequente, foram analisadas as percepções de gestores públicos que lidam com o tema, com a finalidade de compreender quais os desafios que persistem na adoção dessa modalidade. Por fim, foram feitas algumas considerações que não pretendem concluir, mas provocar novas investigações sobre a questão que ainda se mostra incipiente no âmbito da administração pública brasileira.

INOVAÇÃO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: O DESAFIO DE SUPERAR PARADIGMAS

Um dos maiores desafios na administração pública é a superação de paradigmas que promovam mudanças substantivas na gestão. Isso em parte decorre de comportamentos individuais, mas também de coletivos, nos quais tanto os indivíduos como as organizações colocam-se em uma zona de conforto e tendem a resistir quando são propostas modificações nos métodos de trabalho e nas relações já cristalizadas, expressadas na cultura institucional.

Na perspectiva de Schumpeter (1934), a inovação consiste no desenvolvimento de novos produtos ou serviços, marcados pelo caráter inédito ou em uma modificação de padrão até então existente. Embora seus estudos tenham se voltado para o mercado, é cada vez mais comum que a administração pública tome por base sua teorização para discutir as mudanças paradigmáticas dos últimos anos.

Nesse sentido, o debate de Tidd, Bessant e Pavitt (2008) mostra-se relevante ao tratar a inovação em quatro categorias, sendo uma delas a inovação de paradigma, que teria foco em mudanças nos modelos mentais subjacentes que orientam o que a organização faz. Ainda segundo os autores, a inovação se distingue segundo o grau de novidade envolvido em sua difusão: quando se limita a uma única organização, pode ser vista como incremental, buscando melhorias de performance; quando se espalha e promove modificações significativas, pode ser classificada como radical.

Um dos maiores desafios à administração pública brasileira tem sido promover transformações substanciais na gestão. Isso fica evidente quando as iniciativas voltadas para a inovação são confundidas com processos reformistas, encontrando resistências e pouco ecoando nas instituições.

Dessa forma, as mudanças promovidas no âmbito da administração pública, quando estabelecidas por normativos e impostas a todas as suas unidades seriam caracterizadas pela inovação mais ampliada, tornando-se capazes de influenciar o mercado, considerando o potencial econômico que é natural dos Estados na movimentação da economia. Logo, aquelas funções relacionadas diretamente ao seu funcionamento cotidiano podem ter efeitos muito intensos, em face da escala, a exemplo das compras governamentais.

Outra referência no campo da inovação procede do estudo da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), que a conceitua como: “[...] a implementação de um produto (bem ou serviço) novo ou significativamente melhorado, ou um processo [...] ou um novo método organizacional nas práticas de negócios, na organização do local de trabalho ou nas relações externas” (OCDE; EUROSTAT, 2005, p. 55).

A esse respeito, interessa demarcar no tempo o que Kattel *et al.* (2014) reconhecem como uma terceira fase nas inovações do setor público, denominada de Teoria Autóctone, uma tendência mais recente (a partir dos anos 2000) que procurou distanciar e distinguir as inovações do setor público das do setor privado. Cabe destacar que a:

[...] Teoria Autóctone, [...] tenta se afastar das abordagens anteriores para discutir inovações nos serviços públicos e governança. Todavia, ainda há questionamentos sobre questões subjetivas utilizadas como linha divisória do que seria uma inovação de fato ou apenas uma melhoria incremental no setor público. Nesse contexto, emergem como reflexão os papéis dos políticos e dos gestores públicos no processo de inovação (HARTLEY, 2005, p. 30).

Portanto, o debate que envolve a teoria autóctone seria a resposta para que algumas mudanças na administração pública fossem internalizadas em menos espaço de tempo, e outras tivessem seu percurso cheio de obstáculos e demorassem na sua implementação. Trata-se de um avanço no sentido de compreender que somente um normativo ou um plano com estratégia não são o bastante para impor modificações paradigmáticas.

Para Lynn (1997), a inovação no governo estaria devidamente definida como uma transformação fundamental, disruptiva e original das tarefas essenciais da organização. No entendimento do autor, a inovação muda estruturas profundas, modificando-as permanentemente. Ou seja, seriam aquelas transformações que demarcam fases ou mesmo que promovem novos arranjos, mas também podem significar o fim de instituições, de culturas organizacionais, de políticas públicas e de marcos normativos.

As compras públicas sustentáveis sinalizam para mudanças paradigmáticas, mas ainda se mostram pontuais, pois não é possível entender a administração pública como um bloco monolítico capaz de absorver modificações ao mesmo tempo, uma vez que existem dimensões diversas que devem ser incorporadas nas análises dessa capacidade de aceitar e promover inovações. A profundidade das mudanças, em tese, pode vir da adoção de políticas públicas e de outras iniciativas que incentivem a inovação, mas não asseguram que a difusão seja no mesmo tempo e com a mesma profundidade, considerando a trajetória histórica de alguns órgãos e suas culturas organizacionais.

Por sua vez, Moore, Sparrow e Spelman (1997) entendem inovação no setor público como novidades amplas e duráveis o suficiente para afetarem sensivelmente as operações ou as pessoas da organização. Assim, é importante entender que o mercado de produtos e serviços sustentáveis, em algum momento, chegaria ao setor público e, portanto, compete-lhe criar mecanismos de incentivo para fortalecer o segmento como uma forma de mudar também a perspectiva da sociedade, mostrando que tais mudanças são permanentes. Isso é corroborado por Mulgan (2007), ao comentar que o processo da inovação no setor público deve evidenciar ideias eficazes para criar valor público, sendo necessário que tais ideias se mostrem mais do que meras melhorias incrementais e sejam úteis e viáveis quanto à sua implementação.

Mulgan e Albury (2003) conceituam inovações no setor público como novas ideias, expressadas por novos processos, produtos, serviços ou métodos de trabalho que resultem em entregas e ganhos de eficiência, efetividade e qualidade. No caso da administração pública, nem sempre é possível atender esses princípios de forma concomitante em face de diversas questões

objetivas e subjetivas presentes no cotidiano das organizações. Portanto, as compras sustentáveis poderiam ser resultantes desse percurso, em que compromissos internacionais assumidos pelo Estado brasileiro, em relação às questões ambientais, são traduzidas na forma de ações, que, por sua vez, devem servir de incentivo para a abertura de novos mercados, voltados para produtos e contratações preocupados com a sustentabilidade.

A preocupação em relação ao meio ambiente vem sendo discutida desde 1960, quando o combate à degradação da natureza, o crescimento da industrialização e o aumento da pobreza foram as principais bandeiras levantadas. Após a Rio-92, esse tema ampliou seu escopo para incorporar a crítica aos padrões de produção e consumo à luz de uma visão sustentável do crescimento, representando a possibilidade de mudança paradigmática no mundo. Assim, o debate sobre o desenvolvimento sustentável se ampliou e passou a ser uma preocupação da comunidade internacional.

No Brasil, percebe-se que o tema desenvolvimento sustentável entra na agenda de gestão pública quando se promovem alterações no ordenamento jurídico e na instalação de estruturas administrativas para tratar do assunto, ou quando o tema é incluído, de forma expressa, nas ações governamentais em diferentes órgãos ou diferentes políticas públicas (BRASIL, 2015, 2016). Nesse sentido, um dos papéis do setor público, com forte efeito demonstrativo na perspectiva da sustentabilidade, é alterar o paradigma de contratações públicas, que além de ser um instrumento que firma acordo entre um órgão da administração pública e uma entidade privada para fornecimento de bens ou serviços, passou a garantir também “a promoção do desenvolvimento nacional sustentável” (BRASIL, 1993, p. 2).

Contratações públicas se incluem entre as traduções possíveis do termo *public procurement*, usado pela Agenda 2030, lançada na Cúpula das Nações Unidas sobre o desenvolvimento sustentável em 2015, da qual o Brasil é um dos países signatários, tendo como um dos objetivos: “[...] promover práticas de compras públicas sustentáveis, de acordo com as políticas e prioridades nacionais” (ONU, 2015, p. 14). Na perspectiva econômica, as contratações públicas são um instrumento de atividades-meio da administração pública voltado a supri-la de bens e serviços necessários ao seu próprio funcionamento ou à consecução de políticas públicas.

Adicionalmente, à medida que o gestor público inclui na condução das contratações públicas atividades ou funções que levem ao alcance de finalidades do Estado, as contratações públicas adquirem um papel de instrumento de atividades-fim (CAMARA; FROSSARD, 2010), ainda que também se destinem ao suprimento da administração pública na forma comentada. Trata-se, pois, de uma verdadeira modificação da própria finalidade da contratação pública, isto é, consiste em uma mudança de paradigma desse instrumento nas mãos do Estado capaz de influenciar no resultado das políticas públicas por conduzir funções relacionadas diretamente com os objetivos das obrigações governamentais.

As Contratações Públicas Sustentáveis (CPS) são utilizadas em face do poder de compra do Estado associadas ao conceito de desenvolvimento sustentável, inserindo critérios de sustentabilidade na seleção de bens e serviços para a administração pública, em busca do bem-estar social, ambiental e econômico, o chamado *triple bottle line*. As CPS podem ser definidas como um processo no qual os órgãos governamentais procuram inserir critérios de sustentabilidade socioambiental

nas práticas voltadas para a aquisição de bens e contratação de serviços. Portanto, constata-se que as CPS dizem respeito à integração das preocupações com os impactos sociais e ambientais nas contratações realizadas pelos órgãos do setor público (BRAMMER; WALKER, 2011).

De acordo com Biderman *et al.* (2008, p. 21), as CPS são: “uma solução para integrar considerações ambientais e sociais em todos os estágios do processo da compra e contratação dos agentes públicos com o objetivo de reduzir impactos à saúde humana, ao meio ambiente e aos direitos humanos”. Também podem incentivar a iniciativa privada à adoção de padrões de sustentabilidade, estimulando a inovação, principalmente se forem consideradas as áreas onde a demanda do setor público representa uma expressiva parcela do mercado, como é o caso da construção de rodovias, dos serviços de saúde, transporte público, entre outras (COMISSÃO EUROPEIA, 2016).

A transversalidade da temática sustentabilidade, justificada por suas três dimensões (econômica, social e ambiental), permite o uso das contratações públicas como instrumento de implementação de diferentes políticas públicas setoriais. Isso pode ser explicado porque as CPS possuem características de “função regulatória conformadora do mercado”, que é utilizar a licitação não apenas para adquirir bens e serviços a um menor custo mas também para “servir de instrumento para o atendimento de outras finalidades públicas definidas no ordenamento jurídico constitucional” (GARCIA, RIBEIRO, 2012, p. 232).

Na Europa, de onde o Brasil recebe forte influência com parcerias sobre o tema, a exemplo do Instituto Iclei (BIDERMAN, 2008), alguns governos assumiram a abordagem de estabelecer as CPS como uma política pública; e outros, de internalizar as CPS em outras políticas (COMISSÃO EUROPEIA, 2016). No Brasil,

ainda há uma indefinição nesse sentido, havendo órgãos públicos que lidam com CPS como política, a exemplo da Controladoria Geral da União – CGU e da AGU (AGU, 2016); e outros, como instrumento de promoção para o desenvolvimento sustentável em uma política de sustentabilidade, como o TCU (BRASIL, 2017a) ou, instrumento de implementação de outras políticas, como o Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão – MPDG e Ministério do Meio Ambiente – MMA (BRASIL, 2017b, 2017c).

