



---

**Universidade de Brasília**

Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas – FACE  
Mestrado Profissional em Administração Pública – MPA

---

**DA POLÍTICA PÚBLICA À PERFORMANCE: MAPEAMENTO DO DESEMPENHO  
DE COMPRAS GOVERNAMENTAIS NO SIMPLES NACIONAL**

Elvira Carolina Moreira de Rezende

**BRASÍLIA - DF**

**2018**



**Universidade de Brasília**

Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas – FACE  
Mestrado Profissional em Administração Pública – MPA

---

Elvira Carolina Moreira de Rezende

**DA POLÍTICA PÚBLICA À PERFORMANCE: MAPEAMENTO DO DESEMPENHO  
DE COMPRAS GOVERNAMENTAIS NO SIMPLES NACIONAL**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Administração (PPGA), da Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas (FACE), da Universidade de Brasília (UnB), como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Administração Pública.

**Orientadora: Profa. Dra. Marina Figueiredo  
Moreira**

**BRASÍLIA - DF**

**2018**



---

**Universidade de Brasília**

Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas – FACE  
Mestrado Profissional em Administração Pública – MPA

---

**DISSERTAÇÃO APROVADA PELA  
COMISSÃO EXAMINADORA:**

---

Profa. Dra. Marina Figueiredo Moreira  
Orientadora

---

Prof. Dr. Ricardo Corrêa Gomes  
Membro Interno

---

Profa. Dra. Luciana Moraes Raso Sardinha Pinto  
Membro Externo

---

Prof. Dr. Adalmir de Oliveira Gomes  
Suplente

**BRASÍLIA - DF  
2018**



---

**Universidade de Brasília**

Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas – FACE  
Mestrado Profissional em Administração Pública – MPA

---

## **DEDICATÓRIA**

*Ao Rafa, pelas flores dessa manhã, pela cumplicidade que acolhe.*

*Meu amor, meu encontro.*



## AGRADECIMENTOS

A Deus e aos meus espíritos de luz, pela proteção e por me mostrarem que sou mais forte do que penso.

À minha mãe Maria Aparecida, *in memoriam* e com grandes saudades, por ser meu raio de luz e minha constante inspiração.

Ao Rafa, pela calma, ajuda e compreensão, e por me mostrar que “juntos” encontro minha melhor versão.

À Tia Fátima, fiel escudeira, mãe, amiga, pela confiança e pelo otimismo que me recompõem.

Ao Pequeno Joaquim, minha criança, pelo encanto, alegria e amor que conduzem o coração da Dinda.

À minha orientadora Profa. Dra. Marina Figueiredo Moreira, pela generosa e inspirada orientação, por traçar rotas que antes não ousava e pela tranquilidade na chegada. Sua genialidade e exemplo acadêmico são as bases deste estudo.

Aos meus eternos melhores amigos, meu recomeço, meu crescimento, meus exemplos profissionais, por tanta sintonia entre nós do *tomorrow*. E, às amadas, Gabi e Marininha, por nossas raízes.

Às minhas amigas de Belo Horizonte à Brasília, Rê e Carol, pelo carinho, apoio e motivação neste e em outros projetos de vida.

Aos meus entrevistados, pela solícita disponibilidade, por acolherem o objetivo deste estudo e por renovaram minhas esperanças na gestão pública. A todos, agradeço na pessoa da Diretora da Central de Compras da SEGES/MP Virgínia Bracarense Lopes, por seu brilhantismo e pelas portas abertas.

Aos Professores Doutores Ricardo Corrêa Gomes e Luciana Moraes Raso Sardinha Pinto, por aceitarem o convite para a composição da Banca Examinadora e pelas valiosas considerações na qualificação do Projeto.

Aos colegas, professores e funcionários do MPA/PPGA/UNB, pelo feliz convívio, riqueza de ideias e valiosas reflexões ao longo destes dois anos.

Elvira Rezende



## RESUMO

Este estudo considera as compras governamentais como ferramentas estratégicas de formulação de políticas públicas e tem por objetivo descrever os fatores determinantes do construto “desempenho de compras governamentais”, no contexto das contratações federais realizadas conforme a legislação do Simples Nacional. Trata-se de pesquisa descritiva e qualitativa, com a realização de 23 (vinte e três) entrevistas semiestruturadas com profissionais responsáveis pelas compras federais com MPEs, selecionados em 3 (três) níveis de atuação: estratégico, tático e operacional. Foram testadas 9 (nove) dimensões e 32 (trinta e duas) variáveis operacionais teóricas para a avaliação do construto, com vistas à verificação de suas manifestações e aderência empíricas e ao levantamento de possíveis fatores emergentes do campo. As evidências coletadas foram analisadas à luz do referencial teórico sobre compras governamentais, formulação de políticas públicas baseadas na demanda estatal e desempenho no setor público. A análise das evidências levou à verificação de disparidades nas manifestações operacionais de 14 (quatorze) das variáveis originárias e à emergência de 15 (quinze) novas variáveis. A partir desses resultados e das premissas teóricas para o construto (multidimensional, multicritério, pluralista e multinível), promoveu-se a descrição constitutiva e operacional do “desempenho de compras governamentais”, no contexto de aplicação dos benefícios do Simples Nacional.

**Palavras-chave:** desempenho de compras governamentais; Simples Nacional; políticas públicas; uso do poder de compra do Estado.



## ABSTRACT

This master's dissertation acknowledges public procurement as a strategic tool for the formulation of public policies and aims to describe the determinants of the construct "public procurement performance" in the context of the federal contracting carried out according to the legislation of Simples Nacional. It is a descriptive and qualitative research, with 23 (twenty-three) semi-structured interviews with professionals responsible for federal purchases with SMEs, selected in three levels of performance: strategic, tactical and operational. We evaluated 9 (nine) dimensions and 32 (thirty-two) theoretical operational variables for the evaluation of the construct, with the objective of verifying their empirical manifestations and adherence and the survey of possible emergent factors of the field. Nine dimensions and thirty-two theoretical operational variables were tested for the construct evaluation, with the objective of verifying their empirical manifestations and adherence and the survey of possible emergent factors in the field. The collected evidence was analyzed in the light of the theoretical reference on public procurement, formulation of public policies based on state demand and performance in the public sector. The analysis of the collected evidence led to the verification of disparities in the operational manifestations of 14 (fourteen) of the original variables and the emergence of 15 (fifteen) new ones. Based on these results and on the theoretical premises for the construct (multidimensional, multicriteria, pluralist and multilevel), the constitutive and operational description of "public procurement performance" was promoted in the context of applying the benefits of Simples Nacional.

**Keywords:** public procurement performance; Simples Nacional; public policies; strategic use of public procurement.



## **LISTA DE FIGURAS**

Figura 1. Quantidade de contratações celebradas (2001 – 2003).....	20
Figura 2. Valor das contratações celebradas (2001 – 2003).....	21
Figura 3. Gráfico da natureza da pesquisa.....	31
Figura 4. Modelo de indicador para avaliação da qualidade dos serviços.....	52
Figura 5. Cadeia de valor e os 6Es do Desempenho.....	56
Figura 6. Representação do Sistema de Serviços Gerais.....	67
Figura 7. Panorama geral da metodologia MAPS.....	102
Figura 8. Percentual de compras superavitárias por faixa de valor.....	115





## **LISTA DE TABELAS**

Tabela 1. Variáveis, categorias e resultados da análise bibliométrica.....	23
Tabela 2. Categorias temáticas no estado da arte.....	25
Tabela 3. Distribuição das áreas temáticas de abordagem do uso do poder de compra.....	31
Tabela 4. Caracterização dos participantes das entrevistas.....	70



## LISTA DE QUADROS

Quadro 1. Artigos do portfólio bibliográfico da categoria temática 3.....	30
Quadro 2. Vantagens competitivas previstas no Decreto n. 8.538 (2015).....	45
Quadro 3. Dimensões do desempenho para governos locais em Boyne (2002).....	58
Quadro 4. Dimensões do desempenho de compras em Schooner <i>et al.</i> (2008).....	60
Quadro 5. Dimensões do desempenho de compras públicas na literatura nacional recente.....	61
Quadro 6. Dimensões, conceitos, variáveis operacionais originárias e referências teóricas para a medição do desempenho de compras governamentais.....	63
Quadro 7. Temas abordados no roteiro das entrevistas semiestruturadas.....	72
Quadro 8. Familiaridade dos entrevistados com a política pública.....	76
Quadro 9. Impactos da política pública para o segmento de MPEs (categoria 1).....	80
Quadro 10. Efeitos práticos no desempenho das compras governamentais (categoria 2).....	83
Quadro 11. Posição das MPEs no mercado de compras públicas (categoria 3).....	86
Quadro 12. Vantajosidade das contratações para a Administração Pública (categoria 4).....	88
Quadro 13. Procedimento(s) formal(is) de avaliação da performance de compras públicas (categoria 1).....	92
Quadro 14. Benefícios advindos da avaliação do desempenho de compras governamentais (categoria 2).....	102
Quadro 15. Atributos iniciais do desempenho de compras com MPEs (categoria 3).....	105
Quadro 16. Eficiência.....	110
Quadro 17. Economicidade, Economia e <i>Best Value</i> .....	118
Quadro 18. Eficácia.....	124
Quadro 19. Efetividade.....	127
Quadro 20. Impacto do uso do poder de compra governamental.....	131
Quadro 21. Satisfação do usuário final.....	135
Quadro 22. Conformidade dos processos administrativos.....	139
Quadro 23. Gestão logística das contratações públicas.....	143
Quadro 24. Interesse dos <i>stakeholders</i> .....	147
Quadro 25. Dimensões do desempenho de compras governamentais, conceitos, variáveis operacionais originárias, manifestações empíricas e aderência no campo.....	153



## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AGU	– Advocacia-Geral da União
ANS	– Acordo de Níveis de Serviços
BID	– Banco Interamericano de Desenvolvimento
CC-PR	– Casa Civil da Presidência da República
CGU	– Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União
CGU	– Consultoria-Geral da União
CISAP	– Comissão Interministerial de Sustentabilidade na Administração Pública
<i>DBIP</i>	– <i>Demand Based Innovation Policies</i>
DELOG	– Departamento de Normas e Sistemas de Logística
EPP	– Empresa de Pequeno Porte
<i>FM</i>	– <i>Facilities Management</i>
<i>GATT</i>	– <i>General Agreement on Tariffs and Trade</i>
GCSSP	– Gestão da Cadeia de Suprimento para o Poder Público
IBGC	– Instituto Brasileiro de Governança Corporativa
IFAC	– Federação Internacional de Contadores
IMR	– Índice de Medição de Resultado
IN	– Instrução Normativa
Ipea	– Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
MAPS	– Metodologia para Avaliação dos Sistemas de Compras Públicas
MCDA-C	– Multicritério de Apoio à Decisão Construtivista
MGE	– Média e Grande Empresa
ME	– Microempresa
MTO	– Modelo Teórico Operacional
MP	– Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão
MPOG	– Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
MPE	– Microempresa e Empresa de Pequeno Porte
NPG	– Nova Gestão Pública
<i>NPM</i>	– <i>New Public Management</i>



---

OCDE	– Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OMC	– Organização Mundial do Comércio
P&D	– Pesquisa e Desenvolvimento
PIB	– Produto Interno Bruto
PPI	– <i>Procurement for Innovation</i>
PSPM	– <i>Public Sector Performance Measurement</i>
RDC	– Regime Diferenciado de Contratações Públicas
RNCP	– Rede Nacional de Compras Públicas
SAA/SE	– Subsecretaria de Assuntos Administrativos da Secretaria-Executiva
SAG	– Subchefia de Análise e Acompanhamento de Políticas Governamentais
SAJ	– Subchefia para Assuntos Jurídicos
SBRT	– Serviço Brasileiro de Respostas Técnicas
SEBRAE	– Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas
SEGES	– Secretaria de Gestão
SICAF	– Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores
SLTI	– Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação
SRP	– Sistema de Registro de Preços
PGC	– Sistema de Planejamento e Gerenciamento de Contratações
PGFN	– Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional
SIRT	– Serviço Integrado de Respostas Técnicas
SISG	– Sistema de Serviços Gerais da Administração Federal
SIASG	– Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais
SME	– <i>Small and Medium-Sized Enterprises</i>
Spell	– <i>Scientific Periodicals Electronic Library</i>
SPP	– <i>Sustainable Public Procurement</i>
TCU	– Tribunal de Contas da União
TIC	– Tecnologia da Informação e Comunicação
UE	– União Européia



## SUMÁRIO

<b>1. INTRODUÇÃO.....</b>	<b>15</b>
1.1. Pergunta de pesquisa.....	17
1.2. Objetivo geral.....	18
1.3. Objetivos específicos.....	18
1.4. Justificativa e relevância.....	18
1.5. Desempenho de compras governamentais: análise bibliométrica e estado da arte em categorias temáticas.....	22
1.5.1. <i>Temas relacionados ao desempenho de compras governamentais.....</i>	<i>25</i>
1.5.2. <i>Uso de modelo multicritério para a avaliação do desempenho de compras públicas.....</i>	<i>28</i>
1.5.3. <i>Uso do poder de compra do Estado.....</i>	<i>29</i>
1.5.4. <i>Discussão dos resultados e formulação de uma agenda de pesquisa.....</i>	<i>32</i>
<b>2. REFERENCIAL TEÓRICO.....</b>	<b>34</b>
2.1. COMPRAS GOVERNAMENTAIS.....	34
2.1.1. <i>Definição do fenômeno e finalidades.....</i>	<i>34</i>
2.1.2. <i>Compras governamentais como instrumentos de políticas públicas.....</i>	<i>36</i>
2.1.2.1. <i>Políticas públicas: origens, conceito(s) e operacionalização.....</i>	<i>36</i>
2.1.2.2. <i>Manifestações de políticas públicas baseadas na demanda estatal: disposições da Lei n. 8.666 (1993).....</i>	<i>40</i>
2.1.2.3. <i>A política nacional de compras com MPes: disposições da legislação do Simples Nacional.....</i>	<i>43</i>
2.2. DESEMPENHO DE COMPRAS GOVERNAMENTAIS.....	46
2.2.1. <i>Desempenho no setor público: definições e especificidades.....</i>	<i>46</i>
2.2.2. <i>Dimensões para a medição de desempenho no setor público: notas teóricas preliminares para a descrição do construto.....</i>	<i>54</i>
<b>3. MÉTODOS.....</b>	<b>66</b>
3.1. Tipo de pesquisa e abordagem.....	66
3.2. Caracterização do objeto de estudos.....	66



3.3. Caracterização dos participantes do estudo.....	68
3.4. Procedimentos de coleta de evidências e relatos.....	71
3.5. Procedimentos de análise de evidências.....	74
<b>4. ANÁLISE DAS EVIDÊNCIAS.....</b>	<b>76</b>
4.1. Bloco 1: Política pública de contratações com MPes: familiaridade e percepção dos especialistas.....	76
4.2. Bloco 2: Desempenho de compras governamentais: tratamento do tema pela Administração Pública federal.....	91
4.3. Bloco 3: Dimensões e variáveis associadas à avaliação do construto: dialética entre as proposições teóricas e empíricas.....	108
4.4. A descrição constitutiva e operacional do construto “desempenho de compras governamentais”: uma proposta de avaliação multidimensional, multicritério, pluralista e multinível.....	151
<b>5. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES.....</b>	<b>159</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>165</b>
<b>APÊNDICES.....</b>	<b>178</b>
APÊNDICE A – ROTEIRO DE ENTREVISTAS PARA OS NÍVEIS ESTRATÉGICO E TÁTICO.....	178
APÊNDICE B – ROTEIRO DE ENTREVISTAS PARA O NÍVEL OPERACIONAL.....	180



## 1. INTRODUÇÃO

A utilização das compras governamentais como instrumentos para a concretização de políticas públicas em diversas áreas temáticas vem ganhando, de forma progressiva, o interesse de governos, de organizações intergovernamentais, de empresas do setor privado e, conseqüentemente, da literatura nacional e internacional (Soares, 2005; Flynn & Davis, 2014). As compras que, num primeiro momento, foram idealizadas para o suprimento e para a manutenção das necessidades básicas da Administração Pública (portanto, com a finalidade primária de fornecerem suporte administrativo à prestação de serviços públicos à comunidade), atualmente têm garantido ao Estado a flexibilidade necessária para o alcance de seus objetivos político-regulatórios em questões econômicas, sociais, regionais e ambientais (Justen Filho, 2011).

Nesse contexto, surgem novas modelagens de aquisições públicas, como é o caso das compras governamentais para a inovação, das compras públicas sustentáveis e da instituição de vantagens competitivas para determinados segmentos da economia (a exemplo do que acontece com as microempresas e empresas de pequeno porte – MPEs, no modelo de contratações do Simples Nacional). Em tais situações, procedimentos administrativos cotidianos (mas que movimentam grandes volumes de recursos públicos) acabam sendo determinantes para a indução de padrões desejáveis de conduta nas empresas que fornecem bens e serviços à Administração Pública, configurando-se em importantes ferramentas para o ciclo de formulação de políticas públicas.

Vale anotar que, somente no ano de 2017, o Governo Federal brasileiro gastou R\$ 47.062.388.854,48 bilhões com compras públicas junto ao mercado, pulverizadas em universo total de 98.710 processos administrativos, conforme balanço disponibilizado pelo Painel de Compras do Governo (Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, 2018a). Nessa rubrica, estão inseridas desde a aquisição de bens e serviços de consumo corriqueiro (a exemplo dos serviços de limpeza, de conservação e de segurança dos prédios públicos), até compras altamente engenhosas, como é o caso das soluções de Tecnologia da Informação e Comunicação (TIC).

Em paralelo, não se pode ignorar o fato de que certames licitatórios e contratações públicas vêm sendo historicamente mencionadas (e, atualmente, de forma mais constante)



como instrumentos utilizados para a operacionalização de grandes esquemas de corrupção no Brasil. Os noticiários dão conta do desvirtuamento de cifras altíssimas de recursos públicos, por meio de contratações que não trazem qualquer proveito para o Estado. Muito pelo contrário, assolam os órgãos governamentais com processos e custos para alimentar atitudes criminosas, muitas vezes, com capacidade de influenciar a própria modelagem administrativa dos processos licitatórios. Herrmann (1999) confirma a assertiva, salientando inclusive que as acusações de desvios de recursos públicos em licitações configuram evidências de ineficiência no uso desses recursos nos certames, além de apontar que a Lei n. 8.666 (1993), idealizada para incrementar a competitividade entre fornecedores, não tem sido bastante para evitar ações oportunistas em detrimento do bem público.

Diante do potencial econômico das contratações públicas, centros de pesquisas em escala global vêm direcionando esforços para avaliar o impacto das compras governamentais na configuração do mercado e da sociedade (nesses casos, usualmente, sob o prisma dos efeitos das políticas de contratações para o desenvolvimento econômico de seu público-alvo). Em território nacional, destacam-se estudos realizados pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), que tiveram por objetivo verificar o potencial do poder de compra do Estado, em estimular inovação tecnológica e melhoria da qualidade dos produtos de firmas industriais contratadas pelo Governo Federal, nos períodos de 2001-2003 e de 2001-2010 (Soares, 2005; Squeff, 2014).

Ressalta-se, neste estudo, o caso específico das contratações realizadas conforme a legislação do Simples Nacional, que se propõem a fomentar o desenvolvimento econômico e produtivo das MPEs, a partir da instituição de uma série de vantagens competitivas para o setor no escopo das compras governamentais. Embora seu foco se volte ao fomento de um segmento empresarial específico (MPEs), naturalmente, espera-se que a adoção desta política pública gere efeitos, também, para a Administração Pública contratante. Assim, reconhece-se a necessidade da proposição de estudos que busquem averiguar como esta política pública influencia o desempenho das compras públicas brasileiras, considerando critérios como eficiência, eficácia e economicidade das compras, qualidade dos produtos adquiridos, volume de processos administrativos, duração dos contratos, entre outros.

Em que pese o estado da arte sobre desempenho de compras governamentais no Brasil evidenciar que a literatura nacional tem se debruçado sobre o tema nos últimos anos, o foco tradicional das pesquisas tem se voltado aos segmentos empresariais objeto das políticas





públicas, em detrimento de recortes de pesquisa que se voltem à mensuração de seus efeitos para o cliente governamental. Na presente pesquisa, apresenta-se esse levantamento da literatura nacional recente, que demonstra a escassez de estudos destinados a avaliar os resultados da formulação de políticas públicas baseadas na demanda estatal e seus efeitos práticos para o desempenho das próprias compras sob o ponto de vista da Administração contratante.

Nos poucos casos em que publicações nacionais recentes avaliaram o desempenho de aquisições governamentais (independentemente de estarem associadas a uma política pública específica), isso foi feito basicamente a partir de critérios restritos aos preços praticados nas contratações ou à qualidade dos produtos adquiridos (Faria, Ferreira, Santos & Silveira, 2010; Medeiros, Santos, Denardim & Abbade, 2014; Freitas & Maldonado, 2013). Em resumo: o Estado brasileiro tem feito uso continuado das compras governamentais como instrumentos de políticas públicas nos últimos anos, mas parece não ter critérios objetivos para avaliar os resultados desse uso em suas próprias contratações.

Com o propósito de contribuir para a elucidação desta lacuna, neste estudo, adota-se o desafio de investigar de que forma o direcionamento sistemático das compras governamentais a segmentos empresariais tem impactado o desempenho das aquisições públicas brasileiras. Para tanto, propõe-se o mapeamento do construto “desempenho de compras governamentais”, entendendo-se que a avaliação das contratações realizadas nesse contexto requer uma estrutura de análise pluralista e multicritério, que seja capaz de contemplar seus distintos fatores e variáveis. Para a explicação desse construto, parte-se das dimensões tradicionalmente associadas à mensuração da performance (aqui tratada como sinônimo de “desempenho”) de compras públicas (a exemplo do preço médio e da qualidade dos bens e serviços adquiridos, da velocidade e da conformidade dos processos administrativos e etc.), identificadas por meio de revisão sistemática da literatura, para posterior teste de suas manifestações empíricas junto a especialistas.

### **1.1. Pergunta de pesquisa**

De que forma a Administração Pública pode avaliar o desempenho das compras governamentais federais realizadas conforme a legislação do Simples Nacional?



## 1.2. Objetivo geral

Descrever os fatores determinantes do construto “desempenho de compras governamentais”, no contexto das contratações públicas federais realizadas conforme a legislação do Simples Nacional.

## 1.3. Objetivos específicos

Como objetivos específicos da pesquisa, foram delimitados os seguintes:

- a) Promover a sumarização das variáveis operacionais originárias para as dimensões teóricas do construto “desempenho de compras governamentais”, no contexto das contratações públicas federais realizadas conforme a legislação do Simples Nacional;
- b) Verificar, por meio de pesquisa empírica qualitativa, o tratamento que tem sido conferido por órgãos públicos federais às dimensões e às variáveis explicativas do desempenho de compras governamentais com MPEs; e
- c) Descrever em termos constitutivos e operacionais as dimensões e as variáveis que compõem o construto “desempenho de compras governamentais” no contexto analisado, a partir da dialética entre as proposições teóricas e empíricas pesquisadas.

## 1.4. Justificativa e relevância

O processo histórico da atividade administrativa contratual tem sido abordado no escopo maior das transformações das formas de organização e de atuação da Administração Pública, bem como do incremento das garantias dos particulares perante o Estado. Nesse contexto, são identificados certos estágios ou paradigmas das compras governamentais, cujo caminhar remonta ao próprio desenvolvimento da gestão pública e do direito administrativo (Fonseca, 2009).

Em um primeiro momento, pode-se aduzir que o controle e a garantia da probidade correspondiam aos propósitos centrais das compras governamentais. No escopo dos movimentos de reformas administrativas, sob os influxos do gerencialismo e da retórica de



modernização do aparelho burocrático, começaram a ser exigidos níveis cada vez mais rigorosos de eficiência da atuação estatal (Orborne & Gaebler, 1992), incluindo-se nesse contexto as contratações públicas. Atualmente, considerando o potencial das compras como indutoras de políticas públicas, a literatura vem preconizando o uso estratégico do poder de compra do Estado, para fins de implementação de políticas de fomento a certos setores da economia, de desenvolvimento tecnológico e inovação, de sustentabilidade ambiental, dentre outros propósitos (Justen Filho, 2011).

A possibilidade de uso das compras governamentais (*public procurement*) para induzir inovação e desenvolvimento tecnológico, por exemplo, tem despertado grande interesse da literatura internacional. Edler (2009) sustenta o uso mais estratégico das aquisições públicas como parte das ferramentas das políticas de inovação baseadas na demanda (*Demand Based Innovation Policies – DBIP*). Ao seu turno, Edquist e Zabala-Iturriagagoitia (2012) alertam para o potencial do *Public Procurement for Innovation (PPI)* na superação dos grandes desafios europeus explicitados pela *Lund Declaration*, de 2009 (no caso, envelhecimento populacional, aquecimento global, crise no fornecimento de energia, de água e de alimentos, saúde pública, pandemias e segurança).

Igualmente, em face do alto nível de regulação das compras governamentais, observa-se uma tendência de delimitação de seus princípios centrais de impacto nas relações internacionais, como é o caso do *General Agreement on Tariffs and Trade (GATT)*, da Organização Mundial do Comércio (OMC). No âmbito da União Européia, em 2004, destaca-se a divulgação do *Kok Report*, que revisou o potencial dos objetivos cunhados na Estratégia de Lisboa, reconhecendo que as compras públicas poderiam ser utilizadas para garantir mercados pioneiros para novos produtos caracterizados por alto grau de inovação e pesquisa. Em nova análise do tema, chama-se a atenção para o relatório *Creating an Innovative Europe*, decorrente de encontro de líderes europeus, em 2006 (Squeff, 2014).

Trazendo a discussão para o contexto brasileiro, o tema pode ser visualizado no escopo da política de contratações com MPEs do Simples Nacional. Por meio da Lei Complementar n. 123 (2006) – que foi regulamentada, na esfera federal, pelo Decreto n. 6.204 (2007), atualmente, revogado pelo Decreto n. 8.538 (2015), o legislador instituiu uma série de benefícios para fomentar a contratação de MPEs nas compras de bens e serviços realizadas pelos poderes públicos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Evidencia-se, portanto, no ano de 2007, o nascedouro de uma das principais manifestações de

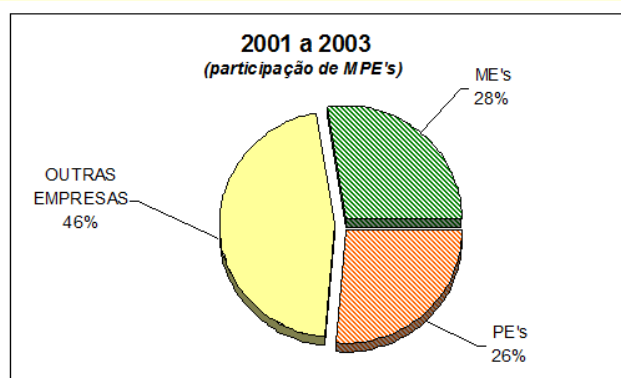
uso do poder de compra do Estado em território nacional, a qual completou, em 2017, uma década de experimentação, com resultados bastante expressivos.