Ainda que não tenha sido formalizada pelo Governo Federal como política pública ou que não tenham sido desenvolvidos programas específicos sobre CPS (no nível federal), tem sido fundamental o esforço para a criação de um arcabouço jurídico e político ao redor do tema, sobretudo porque a prática de CPS, dado o seu caráter transversal, requer cooperação efetiva entre diferentes departamentos governamentais (COMISSÃO EUROPEIA, 2016), e também porque, devido à sua característica instrumental, frequentemente é relacionada ao processo de implementação de outras políticas públicas (COUTO; RIBEIRO, 2016; ALENCASTRO; SILVA; LOPES, 2014; CASTRO *et al.*, 2013). Assim, pode-se dizer que a análise da implementação de CPS e suas barreiras têm relação direta com o estudo da implementação de políticas públicas. Em um modelo conceitual dos fatores que influenciam a implementação da CPS criado por Brammer e Walker (2011), os custos e benefícios relativos à implantação das CPS, a familiaridade com as CPS, a disponibilidade de bens e serviços que considerem critérios de sustentabilidade e os incentivos e pressões institucionais para implementação das CPS são identificados como fatores que induzem à implementação das CPS (ALENCASTRO; SILVA; LOPES, 2014).

Todavia, os estudos sobre implementação de políticas públicas demonstram que, não obstante os formuladores

de políticas públicas possuírem clareza em seus objetivos, o real sucesso da implementação das políticas depende da participação dos níveis mais baixos do governo (burocratas implementadores) e de atores populares. Se não prevista a integração desses *stakeholders*, a capacidade de implementação das políticas pode ser afetada (WU *et al.*, 2014).

Logo, um dos maiores desafios postos para uma iniciativa governamental nessa temática e que se propõe a inovar é comunicar e sensibilizar os quadros administrativos, notadamente aqueles que decidem e atuam pelas aquisições e contratações do governo. Da mesma forma, a sociedade civil ainda não enxerga esse esforço na administração pública, em razão, sobretudo, do debate ainda ser conceitual e limitado a determinadas questões mais globais, a exemplo do aquecimento global.

Apesar de não serem burocratas “de rua”, pois não trabalham diretamente no contato com os usuários dos serviços públicos, a exemplo dos professores, policiais e profissionais de saúde (LOTTA, 2012), os implementadores de CPS podem ser considerados do mesmo nível que esses profissionais. Em geral, trata-se de servidores públicos do escalão mais baixo no órgão público onde atuam e geralmente estão relacionados às atividades-meio da organização, lidando com os usuários dos bens e serviços (outros servidores) adquiridos para suprir e manter o funcionamento da administração pública.

O poder discricionário dos burocratas do baixo escalão é decisivo na sua atuação na distribuição de bens e serviços públicos; logo, a ação desses atores é uma variável determinante para o sucesso da implementação das políticas (OLIVEIRA, 2012). Nesse sentido, Subirats (2006) assinala que o espaço para autonomia e discricionariedade nem sempre é negativo, dado que pode afetar positivamente os resultados obtidos pelas políticas,

e que, mesmo que a normatização seja efetiva, ainda assim, os funcionários podem escolher a aplicação ou a interpretação da norma que mais convenha a cada momento. Dessa forma, até o espaço para essa discricionariedade deve ter alguma orientação indutiva e, por vezes, até forçosa, no sentido de valorizar o mercado de bens e serviços que tenham a sustentabilidade como um princípio fundamental, sob pena de outros valores já internalizados se sobrepirem e tornarem secundária a intenção manifesta pelas CPS.

Já Wu *et al.* (2014) fazem um levantamento das barreiras típicas à fase de implementação de políticas públicas, destacando, dentre outras, a “oposição burocrática”, quando figuras importantes nos órgãos responsáveis pela implementação de uma política retardam ou a sabotam em face da baixa prioridade àquele projeto, por falta de incentivos ou por conflito de interesses; e os “fracos incentivos ao implementador”, quando os implementadores de níveis inferiores, não consultados na fase de formulação da política, não aderem ou não recebem incentivos adequados para cumprirem seu papel na implementação. Enfim, as variáveis que influenciam o comportamento do burocrata implementador do nível de rua no processo de implementação de políticas públicas são: fatores institucionais e gerenciais da política (discricionariedade, sistemas de controle, *accountability*, leis, normas e regras, recursos, sistemas de incentivo, padrões de desempenho e estrutura de poder); fatores pessoais (crenças, valores, altruísmo, vocação, autointeresse e poder discricionário); e fatores relacionais (com o público da política, com os gerentes e com os políticos), segundo Ferreira e Medeiros (2016).

Barrett (2004), por sua vez, aponta que, na medida em que se passou a dar valor à efetividade e à avaliação das políticas públicas (ou as ações do poder público), alguns fatores

que ocasionavam falhas no processo de implementação começaram a ficar evidenciados. A literatura afirma que tais falhas podem ser resumidas, basicamente, nas seguintes dimensões: i) ausência de clareza nos objetivos das políticas públicas – o que leva a interpretações diferentes na ação; ii) múltiplos atores envolvidos na implementação, o que potencializa dificuldades de consenso, coordenação e comunicação; iii) diferenças entre interesses e valores inter e intraorganizacionais, o que gera diferentes motivações para a implementação; iv) discricionariedade das agências de implementação limita o controle administrativo pelos formuladores (LOTTA, 2010).

É necessário destacar que a despeito de seu caráter inovador, as CPS parecem encontrar limitações diversas, considerando, sobretudo, que a economicidade constantemente se sobrepõe a qualquer outro princípio. Isso, em parte, decorre tanto de comportamentos individuais quanto de coletivos, nos quais não só os indivíduos mas também as organizações se colocam em uma zona de conforto e tendem a resistir quando são propostas modificações nos métodos de trabalho e nas relações já cristalizadas, que, por sua vez, são expressadas na cultura institucional. Assim, as inovações, traduzidas em mudanças implicam rupturas paradigmáticas e um processo de sensibilização e aprendizagem para operar a partir dessas novas orientações, o que é um fator de resistência de indivíduos e instituições, conforme se verifica na seção subsequente.

METODOLOGIA

Por haver relativamente poucos estudos sobre o tema CPS, optou-se por uma metodologia com abordagem qualitativa, de caráter exploratório e descritivo, cujo tipo de investigação é o estudo de caso, com lócus no MMA e em órgãos vinculados, abrangendo setores envolvidos, de uma forma geral, com o processo de contratações públicas. Nesse sentido, foram incluídos setores técnicos que demandam bens e serviços e as unidades responsáveis pelas contratações que lidam com licitações. Incluíram-se também os ordenadores de despesas dos órgãos, uma vez que exercem influência no processo de contratação, estando com a última palavra ao fazerem a homologação da aquisição desses serviços e produtos.

Dessa forma, a pesquisa foi conduzida em três etapas, a saber: (i) revisão da literatura; (ii) desenvolvimento e coleta de dados, realizados a partir de análise documental, pesquisa bibliográfica e aplicação de questionário, com base em um estudo anterior (COUTO; RIBEIRO, 2016); e, por fim, (iii) a análise dos dados, com a utilização de análise de conteúdo. Para a presente investigação, entendeu-se que o estudo de caso é o mais adequado, considerando que investiga um fenômeno contemporâneo em profundidade e em seu contexto de mundo real. Nesse sentido, busca-se, no presente estudo, uma aproximação a respeito dos fatores determinantes que influenciam o processo de implementação de CPS no MMA e órgãos a ele vinculados, denominado de “Sistema MMA”.

A coleta de dados realizada por meio de pesquisa documental abrangeu normas expedidas pelos órgãos de controle, como o Tribunal de Contas da União (TCU), e da Controladoria Geral da União (CGU) da Advocacia Geral da União (AGU), assim como pelo

Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MPDG) e pelo Ministério do Meio Ambiente (MMA), como acórdãos, portarias, manuais, orientações institucionais e de boas práticas destinadas à instrução de CPS, assim como das práticas realizadas pelo MMA em seus processos administrativos referentes a contratações públicas realizadas nos últimos 5 (cinco) anos.

A aplicação do questionário possibilitou verificar divergências ou convergências nas atuações e decisões dos servidores que atuam como implementadores das CPS nos órgãos vinculados ao MMA, assim como dificuldades procedimentais, falta de conhecimento, entre outras dificuldades em relação a sua implementação. Para justificar o período estudado, tomou-se como parâmetro a criação do Decreto Nº 7.746, de 5 de junho de 2012 (BRASIL, 2012a), que regulamenta o artigo 3º da Lei Nº 8.666, de 21 de junho de 1993, para estabelecer critérios, práticas e diretrizes para a promoção do desenvolvimento nacional sustentável nas contratações realizadas pela Administração Pública Federal.

O questionário foi aplicado a 39 (trinta e nove) servidores que atuam em diferentes fases do processo de CPS, ou seja, que atuam com elaboração e análise do Termo de Referência, definindo as especificações dos bens e serviços a ser contratados pela administração pública, editais de licitação, contrato e respectiva execução e fiscalização, e com ordenação de despesa. Trata-se de servidores de atividades-meio dos órgãos públicos, lotados em setores que atendem a demandas logísticas do MMA e dos órgãos vinculados. Órgãos como o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA) e o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio), que possuem unidades em todo o Brasil, foram representados pelas unidades situadas na cidade de Brasília, pela facilidade de acesso aos profissionais. Enfim, optou-se

por não vincular a procura dos entrevistados por setores, mas por atividade/função executada, uma vez que se observou, em relação às atividades relacionadas às contratações públicas, haver servidores que realizam funções similares, ainda que situados em setores diversos; ou que, lotados no mesmo setor, realizam funções diferentes; ou ainda servidores que acumulam funções que deveriam pertencer a setores diferentes.

Categorizaram-se os principais aspectos relacionados a barreiras ou facilitadores que surgiram da coleta de dados documental e bibliográfica, o que inclui o teor do Acórdão do TCU N^o 1.056/2017 (BRASIL, 2017b) e, sobretudo, o estudo de Couto e Ribeiro (2016), e os identificados nas falas dos entrevistados, sendo tal convergência de informações apresentadas na análise de resultados. Para tanto, os resultados do questionário foram triangulados com os resultados da pesquisa documental, bibliográfica, produzindo-se uma análise a partir das ideias mais em evidência quanto ao problema levantado.

Houve a triangulação entre as fontes de evidências definidas (bibliográfica, documental, questionário), uma vez que o uso de múltiplas fontes na pesquisa de estudo de caso permite uma ampliação na análise e se mostra relevante para identificar os fatores que influenciam na implementação de CPS, no sentido de conhecer lacunas e obstáculos apontados pelos implementadores.

OS DESAFIOS A INOVAÇÃO NA IMPLEMENTAÇÃO DAS COMPRAS PÚBLICAS SUSTENTÁVEIS

Pode-se dizer que a questão das compras sustentáveis se insere no paradigma da inovação no setor público. Estudo realizado pelo IPEA em parceria com a ENAP destaca que essa é uma das funções em que a inovação pode ser objeto de mudanças substantivas que: “[...] surgem como consequência de exigências expressas pelo Estado [...] incorporando valores e princípios, tais como a sustentabilidade [...] e se materializam, por exemplo, nas contratações públicas sustentáveis do governo federal” (IPEA, 2017, p. 17). No entanto, ainda persistem alguns problemas que impedem a existência de um maior espaço para essa modalidade nas CPS, conforme se verifica no Gráfico 1 a seguir.

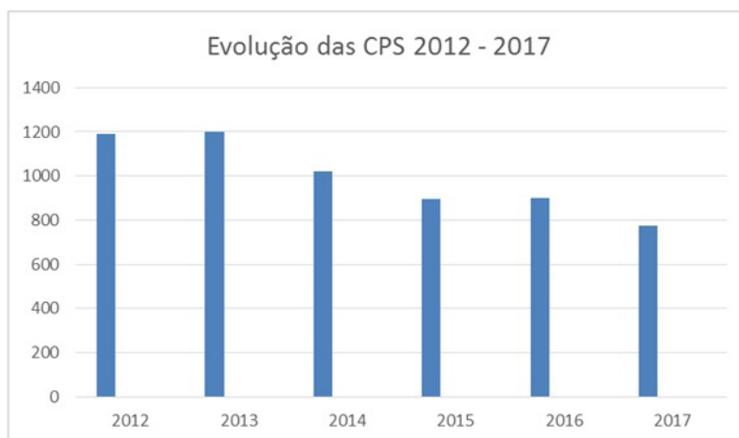


Gráfico 1 – Evolução dos processos de compras e contratações governamentais orientados pelos padrões de sustentabilidade.

Fonte: <https://painelcompras.planejamento.gov.br>

Desde 2012, a quantidade e o valor dos processos orientados pelas CPS vêm decrescendo, o que denota uma tendência de abandono dos princípios da sustentabilidade na administração pública e reforça uma contradição no esforço de o governo disciplinar essa modalidade de aquisições e contratações. Segundo o portal painel de compras do Ministério do Planejamento, o percentual de aquisições sustentáveis pelo Governo Federal ainda é incipiente, chegando a 0,86% do total de processos somente no ano de 2017.

A constatação formal quanto aos problemas na implementação das CPS na administração pública e sua baixa participação no total daquilo que o Governo Federal compra e/ou contrata revelou-se por intermédio do Acórdão N° 1.752/2011-TCU-Plenário (BRASIL, 2011), o qual fez recomendações ao então Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, ao Ministério do Meio Ambiente (MMA), entre outros órgãos, para incluir nas contas da Administração Pública Federal informações sobre sustentabilidade. Em momento subsequente, o Acórdão N° 833/2014-TCU-Plenário (BRASIL, 2014) monitorou o cumprimento dos encaminhamentos apresentados no acórdão anterior, acusando execução parcial dos mesmos encaminhamentos e determinando a realização posterior de monitoramento final para verificar a eficiência das providências adotadas.

No Acórdão N° 833/2014-TCU-Plenário, o relatório considera que a administração pública, principalmente diante do momento de escassez de recursos, está passando tanto por maior conscientização da importância de práticas de sustentabilidade e de responsabilidade social nas ações empreendidas pelas instituições como por uma busca pelo aperfeiçoamento da gestão dos órgãos e entidades da Administração Pública Federal (APF). No

caso das CPS, nem se pode dizer que exista uma janela de oportunidades criada pela crise, pois, tradicionalmente, os produtos que incorporam tecnologias sustentáveis possuem preços mais elevados, o que fere o princípio da economicidade e implica a ampliação de gastos no momento de restrição orçamentária. Assim, as inovações nas compras sustentáveis mostram-se paradoxais, pois, apesar de trazerem uma nova cultura e alinharem o governo com a assunção de compromissos supranacionais, ainda persiste a prática de valores mais elevados.

No Acórdão N^o 1.056/2017-TCU-Plenário, a auditoria delimitou um problema no sentido de entender que medidas foram implementadas com vista à promoção da sustentabilidade na administração. Como resposta, os órgãos federais traçaram um percurso metodológico em busca do atendimento de objetivos, os quais se consubstanciaram em avaliar a sustentabilidade na governança nas políticas públicas, nas ações de consumo de seus insumos, nas ações de gestão de seus resíduos e nos critérios e práticas de suas contratações públicas.

Da análise das informações obtidas pelo questionário aplicado a 169 instituições, mas respondidas por 104, a auditoria chegou a um diagnóstico do perfil da Administração Pública Federal (APF) com relação à temática da sustentabilidade, concluindo, como constatação principal, a insuficiência de gestão e a implementação de ações de promoção da sustentabilidade na APF (BRASIL, 2017). Para avaliar essa sustentabilidade e em função da abrangência do tema, foram estabelecidos onze eixos temáticos, quais sejam: a) elaboração, implementação e monitoramento do Plano de Gestão de Logística Sustentável (PLS); b) racionalização no uso de energia elétrica; c) racionalização no uso de água; d) atendimento a requisitos de acessibilidade; e) certificação de prédios públicos; f)

racionalização no uso de papel e implementação de processo eletrônico; g) gestão de resíduos e coleta seletiva; h) contratações públicas sustentáveis; i) mobilidade e gases de efeito estufa; j) conscientização e capacitação; e k) adesão a programas de sustentabilidade (BRASIL, 2017).

Cada um dos eixos temáticos foi avaliado como um indicador, cuja pontuação atribuída variou de 0 a 3 e foi calculada a partir das respostas dadas ao questionário, servindo a outras fontes de dados para abordar e reforçar a análise das questões tratadas nos eixos. Depois de apresentados os indicadores, com base nas respostas ao questionário, obteve-se a média aritmética entre eles para verificar o grau geral de implementação das ações de sustentabilidade, o que foi denominado na auditoria de Índice de Acompanhamento da Sustentabilidade na Administração (IASA). O Iasa geral da APF foi obtido pela média dos índices dos Poderes da União e concluiu que o Iasa foi 2,12 para o Legislativo; 1,69 para o Judiciário; e 1,61 para o Executivo (BRASIL, 2017).

Outras quatro constatações foram concluídas pela análise das informações coletadas na auditoria, tendo sido inclusive apresentadas como razões pelas quais as ações de sustentabilidade implementadas pela APF encontram-se abaixo da expectativa, a saber: a) deficiências de atuação no nível central de governo; b) baixa evolução na adoção de critérios e práticas sustentáveis nas contratações da APF; c) nível incipiente de implementação de ações que visem à utilização de edifícios públicos mais eficientes e sustentáveis na APF; e d) deficiências nas iniciativas relacionadas à gestão de resíduos e realização de coleta seletiva solidária na APF (BRASIL, 2014).

Alguns números obtidos na auditoria conduziram a análise a tais resultados, como o fato de 73% dos órgãos

respondentes possuírem algum tipo de comissão para implantação de ações que visem à sustentabilidade, porém, sem resultar, para a maioria dos casos, na elaboração dos PLS, plano que somente 51% afirmaram possuir; ou ainda de 17% dos órgãos publicarem os resultados da aplicação do citado plano em suas páginas virtuais, o que denota um baixo grau de acompanhamento e monitoramento das ações propostas, segundo a auditoria (BRASIL, 2017).

Ao final, o resultado da auditoria apontou que atualmente há implementação insatisfatória das ações de sustentabilidade pela Administração Pública Federal, em razão de deficiências de planejamento, coordenação e aderência a requisitos de desenvolvimento sustentável, a despeito da evolução normativa vivenciada, notadamente por meio do Decreto Nº 7.746/2012 (BRASIL, 2012). Nesse sentido, adverte o TCU que:

O grau insatisfatório de implementação de ações que visem à sustentabilidade na APF, principalmente no poder executivo, faz com que a administração pública caminhe mais lentamente para obter os benefícios advindos da política de sustentabilidade, alicerçada nos pilares ambiental, social e econômico. O alcance dos benefícios obtidos em um dos pilares nunca é isolado, tendo em vista que cada pilar possui forte relação com as outras duas colunas que dão suporte à sustentabilidade. Sempre que se fala em ganhos ambientais, existem ganhos também nas áreas social e econômica, e assim por diante.

O Acórdão relaciona como causas ao grau insatisfatório de implementação de ações de sustentabilidade problemas de atuação do governo central, principalmente da Comissão Interministerial de Sustentabilidade na Administração Pública

– Cisap, cujas atividades foram retomadas após a publicação desse acórdão, e a dos próprios órgãos da APF:

[...] pela CISAP não executar o que é previsto na legislação, e também por inexistir previsão legal para atuação em pontos importantes em que ela poderia atuar, o que leva a deficiências na sua atuação (normativa, de criação de incentivo, de ações de sensibilização/capacitação e de implantação de sistema integrado de informações) junto aos entes da APF [...]. Já com relação aos órgãos e entidades da APF, verificou-se que as deficiências na oferta de condições (capacitações, incentivos e apoio) pelas instituições da APF tem levado a um baixo empoderamento de suas comissões, unidades e/ou núcleos socioambientais responsáveis pela temática da sustentabilidade.

A pesquisa exploratória foi feita com a colaboração de alguns gestores que atuam na área de aquisições no Ministério do Meio Ambiente e seus órgãos vinculados¹, que, segundo a legislação, detêm a coordenação da agenda de sustentabilidade no âmbito da administração pública. Os resultados corroboraram tanto o debate teórico como as conclusões trazidas no Acórdão do TCU mencionado anteriormente e, portanto, reforçam os múltiplos desafios ainda existentes para uma cultura de compras públicas sustentáveis, conforme mostrado na seção seguinte.

1 São órgãos vinculados ao Ministério do Meio Ambiente, conforme o Decreto Nº 8.975, de 24 de janeiro de 2017: a) o Serviço Florestal Brasileiro – SFB; b) a Agência Nacional de Águas – ANA; c) o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – IBAMA; d) o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade; e e) o Instituto de Pesquisas Jardim Botânico do Rio de Janeiro – JBRJ.

COMPRAS SUSTENTÁVEIS SOB A PERSPECTIVA DOS IMPLEMENTADORES

Percebeu-se a ausência de consenso sobre o alcance dos objetivos das CPS. Mesmo quando esses objetivos são alcançados, vale ressaltar, sempre é a partir de uma determinada aquisição/contratação de bens e serviços, o que não quer dizer que o paradigma seja a regra para um número expressivo de contratações da APF. Da mesma forma, é perceptível que o avanço das CPS está mais presente em alguns setores de contratações do que em outros, bem como em determinadas unidades administrativas, o que reforça uma seletividade e um longo caminho ainda a ser percorrido para que essa modalidade apresente números expressivos, revertendo a tendência demonstrada no Gráfico 1.

Ainda que tenha havido avanços na implementação de práticas sustentáveis na Administração Pública Federal em relação às contratações públicas sustentáveis, tais avanços não representaram um incremento significativo em seu montante (BRASIL, 2017). Logo, a inovação ainda se mostra tímida com o predomínio do paradigma anterior orientado pela economicidade, que assegura a legalidade para o decisor e todos os que estão envolvidos no processo de aquisições/contratações nos órgãos públicos.

Embora seja mencionada a existência de normas que orientam as CPS, uma crítica feita é a ausência de uma visão sobre as particularidades dos órgãos da APF. Esse aspecto é muito relevante, considerando a amplitude de mandatos e de atuação do setor público, ou seja, o paradigma não pode nem deve ficar circunscrito a apenas alguns órgãos/unidades, sob pena de o efeito demonstrativo e a escala se mostrarem limitados. Dessa forma, também há de se entender a maior permeabilidade do processo de inovação mais voltado para as CPS em algumas

instituições do que em outras, tendo em vista suas particularidades, uma vez que não encontram fornecedores certificados.

Nesse sentido, a legislação geral de licitações do país é vista como um óbice às CPS, em face da impossibilidade de se recorrer a determinados parceiros (muitas vezes, únicos), considerando que esse tipo de tratamento ainda é visto como irregularidade nos processos de contratação/aquisição da APF. Tal aspecto pode ser percebido, inclusive, na fala de um dos entrevistados quando sinaliza que, por vezes, alguns objetivos são parcialmente atendidos quanto à sustentabilidade do produto/serviço, mas que isso não pode ser feito de forma plena por algum obstáculo de ordem legal ou mesmo pela impossibilidade de encontrar no mercado. Assim, a inovação é um processo particionado, pois não assegura a sustentabilidade na sua plenitude e ainda tem a marca de setores produtivos que não se orientam pelo novo paradigma.