De fato, em pesquisa junto ao Painel de Compras do Governo Federal, constata-se que, ao longo de 2015 a 2017, 70,52% dos contratos firmados pelos órgãos que compõem o Sistema de Serviços Gerais da Administração Federal (SISG) foram celebrados com microempresas e empresas de pequeno porte (Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, 2018b). Em termos de gasto público, ao longo desse triênio, o “valor total de contratos para ME/EPP” foi de R\$ 26.476.772.180,10 (Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, 2018c).

A relevância desses números se acentua quando são revisitados dados oficiais pretéritos à implementação da política de contratações do Simples Nacional. Os gráficos abaixo foram elaborados em 2004, para subsidiar as discussões em torno do programa que seria criado no escopo da Lei Complementar n. 123 (2006). No tocante ao volume de contratos, no período de 2001 a 2003, as MPEs constaram no pólo passivo de 54% das contratações realizadas pelo Executivo federal (Figura 1). No mesmo triênio, o gasto público com essas contratações foi de R\$ 4.879.159.456,55 (Figura 2).

**Figura 1. Quantidade de contratações celebradas (2001 – 2003)**

- ✓ **5.358.500** contratações realizadas pelo Executivo Federal
- ✓ **2.899.906 (54%)** contratações com **MPE's**.

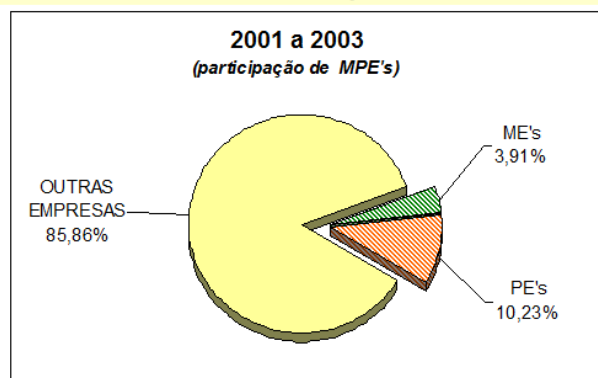


Fonte: Siasg

Fonte: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (2004).

**Figura 2. Valor das contratações celebradas (2001 – 2003)**

- ✓ R\$ 34.511.844.122,60 – Total das contratações
- ✓ R\$ 4.879.159.456,55 (14,14%) – contratação com MPE's



Fonte: Siasg

Fonte: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (2004).

A importância das contratações públicas com pequenas empresas para a economia nacional também pode ser evidenciada em publicação do Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (Sebrae), entidade privada que busca promover a competitividade e o desenvolvimento sustentável de tais empreendimentos. Conforme noticiado, as MPEs vêm crescendo progressivamente, sendo que “[...] o número de Microempresas (ME) no país saiu de 4,1 milhões, em 2009, para 5,15 milhões, em 2012, representando crescimento de 25,2% no período. No tocante às Empresas de Pequeno Porte, em 2009, somavam 660 mil. Em 2012, totalizaram 945 mil, com elevação de 43,1%, superando a taxa de crescimento das Médias e Grandes Empresas (MGE), de 31,2%” (Sebrae, 2014, p. 9).

Não só porque a política em relevo perpassa uma década de experimentação (com aportes significativos de recursos públicos), acredita-se que a verificação do desempenho das compras governamentais realizadas em seu contexto é oportuna no momento em que as políticas públicas (em dimensão internacional, como aponta a literatura) vêm utilizando, cada vez mais, o *public procurement* para induzir desenvolvimento econômico, inovação e vantagens competitivas para determinados setores da economia (Squeff, 2014).

Nesse cenário, entende-se que o uso inadequado deste instrumento poderia ter por consequência, para a Administração contratante, a concretização de compras governamentais antieconômicas e pouco eficazes à prestação dos serviços públicos à sociedade. Tais questões carecem de ser incorporadas ao debate em torno da sustentabilidade deste tipo de política



pública ou, até mesmo, da proposição de reformas tendentes ao aperfeiçoamento do modelo atual previsto na legislação do Simples Nacional. Assim, espera-se que a presente dissertação possa contribuir para as discussões teóricas e empíricas em torno da formulação de políticas públicas baseadas na demanda estatal e, principalmente, da avaliação do desempenho das compras aí inseridas para o suprimento da Administração Pública.

De outra parte, a literatura tem vislumbrado uma relação positiva entre gestão de desempenho e aprendizagem organizacional (Howlett *et al.*, 2013). Nesse viés, esforços de avaliação de performance são vistos como propulsores de geração de conhecimento para o incremento contínuo de futuros processos de compras, retroalimentando o ciclo de planejamento, de execução, de monitoramento e de avaliação das contratações. Isto é, a produção de conhecimento decorrente de um dado contexto de avaliação seria capaz de munir os responsáveis por compras de insumos acerca de potenciais riscos, desperdícios e vantagens acumuladas pelos órgãos públicos na execução diária de suas aquisições. Infere-se, assim, que os agentes governamentais podem aprender com os resultados de compras anteriores, bem como com as experiências de outros órgãos.

Do ponto de vista teórico, conforme será exposto na análise bibliométrica e no estado da arte seguintes, também se justifica o presente estudo pela pouca incidência de trabalhos científicos destinados a avaliar os efeitos práticos da formulação de políticas públicas baseadas na demanda estatal para a performance das próprias compras governamentais inseridas nesse contexto. Ainda no ponto, o levantamento da produção nacional recente sobre o tema demonstrou a carência de desenhos de pesquisa que reconheçam o caráter amplo e difuso do conceito de desempenho, o que demandaria a formulação de modelos de avaliação de compras públicas multicritérios, multiníveis e pluralistas.

### **1.5. Desempenho de compras governamentais: análise bibliométrica e estado da arte em categorias temáticas**

Para a elaboração da bibliometria e do estado da arte, foram selecionados todos os artigos publicados em períodos nacionais, cujos conteúdos guardavam pertinência com o construto “desempenho de compras governamentais”, considerando a produção acadêmica dos últimos 10 (dez) anos. As consultas foram empreendidas na base de dados *Scientific Periodicals Electronic Library (Spell)* e no Portal de Periódicos da Capes, lembrando que essa



última congrega informações de outras 126 (cento e vinte e seis) bases de referência. Em ambos os casos, foram aplicadas as seguintes combinações de palavras-chave, submetidas a todos os campos de busca: “compras governamentais” ou “compras públicas” e “desempenho”. Por almejar a produção nacional, a coleta adotou somente a busca em língua portuguesa.

As consultas apontaram, inicialmente, um total de 74 (setenta e quatro) artigos, sendo 3 (três) deles oriundos da base *Spell* e os demais das bases de dados do Portal de Periódicos da Capes. Para refinar a seleção, foram excluídos os trabalhos repetidos e aqueles cujos resumos indicaram falta de aderência temática com a pesquisa. Ao final, restaram 25 (vinte e cinco) artigos para a análise bibliométrica e elaboração do estado da arte, os quais representam toda a produção nacional sobre a temática publicada nos últimos 10 (dez) anos.

Segundo Zupic e Carter (2014), a análise bibliométrica se apresenta como uma forma alternativa de mapeamento da ciência, a partir da utilização de métodos quantitativos para averiguar a relação existente entre disciplinas, campos e especialidades, o que reduziria o viés subjetivo do tradicional processo de revisão da literatura. El-Maamiry e Abid Ghauri (2013) acrescentam que a bibliometria congrega um conjunto de métodos para analisar textos e informações, comumente através da análise de citações e da análise de conteúdo. Para esses autores, o método pode ser aplicado em distintos campos, viabilizando a expansão dos meios de exame da literatura científica. Nesse escopo, os estudos representativos da produção nacional alinhada às palavras-chave especificadas foram classificados conforme as variáveis, as categorias e os resultados (quantidade de artigos) apresentados na Tabela 1.

**Tabela 1. Variáveis, categorias e resultados da análise bibliométrica**

<b>Variáveis Demográficas</b>	<b>Categorias</b>	<b>Quantidade de artigos</b>
Ano de Publicação do Artigo	Verificado no artigo	(2007 a 2017)
Escopo do Estudo	1 = profissional/aplicado	24
	2 = acadêmico/básico	01
Esfera de Aplicação do Estudo	1 = pública	21
	2 = privada	04
	6 = não se aplica	00
<b>Variáveis Metodológicas</b>	<b>Categorias</b>	<b>Quantidade de artigos</b>
Natureza da Pesquisa	1 = teórico	01
	2 = empírico	24
Delineamento	1 = descritivo	21



	2 = correlacional	03
	3 = explicativo-causal (experimental)	00
	6 = não se aplica	01
Natureza dos Dados	1 = qualitativa	11
	2 = quantitativa	09
	3 = quali / quanti	04
	6 = não se aplica	01
Método	1 = levantamento ( <i>survey</i> )	03
	2 = estudo de caso	18
	3 = pesquisa bibliográfica	04
	4 = experimento	00
	6 = não se aplica	00
Recorte Temporal	1 = longitudinal	11
	2 = transversal	13
	6 = não se aplica	01
Amostragem	1 = censitária	01
	2 = probabilística	02
	3 = não-probabilística	21
	6 = não se aplica	01
<hr/>		
<b>Variáveis Teóricas</b>	<b>Categorias</b>	<b>Quantidade de artigos</b>
T 1 - Discute temas relacionados ao desempenho de compras governamentais?	1 = sim	12
	2 = não	13
T 2 - Adota modelo multicritério para avaliar o desempenho de compras governamentais?	1 = sim	01
	2 = não	11
	3 = não se aplica	13
T 3 - Aborda o uso do poder de compra do Estado?	1 = sim	13
	2 = não	12
T 4 - Em qual área aborda o uso do poder de compra do Estado?	1 = MPEs	02
	2 = inovação	05
	3 = sustentabilidade ambiental	06
	4 = desenvolvimento econômico local	00
	5 = outros	00
	6 = não se aplica	12

Fonte: Elaborada pela autora a partir dos dados da bibliometria.

Como se vê, em relação a cada artigo pesquisado, foram levantadas informações sobre ano de publicação, autores, natureza da pesquisa (teórica ou empírica), delineamento (descritivo ou correlacional), abordagem empírica (qualitativos ou quantitativos), métodos de pesquisa e aspectos teóricos. A partir da proposta de pesquisa desenvolvida em cada artigo,





desenvolveu-se categorização própria, apresentada adiante. Para a análise das variáveis, empregou-se estatística descritiva e, para a classificação dos estudos em categorias, aplicou-se análise de conteúdo aos objetivos de pesquisa extraídos de cada artigo (Flick, 2004).

Os resultados dão conta que os trabalhos coletados são predominantemente empíricos (24 artigos), o que evidencia que problemáticas ligadas ao “desempenho de compras governamentais” e ao “uso do poder de compra do Estado” não se resumem ao campo das teorias, fazendo parte da realidade prática de organizações envolvidas em contratações públicas. Nesses casos, realizou-se majoritariamente estudos de casos (18 artigos), para a elaboração de pesquisas descritivas (21 artigos). Em relação à natureza dos dados, observa-se uma alternância entre trabalhos de abordagem qualitativa (11 artigos), quantitativa (9 artigos) e mista (5 artigos).

A partir das variáveis teóricas da Tabela 1 e considerando a afinidade temática entre os estudos, foram constituídas 3 (três) categorias temáticas resultantes de análise de conteúdo dos resumos dos artigos. Essas categorias, retratadas na Tabela 2, foram utilizadas como base para a revisão da literatura e para a elaboração do estado da arte da produção nacional.

**Tabela 2. Categorias temáticas no estado da arte**

<b>Categorias</b>	<b>Quantidade</b>	<b>Porcentagem</b>
2. Temas relacionados ao desempenho de compras governamentais	11	44%
3. Uso de modelo multicritério para a avaliação do desempenho de compras públicas	01	04%
4. Uso do poder de compra do Estado	13	52%
<b>Total de artigos</b>	<b>25</b>	<b>100%</b>

Fonte: Elaborada pela autora a partir dos dados da bibliometria.

### **1.5.1. *Temas relacionados ao desempenho de compras governamentais***

Esta categoria reúne artigos que propuseram discussões sobre temas relacionados ao construto “desempenho de compras governamentais”, sem que tenha havido, contudo, a adoção de modelo multicritério de avaliação de performance em estudo empírico. Isto é, congrega trabalhos que abordaram questões ligadas aos resultados das compras para a própria Administração contratante, sendo que, nos casos em que o desempenho de compras foi objeto



de avaliação, isso foi feito a partir de critérios isolados (tais como preço, qualidade dos produtos e modalidade de contratação).

Mais que uma opção de pesquisa generalizada no campo, a elevada incidência desses artigos (44% da produção nacional recente) revela a opção frequente por desenhos de pesquisa reducionistas quanto ao fenômeno que, por natureza, é sabidamente complexo e que exige avaliação por parâmetros bidimensionais (a exemplo das dimensões de satisfação do usuário e qualidade do processo de compras) e multicritérios (por exemplo, com observação das variáveis integridade, uniformidade, transparência, *accountability* e competição) (Schooner *et al.*, 2008). Na sequência, apresentam-se os trabalhos que compõem a categoria em comento.

Faria, Ferreira, Santos e Silveira (2010) averiguaram os fatores determinantes da variação dos preços de produtos comprados via pregão eletrônico. Para tanto, realizou-se pesquisa empírica e análises estatísticas correlacionais. Resultados evidenciaram que as variáveis “número de fornecedores”, “especificidade dos ativos”, “quantidade” e “frequência das transações” possuem um poder de explicação conjunta de 67,4% das variações dos preços.

Medeiros, Santos, Denardim e Abbade (2014) avaliaram a qualidade de produtos e de serviços adquiridos em licitações do tipo menor preço, a partir de estudo de caso em uma Câmara de Vereadores no Rio Grande do Sul. Realizou-se análise documental, observação *in loco* e aplicação de questionários, para averiguar a percepção dos funcionários do órgão em relação à qualidade dos produtos e serviços contratados. Apurou-se que o nível de qualidade dos produtos é considerado satisfatório, a despeito de serem reconhecidos como inferiores em relação aos adquiridos por meio de licitações não pautadas pelo critério de menor preço.

Jorge, Avellar, Melo, Pigatto e Batista (2010) mensuraram a relevância relativa do uso de diversas modalidades de compras nas despesas de um instituto público, com vistas a identificar indicadores próprios para quantificar o efeito do aperfeiçoamento dessas atividades-meio. Realizou-se pesquisa empírica, a partir de estudo de caso no Instituto de Pesquisa Clínica Evandro Chagas (Ipec) da Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz), no período 2004 a 2007. Apontou-se que a promoção da efetividade em custo das atividades de compras gerou resultados práticos positivos em relação à ampliação da concorrência nas licitações.

Tridapalli, Fernandes e Machado (2011) desenvolvem um modelo teórico operacional (MTO) de gestão da cadeia de suprimento para o poder público (GCSSP), a partir dos processos de compras e com base em técnicas de tecnologia da informação, gestão de



processos e comércio eletrônico. Realizou-se estudo empírico e descritivo, a partir de entrevistas estruturadas com atores envolvidos nas contratações dos 26 (vinte e seis) estados brasileiros e unidades de Governo Federal, para verificar os estágios de evolução de seus sistemas de compras e de gestão de suprimentos, nos anos de 2006 e 2007. Apontou-se que 96% das unidades pesquisadas possuem capacidade de melhoria, por estarem abaixo do estágio de transformação.

Borges, Walter e Santos (2016) averiguaram as possíveis melhorias nos processos de compras públicas de bens, a partir do uso do pregão presencial com registro de preço. Realizou-se pesquisa bibliográfica, investigação documental e estudo de caso no Tribunal Regional Eleitoral do Estado da Paraíba. Apontou-se que o processo estudado é caracterizado por empecilhos burocráticos, que retardam seu fluxo em razão da excessiva concentração de atividades em unidades superiores da organização.

Santos, Fank e Varela (2012) avaliaram os níveis, os determinantes e a evolução dos estoques públicos das prefeituras das capitais da Região Sul do Brasil. Realizou-se pesquisa descritiva e de abordagem quantitativa. Os resultados evidenciaram a ocorrência de problemas relacionados à falta de estoques nos almoxarifados das prefeituras, possivelmente gerados pela ausência de planejamento e de estratégia na administração dos estoques públicos.

Freitas e Maldonado (2013) perquiriram formas de se obter redução de custos nas contratações de serviços contínuos, bem como os prováveis efeitos dessa redução para as organizações contratantes e para os prestadores de serviços terceirizados. Realizou-se estudo exploratório, a partir de pesquisa bibliográfica nas produções científica, normativa e documental correlatas. Conclui-se que, apesar dos aperfeiçoamentos ainda possíveis, o uso do pregão eletrônico nas contratações de serviços contínuos, com dedicação exclusiva de mão de obra, representa uma notável inovação na Administração federal brasileira, resultando em maior agilidade e transparência dos procedimentos, ampliação da competitividade, diminuição de custos e da possibilidade de formação de conluíus e cartéis.

Faria, Ferreira e Gonçalves (2013) averiguaram os fatores de potenciais riscos advindos do uso do pregão eletrônico, com base na teoria dos custos de transação. Empreendeu-se pesquisa exploratória e descritiva, de abordagem quantitativa, com vistas a classificar as empresas fornecedoras da União, conforme o grau de risco verificado em seus contratos de fornecimento. Evidenciou-se que os órgãos públicos ainda precisam desenvolver mecanismos para mitigar atitudes oportunistas.



Vaz e Lotta (2011) identificaram e sistematizaram os componentes logísticos da gestão de políticas públicas, partindo da premissa de que as decisões logísticas seriam cruciais em discussões sobre a melhoria do Estado e dos serviços públicos. Realizou-se estudo teórico-conceitual e pesquisa empírica, com base em sítios eletrônicos de órgãos públicos, relatórios gerenciais e na própria experiência pessoal dos pesquisadores. Concluiu-se que as decisões logísticas são capazes de efetivamente impactar na efetividade das ações governamentais, devendo ser consideradas nos processos de reforma da gestão pública.

Dias, Matias-Pereira, Farias e Pamplona (2013) investigaram os fatores de desperdício (ativo e passivo), associados às irregularidades na gestão de recursos municipais repassados pela União para a área da saúde, considerando, entre outros, os gastos com compras públicas. Realizou-se pesquisa empírica, a partir dos relatórios das auditorias empreendidas pela Controladoria-Geral da União (CGU) no ano de 2010, em 102 (cento e dois) municípios fiscalizados. Os resultados não evidenciaram nível adequado de significância para o desperdício ativo, sendo que, para o desperdício passivo, foram apurados os seguintes fatores: a) inadequabilidade administrativa; b) fraca fiscalização; e c) baixo nível de *compliance*.

Ensslin, Ensslin, Nishiyama e Chaves (2014) realizaram o levantamento e a análise bibliométrica de artigos publicados em periódicos científicos a partir de 2000, sobre o tema “Compra governamental sob a ótica da avaliação de desempenho”. Realizou-se pesquisa exploratória e descritiva, a partir do método conhecido como *Knowledge Development – Constructivist (ProKnow-C)*. Os resultados permitiram identificar os principais periódicos, artigos, autores e palavras-chave alinhados ao tema, considerando os critérios estabelecidos pelos pesquisadores.

### **1.5.2. *Uso de modelo multicritério para a avaliação do desempenho de compras públicas***

A presente categoria é composta por apenas 1 (um) estudo, que empregou uma estrutura de avaliação multicritério para a verificação empírica da performance de compras públicas (portanto, assinalando “sim” para as variáveis teóricas 1 e 2 da bibliometria, retratadas na Tabela 1). Embora possa parecer questionável a categorização de um estado da arte que se apoie em um único artigo, entende-se necessária a sua manutenção por se tratar da



categoria para a qual se espera migração, nos próximos anos, de grande parte da literatura a ser desenvolvida sobre desempenho de compras governamentais.

Até o momento, compõe a categoria o trabalho de Nishiyama, Lima, Ensslin e Chaves, (2017), que empregaram um modelo multicritério para avaliar o desempenho dos processos de compras do Biotério Central da Universidade Federal de Santa Catarina, a partir da percepção da diretora do departamento de suprimentos da organização. Realizou-se pesquisa exploratória, de abordagem quali-quantitativa, baseada em um estudo de caso. Para a avaliação de desempenho proposta, foi empregada a chamada metodologia Multicritério de Apoio à Decisão Construtivista (MCDA-C), que, conforme os pesquisadores, apresenta-se como uma ramificação da MCDA tradicional para apoiar os decisores em ambientes complexos, conflituosos e imprecisos.

A referida metodologia é composta por 3 (três) fases (estruturação, avaliação e recomendações) e considera que a identificação, a organização e a mensuração dos elementos relevantes para a realização de avaliações de desempenho devem advir da perspectiva do próprio decisor (ou seja, de seus valores e preferências), de modo a expressar o que é significativo para ele no contexto analisado (Nishiyama *et al.*, 2017)

Cabe acrescentar que a metodologia adotada já foi empregada em cenários distintos, a exemplo dos seguintes: a) Azevedo, Ensslin, Oliveira Lacerda, França, González, Jungles e Ensslin (2011) avaliaram a performance do processo de orçamento de uma obra de construção civil; b) Bortoluzzi, Ensslin, Lyrio e Ensslin (2010) empregaram a MCDA-C na avaliação de desempenho econômico-financeiro para apoiar decisões de investimentos em empresas de capital aberto; e c) Ensslin, Ensslin, Rocha, Marafom e Medaglia (2013) utilizaram o modelo no processo de avaliação de fornecedores de equipamentos mecânicos de uma empresa de engenharia.

### **1.5.3. *Uso do poder de compra do Estado***

Esta categoria inclui artigos que abordaram o uso das compras governamentais como ferramenta estratégica de formulação de políticas públicas baseada na demanda estatal (Rauen, 2017). Tendo em vista que o construto que se pretende descrever é o “desempenho de compras governamentais”, sendo o uso poder de compra um dos temas que problematizam a



pesquisa; nesta categoria, serão apresentadas informações mais contextuais sobre os trabalhos coletados. O Quadro 1 congrega o portfólio bibliográfico da presente categoria.

**Quadro 1. Artigos do portfólio bibliográfico da categoria temática 3**

<b>Autoria</b>	<b>Título</b>	<b>Ano</b>
Lima, D. H.; Vargas, E. R.	Estudos internacionais sobre inovação no setor público: como a teoria da inovação em serviços pode contribuir?	2012
Oliveira, M. F., da Silva, J. F. e da Motta, L. F. J.	A vantagem competitiva das nações e a vantagem competitiva das empresas: o que importa na localização?	2012
Moreira, M. F., e de Vargas, E. R.	Compras para a inovação: casos de inovações induzidas por clientes públicos.	2012 <sup>a</sup>
Moreira, M. F., e de Vargas, E. R.	Quando o Governo é o mercado: compras governamentais e inovação em serviços de <i>software</i> .	2012 <sup>b</sup>
Alvarenga, R. A. M.; Matos, F. R. N.; Machado, D. Q.; Sobreira, M. C. e Matos, L. B. S.	Arranjo Produtivo Local e desenvolvimento sustentável: uma relação sinérgica no Município de Marco – Ceará	2013
Alencastro, M. A. C., da Silva, E. V., e Lopes, A. M. D. Á.	Contratações sustentáveis na administração pública brasileira: a experiência do Poder Executivo federal.	2014
Castro, J. K.	Licitações sustentáveis: um estudo em instituições federais de ensino superior na região sul do Brasil.	2014
Ferreira, V. R. S.; Najberg, E.; Ferreira, C. B.; Barbosa, N. B. E Corges, C.	Inovação em serviços de saúde no Brasil: análise dos casos premiados no Concurso de Inovação na Administração Pública Federal.	2014
Cabral, S., Reis, P. R. C. e Sampaio, A. H.	Determinantes da participação e sucesso das micro e pequenas empresas em compras públicas: uma análise empírica.	2015
Oliveira, B. C. S., e Luzio dos Santos, L. M.	Compras públicas como política para o desenvolvimento sustentável.	2015
Lopes, R. G., e Moura, L.	Responsabilidade Socioambiental: Uma Análise do Projeto “Campus Verde-Gestão Ambiental do IFRN”.	2015
Araújo, G. C., e Teixeira, C. E.	Operacionalização das compras públicas sustentáveis na secretaria de administração penitenciária do estado de São Paulo.	2016
Barboza, R. A. B., Fonseca, S. A., e Ramalheiro, G. C. F.	O papel das políticas públicas para potencializar a inovação em pequenas empresas de base tradicional.	2017

Fonte: Elaborado pela autora a partir dos dados da bibliometria.

No escopo dos estudos que investigam o uso do poder de compra estatal, a Tabela 3 evidencia a aplicação do tema em distintas áreas temáticas de políticas públicas, consoante o levantamento feito a partir da variável teórica 4 da bibliometria.

**Tabela 3. Distribuição das áreas temáticas de uso do poder de compra**

Áreas temáticas	Número de artigos	Porcentagem de artigos
MPEs	02	14,29 %
Inovação	05	35,71 %
Sustentabilidade ambiental	06	42,86 %
Desenvolvimento econômico local	00	00,00 %
Outros	00	00,00 %
<b>Total</b>	<b>13</b>	<b>100,00 %</b>

Fonte: Elaborada pela autora a partir dos dados da bibliometria.

A distribuição dos estudos entre as áreas elencadas na coluna 1 confirma as discussões teóricas que serão cunhadas no referencial teórico desta dissertação, quanto à possibilidade de aplicação prática do uso do poder de compra do Estado para fomentar padrões desejáveis de conduta em distintos campos de políticas públicas. Ademais, dos 13 (treze) artigos que integram a presente categoria, 12 (doze) discutiram o tema a partir de pesquisas empíricas, baseadas em estudos de casos de políticas públicas já implementadas ou em execução por órgãos e entidades das diversas esferas da federação, como se vê na Figura 3.

**Figura 3. Gráfico da natureza da pesquisa**



Fonte: Elaborada pela autora a partir dos dados da bibliometria.

Ainda conforme os resultados da Tabela 3, no contexto brasileiro, a literatura tem demonstrado maior interesse pelas ditas “compras públicas sustentáveis” (6 artigos) e pelas



“compras governamentais para a inovação” (5 artigos), sendo que as políticas de indução do acesso ao mercado pelas MPEs foram tratadas em apenas 2 artigos.

No escopo das MPEs, Barboza *et al.* (2017) realizaram estudos de casos, a partir de 2 (dois) programas de apoio à inovação em pequenas empresas de base tradicional: a) as incubadoras de empresas, com foco na Incubadora de Empresas de Araraquara, em São Paulo; e b) o Serviço Brasileiro de Respostas Técnicas (SBRT), com foco no Serviço Integrado de Respostas Técnicas (SIRT) da Universidade Estadual Paulista (UNESP/Araraquara). Já Cabral *et al.* (2015) investigaram os indutores da participação e do sucesso de MPEs em compras públicas, a partir do exame das alterações legislativas que beneficiaram o segmento, caso em que foram destacadas, entre outras, as disposições da Lei n. 8.666 (1993) e da legislação do Simples Nacional.

#### **1.5.4. *Discussão dos resultados e formulação de uma agenda de pesquisa***

A bibliometria e o estado da arte desenvolvidos procuraram esgotar a produção acadêmica nacional subjacente ao tema “desempenho de compras governamentais”. A partir das palavras-chave combinadas para a coleta dos artigos, as bases de dados indicaram tanto estudos que, de fato, analisaram aspectos relacionados ao construto em relevo (48% dos artigos, divididos nas categorias 1 e 2 da Tabela 2), quanto pesquisas que analisaram, de forma lateral, o fenômeno do desempenho para fins da avaliação de políticas públicas e/ou de organizações (públicas e privadas) inseridas no contexto de uso do poder de compra estatal (52% dos artigos, listados na categoria 3).

Nesse segundo cenário, o desempenho das próprias compras governamentais, considerando seus impactos econômicos, financeiros e administrativos para o Estado contratante, não foi foco de interesse dos pesquisadores, mas sim a performance da política estudada, em termos de estimular comportamentos desejados para seu o público-alvo (por exemplo, a sua capacidade de induzir inovação ou de ampliar o acesso ao mercado pelas MPEs). Ressalta-se, assim, a delimitação da lacuna de pesquisa motivadora deste estudo: a ausência de pesquisas que se dediquem a explicar de que forma se pode avaliar os efeitos do direcionamento das compras governamentais a setores específicos sobre o montante de contratações públicas no Brasil.





Por sua vez, no primeiro cenário, conforme também indicado na Tabela 2, apenas 1 (um) trabalho empregou um modelo multicritério para a avaliação empírica do desempenho das aquisições realizadas por determinada instituição (categoria 2). Todavia, Nishiyama *et al.* (2017) aplicaram uma metodologia genérica de apoio à tomada de decisão ao caso das compras (e que também vem sendo adotada em outros contextos), não se tratando de uma pesquisa propriamente voltada à descrição das dimensões (teóricas e práticas) e das variáveis associadas ao construto “desempenho de compras governamentais”.

Quanto aos outros 11 (onze) artigos que abordaram temas relacionados ao desempenho de compras (categoria 1), de um modo geral, as discussões giraram em torno de questões ligadas aos preços/custos, à qualidade dos produtos adquiridos ou às decisões logísticas tomadas pelos gestores. Por fim, vale anotar que, no escopo destas categorias 1 e 2, o desempenho não foi avaliado no contexto da utilização das compras governamentais como instrumentos de políticas públicas, tal como intentado nesta dissertação.

Assim, a realização do estado da arte da produção nacional identificou a existência de duas lacunas de pesquisa a compor a agenda de pesquisa coletiva para o campo: a) a proposição de estudos para perquirir as diversas dimensões e variáveis que podem influenciar o “desempenho de compras governamentais”, considerando que a avaliação do construto (amplo e difuso) parece demandar uma estrutura de análise multicritério e pluralista; e b) a verificação dos efeitos práticos das compras para a própria Administração Pública contratante, nos casos em que se discute a performance de políticas públicas baseadas na demanda estatal.

No desenvolvimento da presente pesquisa, buscou-se promover algumas contribuições teóricas e empíricas tendentes à mitigação da lacuna destacada na letra “a”, o que foi feito no escopo da política pública federal de contratações diferenciadas com MPEs, prevista na legislação do Simples Nacional.

No que segue, primeiramente, será exposto o referencial teórico que fundamentou o estudo, subdividido em considerações sobre as compras governamentais, com suas distintas manifestações e usos, e sobre desempenho no setor público. O capítulo 3 trata do método da pesquisa, do tipo descritiva e exploratória e de abordagem qualitativa. Em sequência, o capítulo 4 contempla a análise das evidências coletadas em campo, a partir de categorias de análise *a priori* e *a posteriori* e, por fim, o capítulo 5 traz as conclusões e recomendações do trabalho.



## 2. REFERENCIAL TEÓRICO

Ao longo deste capítulo, são apresentadas formulações teóricas sobre os fenômenos e os objetos associados ao construto “desempenho de compras governamentais”, no contexto em que se insere a presente pesquisa (uso do poder de compra governamental como instrumento de política pública). Em um primeiro momento, é feita a revisão da literatura que trata da definição, das finalidades e dos distintos usos das compras governamentais. Considerando o cenário em que o tema é proposto, entende-se necessário averiguar, paralelamente, algumas considerações teóricas sobre as origens, os conceitos e a operacionalização das políticas públicas, assim como apresentar os aspectos normativos daquela que contextualiza esta dissertação (a política pública de contratações diferenciadas com MPEs do Simples Nacional).

Em seguida, passa-se a levantar a literatura – nacional e internacional – sobre as definições e as especificidades do desempenho no campo das organizações públicas, a proposição de modelos multicritérios de avaliação de performance e a correlata identificação de dimensões e de variáveis associadas ao desempenho de compras governamentais.

### 2.1. COMPRAS GOVERNAMENTAIS

#### 2.1.1. *Definição do fenômeno e finalidades*

Ensslin *et al.* (2014) pontuam que a atividade de compras ou de suprimentos se relaciona com a capacidade de gestão de insumos para a consecução de objetivos organizacionais, estando presente em todas as organizações, desde a compra de matéria prima até a aquisição de produtos acabados. No setor público, segundo estudos do Ipea, as compras públicas podem ser definidas como “o processo por meio do qual o governo busca obter serviços, materiais e equipamentos necessários ao seu funcionamento, em conformidade com as leis e normas em vigor” (Squeff, 2014, p. 7).

Para além de suas finalidades ordinárias (de suprimento dos insumos necessários ao funcionamento do aparelho administrativo estatal), em tempos recentes, a literatura tem



reconhecido novos propósitos das compras governamentais, associados à formulação e à implementação de políticas públicas em diversas áreas (Flynn & Davis, 2014), conforme será discutido na subseção seguinte.

Considerando a ampla regulamentação das compras governamentais nas regras de direito público (não havendo, portanto, espaço para uma atuação dos gestores à margem dos limites da lei, conforme adverte Di Pietro (2012)), revela-se frutífero averiguar o tema também no escopo da literatura jurídica.

Nesse contexto, verifica-se diferenciação entre os termos “compras”, “licitação” e “contratação”, os quais, não raras vezes, são empregados de forma indistinta. Para os fins da Lei n. 8.666 (1993), considera-se compra as aquisições remuneradas de bens para fornecimento de uma só vez ou parceladamente (art. 6º, inciso III). Justen Filho (2012) esclarece que essa operação corresponde ao instrumento pelo qual a Administração Pública adquire, de forma definitiva, o domínio de determinado bem, por meio da formalização de um contrato bilateral.

Em sequência, Carvalho Filho (2012, p. 236) conceitua a licitação como o “procedimento administrativo vinculado por meio do qual os entes da Administração Pública e aqueles por ela controlados selecionam a melhor proposta entre as oferecidas pelos vários interessados, com dois objetos – a celebração de contrato, ou a obtenção do melhor trabalho técnico, artístico ou científico”. Nos termos do art. 1º da Lei n. 8.666 (1993), as licitações e os contratos administrativos são pertinentes a obras, serviços (inclusive de publicidade), compras, alienações e locações, no âmbito de todos os Poderes Públicos.

Finalizado o procedimento de seleção, passa-se à adjudicação do objeto contratual e à homologação do resultado final da licitação, conforme previsto no art. 38, inciso VII, da Lei n. 8.666 (1993). Somente em fase posterior, será celebrado o contrato administrativo (ou não), considerando que a contratação em geral configura-se como atividade administrativa discricionária, cuja realização depende da avaliação de critérios de conveniência e oportunidade exclusivos da Administração Pública (Carvalho Filho, 2012).

Assim, em território jurídico, a licitação e a contratação seriam procedimentos ou atividades administrativas por meio das quais a Administração, de forma obrigatória e ressalvadas as hipóteses legais de contratação direta, realiza as suas compras públicas de bens (considerando que as contratações de obras, serviços, alienações e locações estão, no âmbito da Lei n. 8.666 (1993), excluídas do conceito específico de compra). Contudo, tendo em vista



o campo e os objetivos da presente pesquisa, não se mostra necessário distinguir a compra pública/governamental (fim) de seus respectivos procedimentos de licitação e de contratação (meios), de modo que será adotado, para tratar do conjunto de fenômenos, as expressões “compras públicas” ou “compras governamentais”, em cujo escopo inserem-se tanto contratações relacionadas a bens quanto a serviços.

### **2.1.2. Compras governamentais como instrumentos de políticas públicas**

#### **2.1.2.1. Políticas públicas: origens, conceito(s) e operacionalização**

Ao abordar o campo das políticas públicas sob a perspectiva da evolução das ciências administrativas, Saravia (2006) pontua que, ao longo dos anos, a análise das realidades estatais foi desenvolvida a partir de distintas alternativas ou enfoques metodológicos. Segundo o autor, da segunda metade do século XIX até a Segunda Guerra Mundial, prevaleceu uma abordagem jurídica dos fenômenos estatais, sendo que a visão propriamente dita das ciências administrativas ou organizacionais despontou nos Estados Unidos, no começo do século XX, de onde se alastrou, a partir dos anos 60, prevalecendo atualmente.

Diferentemente da tradição europeia, na qual o estudo das políticas públicas foi elaborado com base na análise do papel do Estado e de suas instituições, Souza (2006) salienta que, nos EUA, a disciplina desenvolveu-se não como um desdobramento dessas bases teóricas, mas sim com um olhar direto para a produção e/ou ação dos governos. No mesmo sentido, Gonçalves (2006) observa que, para o analista das políticas públicas, o Estado não deve ser tomado como uma “entidade global” passível de um tratamento específico. O objeto de estudo, nesse caso, dirige-se à ação estatal, pelo que seria possível apontar uma das maiores contribuições desse tipo de análise: o seu potencial em colocar em evidência os diversos e dinâmicos contatos que o Estado mantém com o seu ambiente (Gonçalves, 2006).

Dessa forma, os estudos em matéria de políticas públicas seriam pautados na análise do *modus operandi* do aparelho administrativo estatal, com enfoque na compreensão das características das agências públicas incumbidas da consecução de políticas públicas, de seus atores, dos mecanismos, critérios e estilos decisórios das instituições responsáveis por “fazer” políticas, das interrelações entre essas variáveis (agências e atores) e de variáveis exógenas que influenciam o processo (Viana, 1996).



Para tanto, Howlett *et al.* (2013, p. 37) destacam a existência de distintas abordagens multiníveis e multidisciplinares para o estudo da política pública (*policy studies*), produzidas em campos diversos (tais como geografia, história, economia, sociologia e ciência política):

[...] Essas teorias podem ser diferenciadas de acordo com a *unidade de análise* básica que elas usam em suas pesquisas. A teoria do *public choice*, por exemplo, enfoca o comportamento de micronível dos indivíduos. A teoria de *grupo* ou *classe* observa a interação dos interesses organizados que muitas vezes agem como mediadores dos interesses entre os indivíduos e o Estado. E, com adoção da perspectiva mais abrangente sobre como as pessoas produzem política, a *análise institucional* olha para a estrutura dos arranjos políticos e econômicos, desde a forma como a indústria e as finanças operam, até os papéis respectivos da burocracia, dos legisladores e dos judiciários no processo político.

Passando à conceituação do fenômeno, Lahera (2006) ressalta que a compreensão do conceito de política pública (*policy*) exige uma primeira diferenciação em relação à política (*politic*). Para o autor, tratam-se de entidades diferentes, mas que se influenciam reciprocamente e que são operacionalizadas no âmbito do sistema político. A política e as políticas públicas estão associadas com o poder social, entretanto, a primeira é um conceito mais amplo, relativo ao poder em geral, enquanto que a política pública corresponde às soluções específicas para lidar com assuntos públicos (Lahera, 2006).

Souza (2006) salienta que não existe uma definição unívoca ou melhor para o que seja a política pública. Contudo, em sua leitura, o fenômeno pode ser definido “como o campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, ‘colocar o governo em ação’ e/ou analisar essa ação (variável independente) e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações (variável dependente)” (Souza, 2006, p. 26).

Aliada à ideia de identificação de problemas e de aplicação de soluções, para Howlett, Ramesh e Perl (2013), a *policy-making* volta-se fundamentalmente à atuação de atores cercados por restrições, que buscam compatibilizar objetivos políticos (*policy goals*) com meios políticos (*policy means*), no desenvolvimento de um processo de “resolução aplicada de problemas”. Nesse processo de compatibilização entre objetivos e meios, são apontadas duas dimensões: a) técnica, que se destina a levantar a relação ótima entre objetivos e instrumentos, considerando que certos instrumentos são mais propícios que outros para mitigar os problemas; e b) política, uma vez que nem todos os atores de políticas públicas compartilham a mesma visão sobre o que constitui um problema político (*policy problem*), tampouco uma solução adequada (Howlett *et al.*, 2013).



Recorrendo aos autores clássicos, Lynn (1980) anota que a política pública trata de um conjunto de ações do governo que irão produzir efeitos próprios. Peters (1986) salienta que as políticas públicas são a soma das atividades governamentais, realizadas diretamente ou por delegação, e que influenciam a vida dos cidadãos. Para Dye (1984), o fenômeno nada mais é do que aquilo que o governo opta por fazer ou não fazer. Por último, Laswell (1950) apresenta sua definição de política pública em forma indagação sobre quem recebe o quê, quando e como.

Após analisar as definições clássicas, assim como Souza (2006), Birkland (2005) reconhece a dificuldade de se chegar a um consenso sobre o conceito de política pública. Todavia, para o autor, todas as variantes das definições sugerem que a atividade de fazer política pública é pública, e que ela afeta uma maior variedade de pessoas e de interesses do que as decisões privadas, sendo esta a razão pela qual o governo e suas políticas são algumas vezes controversas, frustrantes e, ao mesmo tempo, muito relevantes.

Em busca de uma conceituação jurídica, Bucci (2006a) aponta duas alternativas para o tratamento a ser dado às políticas públicas em direito. Se, de um lado, o fenômeno poderia ser considerado uma categoria nova, de outro, seria possível defini-lo a partir da reorganização ou de uma nova sistematização de categorias já consagradas na linguagem jurídica tradicional (Bucci, 2006a). Nesse segundo caso, a autora preconiza uma verdadeira abertura interdisciplinar do direito para a interação com fenômenos atinentes à política, à economia e à dinâmica social. Por fim, a partir de 3 (três) elementos de estruturação (ação-coordenação, processo e programa), Bucci (2006b, p. 39) apresenta a seguinte definição:

Política pública é o programa de ação governamental que resulta de um processo ou conjunto de processos juridicamente regulados – processo eleitoral, processo de planejamento, processo de governo, processo orçamentário, processo legislativo, processo administrativo, processo judicial – visando coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados.

Como tipo ideal a política pública deve visar à realização de objetivos definidos, expressando a seleção de prioridades, a reserva de meios necessários à sua consecução e o intervalo de tempo em que se espera o atingimento dos resultados.

Averiguadas algumas proposições teóricas sobre o conceito de política pública, nesta pesquisa, o foco é dado à utilização do poder de compra governamental como meio (ou instrumento) para a sua realização. Nesse intuito, assim como Moreira (2009), reconhece-se factível configurar a decisão de uso das compras governamentais para determinadas



finalidades (a exemplo da indução de contratações com MPEs) como uma tomada de ação pública (Birkland, 2005), ou como uma opção sobre aquilo que o governo opta por fazer ou não fazer (Dye, 1984). Portanto, como uma política pública utilizada com o propósito de interferir em situações internas desfavoráveis, tal como o baixo desempenho de um segmento econômico específico (Moreira, 2009).

Para a compreensão do processo de política pública, tradicionalmente a literatura tem se valido do chamado “ciclo de políticas públicas” (sem embargo de outros modelos analíticos), que é composto por 7 (sete) etapas sequenciais: a) identificação do problema, na qual é verificado o distanciamento do estado atual das coisas para o estado ideal; b) formação de agenda, fase em que certos problemas são selecionados para fins da ação governamental; c) formulação de alternativas, quando se estabelecem métodos, programas, estratégias e ações para resolver o problema; d) tomada de decisão, momento em que interesses, ações e métodos são explicitados; e) implementação, etapa na qual são gerados os resultados concretos da política pública; f) avaliação, momento em que se examina a implementação e o desempenho do programa; e g) extinção, que ocorre quando o problema se soluciona, perdendo, assim, sua importância (Secchi, 2010).

Em vista do objeto desta dissertação, cabe destacar as etapas de formulação de alternativas, de implementação e de avaliação de políticas públicas. Nas duas primeiras, são realizadas, respectivamente, a escolha e o emprego dos instrumentos de políticas públicas (como é o caso das compras governamentais). Howlett *et al.* (2013) informam que a abordagem da “escolha de instrumentos” ou da “*policy design*” para a compreensão da etapa de implementação teve início com o reconhecimento de que tal fase reclama a aplicação de uma ou mais técnicas governamentais de formulação de políticas públicas, as quais dizem respeito a “[...] ferramentas políticas, instrumentos políticos ou de governo, para a resolução de problemas políticos na forma de uma composição política (*policy mix*) ou combinação de diferentes instrumentos” (Howlett *et al.*, 2013, p. 188).

Para os mesmos autores, estas ferramentas ou instrumentos de políticas públicas são os meios ou os artefatos reais que os governos elegem para implementar seus programas. Assim, na etapa de formulação, são avaliadas propostas que especificam não apenas se haverá ou não ação estatal em face de uma questão pública, mas igualmente qual será a maneira mais adequada para enfrentar o problema e implementar uma solução (Howlett *et al.*, 2013). Consoante será apresentado na subseção seguinte, as compras governamentais têm sido





elegidas, em âmbito global, como instrumentos para a operacionalização de políticas públicas em distintas áreas temáticas.

Por fim, Thoenig (2000) caracteriza a fase de avaliação como uma atividade voltada à produção e à análise de informações relevantes e pertinentes acerca da relação entre os atos públicos, seus resultados e impactos. Ao considerar a gestão de desempenho como um processo de aprendizagem, Howlett *et al.* (2013) aponta que os maiores benefícios da avaliação talvez não estejam associados aos seus resultados diretos em termos da verificação do sucesso ou do insucesso da política pública, mas, sobretudo, à dinâmica educacional que a atividade pode desencadear entre os *policy-makers* e os demais atores envolvidos nas questões públicas. Vislumbra-se, nesse contexto, que os atores envolvidos em processos de avaliação estariam conseqüentemente fazendo parte de um processo maior de *policy learning* (Howlett *et al.*, 2013).

Conforme será melhor explorado adiante, esta pesquisa volta-se ao tema medição de desempenho no setor público (e não designadamente de políticas públicas), com foco na avaliação do desempenho de processos e atividades administrativas (no caso, as compras governamentais). Ainda que a avaliação do desempenho da política pública que contextualiza o presente estudo não norteie o trabalho, certo é que, no esforço de avaliar as compras públicas, uma das dimensões da performance das contratações realizadas no modelo do Simples Nacional diz respeito à verificação dos impactos dessa política no ambiente em que opera, considerando que as aquisições com MPEs são aqui reconhecidas como verdadeiros instrumentos de políticas públicas.

#### ***2.1.2.2. Manifestações de políticas públicas baseadas na demanda estatal: disposições da Lei n. 8.666 (1993)***

Segundo Soares (2005), o poder de compra do Estado é um instrumento utilizado em vários países (especialmente nos desenvolvidos), com os objetivos principais de fortalecer os setores industrial e de serviços nacionais e de alavancar o desenvolvimento tecnológico das empresas contratadas. Para o mesmo autor, a relevância desse instrumento se intensifica em razão do significativo volume de recursos públicos despendidos com compras. De fato, a partir de metodologia proposta por Ribeiro e Inácio Júnior (2014), foi possível averiguar o tamanho do mercado de compras governamentais nacional, sendo apontado que, para o





período 2006 a 2012, o peso das compras representou uma média de 13,8% do Produto Interno Bruto (PIB) do país, com maior participação do Governo Federal, cujo percentual na composição desse mercado foi de 7,9%.

No âmbito da União Européia (UE), em publicação da Comissão Européia, também foi salientada a magnitude do mercado de contratação pública, o qual, conforme indicado, representa cerca de 19% do PIB do bloco, sendo considerado um aspecto essencial dos investimentos públicos, tendo em vista sua capacidade de estimular desenvolvimento econômico no continente e de constituir um elemento relevante para relançar o mercado único (Comissão Européia, 2015).

A revisão da literatura e o exame das disposições da Lei n. 8.666 (1993) e da legislação do Simples Nacional apontam a aplicabilidade prática do uso desse poder de compra estatal no contexto brasileiro, em distintas áreas temáticas. No campo da inovação, o art. 3º da Lei n. 8.666 (1993) prevê que, nas licitações públicas, é possível estabelecer margem de preferência (normal e adicional) para produtos manufaturados e para serviços nacionais que atendam a normas técnicas brasileiras, considerando o desenvolvimento e a inovação tecnológica realizados no país.

Reforçando o tema, por meio da Lei n. 13.243 (2016) foi inserido, no rol do art. 24 da Lei de Licitações, uma nova hipótese de contratação direta, por dispensa de licitação, para produtos para pesquisa e desenvolvimento (P&D), definidos como bens, insumos, serviços e obras necessários para atividade de pesquisa científica e tecnológica, desenvolvimento de tecnologia ou inovação tecnológica, especificados em projeto de pesquisa aprovado pela entidade contratante. A mesma lei ainda estabeleceu regra mais benéfica acerca da documentação exigida para habilitação dos interessados em licitações no caso de contratação de produto para P&D, conforme a redação atual do § 7º do art. 32 da Lei n. 8.666 (1993).

Sobre as ditas “compras governamentais para inovação”, Georghiou, Edler, Uyarra e Yeow (2014) ressaltam que, em face da proporção expressiva que os contratos públicos representam na demanda global por bens e serviços, esses são cada vez mais tomados como um instrumento viável para a consecução de políticas de inovação. A promoção de P&D foi também destacada como um elemento primordial da Estratégia de Lisboa de 2000, que incluiu, como um de seus objetivos, aumentar o investimento em pesquisa e desenvolvimento para 3% do PIB até 2010, visando que a Europa se torne a economia baseada no conhecimento mais competitiva e dinâmica do mundo (Aschhoff & Sofka, 2009).



Em sequência, é possível evidenciar a preocupação do legislador de compras com questões ambientais, valendo destacar que, no art. 3º da Lei n. 8.666 (1993), entre os objetivos das licitações, consta expressamente a promoção do desenvolvimento nacional sustentável. Regulamentando o tema, na esfera federal, foi editado o Decreto n. 7.746 (2012) para estabelecer critérios e práticas para a promoção do desenvolvimento nacional sustentável nas contratações realizadas pela Administração direta federal, autárquica e fundacional e pelas empresas estatais dependentes, e instituir a Comissão Interministerial de Sustentabilidade na Administração Pública (CISAP).

A literatura internacional sobre as “compras verdes” ou “compras sustentáveis” vem adquirindo fôlego na medida em que os países, em dimensão global, têm reconhecido o potencial da compra pública em estimular o uso mais racional dos recursos ambientais (Brammer & Walker, 2011). No âmbito da União Européia, autores salientam que os contratos públicos sustentáveis (*Sustainable Public Procurement - SPP*), que congregam responsabilidade ambiental e social, estão ganhando impulso em todos os seus estados membros (Amann, Roehrich, Ebig & Harland, 2014). Segundo esses últimos autores, é possível evidenciar uma série de mudanças de políticas e de iniciativas de trabalho para impulsionar padrões de consumo sustentável nos países da UE, a exemplo do fato de que a maioria desses países já desenvolveu planos de ação nacionais específicos sobre SPP na última década.

Ao analisarem a experiência de institucionalização das compras públicas sustentáveis no Governo de Minas Gerais, Mendonça, Cruz, Teodósio e Raso (2017) esclarecem que a eficácia das políticas públicas ambientais condiciona-se ao grau de relevância que a própria sociedade confere ao tema. Para garantir, então, o apoio da população à gestão ambiental, o Estado pode se valer de distintos instrumentos: a) instrumentos de conscientização social; b) instrumentos de comando e controle; e c) instrumentos econômicos (Mendonça *et al.*, 2017). Nesse último grupo, é possível alocar as licitações públicas que contemplam critérios de sustentabilidade ambiental.

Com efeito, Mendonça (2012) ressalta que as licitações não podem ter por objetivo, único e exclusivo, a seleção da proposta mais vantajosa para atender às necessidades da Administração, concepção hoje considerada ultrapassada. Também dissertando sobre o tema, Souza (2014) confirma que, em face do papel do Estado em coibir padrões insustentáveis de produção e de consumo, a busca pela “oferta mais vantajosa”, prevista no art. 3º da Lei n.



8.666 (1993), precisa congrega as externalidades decorrentes da produção dos bens e dos serviços contratados, o que incluiria a consideração de custos ambientais e a preservação do meio ambiente. Nesse contexto, para Raso, Araújo e Rodrigues (2013), o princípio da economicidade – extraído do referido trecho da lei – precisaria ser interpretado de forma adequada, reconhecendo que a economicidade a ser alcançada é aquela que privilegia o desenvolvimento sustentável.

Alinhado aos objetivos desta pesquisa, a Lei de Licitações ainda congrega diversas normas para a indução de contratações com microempresas e empresas de pequeno porte, por meio das quais busca-se garantir tratamento favorecido ao segmento em licitações (como exemplo, podem ser citados: art. 3º, § 14; art. 5º - A; e art. 33, inciso III). Para além das normas gerais veiculadas na Lei n. 8.666 (1993), o tratamento específico e exaustivo das contratações diferenciadas com MPEs é conferido pela legislação do Simples Nacional, objeto de estudo na subseção seguinte.

Albano, Russo, Castaldi e Zampino (2015) informam que as políticas de estímulo ao crescimento econômico e produtivo das MPEs também se fazem presentes na União Européia, destacando que, no escopo do Europe's 2020, foi adotado o dito *Small Business Act (SBA)*, com os objetivos de “melhorar as políticas globais para o empreendedorismo, ancorar de forma irreversível o princípio ‘*Think Small First*’ na elaboração de políticas para a regulação dos serviços públicos e promover o crescimento das MPEs, ajudando-as a resolver os problemas que ainda dificultam o seu desenvolvimento” (Albano *et al.*, 2015, tradução nossa, p. 230).

### **2.1.2.3. A política nacional de compras com MPEs: disposições da legislação do Simples Nacional**

A Constituição do Brasil (1988), em seu art. 146, veicula comando constitucional para que, por meio de lei complementar, seja promovida a definição de tratamento diferenciado e favorecido para as microempresas e para as empresas de pequeno porte, inclusive regimes especiais ou simplificados de tributação. Já no art. 179, o legislador constituinte estabeleceu a obrigação de os entes federativos dispensarem às MPEs tratamento jurídico diferenciado, com vistas a incentivá-las pela simplificação (ou, até mesmo, pela eliminação ou redução) de suas obrigações administrativas, tributárias, previdenciárias e creditícias, por meio de lei.