É importante ressaltar que a simples aquisição de bens/serviços sustentáveis, sem estratégias mais amplas de comunicação e informação, não se apresenta como demonstrativo capaz de sensibilizar a sociedade de forma ampla. Ademais, esse efeito deveria ser primeiro replicado no âmbito da APF em todos os níveis para adquirir escala e ecoar para a sociedade, bem como na iniciativa privada, o que se constitui em um desafio, sobremaneira quando se pensa nos governos subnacionais e nas suas limitações de toda ordem. Nessa perspectiva, um dos maiores obstáculos para as CPS tem sido difundir a inovação para os estados e municípios, que ainda encontram enormes dificuldades para cumprir as orientações legais dadas pelo Governo Federal em determinados temas, sendo esse um deles.

O próprio processo de aquisição, quando planejado, é visto como algo que pode levar ao desvirtuamento, seja por

questões de tempestividade para que a efetivação da contratação ocorra, seja em face de adaptações que são sugeridas ao órgão ainda na fase interna. Adicionalmente, um dos problemas apontados para o não atendimento dos princípios é a falta de consenso interno nos órgãos, entre os demandantes e aqueles que são responsáveis pelo procedimento administrativo da aquisição/contratação. Trata-se, portanto, de um processo de inovação que, apesar dos normativos, ainda carece de entendimento pela administração pública; bem como de arranjos de governança que assegurem a escala das compras como uma forma de incentivo à adoção dessa modalidade.

Como já destacado anteriormente, os dirigentes são vistos como agentes que, por vezes, dificultam o cumprimento daquilo que fora planejado, atendendo aos princípios da sustentabilidade. Ficou demonstrado também que, em momentos de maior rigor fiscal e orçamentário, esses princípios ficam bastante secundarizados, considerando a necessidade de fazer a máquina funcionar e que nem sempre as contratações e aquisições sustentáveis são aquelas mais econômicas. Nesse sentido, os momentos de crise econômica servem para acentuar o dilema de se inovar na administração pública, preservando paradigmas tradicionais, pois sempre existe um custo maior, no primeiro momento, quando se propõem mudanças radicais. No entanto, mudanças paradigmáticas devem ser vistas sempre na perspectiva de longo prazo e fugir aos olhares imediatistas.

Quando indagados sobre o atingimento dos objetivos das contratações públicas em seus órgãos, em face da orientação do Termo de Referência ou Projeto Básico, os respondentes argumentaram que o alcance (ou não) dos objetivos do TR se deve à execução e à fiscalização dos contratos e à qualidade do TR e do planejamento das contratações nos órgãos. A maioria dos

órgãos apresentou respostas positivas, ou seja, admitiu que suas contratações atendem os propósitos previstos no TR. Os órgãos Ibama e MMA apresentaram, em sua maioria, respostas considerando que suas contratações alcançam os propósitos, mas com limitações. Algumas dessas manifestações enfatizaram a preocupação dos profissionais com a falta de planejamento relativo às contratações e à qualidade na elaboração do Termo de Referência, estando alinhadas com as reais necessidades do órgão; e outras mostraram deficiências na fase da execução do contrato que atrapalham alcançar os objetivos do TR.

Pode-se afirmar que mais de 90% entendem que, mesmo parcialmente, as contratações públicas que seus órgãos realizam atingem os objetivos traçados nos TRs, apesar de dificuldades e limitações causadas por falta de planejamento das contratações, deficiência na elaboração do TR, e problemas durante a execução contratual dos respectivos órgãos. Vale lembrar que a falta de planejamento das contratações é uma barreira institucional apontada também pelo TCU, em seu Acórdão Nº 1.056/2017, como já exposto. Vale também citar a barreira de conhecimento encontrada na literatura sobre o planejamento da contratação, segundo a qual há despreparo da administração em identificar, nessa fase, o impacto ambiental do objeto.

Ao ser indagados se nos órgãos as contratações governamentais são decorrentes de alguma política pública e se tais contratações são utilizadas como instrumentos para alcançar outras políticas públicas, os respondentes manifestaram opiniões contrárias, sendo do mesmo órgão (MMA) e com o mesmo cargo, havendo operadores com respostas afirmativas e negativas, assim como decisores nível pregão e licitação. Tal situação pode revelar falta de orientação ou integração no órgão em relação a esses profissionais.

Vale, ainda, verificar o teor das respostas dos ordenadores de despesas dos órgãos que, em comum, apresentam a percepção de que a relação entre CPS e política pública existe quando o órgão, para realizar suas contratações públicas, cumpre as respectivas leis e orientações do governo e, conseqüentemente, promove a política pública que lhe compete legalmente. Ou seja, na medida em que se cumpre um arcabouço governamental de normas para realizar contratações, também se promovem eventuais políticas públicas que tenham sido ao órgão associadas.

O uso de contratações para suprir o órgão foi o argumento mais citado pelos respondentes, seja de forma total ou parcial, seja de forma negativa, revelando que a imagem do órgão possui um peso relevante para os servidores diante do cenário da sustentabilidade, devido principalmente ao seu papel institucional. Esse achado é percebido como um facilitador à implementação das CPS, não se alinhando à dificuldade apontada na cultura organizacional das instituições públicas, como ainda resistente a questões ligadas à sustentabilidade (COUTO; RIBEIRO, 2016).

Em seguida, os custos dos produtos e serviços sustentáveis e a relação das CPS com políticas públicas específicas foram argumentos trazidos pelos profissionais sobre o tema em tela. Ao ser questionados, percebia-se alguma relação entre contratações públicas e a inovação no órgão onde esse profissional trabalha, considerando as contratações governamentais como estímulo para a inovação (em serviços, bens, processos etc.) tanto no setor público como no privado. As respostas estão demonstradas no Gráfico 2 a seguir.

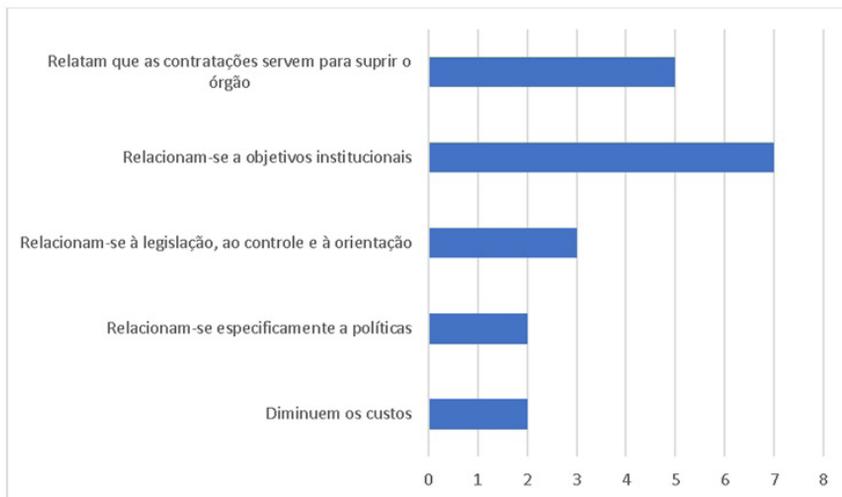


Gráfico 2 – Síntese das respostas
Fonte: elaborado pelos autores (2018).

Entende-se que a compreensão sobre a natureza das contratações e esse corte da sustentabilidade não são triviais, o que se refletiu quando os servidores foram indagados sobre suas percepções em relação às CPS nos órgãos onde desempenham suas funções. Ademais, a grande maioria das respostas contém informações de forma mais negativa que positiva, apresentando, por exemplo, respostas como “muito pouco” ou “não como regra” em vez de “quase sempre”.

No que diz respeito aos argumentos apontados como motivo de “não” se implementar CPS no órgão, estão: alto custo dos itens sustentáveis no mercado; dificuldade de inserir critérios sustentáveis na prática, ainda que haja previsão no TR; falta de orçamento e planejamento das contratações, de poucos

itens sustentáveis; deficiências no arcabouço normativo, como a falta de definição de critérios sustentáveis e a priorização do menor preço; falta de qualificação dos servidores envolvidos; e falhas em atividades do próprio órgão.

Identifica-se também clara divergência de opiniões entre respondentes do mesmo cargo, o que reforça a necessidade de integração entre os setores do órgão, o que pode evitar a dificuldade dos servidores para identificar quando uma contratação pública possui características de uma CPS. Além disso, argumenta-se que a legislação e o controle são elementos que dificultam esse processo.

Quando inquiridos sobre que problemas veem associados às Contratações Públicas Sustentáveis nos seus órgãos e setores, bem como o que justificaria tais obstáculos, os respondentes relataram dificuldades que puderam ser identificadas como “externas” ao âmbito de atuação do órgão onde trabalham. Entre eles, a maioria trouxe elementos relacionados ao mercado, como alto custo de produtos sustentáveis e despreparo das empresas. No que se relaciona aos fatores internos, os dados foram indicados por 12 respondentes, relatando situações que comportam barreiras às CPS, tais como: falta de estudos e orientação sobre a implementação de CPS no órgão; deficiências em capacitação, motivação, quantidade ou qualidade dos servidores; fatores relacionados à gestão ou à alta administração, à ausência de planejamento para as contratações; e falhas quanto à inserção de critérios sustentáveis na prática e às atividades e experiências de CPS do órgão.

Esses achados corroboram a literatura que aponta como barreiras à CPS a ausência de capacitação dos servidores envolvidos (COUTO; RIBEIRO, 2016) e de engajamento dos servidores sobre CPS. Nesse sentido, o entendimento do TCU indica ainda

a escassez de pessoal, de recursos financeiros, de capacitação ou mesmo a pouca prioridade dada pela instituição, assim como deficiências nos sistemas de catalogação de materiais – CATMAT e de serviços – CATSER e indefinição dos requisitos de sustentabilidade a ser observados nas contratações públicas.

Nesta pesquisa, as barreiras mais citadas se relacionaram a deficiências em capacitação, motivação, quantidade ou qualidade dos servidores e a problemas afetos ao mercado, como alto custo de itens sustentáveis e despreparo das empresas que atuam com o tema CPS. Em relação aos fatores facilitadores que se associam às Contratações Públicas Sustentáveis nos órgãos, os servidores apresentaram justificativas diversas. Verifica-se que os respondentes não se sentem conhecedores do assunto nem se reconhecem facilitadores de CPS no órgão.

Em geral, fatores relacionados aos objetivos institucionais (finalísticos) do órgão foram: capacitação, motivação, quantidade e qualidade dos servidores do órgão, e, no que diz respeito à legislação, fatores como orientação e controle na administração pública prevaleceram entre os demais argumentos. Os implementadores também puderam expressar suas opiniões em face do cenário vivenciado cotidianamente e elencar que melhorias são necessárias nas Contratações Públicas Sustentáveis, tais como: capacitação, motivação, quantidade/qualidade dos servidores, divulgação e integração entre setores do órgão, aprimoramento da legislação, sensibilização do controle e atuação preventiva na orientação.

É possível perceber que a maior parte dos respondentes que se manifestou pela necessidade de divulgação de boas práticas de CPS é de decisores no seu órgão, não citando os canais mais usados pelo Governo Federal para divulgar experiências de CPS, que são o Painel de Compras e o Comprasnet. Tal fato pode

indicar necessidade de melhorar o acesso a esses canais, ou de melhorar a forma de divulgação junto aos servidores federais.