Nesse contexto, foi editada a Lei Complementar n. 123 (2006), que instituiu o Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte. Em seu art. 12, foi previsto o Regime Especial Unificado de Arrecadação de Tributos e Contribuições devidos pelas Microempresas e Empresas de Pequeno Porte - Simples Nacional, razão pela qual a referida Lei Complementar é usualmente designada como Lei do Simples Nacional (ou Lei do Super Simples).

Cabe esclarecer que os conceitos de microempresas e empresas de pequeno porte, para fins de aplicação do regime do Simples Nacional, estão disciplinados no art. 3º da Lei Complementar n. 123 (2006), segundo o qual consideram-se MPEs, a sociedade empresária, a sociedade simples, a empresa individual de responsabilidade limitada e o empresário, desde que: a) no caso da microempresa, aufera, em cada ano-calendário, receita bruta igual ou inferior a R\$ 360.000,00 (trezentos e sessenta mil reais); e b) no caso de empresa de pequeno porte, aufera, em cada ano-calendário, receita bruta superior a R\$ 360.000,00 (trezentos e sessenta mil reais) e igual ou inferior a R\$ 4.800.000,00 (quatro milhões e oitocentos mil reais).

A despeito da relevância da Lei do Simples Nacional para o tratamento das obrigações tributárias das MPEs, essa lei não se restringe ao campo da tributação, sendo preenchida também com conteúdo de direito processual, trabalhista e administrativo (Alexandrino & Paulo, 2011). Para os fins deste estudo, interessa averiguar as disposições administrativas da Lei Complementar n. 123 (2006), veiculadas na seção I de seu capítulo V (arts. 41 a 49), que tratam do acesso favorecido às MPEs ao mercado, por intermédio das aquisições públicas. No ponto, não custa acrescentar que, por meio da seção II desse mesmo capítulo, também é disciplinado o acesso ao mercado externo, contexto em que é previsto um regime de exportação simplificado para o segmento.

Caminhando um pouco mais pela legislação do Simples Nacional, em 5 de outubro de 2007, entrou em vigor o Decreto n. 6.204 (2007), atualmente, revogado pelo Decreto n. 8.538 (2015). Assim, no ano de 2007, com o início da vigência do primeiro Decreto, que os arts. 42 a 49 da Lei Complementar n. 123 (2006), de fato, ganharam viabilidade prática na esfera federal.

Com os objetivos expressos de promover o desenvolvimento econômico e social em âmbitos local e regional, de ampliar a eficiência das políticas públicas e de incentivar a inovação tecnológica, as regras previstas no Decreto n. 8.538 (2015) ampliaram o leque de



benefícios e de beneficiários do antigo Decreto, conferindo tratamento favorecido, diferenciado e simplificado nas contratações públicas federais também para agricultores familiares, produtores rurais pessoa física, microempreendedores individuais e sociedades cooperativas de consumo. O Quadro 2 retrata as vantagens competitivas previstas no Decreto n. 8.538 (2015).

**Quadro 2. Vantagens competitivas previstas no Decreto n. 8.538 (2015).**

<b>Artigos</b>	<b>Vantagens competitivas</b>
<b>Art. 2º</b>	Determinação de que os órgãos ou as entidades contratantes, sempre que possível: a) instituem cadastro próprio, de acesso livre, para identificar as MPEs sediadas regionalmente; b) padronizem e divulguem as especificações dos bens, serviços e obras contratados, de modo a orientar as MPEs para que adequem os seus processos produtivos; c) não utilizem, na definição do objeto contratual, especificações que restrinjam, injustificadamente, a participação das MPEs sediadas regionalmente; d) considerem, na construção de itens, grupos ou lotes da licitação, a oferta local ou regional dos bens e serviços; e e) disponibilizem informações, em seu sítio eletrônico oficial, sobre regras para participação nas licitações, cadastramento, prazos e condições usuais de pagamento.
<b>Art. 3º</b>	Dispensa de apresentação do balanço patrimonial do último exercício social das MPEs, na habilitação em licitações para o fornecimento de bens para pronta entrega ou para a locação de materiais.
<b>Art. 4º</b>	Exigência de comprovação da regularidade fiscal das MPEs somente para efeito de contratação, e não como condição para participação na licitação.
<b>Art. 5º</b>	Estabelecimento, como critério de desempate nas licitações, de preferência para contratação com MPEs. Ocorrendo o empate ficto (isto é, quando as ofertas apresentadas pelas MPEs sejam iguais ou até 10% superiores ao menor preço, e na hipótese de pregão 5%), a MPE melhor classificada poderá apresentar proposta de preço inferior àquela considerada vencedora, situação em que o objeto será adjudicado em seu favor.
<b>Art. 6º</b>	Determinação de que órgãos e entidades contratantes realizem processo licitatório destinado exclusivamente à participação de MPEs nos itens ou lotes cujo valor seja de até R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais).
<b>Art. 7º</b>	Possibilidade de que sejam estabelecidas, nos editais de licitações para contratação de serviços e de obras, a exigência de subcontratação de MPEs, sob pena de rescisão contratual.
<b>Art. 8º</b>	Determinação de que seja reservada cota de até 25% (vinte e cinco por cento) do objeto para a contratação de MPEs, nas licitações para a aquisição de bens de natureza divisível, desde que não haja prejuízo para o conjunto ou o complexo do objeto contratual.

Fonte: Elaborado pela autora a partir das disposições do Decreto n. 8.538 (2015).

Ainda consultando as normas do Decreto n. 8.538 (2015), verifica-se que o tratamento diferenciado para as MPEs, previsto nos arts. 6º e 8º acima, é afastado em alguns casos expressos no art. 10 do mesmo Decreto. Tais casos, de um modo geral, espelham situações em que a aplicação de vantagens competitivas para o segmento poderia inviabilizar a própria realização da contratação pública.



Em síntese, as situações listadas no art. 10 do Decreto n. 8.538 (2015) ocorrem quando: a) não houver o mínimo de 3 (três) fornecedores enquadrados como MPEs sediados local ou regionalmente e capazes de cumprir as exigências estabelecidas no edital; b) o tratamento diferenciado e simplificado para as MPEs não for vantajoso para a Administração Pública ou representar prejuízo ao conjunto ou ao complexo do objeto a ser contratado; c) a licitação for dispensável ou inexigível, nos termos dos arts. 24 e 25 da Lei n. 8.666 (1993), com algumas ressalvas expressas; e d) o tratamento diferenciado e simplificado não for capaz de alcançar, justificadamente, pelo menos um dos objetivos previstos no art. 1º do Decreto em comento.

## **2.2. DESEMPENHO DE COMPRAS GOVERNAMENTAIS**

### ***2.2.1. Desempenho no setor público: definições e especificidades***

Brignall e Modell (2000) anotam que, durante os anos 90, no contexto da Nova Gestão Pública (NGP), emergiram preocupações e pressões para que muitos serviços públicos (principalmente de economias avançadas) se tornassem mais eficientes e eficazes, com potencial de reduzir os impostos e, paralelamente, de manter o volume e a qualidade dos serviços prestados. Assim, os movimentos de reforma buscaram introduzir no setor público várias técnicas de gestão de empresas privadas, sob a premissa de que as ditas disfunções do modelo burocrático poderiam ser mitigadas por um governo empreendedor e inovador (Orborne & Gaebler, 1992).

Barzelay (2000) acrescenta que o *New Public Management (NPM)* é um campo de discussão profissional e de políticas realizado em escala internacional, sobre temas como políticas de gestão pública, liderança executiva, desenho de organizações programáticas e operações de governo, em cujo contexto, outros autores salientam que a eficiência e o desempenho foram valores que ditaram os movimentos reformistas (Hood & Jackson, 1991). Com efeito, para Modell (2004), uma característica notável das reformas administrativas iniciadas com a NPM, sem desconsiderar suas inúmeras facetas, é a introdução da medição de desempenho para controlar as organizações públicas, em resposta a preocupações com probidade fiscal e prestação de contas (frequentemente simbolizadas pelos três Es: economia, eficiência e eficácia), e para prover algum tipo de legitimação da ação dos governos.



Como um novo modelo ou regime (que não necessariamente substitui o anterior, mas com ele coexiste e interage), Osborne (2006) aponta a emergência da Nova Governança Pública, que baseada na sociologia organizacional e na teoria das redes, distancia-se das teorias econômicas e passa a compreender o Estado como um organismo plural. Segundo Osborne (2010), a *New Public Governance – NPG* tornou-se o regime preponderante de implementação de políticas públicas e de prestação de serviços públicos, com ênfase no desenvolvimento de políticas e serviços sustentáveis e na governança de relacionamentos interorganizacionais. Contudo, para o autor, “[...] isso não elimina a importância do processo de políticas públicas ou a necessidade de gerenciar recursos organizacionais individuais e desempenho de maneira eficiente e eficaz” (Osborne, 2010, tradução nossa, p. 414).

Para tanto, diante da heterogeneidade e da complexidade dos serviços públicos, a literatura tem ressaltado dificuldades inerentes à transposição direta de ferramentas de avaliação da iniciativa privada, considerando que essas não se amoldariam perfeitamente ao dinâmico contexto político das organizações governamentais e não se configurariam como uma possibilidade efetiva de gestão em face da alternância natural da gestão dos órgãos públicos, entre outras idiossincrasias do setor (Gomes, Leal & Assis, 2013). Segundo Ittner e Larcker (1998), nesse percurso, a questão mais fundamental talvez seja avaliar se as noções do setor privado de medição de desempenho e de *accountability* aplicam-se ao campo das organizações públicas.

Gomes e Guimarães (2013), ao analisarem o “desempenho no Judiciário”, apontam que a avaliação de performance no setor privado é um procedimento institucionalizado e reconhecido como relevante para a sobrevivência das organizações. O mesmo não se verificaria no campo dos órgãos estatais, em que grandes desafios ainda precisam ser superados, destacando-se que “no caso dos bens e serviços produzidos pelo setor público, os produtos ou resultados muitas vezes não são facilmente perceptíveis, o que implica a necessidade de utilização de indicadores intermediários” (Gomes & Guimarães, 2013, p. 380).

Da mesma forma, Thiel e Leeuw (2002) salientam que a gestão do desempenho no setor público (*public performance management*) deve considerar as características especiais do setor, como a coexistência de objetivos políticos ambíguos, a autoridade discricionária dos chamados burocratas de nível de rua (*street-level bureaucrats*), a simultaneidade da produção e do consumo de serviços e a disjunção de custos e receitas. Tais características, inclusive, aumentariam o risco de um “paradoxo do desempenho”, deflagrado quando há fraca





correlação entre os indicadores de desempenho e o próprio desempenho avaliado – isto é, os indicadores, ao longo do tempo, tenderiam a não fornecer mais um relatório exato do desempenho real que procuram mensurar (Thiel & Leeuw, 2002).

Circunscrevendo a discussão às organizações governamentais, Dooren, Bouckaert e Halligan (2015) ressaltam que, nas sociedades ocidentais, o termo “desempenho” não é apenas um conceito, mas também uma das agendas dominantes da gestão pública contemporânea, que envolve um programa de mudança e de aperfeiçoamento, promovido por um grupo de atores com mentalidade semelhante (*performance movements*). Paralelamente, o desempenho também é fortemente contestado, por ser um termo unilateral, que, na visão de seus críticos, negligenciaria outros valores como equidade, transparência e integridade (Dooren *et al.*, 2015).

Associados ao termo desempenho, para os autores acima, devem ser cunhadas discussões sobre gestão, reforma do setor público e política pública, bem como feita a distinção entre os conceitos de desempenho (*performance*), de medição do desempenho (*performance measurement*) e de gestão do desempenho (*performance management*), que podem ser assim sintetizados:

O desempenho é definido como a realização de valores públicos, tais como eficiência, eficácia, equidade, robustez, abertura e transparência. A medição do desempenho é o processo de aquisição de informações sobre desempenho. A medição das atividades é uma preocupação fundamental. A gestão do desempenho é a incorporação e o uso de informações sobre desempenho no processo de tomada de decisões (Dooren *et al.*, 2005, tradução nossa, p. 39).

Igualmente, Amaratunga e Baldry (2002) diferenciam os conceitos de medição e de gestão de desempenho. Segundo esses autores, para que *Facilities Management (FM)* – abordagem integrada do ambiente físico e humano para potencializar a eficácia organizacional – façam uso efetivo dos resultados da medição de desempenho, precisam promover a transição do primeiro para o segundo conceito, bem como antecipar as mudanças necessárias em prol da estratégia da organização (o que, por sua vez, demandaria a disponibilização de uma metodologia própria para efetuar mudanças estratégicas). A combinação dessas duas tarefas, na visão dos autores, seria o fundamento de um bom gerenciamento de performance.

Mimba, Helden e Tillema (2007) acrescentam que a medição do desempenho no setor público (*public sector performance measurement - PSPM*) ganha relevo na medida em que impacta o próprio desempenho organizacional, considerando como “bom desempenho” das





organizações públicas a sua capacidade de ser eficaz (em termos de volume e de qualidade) e eficiente em prover bens e serviços públicos, o que pode favorecer inclusive o alcance de uma boa governança, ainda que os conceitos de desempenho e de governança não sejam equivalentes.

Ao averiguarem a relação entre a oferta (produção) e a demanda (uso real ou desejado) por informações sobre performance nos países em desenvolvimento, Mimba *et al.* (2007) também destacam algumas características peculiares do setor público que podem impactar o equilíbrio dessa relação: a) a natureza de seus objetivos, que geralmente são múltiplos, conflitantes e, até mesmo, vagos, dificultando a tarefa de elaboração de indicadores de desempenho; e b) o papel dos *stakeholders*, considerando que cada grupo de atores tem seus próprios interesses (e influência relativamente forte nas organizações), de modo que relações de poder e processos de negociação política acabam por direcionar o fornecimento de informações sobre desempenho no setor público (Mimba, *et al.*, 2007).

Sobre a operacionalização da medição de desempenho, Cavalluzzo e Ittner (2004) investigaram alguns dos fatores que influenciam a implementação, o uso e a percepção dos benefícios dos sistemas de desempenho orientados para resultados nos Estados Unidos, iniciados em larga medida nos anos 90. Segundo os pesquisadores, pequenas amostras de estudos, tanto no setor público quanto no privado, evidenciaram uma série de potenciais impedimentos para o sucesso da implementação de inovações em medição de performance. São eles: a) identificação de metas adequadas em ambientes caracterizados por objetivos múltiplos e conflitantes; b) mensuração de desempenho em face de objetivos difíceis de se avaliar ou mesmo subjetivos; c) superação de deficiências técnicas nos sistemas de informação; d) fornecimento de incentivos para que os funcionários apliquem a informação para melhorar a performance organizacional; e e) compromisso de gerenciamento com os novos sistemas medição de desempenho (Cavalluzzo & Ittner, 2004).

Em se tratando das medidas adotadas pelo governo dos EUA, o estudo evidenciou que fatores organizacionais – como o compromisso da alta administração com o uso de informações sobre desempenho, a extensão do poder de decisão delegado aos usuários desse tipo de informações e o treinamento em técnicas de medição – têm influenciado positivamente o desenvolvimento e o uso dos sistemas de medição de performance. De outra parte, fatores de ordem técnica têm impedido a inovação dessas medidas, com destaque para a capacidade dos sistemas de informação existentes em fornecerem os dados necessários e de forma



confiável, bem como para as dificuldades de seleção e de interpretação de métricas de quantificação de performance apropriadas para atividades de complexa mensuração (Cavalluzzo & Ittner, 2004).

No âmbito da Administração Pública brasileira, o então Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG) elaborou um referencial metodológico para que governos (federal, estaduais e municipais), áreas de políticas públicas e organizações estatais possam definir e medir seu desempenho. Embora, segundo o “Guia referencial para medição de desempenho e Manual para construção de indicadores”, seja possível estabelecer uma definição abrangente de desempenho (resumida pela equação “desempenho = esforços + resultados” ou “desempenho = esforços → resultados”), o documento ressalta que a definição sintética (e ao mesmo tempo ampla) do termo é formatada pela atuação de um objeto específico (a exemplo de uma organização, de um projeto ou de processos administrativos) para o alcance do resultado esperado (Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão [MPOG], 2010).

Considerando, então, que desempenho no setor público seria um construto com manifestação peculiar para cada objeto, o Guia referencial do MPOG ressalta que as propostas de definição de desempenho, em torno das quais os modelos de mensuração seriam formulados caso a caso, precisam observar certas cautelas metodológicas, especialmente: a) rechaçar definições reducionistas e unidimensionais; e b) incorporar os aspectos e as dimensões realmente significantes para o modelo, deixando de fora questões pouco expressivas para a avaliação do objeto (MPOG, 2010).

Em consulta à legislação nacional sobre licitações e contratos administrativos, também se evidencia aplicação do tema. O art. 15, inciso I, da Lei n. 8.666 (1993), impõe que as compras, sempre que possível, deverão observar o princípio da padronização, que imponha compatibilidade de especificações técnicas e de desempenho, atendidas, em sendo o caso, as condições de manutenção, assistência técnica e garantia oferecidas. Ainda na Lei de Licitações, o “desempenho anterior” do fornecedor pode considerado para fins de verificação da notória especialização de particulares contratados por inexigibilidade de licitação, nos termos do art. 25, inciso II e § 1º, dessa lei.

Ao seu turno, a Lei n. 12.462 (2011), que institui o Regime Diferenciado de Contratações Públicas (RDC), enumera como uma de suas diretrizes o estabelecimento de



condições de pagamento compatíveis com as do setor privado, até mesmo através de pagamento de remuneração variável conforme desempenho, na forma do art. 10 (art. 4º, inciso IV). O referido art. 10 dispõe que, para fins da contratação das obras e de serviços, inclusive de engenharia, a remuneração variável vinculada ao desempenho da contratada será fixada com base em metas, padrões de qualidade, critérios de sustentabilidade ambiental e prazo de entrega definidos no instrumento convocatório e no contrato. Por fim, a legislação do RDC também trata do assunto em seu art. 25, o qual prevê que, em caso de empate entre 2 (duas) ou mais propostas, será utilizada como critério de desempate, entre outros, a avaliação do desempenho contratual prévio dos licitantes, caso exista sistema objetivo de avaliação instituído.

Como se vê, a Lei do RDC reconhece a importância de se apurar o desempenho passado de fornecedores, ressaltando, todavia, a necessidade de prévia formalização de um sistema objetivo de avaliação. Em atenção ao princípio constitucional da impessoalidade, que conjuntamente com outros deve orientar as atividades da Administração Pública (art. 37, *caput*, da Constituição do Brasil, 1988), ao que tudo indica, a objetividade exigida pela lei tem por finalidade afastar possíveis avaliações subjetivas, tendenciosas e/ou arbitrárias, que possam afetar a competitividade, a impessoalidade e, até mesmo, a moralidade do processo de contratação.

Averiguando as normas infralegais, recentemente, foi publicado o Decreto n. 9.507 (2018), que disciplina a execução indireta, mediante contratação, de serviços da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional e das empresas públicas e das sociedades de economia mista controladas pela União. Logo nas regras gerais do normativo, é estabelecido que os editais e contratos poderão conter padrões de aceitabilidade e nível de desempenho para aferição da qualidade almejada na prestação dos serviços, com previsão de adequação do pagamento conforme o resultado (art. 6º, parágrafo único). No mais, o art. 10 do Decreto n. 9.507 (2018) determina que a gestão e fiscalização contratuais têm por objetivo, entre outros, aferir o cumprimento dos resultados apresentados pela contratada.

Na linha dessas disposições, em âmbito federal, a Instrução Normativa n. 5 (2017), da Secretaria de Gestão do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (SEGES/MP), disciplina regras e diretrizes do procedimento de contratação de serviços, o qual é alicerçado em 3 (três) fases: planejamento da contratação, seleção do fornecedor e gestão do contrato. Para fins de pagamento conforme o resultado, o normativo estabelece que



o valor devido à contratada seja dimensionado com base em indicadores de níveis mínimos de desempenho estipulados no ato convocatório, os quais são formalizados no chamado Instrumento de Medição de Resultado (IMR) (arts. 40, inciso II, 45 e 50, inciso II, alínea “c”).

Conforme o Anexo I da mesma Instrução Normativa, o IMR é conceituado como mecanismo que estabelece, em termos compreensíveis, tangíveis, objetivamente observáveis e comprováveis, os níveis esperados de qualidade da prestação do serviço e respectivas adequações de pagamento. Para reforçar e viabilizar a aplicação prática do instrumento, o Anexo V-B da Instrução Normativa n. 5 (2017) disponibiliza um modelo de IMR para avaliação da qualidade dos serviços prestados, tendo sido veiculado o seguinte exemplo de indicador.

**Figura 4. Modelo de indicador para avaliação da qualidade dos serviços**

Exemplo de Indicador	
Nº 01 Prazo de atendimento de demandas (OS).	
Item	Descrição
Finalidade	Garantir um atendimento célere às demandas do órgão.
Meta a cumprir	24h
Instrumento de medição	Sistema informatizado de solicitação de serviços - Ordem de Serviço (OS) eletrônica.
Forma de acompanhamento	Pelo sistema.
Periodicidade	Mensal
Mecanismo de Cálculo	Cada OS será verificada e valorada individualmente. $N^{\circ}$ de horas no atendimento/24h = X
Início de Vigência	Data da assinatura do contrato.
Faixas de ajuste no pagamento	X até 1 - 100% do valor da OS De 1 a 1,5 - 90% do valor da OS De 1,5 a 2 - 80% do valor da OS
Sanções	20% das OS acima de 2 - multa de XX 30% das OS acima de 2 - multa de XX + rescisão contratual
Observações	

Fonte: Extraída do Anexo V-B da Instrução Normativa n. 5 (2017, p. 50).

Como registro histórico, vale ressaltar que a previsão de métricas de pagamento por resultado já constava da revogada Instrução Normativa n. 2 (2008), da então Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (SLTI/MPOG). O tema era veiculado a título de Acordo de Níveis de Serviços (ANS) (atualmente, IMR), reconhecido como uma unidade de medida apta a dotar as contratações governamentais de ferramentas de aferição de resultados, desde que exista critério objetivo de mensuração de resultados, preferencialmente pela utilização de ferramenta informatizada, que



permita à Administração Pública apurar se os resultados contratados foram apresentados nas quantidades e qualidades exigidas e, por seguinte, adequar o pagamento aos resultados efetivamente entregues (arts. 11, §§ 3º e 4º, e 15, inciso X, da Instrução Normativa n. 2, 2008).

Ainda em consulta aos regulamentos do Ministério do Planejamento, anota-se que a Instrução Normativa n. 4 (2014), que disciplina o processo de contratação de Soluções de Tecnologia da Informação pelos órgãos do Executivo federal, também prevê sistemática de pagamento com base em resultados (art. 19, inciso IV). Nos termos dessa IN, o monitoramento da execução contratual demanda, entre outros esforços, a avaliação da qualidade dos serviços realizados ou dos bens entregues e justificativas, a partir do emprego das chamadas Listas de Verificação e de acordo com os Critérios de Aceitação definidos em contrato, de incumbência dos fiscais técnico e requisitante (art. 34, inciso II).

Os referidos “Critérios de Aceitação” incluem métricas, indicadores e níveis de serviços com os valores mínimos aceitáveis para os principais elementos que integram a Solução de TI adquirida, devendo ser definidos a partir de parâmetros objetivos e mensuráveis para a verificação da conformidade do bem ou serviço recebido com os requisitos especificados (arts. 2º, inciso XXIV, e 20, inciso I). Novamente, o modelo proposto parece voltar-se à aferição do desempenho dos particulares durante a execução contratual, com vistas a possibilitar o seu pagamento por resultado.

Em contexto distinto, vale acrescentar que a Lei n. 11.784 (2008) instituiu sistemática para avaliação do desempenho de servidores da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional. Ainda que essas normas disciplinem critérios e procedimentos para avaliações do desempenho de servidores públicos (o que escapa ao objeto desta dissertação), no art. 141 da referida Lei (e para os seus fins), o legislador definiu a expressão “avaliação de desempenho” como o monitoramento sistemático e contínuo da atuação individual do servidor e institucional dos órgãos e das entidades federais, com base nas metas globais e intermediárias das unidades que compõem o Sistema de Pessoal Civil.

Em linhas finais, a revisão teórica feita ao longo desta seção permite concluir que o conceito constitutivo de desempenho no setor público demanda o reconhecimento das idiosincrasias desse setor, as quais, por conseguinte, potencializam alguns desafios recorrentes em sua operacionalização, conforme apontados pela literatura. Assim, diante das especificidades da avaliação de performance no campo das organizações públicas, parece



fazer sentido perquirir, de forma empírica, dimensões e ferramentas próprias para o desenvolvimento, a implementação e o uso de sistemas de medição de desempenho de atividades administrativas específicas (como é o caso das compras governamentais). Justifica-se, assim, a proposição central deste estudo.

### ***2.2.2. Dimensões para a medição de desempenho no setor público: notas teóricas preliminares para a descrição do construto***

Ao discutir o tema da avaliação de desempenho de serviços, Gadrey (2001) discorre sobre a essencialidade de se empreenderem análises pluralistas e pautadas por critérios múltiplos, de modo a tornar relativos e também a integrar os métodos industriais dominantes. Para o autor, considerando que produtos e serviços são multidimensionais:

Essas reflexões nos levam a sugerir uma abordagem da análise do produto e dos desempenhos capaz de se adaptar com flexibilidade a setores de serviços muito diferentes, capaz de se sobrepor aos dois grandes tipos de incertezas principais, que acabaram de ser identificadas, e apoiar-se nessa identificação para examinar detalhadamente a diversidade das possibilidades e organizar a conformação das opiniões (Gadrey, 2001, p. 60).

As ditas incertezas identificadas pelo autor são o horizonte temporal de referências (uma vez que há produtos imediatos e diretos e também produtos indiretos) e a pluralidade dos sistemas de valor e dos critérios que embasam o interesse por determinado serviço e por seus resultados. Nesse cenário, propõe-se uma estrutura de avaliação de desempenho que seja, em um só tempo, multicritério e, ao menos potencialmente, pluralista (Gadrey, 2001). O adjetivo pluralista indica que tal estrutura “pode constituir o suporte de um debate contraditório sobre o que conta e o que é preciso fazer contar em uma avaliação; ela pode também fazer parte do suporte de uma discussão sobre a ponderação dos critérios a serem admitidos (reflexo das prioridades aceitas por uns e por outros atores)” (Gadrey, 2001, p. 63).

Brignall e Modell (2000) salientam que sistemas de mensuração de desempenho multidimensionais (*multidimensional performance measurement systems - PMSs*) podem ser empregados no setor público, o que demandaria, sob a ótica da teoria institucional, mudar o foco de atenção para o poder e para as pressões exercidas por diferentes grupos de interesse, bem como averiguar como isso afetaria o uso de informações sobre o desempenho das organizações. Para os autores, a presença de múltiplos interessados e de distintas dimensões



do desempenho resultam em uma situação de significativa complexidade. Isso porque, nesse contexto, há uma enormidade de interações e de *trade-offs* entre tais dimensões que precisam ser geridos, com vistas a satisfazer os interesses dos diferentes *stakeholders* e a garantir o equilíbrio das informações sobre desempenho, que, em maior medida, irão influenciar a tomada de decisões acerca dos interesses desses grupos (Brignall & Modell, 2000).

Ainda que fora do setor público, Fraser e Zarkada-Fraser (2003), ao investigarem questões correlatas à efetividade gerencial a partir da teoria dos *stakeholders*, acrescentam que a percepção da relevância dos elementos que compõem o desempenho organizacional varia de forma significativa entre os seus diferentes grupos profissionais, influenciando no tratamento que o tema receberá pela organização.

Atkinson, Waterhouse e Wells (1997), na mesma linha, salientam que os sistemas tradicionais de medição de desempenho baseados em contabilidade não se amoldam às organizações atuais, em que as relações entre funcionários, clientes, fornecedores e outros *stakeholders* exigem a avaliação de aspectos organizacionais intangíveis e flexíveis. Ademais, uma abordagem de medição de desempenho a partir da teoria dos *stakeholders* seria capaz de assimilar questões afetas ao planejamento estratégico, destacando que as escolhas de uma empresa em termos de seu planejamento estratégico, por sua vez, influenciam o sistema de medição de desempenho organizacional (Atkinson *et al.*, 1997). Para esses autores, no contexto da *strategic performance measurement*, a medição de desempenho assume três papéis principais de: a) coordenação, ao orientar a atenção para os objetivos primários e secundários da empresa; b) monitoramento, ao mensurar e ao relatar o desempenho na satisfação dos interesses dos *stakeholders*; e c) diagnóstico, ao promover a compreensão de como o desempenho dos processos afeta a aprendizagem e o desempenho organizacional.

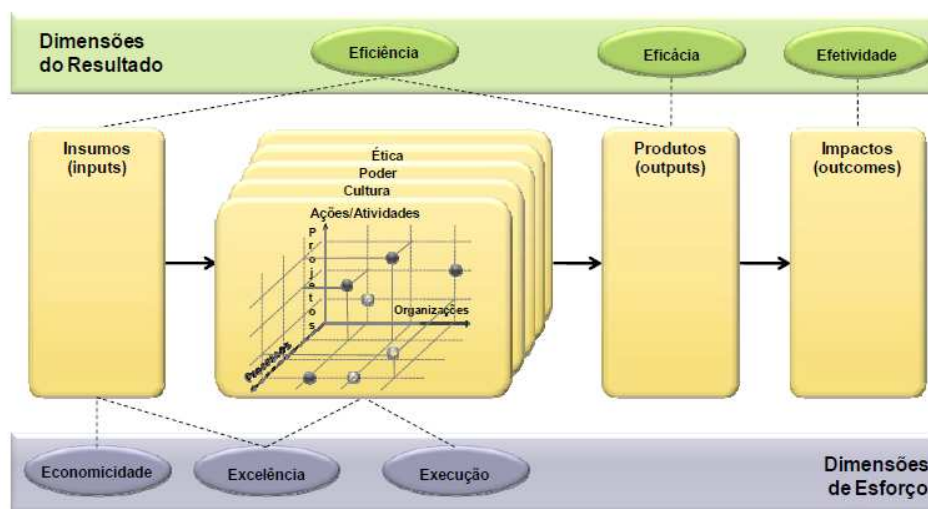
Prosseguindo, no já citado Guia referencial do MPOG, considera-se que um modelo ideal de “Governança para o Desempenho” precisa ser multidimensional, de modo a reconhecer as diversas dimensões de esforços necessários para se atingirem os resultados esperados (tais como processos, recursos humanos e financeiros, estruturas administrativas e sistemas informacionais) (MPOG, 2010). Como forma de retratar as distintas abordagens do tema e de orientar a elaboração de modelos específicos, o documento apresenta um metamodelo de definição e de medição de desempenho, em cujo escopo são listadas 6 (seis) dimensões de performance (“6Es do Desempenho”), voltados a orientar a modelagem de indicadores de desempenho para variados contextos de avaliação. A saber, a) dimensões de



esforço: economicidade, execução e excelência; e b) dimensões de resultado: eficiência, eficácia e efetividade (MPOG, 2010).

Figura 5. Cadeia de valor e os 6Es do Desempenho

Figura 1. Cadeia de valor e os 6Es do Desempenho



Fonte: Martins & Marini. Guia de Governança para Resultados, 2010.

Fonte: Extraída de MPOG (2010 *apud* Martins & Marini, 2010, p. 16).

Em estudo que propôs uma metodologia de elaboração de indicadores de desempenho para prefeituras, Gomes *et al.* (2013) reconhecem que, a despeito da disponibilidade de ferramentas de mensuração do desempenho, ainda é necessário perquirir novos modelos para o setor público, que sejam consentâneos à realidade de organizações multiclientes e multifunções, dotadas de uma multiplicidade de *stakeholders* e estruturadas pela rotatividade natural da gestão pública. Para tanto, validou-se o modelo de “Equacionamento das Funções Públicas” (Gomes, 1997), a partir de estudo de caso e coleta de dados mediante entrevistas com os principais *stakeholders* e investigação documental.

O modelo proposto por Gomes (1997) parte da noção de que as possíveis incongruências entre os resultados esperados pelo gestor público e os efeitos que suas ações exercem sobre a sociedade demandam uma metodologia para avaliar os serviços em um mesmo *dashboard*, por meio de 2 (duas) dimensões de controle transversais (eficiência e impacto), que sejam válidas para avaliar os resultados dos variados tipos de serviços prestados pelas Secretarias municipais (Gomes *et al.*, 2013). Para a definição dessas dimensões, são explicitados os conceitos de eficiência e de impacto explicitados Boyne (2002), que adota o





conceito econômico de “eficiência técnica”, referente ao custo de produção por unidade de saída. Quanto ao impacto, Gomes *et al.* (2013, p. 4) salientam que “[...] o autor sugere que a medida mais adequada seria a efetividade, sendo esta avaliada em relação a quanto uma organização consegue alcançar de seus objetivos definidos no processo de planejamento”.

Nessa perspectiva, configuram-se como indicadores de eficiência aqueles confeccionados para quantificar a relação entre entradas e saídas do processo (tais como, custos das atividades desenvolvidas pela unidade administrativa, número de servidores alocados em determinada atividade, etc.) e como indicadores de impacto aqueles destinados a medir o impacto que as atividades desenvolvidas pelo governo local causam em seu ambiente, gerando, por conseguinte, informações para subsidiar o processo de gestão organizacional (Gomes *et al.*, 2013).

Igualmente no cenário da formulação de indicadores de performance para a avaliação de governos locais, Boyne (2002) revisa 2 (dois) modelos de desempenho organizacional empregados pela literatura especializada, que contêm uma sequência de etapas em um processo de “produção de serviço” (*service production*). O modelo 3Es é descrito pela combinação de “economia - eficiência - efetividade” (não admitindo a dimensão eficácia, como ressalta Gomes *et al.* (2013)), e o modelo IOO representa entradas (*inputs*), saídas (*outputs*) e resultados (*outcomes*).

As definições adotadas por Boyne (2002) para as dimensões contempladas em ambos os modelos são as seguintes: a) economia: nível de gastos com um serviço, ou mais precisamente, custo de produção de um serviço específico considerando um padrão de qualidade; b) eficiência: custo de produção por unidade de saída (“eficiência técnica”), lembrando que também há a dita “eficiência alocativa”, referente à capacidade de resposta dos serviços de acordo com as preferências públicas; c) efetividade: pode ser interpretada de distintas maneiras, sendo mais comum referir-se à realização dos objetivos formais dos serviços; d) entradas: incluem não apenas gastos, como também pessoal e equipamentos; e) saídas: congregam a quantidade de um serviço e sua qualidade; e f) resultados: não se restringem à efetividade formal de um serviço, abrangendo também o seu “impacto”, o qual contempla efeitos colaterais positivos e/ou negativos (no ponto, o autor acrescenta que os resultados também abrangem um critério central para a avaliação de desempenho no setor público, qual seja, a equidade na prestação de serviços).



Após apresentar os modelos acima e identificar alguns de seus pontos fracos e fortes, Boyne (2002) propõe uma lista de verificação para avaliar indicadores de desempenho organizacional para governos locais, que pode ser usada tanto para avaliar serviços singulares quanto o governo como um todo. O Quadro 3 retrata essa lista, que reúne 5 (cinco) domínios e 15 (quinze) dimensões específicas de desempenho.

**Quadro 3. Dimensões do desempenho para governos locais em Boyne (2002)**

<b>Domínios</b>	<b>Dimensões</b>
<b>Saídas</b>	Quantidade Qualidade
<b>Eficiência</b>	Custo por unidade de produção
<b>Resultados dos serviços</b>	Efetividade formal Impacto Equidade Custo por unidade de resultado de serviço
<b>Capacidade de resposta (Responsiveness)</b>	Satisfação do consumidor Satisfação do cidadão Satisfação do pessoal ( <i>staff</i> ) Custo por unidade de capacidade de resposta
<b>Resultados para democracia (Democratic outcomes)</b>	Probidade Participação <i>Accountability</i> Custo por unidade de resultados para democracia

Fonte: Adaptado de Boyne (2002, p. 19, tradução nossa).

Na literatura jurídica, também é possível coletar contribuições sobre as dimensões em discussão. Analisando o contexto de promulgação da Lei n. 8.666 (1993), Herrmann (1999) pontua que os avanços na disciplina das licitações e no controle dos atos dos gestores públicos advindos de sua edição corresponderam ao enquadramento jurídico da Lei de Licitações aos princípios que tradicionalmente regem a Administração Pública: legalidade, finalidade, isonomia, moralidade e publicidade. Moreira Neto (2008), ao discorrer sobre os princípios orientadores do Direito Administrativo pós-moderno, propõe uma lista de 4 (quatro) novos paradigmas (legitimidade, finalidade, eficiência e resultado), que juntamente com os tradicionais (existência, validade e eficácia) devem guiar a ação do Estado administrador público.



A eficiência, prevista no art. 37 da Constituição do Brasil (1988), é tomada como um desdobramento da eficácia (relacionada à aptidão para a produção dos efeitos jurídicos visados), que não se exaure com o emprego, pelos gestores públicos, dos métodos administrativos mais apropriados e sofisticados ou com a alocação mais acertada dos recursos estatais para o alcance dos resultados (Moreira Neto, 2008). Indo além, na concepção do autor,

É preciso, sobretudo, que o próprio *resultado* da gestão administrativa atenda às *legítimas* pretensões e necessidades dos administrados e o faça *eficientemente*, vale dizer, a legitimidade deve estar também nos fins e não apenas nos procedimentos, e os resultados também só podem ser considerados suficientemente satisfatórios se atenderem *eficientemente* às finalidades constitucionalmente cometidas ao Estado.

Como se pode observar, *legitimidade* e eficiência não são apenas *requisitos internos da ação administrativa*, mas devem ser também *aferidas em função da satisfação dos anseios, das expectativas e necessidades dos administrados, constitucionalmente assegurados*, pois esta é a principal razão de ser das Constituições: *o serviço das pessoas* (Moreira Neto, 2008, p. 30).

A dimensão economicidade no campo jurídico também é tratada a título de princípio norteador da atividade administrativa estatal. Segundo Bugarin (1998, p. 42), tal princípio demanda “[...] a obtenção do melhor resultado estratégico possível de uma determinada alocação de recursos financeiros, econômicos e/ou patrimoniais em um dado cenário socioeconômico”, guardando uma relação harmônica e complementar com o princípio da eficiência. Araújo e Rodrigues (2012) enfatizam que o princípio da economicidade exige otimização na articulação dos recursos financeiros e, embora alocado no art. 70 da Constituição do Brasil (1988), que trata da fiscalização contábil, orçamentária e financeira do Poder Público, apresenta-se como um dos vetores essenciais para a verificação da boa ou eficiente administração.

No âmbito das licitações e dos contratos administrativos, o princípio da economicidade muitas vezes é associado ao da vantajosidade, extraído do art. 3º da Lei n. 8.666 (1993), que estabelece como uma das finalidades das licitações a seleção da proposta mais vantajosa. Conforme Justen Filho (2012), nesse caso, intenta-se orientar a Administração Pública a celebrar o melhor contrato possível, o qual decorreria da conjugação da melhor qualidade com o menor preço admissível. Ainda para o autor, a maior vantagem é evidenciada quando o Poder Público concretiza a prestação menos onerosa e o particular assume o



compromisso de entregar a melhor e a mais completa prestação, denotando uma verdadeira relação de custo-benefício.

Prosseguindo, em se tratando de dimensões próprias para mensurar o desempenho das compras governamentais, Schooner, Gordon e Clark (2008) ressaltam que a implementação de objetivos e de metas nesse contexto é diferenciada. Nas contratações estatais, os objetivos podem ser definidos abstratamente por lei ou por regulamento, limitando a flexibilidade em compras específicas, bem como há mais jogadores na arena dos contratos públicos (*stakeholders*), se comparados aos contratos privados (a exemplo dos líderes do governo, dos legisladores, dos auditores e de outros órgãos de supervisão, sem prejuízo dos meios de comunicação e das organizações não governamentais) (Schooner *et al.*, 2008).

Como sistematizado no Quadro 4, os mesmos autores dividem os objetivos das compras em 2 (dois) *clusters*, os quais corresponderiam a 2 (dois) possíveis grupos de dimensões do desempenho de compras públicas. No primeiro grupo, reúnem-se objetivos cujo foco está no alcance do intento central das aquisições, que é a satisfação de seus usuários finais. O segundo grupo é centrado nos processos de compras e inclui objetivos ou metas que apoiam as decisões dos gestores públicos, muitas vezes em detrimento da própria satisfação do usuário final (Schooner *et al.*, 2008).

Quadro 4. Dimensões do desempenho de compras em Schooner *et al.* (2008)

Grupo 1 (Satisfação do usuário final)	Grupo 2 (Processos de compras)
<ul style="list-style-type: none"><li>• A própria <b>satisfação do usuário final</b>, lembrando que o comprador em contratos públicos raramente é o seu usuário final, não sendo capaz de compreender as reais necessidades do demandante;</li><li>• <b>Economia (<i>Economy or cost savings</i>)</b>, que atua como um verdadeiro contrapeso em relação ao primeiro objetivo, reclamando a consideração de restrições orçamentárias na gestão dos gastos com aquisições públicas;</li><li>• <b>Best Value</b>, que pode ser visto como o resultado da satisfação do usuário final, restringida pela necessidade de economia, exigindo a combinação do critério preço com a qualidade dos produtos, desempenho passado do fornecedor, entre outros fatores não restritos ao custo;</li><li>• <b>Eficiência</b>, que se relaciona com a forma com que o sistema de compras funciona (e não com o que ele produz), incorporando</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• <b>Integridade</b>, que congrega elementos como a concorrência, a transparência e a prestação de contas no sistema de compras públicas, tendo por foco o combate à corrupção;</li><li>• <b>Uniformidade</b>, que corresponde à padronização de regras e de procedimentos para a execução dos processos de compras;</li><li>• <b>Transparência</b>, que se refere à visibilidade ou ao acesso às informações sobre aquisições governamentais;</li><li>• <b>Accountability</b>, que leva em conta responsabilização, prestação de contas e mecanismos de controle, com um meio de reduzir a corrupção; e</li><li>• <b>Competição</b>, que igualmente não seria um fim em si mesmo, mas um meio de se obter melhores custos, maior qualidade dos produtos e contenção da corrupção nas contratações.</li></ul>



aspectos como a velocidade dos processos e a diminuição de desperdícios; e

- **Prevenção de riscos**, que, em nível sistêmico, geralmente se manifesta nos controles internos (tais como, requisitos de documentação e processos de aprovação formal), desenhados para evitar corrupção, fraudes e desperdício nas contratações.

Fonte: Elaborado pela autora a partir de Schooner *et al.* (2008, p. 6-14, tradução nossa).

Ainda no contexto específico das compras governamentais, também é possível coletar dimensões de performance no rol dos artigos selecionados para a elaboração da bibliometria e do estado da arte da produção nacional sobre o tema. Os resultados apresentados na introdução desta dissertação evidenciaram que, embora a literatura recente não tenha feito uso de estruturas de análise multicritérios (constando apenas um artigo nesse sentido), na categoria de trabalhos que abordaram “temas relacionados ao desempenho de compras governamentais” (categoria 1), os pesquisadores empregaram critérios de avaliação que podem ser sintetizados nas seguintes dimensões de performance:

**Quadro 5. Dimensões do desempenho de compras públicas na literatura nacional recente**

Dimensões	Referências
<ul style="list-style-type: none"><li>• <b>Custos das contratações</b>, que reúne preocupações com os preços praticados e com a qualidade dos gastos despendidos em compras governamentais.</li></ul>	Jorge <i>et al.</i> (2010); Faria <i>et al.</i> (2010); Freitas e Maldonado (2013); Dias <i>et al.</i> (2013).
<ul style="list-style-type: none"><li>• <b>Qualidade dos bens e serviços adquiridos</b>, cujo foco de avaliação reside nas características técnicas dos produtos obtidos pelos órgãos públicos.</li></ul>	Medeiros <i>et al.</i> (2014).
<ul style="list-style-type: none"><li>• <b>Gestão logística das contratações públicas</b>, em cujo contexto são avaliadas questões como riscos de aplicação do pregão eletrônico, evolução dos estoques públicos, decisões logísticas e execução dos processos administrativos de compras.</li></ul>	Tridapalli <i>et al.</i> (2011); Faria <i>et al.</i> (2013); Santos <i>et al.</i> (2012); Vaz & Lotta (2011); Borges <i>et al.</i> (2016).

Fonte: Elaborado pela autora a partir do portfólio da bibliometria.

Como já apresentado, no único artigo que adotou um modelo multicritério de análise (categoria 2), a estrutura de avaliação de desempenho foi desenhada a partir da percepção da diretora do departamento de suprimentos da instituição pesquisada (Nishiyama *et al.*, 2017), o que se alinha à discussão de Brignall e Modell (2000) e de outros autores do referencial



teórico acerca da influência que os interesses e as negociações entre *stakeholders* exercem sobre o desempenho organizacional.

Por fim, no conjunto de estudos sobre a utilização das compras como instrumentos de políticas públicas (categoria 3), identificou-se o impacto do uso do poder de compra governamental como uma dimensão para a medição do desempenho das contratações realizadas com essa finalidade. Referida dimensão, nos artigos em que é evidenciada (Barboza & Ramalheiro, 2017; Cabral *et al.*, 2015; Moreira & Vargas, 2012a, 2012b), foi operacionalizada a partir da verificação do potencial das compras governamentais em concretizarem os objetivos (ou valores) visados pelas respectivas políticas públicas (tais como fomento às MPEs, inovação, sustentabilidade ambiental e desenvolvimento econômico local).

Após este mapeamento das dimensões teóricas para a medição de desempenho no setor público, foi possível definir aquelas que mais se alinhavam ao objetivo geral deste estudo, para posterior teste de suas manifestações empíricas perante especialistas do setor de compras federais, o que será apresentado no capítulo 4. No Quadro 6, são listadas 9 (nove) dimensões de performance e suas variáveis associadas ao caso das compras governamentais, com a indicação dos conceitos que foram adotados nesta pesquisa e das referências bibliográficas que os respaldam.



Quadro 6. Dimensões, conceitos, variáveis operacionais originárias e referências teóricas para a medição do desempenho de compras governamentais

Dimensões	Conceitos	Variáveis operacionais originárias	Referências
<b>Eficiência</b>	Relaciona-se com a forma com que o sistema de compras públicas funciona (Schooner <i>et al.</i> , 2008). No caso das atividades desenvolvidas pelos governos locais são considerados indicadores de eficiência aqueles que mensuram a relação entre entradas e saídas do processo (Gomes <i>et al.</i> , 2013).	Velocidade dos processos administrativos de compras públicas; Custos das atividades de contratação; e Número de servidores envolvidos nas atividades de compras.	Mimba <i>et al.</i> (2007); MPOG (2010); Moreira Neto (2008); Gomes <i>et al.</i> (2013); Boyne (2002); Schooner <i>et al.</i> (2008).
<b>Economia, Economicidade e Best Value</b>	Para os fins deste estudo, reconhece-se que esses conceitos podem ser reunidos em uma mesma dimensão, considerando a proximidade das definições propostas pela literatura. A saber: a) economia: custo de produção de um serviço específico considerando um padrão de qualidade (Boyne, 2002); b) economicidade: obtenção e uso de recursos públicos com o menor ônus possível, considerando os requisitos e a quantidade exigida (MPOG, 2010); e c) <i>Best Value</i> : resultado da satisfação do usuário final contida por restrições orçamentárias, exigindo a combinação do critério preço com outros fatores não restritos ao custo (Schooner <i>et al.</i> , 2008).	Seleção da proposta mais vantajosa; Preços praticados em licitações públicas; Qualidade dos gastos despendidos com aquisições públicas; Redução de custos nas contratações; Desperdício de recursos públicos em atividades de compras; e Desempenho passado de fornecedores.	Araújo e Rodrigues (2012); Boyne (2002); Bugarin (1998); MPOG (2010); Schooner <i>et al.</i> (2008); Jorge <i>et al.</i> (2010); Justen Filho (2012); Faria <i>et al.</i> (2010); Freitas e Maldonado (2013); Dias <i>et al.</i> (2013).
<b>Eficácia</b>	Alinha-se à quantidade e à qualidade dos produtos e dos serviços entregues ao usuário (MPOG, 2010), podendo ser avaliada em termos de volume e de qualidade (Mimba <i>et al.</i> , 2007).	Qualidade dos bens e serviços adquiridos por meio de compras públicas; e Verificação de desperdícios de materiais.	Mimba <i>et al.</i> (2007); MPOG (2010); Medeiros <i>et al.</i> (2014).
<b>Efetividade</b>	Refere-se à realização dos objetivos formais dos serviços (Boyne, 2002), estando relacionada com o cumprimento da missão da instituição (MPOG,	Capacidade do setor de compras em atender as demandas internas por suprimentos.	MPOG (2010); Boyne (2002).



---

---

	2010).		
<b>Impacto do uso do poder de compra governamental</b>	Retrata quanto uma organização consegue alcançar em relação aos objetivos definidos no processo de planejamento, sendo que, no caso de atividades desenvolvidas por governos locais, são considerados indicadores de impacto aqueles que quantificam o impacto de suas atividades no ambiente em que operam (Gomes <i>et al.</i> , 2013). No contexto de uso do poder de compra estatal, o impacto associa-se ao potencial das compras governamentais em concretizarem os objetivos visados pelas respectivas políticas públicas.	Fomento ao desenvolvimento econômico e produtivo das MPEs; Incentivo a inovações por clientes governamentais; Promoção da sustentabilidade ambiental por meio de licitações; e Fomento à economia regional e local através de compras públicas.	Gomes <i>et al.</i> (2013); Barboza e Ramalheiro (2017); Cabral <i>et al.</i> (2015); Moreira e Vargas (2012a, 2012b).
<b>Satisfação do usuário final</b>	Alinha-se à capacidade de o “comprador” em contratos públicos, que raramente é o usuário final dos produtos, compreender e atender às reais necessidades desse último, muitas vezes indicadas como “requisitos” (Schooner <i>et al.</i> , 2008).	Conformidade dos produtos adquiridos em relação às necessidades da área demandante; e Grau de atendimento ou benefícios das compras para o usuário final.	Schooner <i>et al.</i> (2008);
<b>Conformidade dos processos administrativos</b>	Relaciona-se com a higidez dos processos administrativos de contratações, listados no segundo grupo de objetivos dos sistemas de compras públicas de Schooner <i>et al.</i> (2008).	Integridade como forma de contenção da corrupção em contratações; Uniformidade de regras e procedimentos de aquisições públicas; Transparência ou acesso às informações sobre compras públicas; <i>Accountability</i> , responsabilização, prestação de contas e mecanismos de controle; e Competição como meio para se obter melhores custos e maior qualidade.	Schooner <i>et al.</i> (2008).
<b>Gestão logística das contratações públicas</b>	Congrega questões relacionadas às decisões tomadas pelos gestores públicos para a formatação e a execução dos processos de compras governamentais	Planejamento da contratação; Escolha do tipo e da modalidade de contratação; Emprego de técnicas de tecnologia da informação,	Tridapalli <i>et al.</i> (2011); Faria <i>et al.</i> (2013); Santos <i>et al.</i> (2012); Vaz e Lotta (2011); Borges <i>et</i>





---

	(Vaz & Lotta, 2011).	de gestão de processos e de comércio eletrônico; Gestão de estoques públicos; Prevenção de riscos na execução de compras públicas; Duração e prorrogação dos contratos administrativos de compras; e Aplicação de multas e outras sanções ao longo da execução contratual.	<i>al.</i> (2016); Schooner <i>et al.</i> (2008).
<b>Interesses dos stakeholders</b>	A percepção da relevância dos elementos que compõem o desempenho organizacional varia de forma significativa entre os seus diferentes <i>stakeholders</i> , influenciando no tratamento do tema pela organização (Fraser & Zarkada-Fraser, 2003).	Direcionamento das contratações públicas conforme os interesses de determinados grupos de <i>stakeholders</i> ; Conflitos de interesses e negociações políticas entre os atores envolvidos nos processos de compras; e	Mimba <i>et al.</i> (2007); Brignall e Modell (2000); Fraser e Zarkada-Fraser (2003); Atkinson <i>et al.</i> (1997); Gomes <i>et al.</i> (2013); Schooner <i>et al.</i> (2008); Nishiyama <i>et al.</i> (2017).

---

Fonte: Elaborado pela autora a partir do referencial teórico e do estado da arte sobre desempenho de compras governamentais.



### **3. MÉTODOS**

#### **3.1. Tipo de pesquisa e abordagem**

Quanto ao seu delineamento, esta pesquisa constituiu-se como descritiva, já que se propôs a descrever as características de uma população ou de um fenômeno específico e a estabelecer relações entre variáveis (Gil, 2002). Ademais, considerando que o estado da arte evidenciou escassa produção nacional sobre o construto “desempenho de compras governamentais”, a pesquisa também se caracterizou como exploratória. Conforme Gil (1994), esse segundo tipo de estudo tem por objetivo desenvolver, esclarecer e modificar conceitos e ideias, com a finalidade de formular problemas mais precisos ou hipóteses pesquisáveis para estudos posteriores.

Quanto à sua abordagem, tratou-se de pesquisa qualitativa. A feição qualitativa decorreu do fato de que grande parte dos dados foram coletados por meio de entrevistas semiestruturadas com agentes públicos envolvidos nos processos de contratações com MPEs, no âmbito da Administração Pública Federal. Para Leão, Mello e Vieira (2009), a abordagem qualitativa é direcionada para a descoberta, a exploração, a descrição e a indução, ao passo que a abordagem quantitativa se volta para a verificação, a confirmação, o reducionismo e o hipotético-dedutivo. Para os mesmos autores, os métodos qualitativos priorizam a representação da realidade segundo o olhar dos participantes, de modo que seu foco é em relação ao respondente, lembrando que suas reflexões, opiniões e comportamentos é que devem guiar a pesquisa.