Adicionalmente, verificou-se que as respostas circularam em torno da necessidade de divulgação de práticas e experiências de CPS; de integração entre setores que atuam nas contratações públicas; de melhorias nas normas/legislação, como as relacionadas aos catálogos de matérias e serviços, e, também, à qualificação e à melhoria nos setores de CPS, com a criação de equipes especializadas nos órgãos, conforme demonstrado no Quadro 1 a seguir.

ARGUMENTOS MAIS CITADOS NAS RESPOSTAS DO QUESTIONÁRIO SOBRE IMPLEMENTAÇÃO DE CPS	Nº DE RESPOSTAS QUE CITARAM O ARGUMENTO
Capacitação, motivação, quantidade ou qualidade dos servidores	38
Legislação, controle, orientação na Administração Pública Federal	35
Atividades e experiências de CPS do órgão	25
Questões de mercado (custo, despreparo, deficiências no fornecimento)	18
Planejamento das contratações do órgão	16
Objetivos institucionais (atividades finalísticas) do órgão	13
Qualidade na execução e fiscalização dos contratos do órgão	10
Integração entre setores e órgãos, e divulgação de experiências em CPS	10
Gestão ou alta administração do órgão	9
Prática de inserção de critérios sustentáveis no órgão	8
Questões orçamentárias, financeiras	6

Quadro 1 – Argumentos mais presentes nas respostas

Fonte: elaborado pelos autores (2018).

Assim, pode-se dizer que os argumentos mais presentes entre os respondentes pertencentes ao MMA, quando tratam de barreiras e de facilitadores à implementação de CPS em seus órgãos estão relacionados basicamente às questões internas, como: objetivos institucionais (finalísticos); capacitação, motivação, quantidade ou qualidade dos servidores; atividades e experiências de CPS no órgão; integração e divulgação de práticas sustentáveis; planejamento interno das contratações; execução e fiscalização dos seus contratos; alta gestão da administração; prática de inserção de critérios sustentáveis; e, ainda, a questões externas ao funcionamento do órgão, como mercado (alto custo, despreparo, falta de incentivo), legislação, controle e orientação normativa; e questões orçamentárias e financeiras.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O tema do desenvolvimento sustentável entrou na agenda das políticas públicas brasileiras ao ser incluído nos objetivos de diversas ações governamentais e em discursos internacionais de diversos presidentes do Brasil em épocas distintas (BRASIL, 2015, 2016). Já as Contratações Públicas Sustentáveis – compras públicas sustentáveis, ecoaquisições, compras ambientalmente amigáveis, consumo responsável, licitação positiva – foram incluídas em importantes programas da Administração Pública Federal como o A3P e na lei que rege as licitações brasileiras.

Todavia, obteve-se da literatura que, apesar de bem formuladas, as políticas públicas podem ser ineficazes quando a sua fase de implementação não é realizada com sucesso. Diversos fatores da burocracia contribuem para que isso ocorra

com todas as políticas. Especificamente quanto às CPS, pode ser compreendido da literatura que também há a presença dessas barreiras na implementação. Assim, percebe-se que o processo de inovação na administração pública, de forma geral, é sempre mediado por um conjunto de dimensões (legais, organizacionais e culturais) que pode dificultar a implementação de iniciativas, notadamente, quando estas se dão na esfera da gestão.

Sob tal aspecto, o presente capítulo verificou que existe um descompasso entre as diversas instituições da administração pública, tanto na capacidade de compreender a necessidade de mudança como na de torná-las efetivas no seu cotidiano, considerando um conjunto de aspectos que inclui as limitações orçamentárias e de pessoal, bem como o temor em adotar o “novo” e ser punido pelos órgãos de fiscalização e controle. Adicionalmente, há aspectos que não são necessariamente internos, mas decorrem de uma orientação mais tradicional que, para ser rompida, necessita que o Estado atue de forma ativa, reforçando a visibilidade do processo de inovação. No caso do Brasil, o processo de desenvolvimento e de intervenção do Estado pouco se pautou pela sustentabilidade, sendo historicamente conduzido por paradigmas mais tradicionais, o que deixou pouco espaço para setores econômicos atuarem mais voltados para a sustentabilidade ambiental.

Uma das dificuldades à implementação das CPS vistas como limitação externa à administração pública foi a baixa disponibilidade de produtos ou serviços com critérios sustentáveis ofertada pelo mercado. Todavia, sendo o Governo um grande responsável pelo impulsionamento de mercados, o direcionamento para CPS pode forçar uma mudança, inclusive no cenário da oferta nacional de produtos e serviços sustentáveis para consumo do Governo ou da sociedade brasileira.

A pesquisa confirmou que as principais barreiras burocráticas à implementação das políticas públicas são: falta de clareza e objetividade nos direcionadores das políticas públicas (permitindo interpretações variadas), dificuldade de coordenação entre os diversos agentes e órgãos responsáveis pela implementação, divergências de interesses e valores entre instituições e agentes responsáveis pela implementação, e, por fim, a existência de discricionariedade na atuação dos burocratas. Ademais, quanto às barreiras para implementação das CPS, verificaram-se fatores indiretamente relacionados aos aspectos anteriores, tais como: a indefinição de requisitos de sustentabilidade a ser observados nas contratações públicas; a falta de planejamento das contratações pelos órgãos/entidades da APF; a falta de interesse ou de conhecimento dos servidores sobre sustentabilidade e benefícios de uma CPS; bem como a ausência de ferramentas objetivas para se medir a sustentabilidade das aquisições/contratações. Portanto, as inovações no âmbito da administração pública ainda carecem de aprofundamento para entender tanto a complexidade do ambiente institucional quanto as estratégias mais adequadas para torná-las afetivas e promover mudanças substantivas no Estado e nas suas relações com a sociedade.

REFERÊNCIAS

- ALENCASTRO, M. A. C.; SILVA, E. V.; LOPES, A. M. D. Contratações sustentáveis na administração pública brasileira: a experiência do Poder Executivo Federal. **Revista de Administração Pública**, v. 48, n. 1, p. 207-235, 2014.
- BARRETT, S. Implementation Studies: Time for a Revival? Personal Reflections on 20 Years of Implementation Studies. **Public Administration**, n. 82, v. 2, 2004.
- BIDERMAN, R. *et al.* (org.). **ICLEI Guia de compras públicas para a promoção do desenvolvimento sustentável**. Rio de Janeiro: FGV, 2008.
- BRAMMER, S.; WALKER, H. Sustainable procurement in the public sector: an international comparative study. **International Journal of Operations & Production Management**, v. 31, n. 4, p. 452-476, 2011.
- BRASIL. Advocacia Geral da União. **Manual de Boas Práticas Consultivas**. Brasília, DF: AGU, 2016a.
- BRASIL. Advocacia Geral da União. **Guia Nacional de Licitações Sustentáveis**. Brasília: AGU, 2016b.
- BRASIL. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. **Plano Plurianual 2016-2019: mensagem presidencial**. Brasília: Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, 2015.

BRASIL. Portal do Planalto. **Discursos do Presidente da República**. 2015/2016.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 1.056/2017**. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8182A25CA6B3A6015CB175652C6187>. Acesso em: 25 jun. 2020.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 833/2014**. Disponível em: <https://contas.tcu.gov.br/sagas/SvlVisualizarRelVotoAcRtf?codFiltro=SAGAS-SESSAO-ENCERRADA&seOcultarPagina=S&item0=494496>. Acesso em: 25 jun. 2020.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 1.752/2011**. p. 41- 43. Disponível em: http://www.tcu.gov.br/Consultas/Juris/Docs/CONSES/TCU_ATA_0_N_2011_25.pdf. Acesso em: 25 jun. 2020.

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. Brasília, DF. 1993. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8666cons.htm. Acesso em: 19 dez. 2019.

CÂMARA, L. M.; FROSSARD, L. B. de M. Poder de compras da administração pública federal: novas perspectivas para o debate acadêmico. In: ENCONTRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E GOVERNANÇA. 4., 2010, Vitória. **Anais** [...]. Vitória: EnAPG, 2010. p. 2-16.

CASTRO, J. K. Licitações Públicas Sustentáveis: um Estudo em um Ministério do Brasil. **Revista Ambiente Contábil - Universidade Federal do Rio Grande do Norte**, v. 5, n. 2, p. 86-106, set. 2013.

COMISSÃO EUROPEIA. **Buying green**. A handbook on green public procurement. 3. ed. Luxemburgo: Publications Office of the European Union, 2016.

COUTO, H. L. G.; RIBEIRO, F. L. Objetivos e desafios da política de compras públicas sustentáveis no Brasil: a opinião dos especialistas. **Revista de Administração Pública**, v. 50, n. 2, p. 331-343, 2016.

FERREIRA, V. R. S.; MEDEIROS, J. J. Fatores que moldam o comportamento dos burocratas de nível de rua no processo de implementação de políticas públicas. **Cadernos EBAPE. BR.**, v. 14, n. 3, p. 776-793, 2016.

GARCIA, F. A.; RIBEIRO, L. C. Licitações públicas sustentáveis. **Revista de Direito Administrativo**, v. 260, p. 231-254, 2012.

HARTLEY, J. Innovation in governance and public services: past and present. **Public Money and Management**, v. 25, n. 1, p. 27-34, 2005.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONOMICA APLICADA – IPEA. **Inovação no setor público: teoria, tendências e casos no Brasil**. Brasília: Enap; Ipea, 2017.

LOTTA, G. S. **Implementação de políticas públicas: o impacto dos fatores relacionais e organizacionais sobre a atuação dos burocratas de nível de rua no Programa Saúde da Família.** 2010. Tese (Doutorado em Ciência Pública) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010.

LYNN, L. Innovation and the public interest: insights from the private sector. *In: ALTSHULER, A. A.; BEHN, R. D. (ed.). **Innovation in American government: challenges, opportunities and dilemmas.*** Washington: Brookings Institution, 1997. p. 83-101.

MOORE, M. H.; SPARROW, M.; SPELMAN, W. Innovation in policing: from production line to jobs shops. *In: ALTCHULER, A.; BEHN, R. (ed.). **Innovation in American government.*** Washington: Brookings Institution, 1997. p. 274-298.

MULGAN, G. **Ready or not?** Taking innovation in the public sector seriously. Londres: Nesta, 2007. (Provocation, n. 3).

MULGAN, G.; ALBURY, D. **Innovation in the public sector.** Londres: [s.n.], 2003.

ORGANIZAÇÃO PARA COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO – OCDE. Gabinete de Estatísticas da União Europeia. **Manual de Oslo:** Diretrizes para coleta e interpretação de dados sobre inovação. Brasília: Finep, 2005.

OLIVEIRA, A. Burocratas da linha de frente: executores e fazedores das políticas públicas. **Revista de Administração Pública,** Rio de Janeiro, v. 46, n. 6, nov./dec. 2012.

OLLAIK, L. G.; MEDEIROS, J. J. Instrumentos governamentais: reflexões para uma agenda de pesquisas sobre implementação de políticas públicas no Brasil. **Revista de Administração Pública**, v. 45, n. 6, p. 1943-1967, 2011.

RUA, M. G. **Políticas Públicas**. Florianópolis: CAPES, 2009.

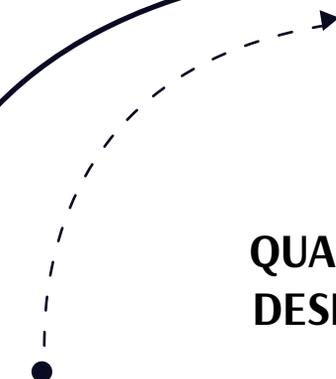
SCHUMPETER, J. **Theory of economic development**. Cambridge: Harvard University Press, 1934.

SUBIRATS, J. El papel de la burocracia en el proceso de de determinación e implementación de las políticas publicas. *In*: SARAIVA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete (org.). **Políticas Públicas**: coletânea – volume 2. Brasília: ENAP, 2006. p. 113-126.

TIDD, J.; BESSANT, J.; PAVITT, K. **Gestão da inovação**. 3. ed. Porto Alegre: Bookman, 2008.

WATTS, N. *et al.* Health and climate change: policy responses to protect public health. **The Lancet**, v. 386, n. 10006, p. 1861-1914, 2015.

WU, X.; RAMESH, M.; HOWLETT, M. *et al.* **Guia de políticas públicas**: gerenciando processos. Brasília: ENAP, 2014.



QUALIDADE DA MATÉRIA-PRIMA E DESEMPENHO DE FORNECEDORES DE GÊNEROS ALIMENTÍCIOS

UMA ANÁLISE DO CUSTO-BENEFÍCIO A PARTIR
DE FATORES DE RENDIMENTO EM UAN PÚBLICA

Joyce Samara Marques de Oliveira Araújo

Fabio Resende de Araújo

Dinara Leslye Macedo e Silva Calazans

Maria Emília Fernandes da Silva Amaro

INTRODUÇÃO

Serviços de alimentação e nutrição ou Unidade de Alimentação e Nutrição (UAN) consiste em um serviço organizado que tem o objetivo de fornecer refeições balanceadas à sua clientela conforme padrões dietéticos e higiênicos-sanitários, considerando os limites financeiros da instituição (ABREU; PINTO; SPINELLI, 2009). Existem UANs em organizações públicas e privadas, a diferença do tipo de organização impacta todos os seus processos, em especial, o gerenciamento da cadeia de suprimentos para produção de refeições. Em UANs públicas, existe uma série de particularidades, quanto à compra e à logística de materiais, derivada da relação que se estabelece com os fornecedores por meio de processo licitatório.

De acordo com Hernandez (2014), podemos classificar três subprocessos que estão fortemente atrelados à produção de refeições, quais sejam: I) Gestão logística: fluxos de materiais e informações para a empresa; II) Gestão de armazenamento de materiais: estoques disponíveis e sua reposição para atendimento dos sistemas produtivos; e III) Gestão da qualidade dos fornecedores: conferência da conformidade à recepção de compras. Para Hernandez (2014), a gestão de suprimento em produção de refeições se divide em 3 níveis: estratégico, gerencial e operacional, os quais compreendem um amplo conjunto de processos gerenciais, fundamental para a existência da produção de refeições denominada de *Supply Chain* ou Processo de logística da cadeia de suprimentos.

Em relação à gestão dos fornecedores, a mensuração dos indicadores de confiabilidade, como o cumprimento das quantidades e especificações exigidas pelo comprador, impacta diretamente o desempenho da área de compras, com relação direta com o controle de custos (MITSUTANI, 2014; AMATO NETO, 2014). Nessa direção, a distribuição de alimentos tem uma forte ligação com a agroindústria, o que a condiciona as suas particularidades. É imperativo também que pequenos produtores e de origem local sejam inseridos nesses processos a fim de garantir uma produção mais sustentável, saudável e socialmente responsiva. Passo importante para tornar esse processo real é o amadurecimento dos processos logísticos a ponto de promoverem inovação.

Para Pinochet (2014), a logística de suprimentos se ordena em dois macroprocessos, a saber: 1) coordenação (objetivos estratégicos; restrições de capacidades; necessidade logística; posicionamento de estoque; necessidade de fabricação e de suprimento); e 2) programação e controle (gestão de pedidos;

processamento de pedidos; operações de distribuição; gestão de estoque e transporte; e expedição dos suprimentos). A esse respeito, Abreu, Spenelli e Zanardi (2009) apontam que as atividades de controle não podem ser consideradas atividades de diminuição de desempenho, mas tarefas fundamentais do processo administrativo. Os autores destacam que a conduta é a essência do controle, não suas medidas e relatórios. Sob essa ótica, na presença de dados das atividades controladas, deve existir uma comparação entre desempenhos e padrões. Isso está ligado especialmente à aplicação e ao controle dos acordos de nível de serviço: *Service Level Agreement* (SLA), um instrumento organizacional para a gestão da qualidade e da quantidade das entregas conforme o contratado, com o objetivo de dar mais transparência ao acompanhamento das aquisições de materiais e serviços (MITSUTANI, 2014).

Na produção de refeições, um dos principais índices de mensuração de rendimento de matéria-prima é o Fator de Correção (FC). Esse índice – quando comparado a valores teóricos, legais ou da própria rotina do serviço – pode apontar desperdícios. Nesse caso, um SLA deve prever um rendimento aceitável para os produtos adquiridos. O FC, por sua vez, é definido como a relação entre o peso do alimento bruto (ou seja, com cascas, talos, sementes) e o peso do alimento líquido, após passar por processo de limpeza. Assim, determinar o FC de hortaliças é essencial, pois isso pode propiciar uma avaliação mais precisa do grau de desperdício e quais os fatores que podem estar influenciando e intervindo nas perdas, como o manipulador; os utensílios e os equipamentos utilizados no processamento; o tipo de produto; a qualidade; o grau de amadurecimento; e a safra (LEMOS; BOTELHO; AKUTSU, 2011).

Quando a perda de peso original deriva do degelo, ou seja, matéria-prima congelada que passa a ser beneficiada de forma refrigerada, o índice que mais se usa é o percentual de perda de água. Existe a frequente reclamação dos compradores com relação ao grande volume de líquido produzido no descongelamento das carnes de aves, bovinos e pescados (degelo). Contudo, Mitsutani (2014) afirma que gestores, de forma geral, não definem adequadamente o SLA no contrato de compras ou não refletem adequadamente a realidade da contratação, sendo agravado por não haver definidos os controles, o registro das informações e a composição dos indicadores.

O Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), por meio da Portaria Nº 210/98, obriga as empresas a garantirem o teor de água em produtos congelados. Nesse caso, a quantidade média de água não deve ultrapassar 6% para frangos durante o processo de descongelamento, e 15% de água no processo de descongelamento de pescados (BRASIL, 1998). Desse modo, as indústrias fornecedoras desses tipos de alimentos devem levar em consideração o conjunto de características que atendam a demanda e expectativa dos compradores que buscam produtos íntegros, não fraudados e que satisfaçam suas necessidades. Por sua vez, as autoridades de vigilância sanitária devem fiscalizar esses produtores para que se façam cumprir as recomendações específicas e o Código de Defesa do Consumidor (IDEC, 2005).

Diante do exposto, a presente pesquisa teve como objetivo avaliar a eficiência do rendimento da matéria-prima fornecida ao serviço de alimentação e nutrição do Hospital Universitário Onofre Lopes (HUOL-UFRN), por meio de compras públicas, em relação ao percentual de perda de água (degelo) contido em aves e pescados congelados e ao fator de correção dos diferentes

produtos cárneos e hortifrútiis. Desse modo, a análise pode apreciar a qualidade dos produtos fornecidos, realizando o monitoramento do aproveitamento final das matérias-primas.

Este capítulo está estruturado, além desta introdução, em outras 4 seções. Na sequência, apresentamos um breve referencial teórico sobre compras e estoques na produção de refeições. A seção 3 trata do detalhamento metodológico do estudo. Na seção 4, são descritos os resultados e a discussão da pesquisa. Por fim, são apresentadas as considerações finais na última seção.

COMPRAS E ESTOQUES NA PRODUÇÃO DE REFEIÇÕES: TENDÊNCIAS QUE IMPACTAM OS SERVIÇOS DE ALIMENTAÇÃO DE INSTITUIÇÕES PÚBLICAS

A dinâmica entre fornecedores e serviços de alimentação é influenciada por tendências externas, visto que a produção de alimentos cada vez mais se concentra em poucas empresas, fazendo com que a logística implicada nas compras de gêneros seja definida por um conjunto maior de critérios, indo além da especificação de quantidades e prazos de recebimento. Pinochet (2014) indica algumas tendências e/ou práticas que passam a reconfigurar os processos de aquisição e distribuição de gêneros na área de alimentação coletiva, que serão descritas no Quadro 1.

Tendência	Descrição
<i>Compras eletrônicas (e-procurement)</i>	Utilização de portais virtuais e aplicativos para aquisição de gêneros. Possibilidades de levantamento de preços de outros fornecedores para obter parâmetro comparativo. Canais de comunicação estreitados com os produtores originais, sem atravessadores, obtendo menor custo.
<i>Strategic Sourcing</i>	Método utilizado de forma mais ampla pelas áreas de suprimentos em que se analisa em detalhes o custo total de aquisição de cada categoria de produto. Realizam-se custos internos e externos, são avaliados custos de beneficiamento, de acondicionamento e de transporte. Intenciona melhorar a qualidade do material e sua rentabilidade. Pretende aperfeiçoar a celeridade de processos operacionais.
<i>Spend Analysis (Análise de Gastos)</i>	Análise de comportamento dos gastos e consumos ao longo do tempo estimando tendências e traçando estratégias logísticas. Uso de informações em série histórica sobre volumes comprados, cotações, pedidos e contratos. Avaliação da rotatividade e fornecedores. Apreciação dos modelos de entrega e armazenagem.

Quadro 1 – Tendências em processos de aquisição e distribuição de gêneros na área de alimentação coletiva

Fonte: Elaborado pelos autores a partir de Pinochet (2014).

As tendências citadas no Quadro 1 indicam uma gestão estratégica para a logística de suprimentos, baseada em dados e estimativas para melhor controle dos processos. Nessa perspectiva, Reis, Tanaka e Merlo (2013) apontam indicadores específicos para serviços de alimentação e nutrição de hospitais:

- I. Programação de materiais, dimensionamento de equipamentos e pessoal
 - Indicador de produção
 - Indicador de produção de dietas normais e modificada

- II. Recebimento e armazenamento de gêneros alimentícios
 - Adequação de recebimento de hortifrutigranjeiros
 - Qualificação de fornecedores

- III. Pré-preparo de alimentos
 - Fator de correção de carnes congeladas e refrigeradas
 - Fator de correção de processamento de vegetais

O uso dos indicadores citados é imprescindível para que o gerenciamento nas UANs consiga ganhar mais previsibilidade nas suas atividades, o que irá impactar na logística das unidades. A definição de como serão definidos os requisitos do nível de serviço ainda está entre os desafios da gestão de fornecedores, além de aspectos como confiabilidade, disponibilidade e flexibilidade, que afetam o custo do fornecimento (MITSUTANI, 2014). Entretanto, uma das grandes dificuldades desse setor é a padronização de processo devido à grande variabilidade decorrente do perfil distinto que possuem as UANs a depender do contexto em que estão inseridas. A boa seleção de fornecedores e a capacitação da equipe são elementos fundamentais para que as matérias-primas tenham mais aproveitamento e menor desperdício.

Quanto à seleção de fornecedores para a administração pública, esse é um ponto de inflexão, uma vez que os processos de aquisição são decorrentes, em sua maioria, de processos licitatórios (regidos pela Lei Nº 8.666, de 21 de junho de 1993).

Desse modo, a administração pública demanda uma antecipação de prazos bem diferente da lógica flexível das aquisições em empresas privadas. Ademais, o fato de existir especificação do produto para que se torne impessoal e precisa a compra não possibilita aos gestores a eleição prévia de um fornecedor.