#### **3.2. Caracterização do objeto de estudos**

A política de contratações públicas diferenciadas da Lei Complementar n. 123 (2006) aplica-se às licitações empreendidas pelos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Contudo, para responder aos objetivos geral e específicos deste estudo, o construto “desempenho de compras governamentais” foi analisado no bojo das contratações realizadas com MPEs pelos órgãos integrantes do Sistema de Serviços Gerais da Administração Federal (SISG), nos últimos 10 (dez) anos (2007-2017). Isto porque, conforme

já salientado, o modelo de compras públicas do Simples Nacional foi efetivamente instituído, na esfera federal, a partir do Decreto n. 6.204 (2007).

O SISG foi regulamentado pelo Decreto n. 1.094 (1994), que organizou, sob a forma de sistema, as atividades de administração de edifícios públicos e imóveis residenciais, material, transporte, comunicações administrativas e documentação dos órgãos e das unidades da Administração Federal direta, autárquica e fundacional (art. 1º). Ainda nos termos de seu regulamento, esse sistema é formatado por 3 (três) grupos de órgãos (art. 2º): a) órgão central, incumbido da formulação de diretrizes, da orientação, do planejamento, da coordenação, da supervisão e do controle dos assuntos afetos aos Serviços Gerais; b) órgãos setoriais, unidades responsáveis pelas atividades relacionadas ao SISG, no âmbito dos Ministérios e dos órgãos integrantes da Presidência da República; e c) órgãos seccionais, unidades que executam as atividades do SISG, nas autarquias e nas fundações públicas. A Figura abaixo fornece uma representação simbólica do SISG.

**Figura 6. Representação do Sistema de Serviços Gerais**



Fonte: Extraída de Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (2018d).

Vale acrescentar que, com a criação do SISG, também foi instituído, como auxiliar, o Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais (SIASG), responsável pela sua informatização e operacionalização. Conforme o art. 7º do Decreto n. 1.094 (1994), o SIASG tem por objetivo integrar e dotar os órgãos da Administração federal de instrumento de modernização, em todos os níveis, especialmente no que se refere a um catálogo unificado de



materiais e serviços, ao cadastramento unificado de fornecedores e ao registro de preços de bens e serviços.

### 3.3. Caracterização dos participantes do estudo

Para a realização das entrevistas semiestruturadas, a seleção dos participantes contemplou 3 (três) níveis de servidores públicos federais envolvidos nos processos de compras governamentais com MPEs. A saber, **a) nível estratégico**: formuladores de políticas públicas e de atos normativos primários para a Administração Pública federal, em matéria de licitações e de contratos administrativos; **b) nível tático**: elaboradores de instruções normativas e de diretrizes gerais para o cumprimento da legislação afeta à gestão logística federal; e **c) nível operacional**: executores de processos de compras em órgãos públicos federais, responsáveis pela gestão administrativa e financeira, pelo planejamento e pelo assessoramento jurídico das contratações, com atuação restrita aos seus respectivos órgãos.

Esses níveis correspondem a três perfis ou grupos de profissionais encarregados pelas contratações federais, que se diferenciam pela natureza de suas atribuições no contexto pesquisado. Essa diferenciação, consoante passa-se a expor, advém das próprias competências regimentais que são estabelecidas para cada órgão selecionado, no escopo de seus respectivos Decretos regimentais.

No escopo do Poder Executivo federal, a Subchefia de Análise e Acompanhamento de Políticas Governamentais (SAG) e a Subchefia para Assuntos Jurídicos (SAJ), ambas da estrutura regimental da Casa Civil da Presidência da República (CC/PR), são responsáveis, respectivamente, pelas análises técnica (de mérito) e jurídica dos atos normativos que veiculam políticas públicas submetidas ao Presidente da República. Nesse contexto, inserem-se as propostas de normativos sobre licitações e contratos, bem como as veiculam políticas públicas baseadas no uso do poder de compra do Estado (arts. 6º e 10 do Decreto n. 8.889, 2016).

Paralelamente, ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MP) incumbe, entre outras competências regimentais, a “formulação do planejamento estratégico nacional e elaboração de subsídios para formulação de políticas públicas de longo prazo voltadas ao desenvolvimento nacional”, a “avaliação dos impactos socioeconômicos das políticas e dos programas do Governo Federal e elaboração de estudos especiais para a



reformulação de políticas”, bem como a “coordenação e gestão dos sistemas de planejamento e orçamento federal, de pessoal civil, de organização e modernização administrativa, de administração de recursos da informação e informática e de serviços gerais” (art. 1º, incisos I, II e VII, do Decreto n. 9.035, 2017).

Considerando, portanto, os papéis centrais assumidos pela SAG, pela SAJ e pelo MP nas atividades de formulação, de coordenação, de avaliação e de revisão das políticas públicas editadas pelo Governo federal, para a composição do nível A, selecionaram-se 6 (seis) agentes integrantes de áreas estratégicas dessas unidades.

Na composição do nível B (tático), foram escolhidos 7 (sete) servidores alocados na Secretaria de Gestão do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (SEGES/MP), especificamente no Departamento de Normas e Sistemas de Logística (DELOG) e na Central de Compras (CENTRAL). Isso porque, a SEGES/MP é, atualmente, o órgão central do Sistema de Serviços Gerais da Administração Federal, cujas atribuições de formulação de diretrizes e de orientação do SISG já foram listadas na subseção anterior.

Ademais, conforme o art. 16, incisos III, V e VIII, do Decreto n. 9.035 (2017), ao DELOG compete “realizar estudos, análises e propor atos normativos para aplicação da legislação de logística sustentável, licitações e contratos, administração de materiais, obras, serviços, transportes, comunicações administrativas e serviços gerais, no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional”, “promover a gestão do conhecimento e da informação no âmbito do SISG” e “estruturar e implementar políticas públicas relativas à estratégia de contratações”.

Ao seu turno, a Central de Compras é responsável por “desenvolver e gerir sistemas de tecnologia de informação para apoiar os processos de aquisição, contratação, alienação e gestão centralizadas de bens e serviços de uso em comum pelos órgãos e pelas entidades da administração pública federal” e por “desenvolver, propor e implementar modelos, mecanismos, processos e procedimentos para aquisição, contratação, alienação e gestão centralizadas de bens e serviços de uso em comum pelos órgãos e pelas entidades”, entre outras competências (art. 18, incisos I e II, do Decreto n. 9.035, 2017).

Por fim, o nível C (operacional) foi formatado por 10 (dez) gestores e advogados públicos lotados na Subsecretaria de Assuntos Administrativos da Secretaria-Executiva do Ministério do Planejamento (SAA/SE/MP) e na Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional



(PGFN), cuja atuação se restringe à execução administrativa, financeira e jurídica dos processos de compras desses órgãos setoriais do SISG. Assim, esse grupo foi composto por pregoeiros, por fiscais de contratos e por coordenadores de unidades incumbidas pela execução de licitações, gestão de contratos, contabilidade e finanças e análise jurídica das contratações.

Cabe informar que a seleção dos participantes de cada nível foi intencional, considerando a pretensão de se entrevistar atores que guardassem parte da memória institucional sobre o tema e que apresentassem uma visão sistêmica de sua área de atuação, favorecendo, assim, a coleta de contribuições diversas para a pesquisa. Diante de tais critérios, optou-se por entrevistar as chefias das áreas responsáveis por questões afetas às compras governamentais nas unidades administrativas elencadas acima e, no nível estratégico, mais 2 (dois) assessores técnicos. A Tabela 4 descreve os especialistas dos níveis A, B e C, com a especificação das unidades administrativas e da quantidade de participantes.

**Tabela 4. Caracterização dos participantes das entrevistas**

<b>Nível</b>	<b>Unidade administrativa</b>	<b>Quantidade de entrevistados</b>
<b>Estratégico</b>	Subchefia de Análise e Acompanhamento de Políticas Governamentais (SAG/CC/PR)	06
	Subchefia para Assuntos Jurídicos (SAJ/CC/PR)	
	Secretaria-Executiva (SE/MP)	
	Secretaria de Gestão (SEGES/MP)	
<b>Tático</b>	Departamento de Normas e Sistemas de Logística (DELOG/SEGES/MP)	07
	Central de Compras (CENTRAL/SEGES/MP)	
<b>Operacional</b>	Coordenações de licitações e contratos da SAA/SE/MP e da PGFN	10
	Consultorias Jurídicas do MP e da PGFN	
	Divisão de Orçamento e Finanças da PGFN	
	Pregoeiros do MP e da PGFN	
	Fiscais de contratos do MP e da PGFN	
<b>Total</b>		<b>23</b>

Fonte: Elaborado pela autora a partir das unidades de atuação dos entrevistados.



### 3.4. Procedimentos de coleta de evidências e relatos

Para a coleta das evidências da pesquisa, inicialmente, realizou-se investigação documental em documentos relacionados ao planejamento e à execução de compras públicas no modelo do Simples Nacional, tais como legislações e instruções normativas, manuais institucionais, bases de dados oficiais (com destaque para o Painel de Compras do Governo Federal, acessível por meio do sítio eletrônico “Compras Governamentais”), documentos internos e relatórios de gestão e de órgãos de controle. Por sua vez, a revisão da literatura foi empreendida por meio da seleção, da leitura e da interpretação de artigos científicos e de livros sobre os temas que compuseram a bibliometria, o estado da arte e o referencial teórico desta dissertação.

A coleta de evidências ainda demandou a realização de entrevistas semiestruturadas com 23 agentes públicos envolvidos na elaboração de atos normativos, no planejamento e na execução das contratações federais com MPEs. A realização desse tipo de entrevista, ao invés de instrumentos padronizados (como as entrevistas estruturadas e os questionários), justificou-se pela pretensão de se identificar os pontos de vistas dos entrevistados acerca das dimensões e das variáveis associadas ao desempenho das compras governamentais, o que, na visão de Flick (2004), seria favorecido por entrevistas com o planejamento aberto.

Para reforçar a validade empírica e a credibilidade dos resultados coletados, foi utilizada a técnica do fechamento amostral por saturação teórica. Seguindo essa técnica, promoveu-se a suspensão da inclusão de novos participantes quando os relatos obtidos passaram a apresentar, na avaliação da pesquisadora, certa redundância ou repetição, de modo que não se mostrou relevante persistir na coleta (Fontanella, Ricas & Turato, 2008).

Ademais, ao final de cada entrevista, solicitou-se aos participantes a indicação de outras áreas ou pessoas que pudessem contribuir com as questões listadas no roteiro, cujos nomes foram sendo acrescentados à seleção original. Baldin e Munhoz (2011) esclarecem que a amostragem em “bola de neve” (ou *snowball*) é empregada em pesquisas sociais e se vale de cadeias de referência (ou de redes), nas quais os entrevistados iniciais indicam novos participantes, que sugerem novos nomes e, assim, sucessivamente até que se atinja o “ponto de saturação”.

Feitos esses esclarecimentos, cabe informar que as entrevistas semiestruturadas foram realizadas nos meses de julho e agosto de 2018, nas dependências das unidades



administrativas selecionadas, em Brasília/DF. Ao todo, foram ouvidos 23 (vinte e três) especialistas em compras governamentais, distribuídos entre os 3 (três) níveis de profissionais responsáveis por questões afetas às contratações federais. Essas entrevistas tiveram uma duração média de 48 (quarenta e oito) minutos, totalizando 18:40 horas de interlocução. Todas as falas foram gravadas e transcritas com a autorização dos entrevistados, bem como com a permissão institucional das respectivas unidades.

O roteiro das entrevistas iniciou-se com a identificação dos participantes, o que foi feito a partir dos seguintes elementos: nome, formação acadêmica, cargo ocupado, tempo de atuação no setor público e na área de compras. De um modo geral, os agentes entrevistados possuem formação em direito, administração, finanças e áreas de tecnologia. Os respondentes também contam com larga experiência na área de aquisições governamentais, tendo sido apurada uma média de aproximadamente 12 (doze) anos e 6 (seis) meses de atuação profissional.

Em seguida, as questões foram pautadas em 3 (três) blocos temáticos, formulados a partir das discussões tecidas ao longo do referencial teórico: a) política pública de contratações com MPEs; b) desempenho de compras governamentais; e c) dimensões e variáveis associadas à avaliação do construto. Os temas, as questões e os objetivos do roteiro das entrevistas estão organizados no Quadro 7.

**Quadro 7. Temas abordados no roteiro das entrevistas semiestruturadas**

Temas	Questões	Objetivos
<b>Bloco I: Política pública de contratações com MPEs</b>	Tem conhecimento da proposta e dos objetivos da política pública de contratações diferenciadas com MPEs em âmbito federal?	Averiguar a familiaridade dos participantes em relação à política pública que contextualiza o estudo.
	Considera que esta política incentiva o desenvolvimento econômico e produtivo do segmento? Em que medida?	Verificar a percepção dos entrevistados acerca dos impactos da política pública para o segmento de MPEs.
	Considera que esta política pública gera efeitos práticos (ou interfere) no desempenho das próprias compras realizadas em seu contexto? Em que medida?	Levantar a percepção dos participantes quanto aos efeitos práticos da política pública no desempenho das próprias compras governamentais.
	Há alguma diferenciação, em termos de economicidade, qualidade dos produtos e dos fornecedores e etc., entre as compras realizadas com e sem MPEs?	
<b>Bloco 2:</b>	<u>Níveis A e B:</u>	
		Averiguar o tratamento que,





**Desempenho de compras governamentais**

Os órgãos federais avaliam o desempenho das compras públicas? Se sim, quais órgãos e como? Isso é benéfico?

Considera que a Administração federal está pensando na temática da medição do desempenho das compras realizadas com MPEs? Se sim, qual(is) critérios são utilizados para essa avaliação? Se não, qual(is) critérios deveriam ser utilizados?

O que você considera uma compra pública bem sucedida (ou de alto desempenho)? Como seria realizada uma compra ideal?

Os órgãos públicos aprendem com as próprias experiências de contratações anteriores? E com as de outros órgãos?

Nível C:

Em seu órgão, vocês avaliam o desempenho do desempenho das compras governamentais? Se sim, como? Se não, como isso poderia ser feito?

Tem conhecimento de outros órgãos que façam isso? Se sim, como?

Vocês avaliam o desempenho de suas aquisições com MPEs? Se sim, qual(is) critérios são utilizados? Se não, qual(is) critérios deveriam ser utilizados? Isso é benéfico?

O que você considera uma compra pública bem sucedida (ou de alto desempenho)? Como seria realizada uma compra ideal?

Seu órgão aprende com as próprias experiências de contratações anteriores? E com as de outros órgãos?

**Bloco Dimensões variáveis associadas à avaliação do construto**

**3:** Para cada uma das 9 (nove) dimensões colacionadas na teoria (eficiência, economia, economicidade e *best value*, eficácia, efetividade, impacto do uso do poder de compra governamental, satisfação do usuário final, conformidade dos processos administrativos, gestão logística das contratações públicas e interesses dos *stakeholders*), foram realizadas as seguintes indagações:

Níveis A e B:

A Administração federal avalia a [*dimensão*] das compras realizadas com MPEs? Se sim, qual(is) variável(is) são utilizada(s)? Se não, como seria avaliada essa dimensão?

Nível C:

Vocês avaliam a [*dimensão*] das compras realizadas com MPEs por seu órgão? Se sim,

atualmente, é conferido ao desempenho de compras governamentais pela Administração federal.

Verificar a existência de procedimentos formais de avaliação do desempenho das compras realizadas com MPEs.

Investigar os critérios que eventualmente têm sido empregados para a medição de desempenho proposta ou, em caso de inexistência, apurar quais critérios seriam viáveis para tanto, diante da realidade empírica das contratações.

Levantar os parâmetros que são julgados primordiais pelos entrevistados para a mensuração do desempenho das compras públicas com MPEs.

Avaliar a percepção dos entrevistados quanto a uma possível conexão entre avaliação de desempenho e aprendizagem organizacional.

Averiguar o reconhecimento e a aderência empírica das dimensões e das variáveis teóricas associadas à performance das compras governamentais com MPEs.

Coletar possíveis dimensões e variáveis emergentes do campo para a avaliação do construto em tela



---

qual(is) variável(is)são utilizada(s)? Se não,  
como seria avaliada essa dimensão?

---

Fonte: Elaborado pela autora a partir do roteiro das entrevistas.

Como destacado, nos 2 (dois) últimos blocos temáticos, as questões foram adaptadas ao nível de atuação profissional dos entrevistados, tendo em vista que, para os níveis estratégico e tático (A e B), seria possível realizar indagações de cunho mais genérico (isto é, não restritas às atividades de compras do órgão), com vistas à verificação do tema no âmbito da Administração Pública federal. Assim, ao final desta dissertação, constam 2 (dois) apêndices, sendo o Apêndice A relativo ao roteiro das entrevistas com profissionais dos dois primeiros níveis e o Apêndice B contemplando as questões direcionadas ao nível operacional.

### 3.5. Procedimentos de análise de evidências

Para a análise das evidências qualitativas coletadas por meio das entrevistas, empregou-se a análise de conteúdo. Bardin (2011, p. 44) a compreende como “[...] um conjunto de técnicas de análise das comunicações que utiliza procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens”, cuja intenção é “[...] a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção (ou, eventualmente, de recepção), inferência esta que recorre a indicadores (quantitativos ou não)”.

No escopo dessa técnica, estão inseridos procedimentos para sistematizar, categorizar e viabilizar a análise de comunicações pelo pesquisador (Bardin, 2011; Flick, 2004; Gibbs, 2009), o que favoreceu a identificação das dimensões e das variáveis que informam o desempenho das compras governamentais, na percepção dos próprios atores envolvidos nas contratações. Nesse sentido, como categoriais *a priori* de análise, foram extraídas da literatura (Quadro 6): eficiência; economia, economicidade e *best value*; eficácia; efetividade; impacto do uso do poder de compra governamental; satisfação do usuário final; conformidade dos processos administrativos; gestão logística das contratações públicas; e interesses dos *stakeholders*.

Por sua vez, a partir das evidências coletadas em campo, foram propostas as seguintes categorias *a posteriori* (Quadros 8 a 15): familiaridade dos entrevistados com a política pública; impactos da política pública para o segmento de MPEs; efeitos práticos no desempenho das compras governamentais; posição das MPEs no mercado de compras



públicas; vantajosidade das contratações para a Administração Pública; procedimento(s) formal(is) de avaliação da performance de compras públicas; benefícios advindos da avaliação do desempenho de compras governamentais; e atributos iniciais do desempenho de compras com MPEs.

De outra parte, para a análise das variáveis apresentadas na bibliometria, utilizou-se estatística descritiva e, para a classificação dos artigos coletados em categorias temáticas, aplicou-se análise de conteúdo aos objetivos de pesquisa verificados em cada trabalho.



## 4. ANÁLISE DAS EVIDÊNCIAS

Este capítulo contempla a análise das evidências qualitativas obtidas com as entrevistas, cujas falas foram transcritas, codificadas e categorizadas por meio da análise de conteúdo (Bardin, 2011; Flick, 2004; Gibbs, 2009). Assim, serão expostos e discutidos os relatos coletados junto aos 3 (três) níveis de profissionais envolvidos nas compras governamentais federais: estratégico, tático e operacional. A análise das evidências será disposta conforme os blocos temáticos definidos no roteiro das entrevistas (Quadro 7).

### 4.1. Bloco 1: Política pública de contratações com MPEs: familiaridade e percepção dos especialistas

Por meio das perguntas deste bloco temático, buscou-se averiguar a familiaridade dos entrevistados com a política de contratações diferenciadas disposta na Lei Complementar n. (2006) e em seus regulamentos. No mais, procurou-se avaliar a percepção dos profissionais quanto aos impactos da política pública para o segmento de MPEs (em termos de fomento ao seu desenvolvimento econômico e produtivo) e, paralelamente, para o desempenho das próprias compras governamentais realizadas nesse escopo (a partir das dimensões de performance apresentadas no Quadro 6 desta dissertação).

Primeiramente, no tocante à categoria “familiaridade dos participantes com a política pública”, foi possível organizar as evidências em 3 (três) subcategorias (variáveis), conforme veiculado abaixo. Logo à frente dos trechos citados, é feita a referência aos entrevistados por meio de números, o que será adotado ao longo dos demais quadros deste capítulo.

**Quadro 8. Familiaridade dos entrevistados com a política pública**

Variáveis	Estratégico	Tático	Operacional
<b>Histórico e fundamentos normativos</b>	“Eu sei da existência da Lei Complementar 123, que é o estatuto da pequena e microempresa. Ela cria algumas facilidades no momento de contratação de pequenas e médias empresas. A Lei 8.666, a lei de licitações, já prevê algumas vantagens na contratação	“A política de micro e pequenas empresas já vem constitucional [...]. Dali saiu a Lei Complementar 123, que cria um privilégio. Não é um privilégio, uma preferência [...]” (10). “[...] não é o Governo Executivo que dita, ela é de preceito constitucional. Para	“[...] tem na parte econômica da Constituição que tem que ter política pública para incentivar as micro e pequenas empresas” (3). “[...] em função de cumprir um regramento de ordem jurídica, a gente tem tentado adquirir, fazer as



<p><b>Objetivos visados</b></p>	<p>para esse tipo de empresa. Existem também alguns outros decretos que dão alguns privilégios para esse tipo de empresa” (1).</p> <p>“[...] isso decorre do art. 170 da Constituição, do tratamento diferenciado das micro e pequenas empresas, da mesma forma que você identifica na lei de licitações dispositivos que inclusive conferem, por exemplo, margem de preferência para micro e pequenas empresas” (7).</p> <p>“Eu sei que derivado até da Constituição como regra e abate tanto questões tributárias e compras governamentais” (19).</p> <p>“A gente exige, aplica a Lei Complementar 123 e o art. 44 nos editais” (21).</p> <p>“Nas diversas legislações que tratam ou de compras ou de estímulo ao setor, as pequenas e microempresas têm um tratamento diferenciado, um tratamento privilegiado. E, a elas, é conferido um tratamento prioritário no procedimento licitatório, nas compras governamentais como um todo” (19).</p>	<p>isso não existir, tem que alguém mudar a Constituição. Então, isso aí é uma ordenação de ordem soberana constitucional [...]” (10).</p> <p>“[...] priorizar e tentar favorecer às micro e pequenas empresas de alguma forma. Em alguns casos, separar um percentual, um quantitativo [...]. Quando isso não fosse possível, teria que ser justificado [...]” (6).</p> <p>“Não só aqui no Brasil como no mundo afora, com relação ao PIB, praticamente 13%, 15% é referente a compras públicas. Então, é uma forma de você incentivar a micro e pequena empresa diretamente [...]” (20).</p> <p>“[...] o poder de compra do estado está sendo utilizado em prol do desenvolvimento nacional, que é o grande objetivo da lei. E, para isso, utilizando critérios de desenvolvimento das micro e pequenas empresas no desenvolvimento local e regional [...]” (22).</p>	<p>aquisições por intermédio das micro e pequenas empresas” (5).</p> <p>“No geral, eu sei que é como um fomento à atividade empreendedora das MEs e das EPPs. É para incentivar as aquisições e contratações do governo pelas microempresas e, no geral, o desenvolvimento econômico do país” (2).</p> <p>“[...] seria uma forma de evitar monopólio, incentivar a atividade privada, porque competir com grandes é difícil. Eles precisam ter uma igualdade no mercado, alguma política pública do Estado” (3).</p> <p>“Para fomentar o desenvolvimento das pequenas empresas. Como elas não conseguiriam correr de igual para igual com as grandes empresas, elas acabam tendo um deságio no valor delas [...]” (8).</p> <p>“[...] para poder viabilizar o desenvolvimento desse segmento econômico, que</p>
---------------------------------	---	---	--



**Aspectos operacionais**

“[...] para cada um dos objetos eu vou analisar se aplica ou não. Dependendo do mercado com quem a gente está dialogando, ela vai ser mais ou menos aplicável dentro de algumas variáveis que a gente tem para considerar na construção de uma nova estratégia de contratação [...]” (4).

“Tudo é muito pensado antes, quando a gente pensa num termo de referência. Tentar fomentar, verificar se não está acabando ou diminuindo com a participação de micro e pequena empresa [...]. Quando já tem um contrato assinado, [...] já não tem tanto esse viés” (9).

“Ainda tem algumas coisas da 123 que a gente precisa implementar [...] na sua totalidade. E também acho que, em alguns aspectos, até inviável de se fazer, implementar tudo. [...] O Estado brasileiro meio que negligência essa política. Se pensou uma coisa, mas, na hora de implementar, não é trivial. E eu acho que talvez lá atrás não tenham conversado com quem ia implementar” (18).

“[...] da legislação do simples não muito, termina que a gente se especializa mais na parte que interessa ao procedimento licitatório e ao procedimento mais especificamente do pregão eletrônico [...]” (2).

“Meu conhecimento começa quando tem licitação que eu sei que tem as microempresas. Elas têm alguns benefícios, então meu conhecimento se baseia mais nisso, nunca estudei a legislação sobre eles e nunca me aprofundi muito sobre o assunto” (13).

“[...] a Lei Complementar 123 para micro e pequena empresa tem a questão do direito de preferência. Se ela estiver num intervalo de 10% entre a empresa que eu tenho o menor preço e a empresa que botou menor preço não for microempresa [...] ela pode cobrir a limitada [...]” (16).

“[...] tinha potencial para alavancar distribuição de renda, emprego, [...]” (14).

Fonte: Elaborado pela pesquisadora a partir dos relatos das entrevistas.

De forma unânime, os entrevistados afirmam conhecer e demonstram algum tipo de informação sobre a política pública de contratações do Simples Nacional, denotando que o tema, de fato, faz parte da realidade profissional dos três níveis pesquisados. Isso pode ser explicado, por exemplo, pelo significativo volume de contratos que vêm sendo firmados pelo Governo federal com MPEs, nos últimos anos. Como exposto na introdução deste trabalho, ao longo dos exercícios de 2015 a 2017, 70,52% das contratações formalizadas pelos órgãos que



integram o SISG foram realizadas com o segmento de micro e pequenas empresas (Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, 2018b).

Contudo, a familiaridade (ou mesmo o tipo de conhecimento) dos participantes em relação ao modelo de contratações do Simples Nacional variou entre os perfis de especialistas consultados. Em todos os níveis, há o reconhecimento da matriz jurídica da política de contratações públicas com MPEs, que, na órbita constitucional, encontra respaldo nos arts. 146 e 179 da Constituição do Brasil (1988). Confirmando a ponderação de Alexandrino e Paulo (2011) acerca do conteúdo multidisciplinar da Lei Complementar n. 123 (2006) (sem desconsiderar sua predominância tributária), na primeira categoria, os profissionais dos níveis estratégico e tático apontam o protagonismo dessa lei na formalização da política de contratações em tela, que é eminentemente de caráter administrativo.