Calazans *et al.* (2016) discorrem quanto à avaliação de desempenho de fornecedores nas organizações públicas. Os autores identificam, no processo de compras públicas, uma necessidade de estabelecer critérios de avaliação de desempenho (pós-compra) de forma complementar aos critérios de seleção que são pautados, de modo geral, em especificações dos produtos e do preço. Os autores chamam a atenção para o caso específico de serviços de alimentação públicos em que “uma preocupação recorrente é o cancelamento de contratos de fornecimento devido a serviços prestados indevidamente” (CALAZANS *et al.*, 2016, p. 94) e avaliam, nessa pesquisa com restaurantes universitários de instituições públicas, que os critérios qualidade do produto, qualidade da entrega, capacidade produtiva, flexibilidade e imagem da empresa impactam igualmente a avaliação dos fornecedores.

Um elemento que pode aumentar o rendimento das matérias-primas adquiridas na produção de refeições (menor desperdício por descasque, gêneros manipulados de forma inadequada, entre outros) é a capacitação dos colaboradores. Segundo Marques e Trida (2013), a educação continuada dos funcionários tenta garantir a padronização nas atividades e deve ser reforçada com os menos habilitados. Os autores ainda orientam que a capacitação deve acontecer individualmente ou em pequenos grupos por setores e com suporte de manuais de orientação.

Assim, as tendências apontam para uma necessidade de gestão estratégica de fornecedores, destacando sua avaliação de

desempenho, buscando assegurar que as exigências da organização sejam atendidas, incentivando os fornecedores a cumprir as conformidades legais por toda a cadeia produtiva, melhorando a qualidade e sua capacidade de fornecimento atual.

METODOLOGIA

O campo de pesquisa deste estudo foi o Serviço de Nutrição e Dietética do Hospital Universitário Onofre Lopes (HUOL), localizado em Natal/RN. O propósito do trabalho foi avaliar a eficiência do rendimento da matéria-prima fornecida ao serviço de alimentação e nutrição dessa instituição (HUOL-UFRN) por meio do percentual de perda de água (degelos) contido em aves e pescados congelados e do fator de correção dos diferentes produtos cárneos e hortifrúteis. Vale salientar que a produção de refeições ocorre com apoio de colaboradores em escala de trabalho 12 x 36, podendo haver diferença nos padrões de manipulação e manuseio das matérias-primas entre as turmas.

Para a coleta dos dados, foi utilizada uma planilha de coleta para os produtos cárneos e uma planilha para os hortifrúteis, preenchida após cada pesagem de forma sequenciada ao término do seu manuseio. Para verificação dos pesos dos produtos, foi utilizada a balança digital de alimentos presente no local de marca Balmak BK 50. Foi realizado o degelo dos produtos que são adquiridos pelos fornecedores de forma congelada (peito de frango, coxa e sobrecoxa, filé de peixe) e, posteriormente, foi medida a quantidade de aparas para a avaliação do fator de correção desses produtos, incluindo os produtos resfriados (carne de 1ª – patinho; carne de 2ª – músculo

mole) e os principais hortifrutigranjeiros utilizados no serviço. Para os hortifrúteis, foi realizada a comparação dos FCs das duas turmas de colaboradores. As aferições foram realizadas em triplicata, porém, houve exceções na realização das coletas de abobrinha (uma pesagem), alface, acelga e pepino (duas pesagens) devido à limitação operacional da pesquisa.

Para a coleta dos produtos cárneos congelados, inicialmente, foi pesada a quantidade total do congelado e, no dia seguinte, ocorreu novamente a pesagem para verificação da perda de água (%). Vale ressaltar que, para o filé de peixe, o degelo ocorreu de forma diferente: primeiro, o produto congelado foi deixado em recipiente com água potável para descongelamento; posteriormente, foi desprezada toda a água e pesado o alimento para verificação da perda de água (%). Para os produtos resfriados, foi realizado somente o processo de pesagem do produto antes e após o pré-preparo para a verificação da quantidade de aparas.

Para os hortifrúteis, foi realizado o fator de correção nas duas turmas de colaboradores para comparação do desperdício. Antes de iniciar o pré-preparo dos produtos, estes foram pesados; posteriormente, foi realizado o pré-preparo dos hortifrúteis. Após esse procedimento, as partes retiradas do alimento foram pesadas para realização do FC. No caso dos produtos de origem animal, apenas uma equipe ficou responsável pela manipulação.

Para análise de dados, realizou-se o custo-benefício mensal dos hortifrutigranjeiros e dos produtos cárneos, com base no valor desses produtos obtidos pelos empenhos do mês de junho 2016. A esse respeito, procedeu-se à análise estatística inferencial (média \pm desvio padrão) para os produtos.

RESULTADOS E DISCUSSÃO

Os resultados indicam que o beneficiamento afeta de forma direta o rendimento dos gêneros analisados. Quando analisamos a comparação entre os FCs de hortifrútis da literatura com o FCs do local descrito no Quadro 1, é possível verificar que houve diferenças positivas (menor FC que o valor teórico) e negativas (maior FC que o valor teórico).

Alimento	FC (ARAÚJO e GUERRA, 2007)	Turma 1 Média ± DV	Conclusão	Turma 2 Média ± DV	Conclusão
Abacaxi	1,82	2,03 ± 0,06	Acima do recomendado	1,67 ± 0,17	Adequado
Abóbora (diet)	1,35	1,38 ± 0,14	Acima do recomendado	1,27 ± 0,07	Adequado
Abóbora (geral)	1,35	1,23 ± 0,05	Adequado	1,25 ± 0,07	Adequado
Abobrinha*	1,33	1,25	Adequado	1,05	Adequado
Acelga*	1,33	2,25	Acima do recomendado	2,43	Acima do recomendado
Alface**	1,49	1,79 ± 0,01	Acima do recomendado	1,59 ± 0,18	Acima do recomendado
Alho	1,18	1,22 ± 0,10	Acima do recomendado	1,21 ± 0,06	Acima do recomendado
Batata Inglesa	1,16	1,34 ± 0,05	Acima do recomendado	1,20 ± 0,07	Acima do recomendado
Beterraba	1,42	1,26 ± 0,06	Adequado	1,37 ± 0,10	Adequado
Cebola	1,08	1,17 ± 0,04	Acima do recomendado	1,14 ± 0,07	Acima do recomendado
Cebolinha	1,39	1,34 ± 0,04	Adequado	1,47 ± 0,04	Acima do recomendado

Alimento	FC (ARAÚJO e GUERRA, 2007)	Turma 1 Média ± DV	Conclusão	Turma 2 Média ± DV	Conclusão
Cenoura	1,18	1,28 ± 0,06	Acima do recomendado	1,10 ± 0,04	Adequado
Chuchu	1,61	1,76 ± 0,31	Acima do recomendado	1,26 ± 0,02	Adequado
Coentro	1,35	1,31 ± 0,05	Adequado	1,44 ± 0,20	Acima do recomendado
Pepino*	1,37	1,08*	Adequado	1,23 ± 0,11	Adequado
Pimentão	1,43	1,17 ± 0,03	Adequado	1,51 ± 0,26	Acima do recomendado
Repolho Verde	1,44	1,23 ± 0,01	Adequado	1,17 ± 0,06	Adequado
Tomate	1,33	1,42 ± 0,08	Acima do recomendado	1,31 ± 0,08	Adequado

* Foi realizada apenas uma pesagem para cada turma

**Foi realizada duas pesagens para cada turma

Quadro 1 – Comparação entre fatores de correção (FC) de hortifrúteis proposto na literatura e o FC de uma UAN em um hospital universitário, Rio Grande do Norte, dados coletados em 2016.

Fonte: elaborado pelos autores (2020).

Podemos inferir que, quando os vegetais atingem FC maior que os valores teóricos, existem perdas acima do esperado, isso denota desperdícios evitáveis pela unidade. São algumas possíveis explicações para quando o desperdício ainda na etapa de beneficiamento ocorre:

- maturação dos vegetais que foram recebidos pode acarretar um maior número de unidades que não têm seu aproveitamento integral;
- modos de acondicionamento podem implicar perdas mais acentuadas. Alguns vegetais demandam acondicionamento sob temperatura controlada. Perdas também podem ser maiores se os vegetais forem armazenados de forma excessiva uns sobre os outros;
- qualidade de partes comestíveis decorre do tamanho do vegetal e da ausência de praga ou vetores;
- destreza dos manipuladores em operações de descasque ou bom funcionamento de utensílios (facas e descascadores) ou equipamentos de beneficiamento.

Analisando os dados em sua totalidade, detalhados no Quadro 2, observamos que as turmas analisadas tiveram cerca de 10% de diferença de conformidade dos índices. Entretanto, ambas apresentaram menos de 60% de conformidade com a literatura, o que fortalece a hipótese de que a qualidade da matéria-prima recebida também tem forte implicação no aproveitamento dos vegetais na unidade.

Turma 1 (44%)	Turma 2 (55%)
Abóbora (geral)	Abacaxi
Abobrinha*	Abóbora (diet)
Beterraba	Abóbora (geral)
Cebolinha	Beterraba
Coentro	Cenoura
Pepino	Chuchu
Pimentão	Pepino
Repolho Verde	Repolho Verde
-	Tomate

Quadro 2 – Percentual de conformidade das turmas e síntese dos resultados, Rio Grande do Norte, dados coletados 2016.

Fonte: elaborado pelos autores (2020).

Observa-se, na Tabela 2, que ambas as equipes têm adequação nos vegetais abóbora, pepino e beterraba. Vieira e Japur (2013) apontam que o FC deve procurar ser apenas de perdas inevitáveis. Nesse caso, perdas que excedam os parâmetros estimados são consideradas desperdício e atividades de monitoramento podem levar a uma maior rentabilidade do custo real da matéria-prima utilizada. Para as autoras, a técnica empregada, o tipo de utensílio e o tipo de equipamento podem influenciar de modo significativo a porção comestível do gênero.

Quanto ao grupo de carnes, o beneficiamento repercute mais ainda no custo da unidade. Segundo Vieira e Japur (2013), o grupo de carnes e seus derivados concentra 50% dos custos totais da refeição, portanto, as perdas nas etapas de pré-preparo – degelo, retirada de aparas e cortes – devem ser padronizadas a fim de reduzir desperdícios.

Ainda podem influenciar na parte comestível beneficiada o corte e a forma de consumo. O beneficiamento pelo corte pode também expressar a qualidade do produto recebido, uma vez que as partes não aproveitadas para determinados tipos de consumo e preparações são tecidos conjuntivos, gorduras e tecido adiposo. Caso o fornecedor tenha menor controle de qualidade, os cortes finais podem apresentar tais partes em excesso. O Quadro 3 apresenta os resultados de beneficiamento de carnes na unidade em estudo.

Alimento	Marca do Produto	FC (ARAÚJO e GUERRA, 2007)	Média ± DV	Conclusão
Carne de 1ª (Patinho)	Fornecedor 1	1,14	1,14 ± 0,03	Dentro do Recomendado
Carne de 2ª (Músculo)	Fornecedor 1	1,12**	1,17 ± 0,02	Acima do Recomendado
Filé de Peixe (Merluza)	Fornecedor 2	1,66	1,19 ± 0,01	Dentro do Recomendado
Coxa e Sobrecoxa de Frango	Fornecedor 3	1,42*	1,23 ± 0,08	Dentro do Recomendado
Peito de Frango	Fornecedor 4	1,09	1,01 ± 0,00	Dentro do Recomendado

*Para identificação do FC da Coxa e Sobrecoxa foi realizada a média entre os FC da coxa e da sobrecoxa separadas, pois não existe o FC na literatura

** Silva e Bernardes (2001)

Quadro 3 – Comparação entre fatores de correção (FC) de produtos cárneos proposto na literatura e o FC de uma UAN em um hospital universitário, Rio Grande do Norte, dados coletados em 2016.

Fonte: elaborado pelos autores (2020).

Observa-se que os maiores FCs entre os tipos de carnes foram do filé de peixe (1,66) e da coxa e sobrecoxa de frango (1,42). Considerando os parâmetros recomendados, somente o músculo apresentou valor acima do recomendado pela literatura (1,17). Vale ressaltar que o FC do músculo foi obtido em Silva e Bernardes (2001), e esse valor é inferior ao patinho. Como o músculo tem maior quantidade de partes viscerosas e não comestíveis, o FC deveria ser superior. Desse modo, o resultado pode ter sido subestimado. A observância dessas perdas no beneficiamento deve ser útil na comparação entre fornecedores, pois a qualidade inicial da matéria-prima pode acentuar o desperdício.

Outra importante perda no pré-preparo é o degelo. Nesse ponto, a qualidade do fornecedor é expressiva, pois os produtos são adquiridos por quilo. Assim, havendo mais aproveitamento, haverá mais rentabilidade do custo final da refeição. O Quadro 4 apresenta a comparação entre a perda de água (%) proposta pelo Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA) para produtos congelados e a perda de água (%) dos produtos congelados da UAN do estudo.

Alimento	Fornecedor	(%) Perda de Água (MAPA)	Média ± DV	Conclusão
filé de peixe (merluza)	Fornecedor 1	15,0%	9,38 ± 0,91	Dentro do Recomendado
coxa e sobrecoxa de frango	Fornecedor 2	6,0%	3,65% ± 0,67	Dentro do Recomendado
peito de frango	Fornecedor 3	6,0%	12,6% ± 2,75	Acima do Recomendado

Quadro 4 – Comparação entre a perda de água (%) proposta pelo Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA) para produtos congelados e a perda de água (%) dos produtos congelados de uma UAN em um hospital universitário, Rio Grande do Norte, dados coletados em 2016.

Fonte: elaborado pelos autores (2020).

De acordo com a Tabela 4, somente o filé de peito apresentou perda de água (%) acima do recomendado pelo Mapa (12,6%). Isso vai de encontro a um aparente mito no qual se pensava que esse produto apresentava baixo custo para unidade, pois não apresenta FC relevante; no entanto, o degelo do produto é muito alto, o que onera bastante a unidade na sua compra. Apesar de os outros cortes apresentarem conformidade com a recomendação, pode ser avaliado se outras marcas poderiam expressar melhores resultados.

Um estudo realizado por Garnica (2014) em quatro abatedouros de aves de São Paulo teve como objetivo avaliar a quantidade de água resultante do descongelamento de carcaças de aves, através do método *Drip Test*. Foram utilizadas 45 amostras, sendo que cada uma delas era composta por seis carcaças de frango congeladas, determinando um total de 270 carcaças de aves. Durante a realização do estudo, apenas 4,44% (n = 2) das amostras

apresentaram valores acima do limite aceitável determinado pelo Mapa, sendo que essas pertenciam a abatedouros distintos.

O impacto dos valores de FC no custo da matéria-prima final pode ser indicado pelo Quadro 5. É possível verificar que os alimentos que tiveram maior diferença percentual do custo inicial são aqueles que tiveram FC acima do parâmetro teórico.

Turma 01			Turma 02		
Alimentos	Diferença % de preço/Kg	Adequação ao FC teórico	Alimentos	Diferença % de preço/Kg	Adequação ao FC teórico
acelga	55,63	acima	acelga	58,75	acima
abacaxi	50,97	acima	abacaxi	40,00	adequado
alface	44,15	acima	alface	37,11	acima
chuchu	43,23	acima	pimentão	33,73	acima
tomate	29,67	acima	cebolinha	31,94	acima
abóbora (diet)	27,78	acima	coentro	30,51	acima
cebolinha	25,42	adequado	beterraba	27,18	adequado
batata inglesa	25,36	adequado	tomate	23,67	adequado
coentro	23,72	adequado	abóbora (diet)	21,11	adequado
cenoura	21,85	acima	chuchu	20,65	adequado

Quadro 5 – Custo da matéria-prima final corrigido com o beneficiamento de hortifrúts em uma UAN pública (Turma 1 e 2) de uma UAN em um hospital universitário, Rio Grande do Norte, dados coletados em 2016.

Fonte: Elaborado pelos autores (2020).

Os maiores valores corrigidos se concentram em 3 alimentos independentemente da turma avaliada: acelga, abacaxi e alface. Esses alimentos também precisam ser avaliados

em que estado chegam à unidade pelos fornecedores, pois, no caso da acelga e da alface, o beneficiamento é a retirada de talo e de partes deterioradas. O acondicionamento também pode contribuir para menor ou maior aproveitamento dos vegetais devido ao controle de temperatura e umidade.

Quanto aos produtos de origem animal, os impactos no custo provêm de duas ordens: do degelo (no caso dos produtos congelados) e do beneficiamento. O Quadro 6 descreve o impacto no custo final dos produtos.

Alimento	Degelo		Fator de correção		Total de % de preço/Kg
	Diferença % de preço/Kg	(%) Perda de Água (MAPA)	Diferença % de preço/Kg	FC	
filé de peixe (merluza)	9,39	dentro do recomendado	15,98	dentro do recomendado	25,37
coxa e sobrecoxa	3,65	dentro do recomendado	18,69	dentro do recomendado	22,34
carne de 2ª (músculo)	0,00	produto resfriado	14,54	acima do recomendado	14,53
peito de frango	12,60	acima do recomendado	0,95	dentro do recomendado	13,55
carne de 1ª (patinho)	0,00	produto resfriado	12,28	dentro do recomendado	12,28

Quadro 6 - Custo da matéria-prima final corrigido com degelo e beneficiamento de carnes de uma UAN em um hospital universitário, Rio Grande do Norte, dados coletados em 2016.

Fonte: Elaborado pelos autores (2020).

O filé de peixe (merluza) apesar de ter o degelo e o FC de acordo com as recomendações, foi o que teve o total de

correção mais alto dos cortes 25,37% de diferença do custo inicial. O patinho resfriado foi o produto com menor diferença (12,28%) do custo inicial. É importante destacar que os valores encontrados no peito de frango e na carne de 2ª (músculo) poderiam ser menores caso as inadequações de degelo e FC, respectivamente, estivessem em conformidade. É possível, então, inferir que uma economia significativa em carnes, itens de maior custo da unidade, pode ser tida com qualificação dos fornecedores e capacitação da equipe.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Verifica-se que a qualificação dos fornecedores pode impactar o custo da unidade de forma efetiva. Com a qualidade inicial da matéria-prima, é possível definir o quanto pode resultar de parte comestível, e, por consequência, obter mais rentabilidade desses gêneros no processo produtivo. O estudo aponta que a avaliação contínua nas perdas de processamento pode ser um elemento fundamental na gestão de custos, de modo a reorientar a escolha de fornecedores e capacitações específicas da equipe.

A matéria-prima recebida deve ter qualidade atestada, portanto, algumas características precisam ser verificadas com rigor, como estado de maturação e de que modo esses gêneros foram transportados. O presente trabalho revela os desafios da exigência de monitoramento contínuo no aproveitamento da matéria-prima e como isso pode ser conciliado com o processo licitatório de aquisição de item. Conclui-se que a especificação do produto deva ser detalhada ao ponto de inferir esses aspectos abordados pelo estudo.

REFERÊNCIAS

- ABREU, E. S. de; PINTO, A. M. de S.; SPINELLI, M. G. N. **Gestão de unidades de alimentação e nutrição: um modo de fazer.** São Paulo: Editora Metha Ltda, 2009.
- AMATO NETO, J. *et al.* (org.). **Gestão Estratégica de fornecedores e contratos: uma visão integrada.** São Paulo: Saraiva, 2014.
- ARAÚJO, M. O. D; GUERRA, T. M. M. **Alimentos per capitas.** 3. ed. Natal, RN: Editora da UFRN, 2007. 324 p.
- BRASIL. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. **Portaria nº 210, de novembro de 1998.** Regulamenta a Inspeção Tecnológica e Higiênica Sanitária de Carne de Aves. Disponível em: https://www.agencia.cnptia.embrapa.br/Repositorio/Portaria-210_000h19kjan02wx7ha0e2uuw60rmjy11.pdf. Acesso em: 25 jun. 2020.
- BRASIL. **Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993.** Institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm. Acesso em: 25 jun. 2020.
- CALAZANS, D. L. M. S. *et al.* Decisão Multicritério como apoio a Avaliação de Desempenho Fornecedores na Gestão de Serviços Públicos de Alimentação Coletiva. **Contextus - Revista Contemporânea de Economia e Gestão**, v. 14, p. 87-110, 2016.

GARNICA, M. F. *et al.* Avaliação das perdas de líquido por degelo de frangos congelados (Drip Test) em abatedouros. **Revista Brasileira de Ciência Veterinária**, v. 21, n. 1, p. 64-66, jan./mar. 2014.

HERNANDEZ, A. L. Integração de Sistemas de Gestão: A questão da Gestão Ambiental e Responsabilidade Social.

In: BALCHIUNAS, D. **Gestão de UAN: um resgate do binômio alimentação e nutrição**. 1. ed. São Paulo: Roca, 2014. p. 87-100.

IDEC. Instituto de Defesa do Consumidor. Excesso de água nas aves. **Revista do Idec**, p. 15-19, set. 2005.

LEMOS, A. G; BOTELHO, R. B. A; AKUTSU, R. C. C. A. Determinação do fator de correção das hortaliças folhosas comercializadas em Brasília. **Horticultura Brasileira**, v. 29, n. 2, abr./jun. 2011.

MARQUES, J. R. C; TRIDA, V. C. Informatização em Unidades de Alimentação e Nutrição Hospitalares. *In:* VIEIRA, M. N. C; JAPUR, C. C. **Gestão da Qualidade na Produção de Refeições**. Rio de Janeiro: Guanabara Koogan, 2013. p. 201-204. (Série Nutrição e Metabolismo).

MITSUTANI, C. (org.). **Compras Estratégicas: construa parcerias com fornecedores e gere valor para seus negócios**. São Paulo: Saraiva, 2014.

PINOCHET, L. H. C. Sistemas de Informação e Tendências na Gestão de Unidades de Alimentação e Nutrição. *In:* BALCHIUNAS, D. **Gestão de UAN: um resgate do binômio alimentação e nutrição**. 1. ed. São Paulo: Roca, 2014. p. 143-168.

REIS, C. V.; TANAKA, N. Y.; MERLO, E. M. Ferramentas e Indicadores para Gestão de Qualidade. *In*: VIEIRA, M. N. C.; JAPUR, C. C. **Gestão da Qualidade na Produção de Refeições**. Rio de Janeiro: Guanabara Koongan, 2013. p. 187-199. (Série Nutrição e Metabolismo).

SILVA, S. M. C. S.; BERNARDES, S. M. **Cardápio**: guia prático para a elaboração. São Paulo: Atheneu, 2001.

VIEIRA, M. N. C. M.; JAPUR, C. C. **Gestão da Qualidade na Produção de Refeições**. Rio de Janeiro: Guanabara Koongan, 2013. (Série Nutrição e Metabolismo).



Este livro foi produzido pela equipe
editorial da Universidade Federal
do Rio Grande do Norte.