Quanto aos “objetivos visados” pela política pública, a questão é tratada, pelos três níveis, a título de favorecimento, priorização, diferenciação, incentivo, fomento e garantia de igualdade de condições no mercado para as MPEs. Em um viés mais amplo, também se observa a identificação do Simples como uma política nacional voltada ao desenvolvimento econômico do país e à distribuição de emprego e renda, o que não se resumiria ao enfrentamento de problemas vivenciados por um segmento econômico específico.

Em ambos os cenários, evidencia-se que o uso do poder de compra para determinadas finalidades é associado a uma tomada de ação estatal (Birkland, 2005) ou a uma política pública voltada à mitigação de situações econômicas e sociais desfavoráveis (Moreira, 2009). Em suma, o campo reconhece as compras como ferramentas ou instrumentos de políticas públicas (*policy design*), que o Estado elege para enfrentar problemas e para implementar soluções (Howlett *et al.*, 2013).

Por fim, aspectos operacionais relacionados às contratações com MPEs são relatados nos níveis tático e operacional, valendo-se destacar, no primeiro, a importância dada pelo Entrevistado 4 ao diagnóstico do mercado e à análise da aderência do objeto contratual com a política pública, na fase de planejamento da contratação (no mesmo sentido, o Entrevistado 9). Já no perfil operacional, anota-se o enfoque conferido à observância e à aplicação das regras do Simples Nacional na etapa de execução do procedimento licitatório em si.

Em seguida, passa-se aos objetivos finais deste primeiro bloco temático (Quadro 7), relacionados à análise da percepção dos entrevistados acerca dos impactos da política em comento para o crescimento econômico e produtivo das MPEs e, de outra parte, para a





performance das compras ali inseridas. A partir da codificação das evidências, foram criadas 4 (quatro) categorias de análise, conforme os quadros que se seguem. A primeira delas trata da percepção dos profissionais quanto aos impactos da política pública para o seu público-alvo.

**Quadro 9. Impactos da política pública para o segmento de MPEs (categoria 1)**

<b>Estratégico</b>	<b>Tático</b>	<b>Operacional</b>
<p>“Na esfera da atividade econômica, da livre iniciativa, penso que isso seria mais adequado inclusive que a própria tributação. Óbvio, não tem elementos para poder comparar, pesquisas realizadas para poder demonstrar, mas penso que seria isso [...]” (7).</p> <p>“Eu não poderia te avaliar se só [...] a questão de compras governamentais conferir essa prerrogativa para o setor [...], sem considerar as outras (tratamento tributário, e etc.), se isso tem sido suficiente para estimular e desenvolver o setor [...]. Eu suponho que sim, porque o setor público como um todo [...] é um comprador que adquiri muitos produtos e serviços fornecidos [...]” (19).</p> <p>“Eu posso te responder sem estudo nenhum, de opinião, de sentimento? [...] De percepção, eu não tenho esse sentimento” (20).</p> <p>“[...] o que falta é uma política de avaliação da efetividade dessa política pública, dos seus impactos. Se realmente eu estou fomentando micro e pequenas empresas e criando indústria e mercado nascente, ou se isso não é só um privilégio” (21).</p> <p>“Como eu falei, a percepção demanda estudo. Eu acho que existe uma carência de estudo de impacto regulatório não só dessa política, mas de outras políticas” (21).</p> <p>“[...] não faz nenhum tipo de comparativo mais técnico em relação a esse resultado, a esse</p>	<p>“Eu acho que a gente tem ainda uma falta de análise do quanto. É uma coisa um pouco parecida com que a gente teve com as margens de preferência. A gente criou a política, mas não teve uma avaliação. Da pequena empresa eu vejo que a gente vai fazendo uma avaliação muito em termos de participação. Eu não vi ainda, por exemplo, o quanto que a gente fomentou de fato um nicho, qual foi o resultado em termos de produtividade, de geração de renda, geração de emprego. Eu acho que a gente ainda não conseguiu ter esse olhar” (4).</p> <p>“[...] ninguém fez uma conta” (4).</p> <p>“Eu acho que é muito uma impressão mesmo, não tem várias estatísticas econômicas [...]. A gente tem essa impressão de que sim, até porque quanto representa as compras públicas hoje no país ainda é uma incógnita [...]” (6).</p> <p>“Eu acho que é interessante a política, porque fomenta que participe. Mas talvez falte alguma política complementar, [...] ter um curso no SEBRAE, [...] pode ter incubadora. Enfim, a gente tem que ter algo que capacite ela [...]” (9).</p> <p>“A gente tem todo um arcabouço em volta disso, tem uma Secretaria especializada disso, tem o SEBRAE que atua nisso nacionalmente. Então, ele é efetivo porque as empresas dependem de suporte. Na realidade, é o grande gerador de empregos hoje” (10).</p> <p>“E não é uma política de pai, não é uma política tutelada ou curatelada. É uma política de governo existente, não é protecionista, é para permitir que não chegue o mercado estrangeiro e vença com todas as licitações. Se você não fizer essa camada protetiva, que não é só o Brasil que tem [...], vem uma empresa de fora (uma chinesa, por exemplo), que vai vender camiseta a um centavo e uma</p>	<p>“Ela consegue em algum modo incentivar, mas eu acredito que isso é limitado [...]. É um incentivo em contratação, mas não no desenvolvimento tecnológico [...]” (3).</p> <p>“No passado, as aquisições raramente eram feitas junto a pequenas empresas. [...] a constância com relação à micro e pequenas tem sido bem mais” (5).</p> <p>“É perceptivo considerando que a vasta maioria das empresas que ganham são micro ou pequenas empresas. Se está incentivando tanto quanto poderia eu não sei te dizer” (12).</p> <p>“Pelo o que a gente percebe, ampliou bastante e foi algo que trouxe um ganho tanto para o setor de micro e pequena empresa, quanto para economias e compras regionais ou compras locais” (14).</p> <p>“Nós não temos esse tipo de levantamento, mas a percepção é que a Lei Complementar amplia a participação e por si só isso já é melhor, porque, muitas vezes, os objetos e os valores não são atrativos para grandes empresas, e sim para os pequenos [...]” (15).</p> <p>“Acredito que sim. De uns anos para cá, nós tivemos grande participação de pequenas empresas” (17).</p>





---

---

desenvolvimento, impacto na micro ou pequena empresa não suporta economia” (23).

“Eu entendo que sim, é uma iniciativa válida, e acredito que haja um ganho, haja uma melhoria na economia do país por intermédio do aprimoramento, da evolução das compras locais, dos mercados locais. Mas é ainda muito aquém do que a gente pode fazer [...]. A gente precisa mensurar isso da maneira adequada, que é uma lacuna que nós temos hoje. [...] e não só para tentar identificar como as empresas estão crescendo em termos da economia do país, mas principalmente [...] tentar identificar inclusive aspectos voltados para fraude e algumas utilizações indevidas de recursos, desses benefícios para MPEs, que infelizmente a gente sabe que existe, empresas se utilizando de maneira indevida ou criando meios que à luz da lei é legal, mas para fins da política ela é totalmente contra, ela fere o objetivo principal que é fomentar as micro e pequenas empresas” (11).

“Eu não tenho dúvidas disso, eu acho que é um importante mecanismo para fomentar. As micro e pequenas empresas representam [...] boa parte dos empregos do país. Então, eu acho que o poder de compra pode incentivar bastante isso, fomentar empregos” (18).

“Acredito que ela poderia ter critérios de medição mais efetivos. [...] o que a gente tem aqui é o registro de informações em compras públicas da atuação das micro e pequenas empresas no sistema governamental federal. Então, se ela é efetiva ou não, se [...] o poder de compra do Estado está sendo utilizado em prol do desenvolvimento nacional, que é o grande objetivo da lei [...], acredito que isso poderia ser melhor estruturado em termos de dados e informações, até para que houvesse um direcionamento melhor das políticas que estão sendo propostas [...]” (22).

---

Fonte: Elaborado pela pesquisadora a partir dos relatos das entrevistas.

Novamente, os dados da primeira categoria confirmam que o uso do poder de compra do Estado é reconhecido com uma forma de concretizar políticas públicas (Moreira, 2009), privilegiando geração de emprego e renda e desenvolvimento econômico regional e local



(Entrevistados 9, 10, 11, 14, 18, 19, 22 e 23). Nada obstante, reiteradamente, especialistas dos três níveis (com unanimidade no estratégico) ressaltam a ausência de avaliação dos resultados da política pública, que possam fornecer elementos estatísticos objetivos para a verificação de seus impactos (Entrevistados 4, 6, 7, 11, 15, 19, 20, 21, 22 e 23). Nesse cenário, o posicionamento acerca da efetividade (ou não) do modelo parece ser pautado apenas na observância de situações isoladas do cotidiano ou mesmo na impressão e/ou “sentimento” subjetivo dos profissionais.

Como alertado pelo Entrevistado 11, haveria uma verdadeira lacuna de mensuração dos impactos do programa (“ninguém fez uma conta”, enfatiza o Entrevistado 4), que, no mais das vezes, têm sido avaliado em termos da presença das MPEs no mercado de compras públicas, conforme também apontado pelo participante 4. De fato, nota-se uma tendência entre os especialistas do nível operacional em avaliar a efetividade do Simples Nacional a partir da ampliação e da constância da participação das MPEs nas contratações públicas federais.

Todavia, para Gomes *et al.* (2013), no escopo dos indicadores de impacto, procura-se mensurar o impacto que as atividades desenvolvidas pelo governo (no caso, local) causam em seu ambiente, gerando, por conseguinte, informações para subsidiar a gestão pública. Assim, para além da apuração da participação das MPEs nas compras, seria necessário verificar as mudanças provocadas pela política pública no ambiente econômico em que opera. Por exemplo, a partir da avaliação do programa em termos de produtividade, de geração de emprego e renda, de desenvolvimento tecnológico (Entrevistados 3 e 4), entre outros parâmetros relacionados aos reflexos da participação das MPEs em contratações públicas no seu ambiente de negócios.

Enfim, o mero levantamento da presença do segmento nas compras governamentais parece não ser suficiente para informar a qualidade e os benefícios daí decorrentes e, por conseguinte, a efetividade em concreto da política pública em comento. Nesse sentido, o Entrevistado 11 (tático) salienta ser preciso “[...] avaliar os dados das compras públicas, entender esses dados, entender a informação. E uns dos ramos que a gente quer entender é justamente como a compra pública está contribuindo para o desenvolvimento de micro e pequenas empresas”. Igualmente, o Entrevistado 21 (estratégico) confirma a lacuna apontada acima, ressaltando desconhecer estudos acadêmicos sobre o tema: “eu acho que não têm trabalhos estruturados acadêmicos, eu não tenho conhecimento de trabalho que realmente



*consiga captar o efeito disso para as micro e pequenas empresas como um todo, embora na prática seja formalmente cumprida e exigida como requisito [...]”.*

Por fim, de um modo geral, os participantes dos três grupos julgam a política pública desenhada na LC nº 123 (2006) válida e meritória. Contudo, os profissionais 3, 9, 11 e 12 (tático e operacional) reconhecem limitações no modelo, cujos resultados poderiam ser potencializados, por exemplo, com o auxílio de uma política pública complementar de capacitação das MPEs (Entrevistado 9). Já o Entrevistado 11 alerta para a necessidade de se apurar eventuais fraudes na utilização dos benefícios da LC nº 123 (2006), ressaltando a existência de *“empresas se utilizando de maneira indevida ou criando meios que à luz da lei é legal, mas para fins da política ela é totalmente contra, ela fere o objetivo principal que é fomentar as micro e pequenas empresas”*.

Em sequência, o Quadro 10 retrata a percepção dos especialistas acerca dos efeitos práticos do modelo de contratações do Simples Nacional para o desempenho das próprias compras que são realizadas em seu contexto.

**Quadro 10. Efeitos práticos no desempenho das compras governamentais (categoria 2)**

<b>Estratégico</b>	<b>Tático</b>	<b>Operacional</b>
<p>“Ela pode trazer [...] um benefício para a Administração Pública, na medida em que você adquire serviços de pessoas que estão mais dentro do negócio, [...] você está tratando diretamente com o dono da empresa e ele trabalha também naquela atividade. Ele não é um mero administrador que fica distante da situação” (1).</p> <p>“[...] a gente pode ter, em determinadas situações, um aumento de preços, porque quando você trabalha com grandes empresas, em alguns casos, você consegue ter uma economia de escala” (1).</p> <p>“[...] muitas vezes, para contratação de micro e pequenas empresas, existe um problema relacionado à própria obtenção da proposta mais vantajosa para a Administração, porque é feito um edital e nem sempre as micro e pequenas empresas conseguem efetivamente</p>	<p>“[...] eles conseguiram fomentar mercados locais [...]. O que eu ganho com isso? Várias coisas em termos de transporte. Então, eu tenho menos impacto de transporte daquele material, a minha cadeia logística fica simplificada com isso, o preço cai e aí também estou estimulando empregos locais. Eu acho que a gente não tem ainda avaliações precisas, mas, quando pega essas experiências, você consegue ver que é importante sim, é vantajoso sim. Mas eu acho que a gente ainda precisa melhorar um pouquinho esses olhares e saber sim o quanto que isso aqui está sendo eficiente. Eu acho que a gente ainda não tem isso” (4).</p> <p>“[...] muitas vezes, a micro e pequena empresa tem muito mais facilidade de se adaptar às exigências do nosso edital, de um TR ou de uma contratação do que</p>	<p>“[...] para a Administração eu acho que tem dois lados. Tem o lado da praticidade de lidar com empresas menores, mas tem também um lado da fragilidade dessas empresas, que acabam, às vezes, trazendo problemas” (2).</p> <p>“Com relação à qualidade dos produtos não, mas com relação a comprometimento de prazos, de fornecimento, isso sim” (2).</p> <p>“[...] todas as empresas que ganharam obviamente foram micro, porque foi exclusivo, e todas elas falharam com relação à entrega dos pedidos, do fornecimento” (2).</p> <p>“[...] no prazo de três anos, quase 80% desaparece. Então acaba que a gente tem que finalizar esse contrato, fazer uma nova licitação ou fazer um emergencial. Dá um custo” (3).</p> <p>“[...] elas entram com um preço</p>



cumprir aquilo que é contratado” (7).

“[...] óbvio que ele teria maior eficiência se ele buscasse de um único fornecedor e conseguisse negociar preço e conseguisse negociar padrões de qualidade. Mas, considerando que a população do Estado não necessariamente se reflete apenas em eficiência para si, mas também para o próprio desenvolvimento econômico, penso que seria adequado, se a gente quer falar de estimular a economia e se a gente quer falar de estimular negócios” (7).

“Saberia te responder como usuário de bens e serviços aqui na Administração Pública. [...] o material em termos de qualidade tem piorado, tem caído muito [...]. Minha percepção é que a qualidade é inferior do que a gente encontra, do que eu adquiriria para o meu uso pessoal” (19).

“A partir do momento que você coloca uma obrigação para contratar pequenas empresas, eu imagino a dificuldade de gestão. Ela se torna maior, porque são mais contratos que você tem que administrar [...]” (20).

“Não foi observado [...]. Também como percepção, sem ter dado estruturado empírico, mas como percepção não tenho nenhum *feedback* negativo. Eu não tenho uma percepção de que, por exemplo, na aplicação de sanções [...], micro e pequenas empresas tenham um volume mais significativo disso. Não é o que se observa na prática, pelo contrário, eu acho que até a gente tem problemas com grandes fornecedores, que geram um risco um pouco mais sistêmico para as compras públicas” (21).

“Eu percebi nessa situação que algumas micro e pequenas empresas [...], a razão de existir dela é vender para o Governo. E por que é vender para o Governo? Porque tem um histórico de que,

as grandes empresas [...]. Com relação à economicidade, eu percebo que, muitas vezes, você perde um pouco em escala, perde um pouco em volume [...]” (6).

“Vai depender do objeto, do tipo de contratação e etc. Muitas vezes, uma simples decisão de criar determinados lotes facilita isso. Mas, por outro lado, pode ser que você tenha que gerir cinco fornecedores, cinco sistemas diferentes. Então, é uma coisa que você tem que sopesar a cada contratação” (6).

“A gente tinha muita preocupação, porque normalmente tinha micro e pequena empresa que ganhava o pregão com preço muito baixo, e a gente tinha receio se ela teria capital de giro realmente para fornecer para o mercado, para o governo” (9).

“[...] na terceirização, tem uma diferença gritante quando você tem uma empresa grande, [...] tem uma diferença muito grande mesmo da prestação de serviços, do pagamento em dia, do recolhimento dos impostos” (9).

“Eu atendo porque é uma exigência, uma obrigação, mas no fundo o gestor quase não deseja que ela ganhe. Eu conheço poucas micro e pequenas empresas que realmente se mantém no mercado há anos” (9).

“A gente quer levantar essas informações para ter evidências na prática. Mas tendo a pensar que, quando nós compramos de micro e pequenas empresas, nós pagamos mais caro por produtos de menor qualidade, [...] eu tenho essa percepção” (11).

“Não, eu não percebi diferença não. Acho que, alguns anos atrás, tinha um preconceito muito grande quando falava: você vai comprar de um pequeno? Como se ser pequeno fosse uma desvantagem ou demérito” [...]

muito agressivo e, quando vai para fase de habilitação, você percebe que a empresa não tem qualificação técnica para executar o serviço que está sendo licitado, [...]. Eu acho que isso tem contribuído um pouco para diminuir a qualidade do serviço terceirizado prestado para a Administração Pública” (8).

“Na prática nem tanto, porque a aplicação tende a ser conservadora. Então, aquilo que vai gerar algum nível de impacto tende a ser rotulado como inviável” (12).

“Foram microempresas que participaram e a execução foi boa, foi satisfatória para a gente” (13).

“[...] por ser pequena a empresa, eu acho que demorava muito para entregar, para atender às ordens de serviço. Então a gente teve uma dificuldade em relação a isso: prazo de entregas” (13).

“A única ressalva que a gente tem em geral é quando a gente trabalha com terceirização [...] A gente percebe que elas se valem dessa possibilidade de se estabelecer como micro e pequena empresa e vir participar de uma licitação. Acaba ganhando a licitação num valor bastante reduzido, [...], e essas empresas em geral causam problemas na execução contratada, [...] tem dificuldades de ter qualidade e manutenção. Então, tem contratos que acaba tendo que licitar praticamente todo o ano, de terceirização” (14).

“Na prática, elas têm a mesma capacidade que qualquer outra. Talvez busquem mais eficiência do que uma empresa grande, porque ela depende disso para ter um portfólio, para alcançar outras licitações [...]” (15).

“Impacto nas compras teria que fazer uma análise. [...] Não tem o percentual de quantas micro não atende, quantas limitadas não



---

embora paga-se mal, aceita-se qualquer coisa. Então, de fato, estatisticamente eu diria, [...] na minha vida como gestor, metade das micro e pequenas empresas com quem eu transacionei foram muito satisfatórias (até surpreendente) e a outra metade muito frustrante, muito frustrante. E essa parte frustrante eu credito [...], primeiro, por uma questão mesmo de índole do proprietário, segundo, a má formação, o desconhecimento de uma forma geral das regras de compras” (23).	Mas em termos de números, não tenho. Só a experiência que eu tive lá na ponta [...]” (18). “[...] a gente não tem nenhum painel, nenhum estudo, que avalie esse tipo de informação. O que eu vejo agora como um usuário também e um estudioso do assunto, [...] que, eventualmente, esse impacto, salvo melhor juízo, sem ter acesso a informações, ele poderia ser muito maior [...]” (22).	atende. [...] Eu acho que isso não impacta muito na qualidade do serviço não” (16). “[...] a gente observa que, às vezes, alguns micros também estão despreparados na legislação de compras públicas. A legislação muda muito, os acordãos, o sistema vão mudando, e eles parecem que esquecem de acompanhar essa evolução também” (17).
---	---	---

---

Fonte: Elaborado pela pesquisadora a partir dos relatos das entrevistas.

Mais uma vez, os participantes dos três níveis (com preponderância no tático) ressaltam a ausência de avaliações técnicas que possam fornecer evidências empíricas sobre os efeitos práticos do uso do poder de compra na performance das respectivas aquisições, (Entrevistados 4, 11, 16, 18, 21 e 22), corroborando a lacuna de pesquisa motivadora deste estudo (no caso, “a ausência de pesquisas que se dediquem a explicar de que forma se pode avaliar os efeitos do direcionamento das compras governamentais a setores específicos sobre o montante de contratações públicas no Brasil”).

A despeito disso, observa-se que a percepção dos profissionais sobre o desempenho das compras com MPEs, comparativamente às contratações realizadas com empresas de maior porte, não é homogênea. A ausência de um padrão de resposta é percebida tanto em uma perspectiva internível, quanto intranível. Nada obstante, algumas informações são reiteradas nos três perfis: a) possível perda de economia de escala nas aquisições com MPEs, influenciando negativamente na economicidade da transação; b) vantagens advindas da adaptabilidade, da localização e da proximidade das MPEs com o ambiente de negócio; c) problemas advindos da apresentação de propostas com preços inexequíveis, comprometendo o cumprimento do contrato e, em alguns casos, demandando a repetição da licitação; d) maior risco de desempenho insatisfatório em contratações de serviços terceirizados, por questões ligadas à ausência de capital de giro e de uma estrutura prévia das MPEs; e e) relação de dependência das micro e pequenas empresas com os contratos públicos.

Quanto a esse último ponto, aponta-se, no nível operacional, certa fragilidade e/ou despreparo das MPEs para contratarem com a Administração federal, ocasionando problemas



principalmente na entrega dos produtos (Entrevistados 2, 13 e 17). Nesse grupo, o Entrevistado 2 relata que “quando a gente foi pesquisar, eram realmente empresas bem pequenas, empresas em apartamentos, empresas que não tinham estoque, que se comprometeram a entregar, mas que ainda não tinha o produto em prateleira”. De outra parte, o Entrevistado 9, do nível tático, pondera que a falta de preparo relatada pode estar associada inclusive a idiossincrasias do próprio setor público: “[...] mas eu acho que talvez não se prepare principalmente para vender para o Governo. E o Governo tem outras normas, são tantas normas que a gente tem a seguir que acabam [...] mitigando a política. Então, tem uma política ótima que fomenta e, lá na hora de prestar os serviços, [...] a gente contribui para a falência de empresas, porque elas não estão preparadas. Elas não têm capital de giro, elas não se preparam adequadamente para prestar aquele serviço”.

Passando para a categoria 3, a partir das falas dos especialistas, identificou-se haver nichos ou objetos contratuais mais permeáveis ao fornecimento pelo segmento de pequenas empresas, o que refletiria a “posição das MPEs no mercado de compras públicas”.

**Quadro 11. Posição das MPEs no mercado de compras públicas (categoria 3)**

<b>Estratégico</b>	<b>Tático</b>	<b>Operacional</b>
“[...] tem uma certa vantagem [...] em você ter uma empresa menor, quando você precisa de um serviço, vamos dar um exemplo, uma coisa muito simples: [...] a realização de um evento, que você precisa ter um comprometimento muito grande com uma pessoa que esteja muito do seu lado, [...] algo que transcenda um simples termo de referência para a pessoa poder entender” (20).	“Quando eu entendo o mercado eu consigo ver: tem pequena empresa ou não? [...] eu não posso ter também uma busca cega de querer colocar micro e pequena empresa dentro da contratação. [...] O ponto é ter a clareza para eu saber justamente aonde eu coloco, aonde eu exploro, e o quanto eu exploro essa política de pequena empresa” (4).  “Dependendo de qual é o objeto, a extensão e o arranjo que eu for fazer, ele tem, às vezes, até mais condições de prestar um serviço do que uma grande empresa. Vamos pegar um exemplo: [...] material” (4).  “Elas atuam muito em setores em que a tecnologia da informação especificamente não é muito exigida, [...] é uma deficiência muitas vezes” (6).  “[...] algumas regras, principalmente de pagamento e de fiscalização, às vezes, impedem um pouco a participação melhor de micro e pequena empresa [...]. A gente tem um rito de pagamento muito mais	“Serviço impacta mais do que produto, [...] ela deixa um pouco mais a desejar entre um e outro, entre uma empresa maior e uma empresa menor” (2).  “[...] talvez um ajuste para que realmente licitações bem menores fossem voltadas para elas” (2).  “São contratadas para participar apenas de pequenos objetos, coisas mais complexas elas não conseguem participar. [...] elas mexem com coisas que são normalmente pouco tecnológicas, atividades que são mais simples” (3).  “[...] vai depender da compra. Se for uma compra de grande porte, claro que cairemos para uma empresa de médio porte. [...] Quando se destina a produtos de pequena monta, aí sim eu não vejo muita diferença da participação do pequeno e médio”





rígido do que uma empresa privada, [...] (5).  
exige uma série de documentos para que  
possa liberar os pagamentos. A gente já  
teve problemas de empresas falirem porque  
não têm capital de giro” (9).

“No pregão fomenta, é uma política boa  
[...]. Mas, quando é prestação de serviços,  
aí eu acho que ela tem sérias dificuldades  
em se manter e, muitas vezes, acaba  
quebrando” (9).

“Muitas vezes, dependendo do objeto,  
principalmente quando é um objeto mais  
simples, uma coisa mais trivial, eu acho até  
que as micro e pequenas empresas  
fornecem melhor do que os grandes,  
porque [...] aquilo ali é mais importante  
para eles. Então, eles [...] se envolvem  
mais para fazer uma entrega boa” (18).

“[compras de TI] Aí eu vejo bastante  
dificuldade, principalmente quando tem  
que fazer o capital de giro, quanto tem que  
fazer contratações de pessoas mais  
qualificadas. Eu não estou afirmando que  
isso é uma verdade absoluta, mas é uma  
percepção minha na ponta. Quando eu ia  
pegar objetos mais complexos, os micro e  
pequenos tinham mais dificuldades, o que  
eu acho até natural” (18).

“Se for compra de produto, talvez  
seja mais fácil uma pequena  
empresa se sair bem no contrato  
[...]. As grandes empresas têm  
uma margem maior para absolver  
prejuízo, para trabalhar mais  
tempo sem receber, porque o  
início de um contrato é sempre  
difícil, tem vários pontos para  
serem ajustados [...]. Às vezes,  
ela não recebe como está  
esperando” (8).

“Acredito que sim, em alguns  
setores. No nosso caso, como as  
contratações são sempre muito  
grandes, são de valores vultuosos,  
fica um pouco complicado porque  
são as empresas grandes que  
ganham [...] Em outras  
contratações que não sejam de TI,  
que são valores menores, isso  
deve beneficiar com certeza a  
empresa, porque elas não  
precisam ter uma estrutura tão  
grande para conseguir atender à  
necessidade da contratante” (8).

Fonte: Elaborado pela pesquisadora a partir dos relatos das entrevistas.

Como se vê, os profissionais dos perfis tático e operacional (com apenas uma observação no estratégico) apontam que as MPEs têm se concentrado na execução de compras mais simples e menos vultosas, sendo plausível cogitar a existência de uma relação negativa entre a complexidade do objeto contratual e o desempenho do segmento em contratações públicas. Em aquisições que demandam tecnologia da informação, por exemplo, relata-se haver pouco espaço para as microempresas e empresas de pequeno porte (Entrevistados 6, 8 e 18). Da mesma forma, segundo os Entrevistados 2, 8 e 9, essas empresas apresentam pior performance na prestação de serviços se comparada ao fornecimento de produtos, o que pode ser justificado pela possível “falta de estrutura das MPEs”, levantada na categoria 2.

Todavia, nas aquisições menos complexas, é afirmado que as MPEs teriam, até mesmo, melhores condições de fornecer para a Administração Pública, considerando seu envolvimento mais direto com a execução do contrato e a importância (ou a necessidade) da compra governamental para a sustentabilidade da empresa (Entrevistado 18). Por fim, também



nesse cenário, aponta-se que as dificuldades vivenciadas por MPEs em contratações públicas estariam associadas à rigidez das regras do setor públicas, por exemplo, para fins de pagamento e de fiscalização (Entrevistados 8 e 9).

Finalizando este bloco temático das entrevistas, na categoria 4, foram colacionados relatos sobre a percepção dos entrevistados quanto à vantajosidade da política de contratações do Simples Nacional para a Administração Pública federal, consoante abaixo.

**Quadro 12. Vantajosidade das contratações para a Administração Pública (categoria 4)**

Estratégico	Tático	Operacional
<p>“Pode não valer a pena do ponto de vista econômico, mas ela tem um reflexo significativo no ponto de vista de política pública para fomentar o empreendedorismo” (1).</p> <p>“[...] acho válido como forma de incentivo, acho válido porque o Estado, quer queira quer não, tem o seu peso na economia. Existe a ideia de se proporcionar o desenvolvimento social, a justiça distributiva e penso que essa seria uma forma [...]” (7).</p> <p>“[...] compreende um grande setor que emprega, responsável por empregar um contingente expressivo de trabalhadores” (19).</p> <p>“[...] vale mais a pena para esse grande contratante, Administração Pública, ter contratos macro, para facilitar a administração, para facilitar a gestão” (20).</p> <p>“Evidentemente, existem externalidades [...], que podem ser positivas ou negativas nas compras públicas, e existe uma responsabilidade, acho que adicional ao Poder Público, de enxergar essas externalidades para sua programação de compras. [...]” (21).</p> <p>“[...] pessoalmente, eu tenho</p>	<p>“Nem sempre eu vou conseguir ter economia, inovação e pequena empresa numa mesma estratégia. Então, como que eu vou sopesar essas questões todas? Às vezes, eu vou preferir, eu vou pagar um pouco mais numa coisa que é sustentável nos termos ambientais, [...], eu vou pagar um pouco mais para ter um fomento de um mercado local, ou não, o arranjo que eu estou fazendo permite trazer um preço menor e também fazer aquele fomento” (4).</p> <p>“Querendo ou não, o que a gente tem que ter em mente é que o Estado tem uma necessidade para atender. Mas ele também não é a viúva que vai ficar alimentando e sustentando determinados mercados [...]. A área pública é uns dos clientes que elas têm. Então, elas também têm um papel de se inovar” (4).</p> <p>“Eu acho que ele tem que ser muito avaliado caso a caso [...]. Eu acho que o papel do Estado [...] não é só de apenas fomentar o crescimento (por exemplo, de micro e pequenas empresas), mas ele, como grande comprador, também tem esse papel, mas não pode ser o único papel. Nós não somos os únicos compradores, por mais relevantes que a gente seja” (6).</p> <p>“[...] tem que fazer uma opção clara. É um <i>tradeoff</i> que você tem que falar assim: ‘não, eu vou para cá e efetivamente eu vou ter esse prejuízo’. Então, eu acho que essa avaliação tem que ser muito caso a caso” (6).</p> <p>“Eu acredito que vale a pena no sentido da política. Mas eu ainda tenho sérias, [...] tenho preocupações mesmo com depois, com a prestação de serviço em si. Fomento eu acho que é interessante, porém, na hora de prestar serviços, eu acho que deixa a desejar,</p>	<p>“[...] acho que ainda vale sim. Talvez um ajuste com relação aos valores [...]. Se esse valor fosse menor [...]” (2).</p> <p>“Nesse sentido de empregar sim. No sentido de gastar menos dinheiro orçamentário, aí eu acho que não, acho que não barateia” (3).</p> <p>“Vale no ponto de vista econômico do país. Eu acho que é bastante importante fomentar micro e pequeno, considerando toda cadeia de valor, cadeia social e a cadeia de emprego” (5).</p> <p>“vale a pena vale, mas eu acho que tem que ser muito bem estudada a forma com que é feito isso, porque simplesmente dizer que eles têm [...] não é exatamente a forma” (8).</p> <p>“Ela tem se provado como valendo a pena, porque não houve nenhuma perda de confiabilidade na execução do contrato. Que eu saiba não foi mensurado, não foi perceptível, muito pelo contrário até: se você consegue ter a mesma caneta chegando no mesmo canto pelo mesmo preço e, além disso, você consegue dar a esse processo de compra um viés</p>





sérias dúvidas com relação aos percentuais e esse tipo de política, justamente porque eu não tenho [...] um estudo que me demonstre um impacto positivo disso, eu pelo menos desconheço. Depois porque num contexto de escassez de recurso público e escolhas dramáticas em relação ao conjunto de política pública não sei se essa é a ideia [...]” (21).

“Ela [compra pública] é ainda é um assunto [...] pouco adensando. Nós temos poucas informações concretas que possam dar, para o Governo federal ou para o Brasil como todo, uma condição de estabelecer políticas mais assertivas e mais efetivas. [...] as pequenas e microempresas, principalmente aquelas situadas em locais mais longínquos dos grandes centros, têm sido acompanhadas, têm sido observadas com o intuito de fazer o desenvolvimento regional, mas também de melhorar a condição de imagem de compra pública” (23).

porque as empresas que não estão preparadas, talvez não se capacitem corretamente, não tenha uma empresa realmente estabelecida” (9).

“Eu acho que vale. Não é para a Administração, é uma política nacional de Governo” (10).

“[...] o fato da gente pagar um pouco mais caro faz parte da política, que é um investimento do Estado” (11).

“Vale, vale, sem dúvidas [...] as empresas querem crescer, querem ser melhores e, em muitos casos, você tem uma relação muito mais próxima e intimista com o prestador de serviço” (11).

“Sim, sem dúvidas. [...] a gente está incentivando emprego, está usando poder de compra para melhorar a economia do país, dar oportunidades para as micro e pequenas empresas crescerem também” (18).

“Eu penso assim: como não criar políticas, mexer com determinados mercados [...] usando o poder de compra do Estado? [...] obviamente, para gerar um crescimento nacional tem que alcançar um nível local. Por que não fazer? Essa é a minha visão sobre o assunto, pelo que eu já li, pelo que eu vejo na prática acontecendo [...], que têm determinados fornecedores que acabam criando nichos, se estruturando para atender o Governo e aquilo geralmente gera um crescimento local” (22).

economicamente interessante, isso é função de ‘ganha – ganha’” (12).

“Pensando nas oportunidades das pequenas empresas de entrar no mercado, então, eu acho que vale a pena sim” [...]. “A dificuldade que a gente teve é um paradoxo, porque a gente quer que as empresas cresçam, quer dar oportunidade para elas, no entanto, por ser menor [...] talvez a dificuldade na execução” (13).

“[...] possibilitou a gente ter parcerias que trouxeram qualidade e oxigenou mais a Administração. Até porque, contratação somente com as mesmas empresas [...] trazia sempre uma relação já promíscua, que acabava você tolerando uma série de situações [...]. Você ficava numa relação de dependência” (14).

“Eu creio que sim, tanto para a Administração como para as microempresas. Até mesmo para fomentar o mercado dessas empresas” (16).

Fonte: Elaborado pela pesquisadora a partir dos relatos das entrevistas.

Nos três níveis acima, observa-se que os entrevistados apresentam tanto pontos positivos quanto negativos decorrentes do uso das compras governamentais para fomentar o acesso ao mercado pelas MPEs. Não é possível extrair um consenso ou um padrão de resposta acerca da percepção dos especialistas sobre a vantajosidade (ou não) dessas contratações, contudo, verifica-se a proposição, em todos os extratos, da existência de um *tradeoff* (ou de um paradoxo) nesse contexto (Entrevistados 1, 3, 4, 6, 9, 11 e 13). Com efeito, a literatura pesquisada apontou, como uma das complexidades da avaliação de desempenho no setor público, a coexistência de objetivos políticos múltiplos e, até mesmo, conflitantes (Thiel e Leeuw, 2002; Mimba *et al.*, 2007; Cavalluzzo & Ittner, 2004).



Assim, do ponto de vista dos resultados da política pública para seu público-alvo, são levantados benefícios em termos de desenvolvimento econômico e social, justiça distributiva, geração de emprego, estímulo ao empreendedorismo e, até mesmo, melhoria da imagem das compras públicas. Já sob a ótica da economicidade e da gestão das contratações, há a indicação de um maior dispêndio de gastos e de esforços de gerenciamento nas aquisições realizadas com MPEs.

Nessa relação, os profissionais pautam sua percepção a partir do sopesamento da dimensão economicidade com valores outros visados pela política pública. Com efeito, ao discorrer sobre o princípio da economicidade (ainda que no âmbito das compras públicas sustentáveis), Raso *et al.* (2013, p. 319) ponderam que “[...] a economicidade a ser tutelada é aquela que prioriza o desenvolvimento sustentável”. Outros autores do referencial teórico também propõem uma interpretação mais ampla dessa dimensão, ressaltando que as licitações atuais não podem ter por objetivo, único e exclusivo, a seleção da proposta mais vantajosa (art. 3º da Lei de Licitações), sob o prisma puramente econômico (Mendonça, 2013; Souza, 2006).

De forma elucidativa, os Entrevistados 7 (estratégico) e 22 (tático) alinham-se à literatura citada: *“O artigo terceiro trata de desenvolvimento nacional sustentável. Diante disso, editais com critérios de sustentabilidade têm sido publicados, mas se a gente parar para pensar, em um primeiro momento, sustentabilidade é algo mais caro. Então, o Estado não estaria sendo eficiente por essa ótica, em um primeiro momento. Mas, a partir do momento em que a gente enxerga que isso aí pode estimular, por exemplo, desenvolvimento de novas tecnologias e outras questões relacionadas à sustentabilidade [...], eu penso que seria relevante nesse contexto. Da mesma forma, uma política pública voltada para contratação de micro e pequenas empresas [...] seria razoável por causa disso”* (Entrevistado 7). *“Então minha visão é que, de fato, é importante a compra pública nesse sentido. É claro que o objetivo é fornecer para o Estado, ter o foco e fornecimento de contratação para determinada necessidade do Estado. Mas por que não pensar em um desenvolvimento sustentável, em utilizar poder de compra para poder avaliar o ciclo de vida de uma determinada contratação e fazer com que mercados sejam criados em torno de produtos que sejam sustentáveis, ambientalmente corretos no seu ciclo de vida [...]. Então, o poder de compra do Estado pode ser muito bem utilizado para esse tipo de fomento [...]”* (Entrevistado 22).



Ademais, vale registrar que os contrapontos feitos pelos profissionais entrevistados confirmam inclusive o desenho projetado para esta pesquisa, a partir do reconhecimento de que o uso do poder de compra do Estado comporta, pelo menos, 2 (duas) lentes de avaliação: uma voltada aos objetivos e ao público-alvo da política pública implementada e outra direcionada aos efeitos práticos dessa opção para o desempenho das próprias compras governamentais.

Para finalizar, cabe destacar a ponderação feita pelos Entrevistados 4, 6 e 21, dos níveis estratégico e tático, no sentido de que o fomento de segmentos econômicos via contratações públicas exige cuidado. Argumenta-se, nesse caso, não ser possível desconsiderar que o Estado, mesmo no contexto de uso do poder de compra, não se despe de sua condição de cliente. Assim, o fomento pretendido não poderia ignorar o atendimento à real necessidade da Administração contratante, que, como advertem os Especialistas 4 e 6, não é a única compradora, por mais significativo que seja o mercado de licitações públicas.

#### **4.2. Bloco 2: Desempenho de compras governamentais: tratamento do tema pela Administração Pública federal**

Consoante adiantado no Quadro 7, este segundo bloco temático das entrevistas têm por objetivo analisar o tratamento atual, conferido pelos órgãos federais, ao construto condutor da presente pesquisa. Mais do que verificar a existência de procedimentos formais de avaliação da performance das compras celebradas com MPEs, nesta etapa, começa-se a identificar os critérios que são considerados essenciais pelos especialistas para a mensuração de desempenho aqui tratada, bem como a averiguar os benefícios reais que podem ser alcançados nesse cenário.

Inicialmente, o Quadro 13 sintetiza as informações coletadas acerca da existência de regulamentos, de metodologias e/ou de ferramentas normatizadas de avaliação da performance das aquisições governamentais com MPEs. Como será visto, os especialistas não se ativeram a respostas binárias, pelo contrário, os dados dão conta da complexidade do tema e do esforço gerencial que a implementação de tais estruturas de avaliação demanda (Dooren *et al.*, 2015).



**Quadro 13. Procedimento(s) formal(is) de avaliação da performance de compras públicas (categoria 1)**

<b>Estratégico</b>	<b>Tático</b>	<b>Operacional</b>
<p>“[...] me parece que eles [órgãos públicos] fazem isso sim, [...] já ouvi falar que eles têm essa fiscalização aí de compras públicas, não só as compras como um todo, mas as compras feitas com [...] pequenas e médias” (1).</p> <p>“Desconheço. No geral, creio que se houver alguma coisa será na Central de Compras, aqui não conheço” (7).</p> <p>“Eles [órgãos públicos] informaram que sim, que há uma preocupação sistêmica do Governo em fazer uma avaliação e que já é [...] atualmente implementado. E alguns dos dispositivos que estão nessa proposta do projeto de lei procuram ainda mais induzir a esse tratamento, aquela visão, o melhor valor pelo dinheiro [...]” (19).</p> <p>“Não sei, [...] têm empresas públicas que devam ter algumas, mas [...] na esplanada mesmo não conheço” (20).</p> <p>“Acho que a gente está no início de um processo de aperfeiçoamento desse mecanismo. [...] algumas iniciativas de transparência ativa muito boas, sobretudo com relação ao resultado dos preços praticados nas compras públicas. Hoje, você tem o Portal de Compras, [...] que começa a, de forma ativa, colocar os preços praticados e a média desses preços para a sociedade como um todo. [...] mas não existe um programa instituído e sistematizado de avaliação de efetividade dessas compras” (21).</p>	<p>“Eu acho que tem começado sim, a gente até teve várias discussões. Aí vai depender de qual é o olhar que as pessoas colocam em relação ao desempenho, é o desempenho em termos de que? [...]. A gente está tendo alguns nichos, algumas ilhas que estão começando a ter esse olhar e estão começando a registrar isso e estão começando a um copiar do outro [...]” (4).</p> <p>“Institucional eu não percebo que há [...]. Há uma preocupação, por exemplo, constante que a gente já vem uns 4 ou 5 anos, que é a melhoria do gasto público. A qualificação do gasto público permeia todas as contratações, quando você está pensando em custo. Mas nós, pelo menos aqui na Central, a gente tem procurado tentar levantar essas outras vantagens [...]” (6).</p> <p>“Eu acho que a gente está caminhando para isso [...]. A Central, ela caminha para sempre tentar ter uma avaliação das compras que nós fazemos [...]” (9).</p> <p>“Todas as normas nossas, hoje, sempre estão visando resultados, sempre. Tanto que a gente mudou a lógica agora até para contratação do serviço de toda a Administração direta e fundacional, o chamado pagamento por resultado [...]. Nós temos um instrumento novo chamado Instrumento de Medição de Resultado, esse é o grande instrumento que a gente tem para fazer uma avaliação por meio dos fiscais [...]” (10).</p> <p>“A gente montou agora a Rede Nacional de Compras do Governo, [...] que vai ligar com todos os entes da federação [...] para que a gente consiga fazer</p>	<p>“Formalmente não, termina que a gente acaba avaliando porque a gente acaba tendo que lidar com isso até formalmente, por exemplo, processo de sanção legal. [...] nos congressos, nos cursos, seminários que a gente vai, a gente troca experiências com pessoas e eu nunca ouvi falar” (2).</p> <p>“A gente não faz uma avaliação do desempenho das compras [...]. Como a gente é um órgão jurídico, a gente faz avaliação jurídica” (3).</p> <p>“No Ministério do Planejamento, até agora com a Instrução Normativa nº 05, você vê que eles se preocupam muito com o planejamento, avaliação de riscos, utilizar modelos da PGFN, da AGU, de edital. Eles vão tentando padronizar, e isso é uma forma que eles fazem para tornar a licitação mais eficiente, contratação mais rápida. [...] tem Acordo de Níveis de Serviço, [...] que é uma forma de melhorar o desempenho do contratado. Mas controlar, [...] dando um selo (esse contratado está tendo AAA, o outro BBB) [...] não tem. Você não tem noção de quem são os contratados de bom desempenho ou não. Isso não tem no controle, não há uma centralização [...]” (3).</p> <p>“[...] eu te confesso e buscando pela memória, não me recordo de ter algum trabalho nesse sentido” (5).</p> <p>“A gente precisa seguir a Instrução Normativa 4, do Ministério do Planejamento, e ela define todo o procedimento para pagamento, para não só o pagamento, a execução contratual ela tem que ser toda monitorada. Então, a gente precisa avaliar a qualidade e o desempenho da contratação [...]. Para trabalhar com a gente, tem uma série de requisitos, tem uma série de normas de segurança que têm que ser cumpridas. Então, a gente avalia isso e toda vez, no pagamento, a gente tem que fazer um parecer da qualidade do serviço, a gente coloca as ressalvas ali do que aconteceu [...]” (8).</p> <p>“Normalmente, a gente se guia pelos níveis de serviço que são definidos no edital. Então, a gente define qual o nível</p>



“Não há uma forma sistematizada, centralizada, padronizada, normatizada de avaliação dessas compras, isso é um *gap*, que provavelmente vai ser [...]. Nós estamos na iminência de aplicar o MAPS no Brasil [...]. O MAPS é uma metodologia de avaliação do sistema de compras públicas, que é aplicada em vários países do mundo e o Brasil nunca aplicou. [...] é uma sequência: primeiro, a gente avalia o sistema, depois a gente começa a avaliar os resultados pontuais de cada uma das compras” (23).

esse mapeamento. [...] um mapeamento de como é que estão sendo as contas, como é que está essa discrepância e distorções de preços, para a gente poder uniformizar e padronizar, que hoje já estamos padronizando editais e licitação, padronizando os contratos [...]” (10).

“Nós temos um sistema de planejamento e gerenciamento de contratações, que é uma IN que [...] obriga os órgãos a planejar um ano antes” (10).

“A gente tem a norma IN 05, que ela promove esse aspecto de avaliação do serviço prestado, como forma de você gerir e fiscalizar o contrato. Mas isso ainda fica num contexto muito interno de cada órgão, que é justamente na gestão e fiscalização do contrato” (11).

“Hoje, não. Hoje, é muito quantidade e valor, [...] não tem muito qualidade no sistema. Mas os órgãos, eles fazem de forma independente o seu controle. Hoje, o Brasil não tem o sistema, o Governo Federal não tem um sistema único que faça isso” (18).

“Na minha visão não, em que pese o Tribunal de Contas, por meio de vários acórdãos, inclusive, um dos destaques, o acórdão que eu faço é o 2622/2015, que deve estar no seu radar aí, ele trabalha muito essa questão da qualidade e da governança das aquisições. [...] Então, há uma preocupação do gestor, hoje, em obviamente atender às questões legais e infralegais de *compliance*, de aderência à IN 5 [...]” (22).

de qualidade que tem que ser entregue, qual o tempo de resposta, a quantidade de demandas que foram atendidas. [...] com a utilização de ANS, você consegue perceber que tanto a empresa quanto o órgão ficam resguardados das suas necessidades e das suas carências, [...] tudo bem delimitado” (8).

“Não, institucionalizado não tem, se tiver é em termos de cultura. A Central tem isso como cultura, porque ela tem um número pequeno de contratos e ela se exige e é exigida a ter um nível de eficiência muito bom” (12).

“Sim, a gente avalia, pelo menos, a fiscalização. Na hora da elaboração mesmo das compras, a gente já nas especificações [...] tenta delimitar ali um padrão de qualidade. E também, na execução do contrato, a gente fiscaliza mesmo, a gente olha para ver se o produto que está sendo entregue é de acordo com a especificação que foi exigida nesse sentido [...]. Agora, indicadores, assim, a gente não tem” (13).

“Você fala mensurar com algum critério objetivo? Não. [...] A gente tem algumas coisas quando trabalha a fiscalização do contrato, para aferir se a empresa cumpre ou não cumpre as regras. Mas isso como obrigação de fiscalização contratual, não como uma avaliação se aqueles critérios de planejamento foram os mais adequados” (14).

“Não temos nenhuma ferramenta de avaliação, a não ser a percepção do dia a dia [...]. Aqui no Ministério, estamos buscando montar uma ferramenta desse tipo, a nossa Subsecretaria está prospectando no mercado junto a outros órgãos ferramentas desse tipo” (15).

“Eu desconheço. Agora, tem a contratação do restaurante aqui, que realmente tem uma pesquisa de qualidade dos serviços” (16).

“Sim, temos já uns painéis de compras públicas, a gente está avaliando a questão de empresas que foram penalizadas, o nível de penalização de empresas (que é uma exigência dos órgãos de controle) [...], a quantidade de empresas participantes de determinação aquisição [...]. Estamos avaliando, por exemplo, na



---

questão do pregão eletrônico (que é 98% das nossas compras), [...] quantas licitações estão sendo homologadas com o primeiro colocado” (17)

---

Fonte: Elaborado pela pesquisadora a partir dos relatos das entrevistas.

Em relação à sistematização e à normatização de estruturas de mensuração do desempenho das compras federais, 1/3 dos profissionais do nível estratégico apontam desconhecer a sua existência e outros 1/3 informam que os órgãos públicos realizam essa tarefa. De outra parte, o restante dos entrevistados respondem não haver “*uma forma sistematizada, centralizada, padronizada, normatizada de avaliação dessas compras*” (Entrevistado 23), ressaltando, todavia, que o Executivo federal já possui algumas iniciativas nesse sentido e que caminha para a implementação de modelos de avaliação de suas aquisições.

Aliando-se a esse último subgrupo, com exceção de apenas 1 (um) entrevistado, o nível tático aponta inexistir um sistema de avaliação de compras públicas normatizado para todo o Governo federal. Contudo, novamente, esses profissionais salientam que o tema tem sido objeto de discussões e que a Administração Pública caminha para a sua implementação. Nesse ponto, destaca-se o reconhecimento de parte dos entrevistados acerca do trabalho promovido pela Central de Compras da SEGES/MP na avaliação de suas contratações, como forma inclusive de justificar a vantajosidade da centralização da compra de certos objetos contratuais (como exemplos, aquisição de passagens aéreas e o serviço de TáxiGov para o Executivo federal).

Ainda no nível tático, é ressaltada a influência das determinações do Tribunal de Contratos da União (TCU) nas iniciativas voltadas à avaliação da qualidade e da governança das aquisições públicas. Confirmando as proposições de distintos autores do referencial teórico (Mimba *et al.*, 2007; Brignall & Modell, 2000; Fraser & Zarkada-Fraser, 2003; Atkinson *et al.*, 1997; Gomes *et al.*, 2013; Schooner *et al.*, 2008; Nishiyama *et al.*, 2017), o TCU pode ser visualizado como um relevante *stakeholders* nesse contexto, com potencial de induzir uma atuação reativa por parte dos gestores e, principalmente, de influenciar o conteúdo que será conferido ao construto “desempenho de compras governamental”. A título de ilustração, no Acórdão nº 2622/2015, que analisou o estágio da governança e da gestão das





aquisições em amostra de unidades da Administração Pública Federal, o Plenário do TCU proferiu, entre outras, as seguintes recomendações:

9.2 recomendar à Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação (SLTI/MP) que:

9.2.1. oriente as organizações sob sua esfera de atuação a:

9.2.1.1. realizar avaliação quantitativa e qualitativa do pessoal do setor de aquisições, de forma a delimitar as necessidades de recursos humanos para que esses setores realizem a gestão das atividades de aquisições da organização;

9.2.1.2. estabelecer diretrizes para as suas aquisições, incluindo as referentes a terceirização (execução de serviços de forma generalizada, com ou sem cessão de mão-de-obra), compras, estoques, sustentabilidade e compras conjuntas;

[...]

9.2.2.7. mensuração da prestação de serviços por bens e serviços efetivamente entregues segundo especificações previamente estabelecidas, evitando-se a mera locação de mão-de-obra e o pagamento por hora-trabalhada ou por posto de serviço, utilizando-se de metodologia expressamente definida no edital;

[...]

9.4. recomendar à Câmara de Políticas de Gestão, Desempenho e Competitividade (CGDC) do Conselho de Governo que, com fulcro no art. 2º, II, do Decreto 7.478/2011:

9.4.1. oriente as organizações sob sua esfera de atuação sobre a necessidade de a respectiva alta administração estabelecer formalmente:

9.4.1.1. objetivos organizacionais para a gestão das aquisições, alinhados às estratégias de negócio;

9.4.1.2. pelo menos um indicador para cada objetivo definido na forma acima, preferencialmente em termos de benefícios para o negócio da organização;

9.4.1.3. metas para cada indicador definido na forma acima;

9.4.1.4. mecanismos que a alta administração adotará para acompanhar o desempenho da gestão das aquisições.

9.4.2. promova, mediante orientação normativa, a obrigatoriedade de que a alta administração de cada organização sob sua esfera de atuação estabeleça os itens acima (grifou-se). (Tribunal de Contas da União, 2015, p. 81-83).

Do trecho acima, observa-se que o tema da avaliação do desempenho das compras também pode ser sublinhando no contexto das discussões sobre governança nas aquisições públicas. Com efeito, no citado Acórdão nº 2622/2015, o TCU, partindo dos conceitos de governança no setor público propostos pela Federação Internacional de Contadores (IFAC) e pelo Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (IBGC), definiu a governança nas aquisições como “o conjunto de diretrizes, estruturas organizacionais, processos e mecanismos de controle que visam a assegurar que as decisões e as ações relativas à gestão das aquisições estejam alinhadas às necessidades da organização, contribuindo para o alcance das suas metas” (Tribunal de Contas da União, 2015, p. 03), cujos objetivos principais são “alinhar as políticas e as estratégias de gestão das aquisições às prioridades do negócio da organização em prol de resultados; otimizar a disponibilidade e o desempenho dos objetos



adquiridos; mitigar riscos nas aquisições; e assegurar a utilização eficiente de recursos” (Tribunal de Contas da União, 2015, p. 78).

Prosseguindo, no nível operacional, os entrevistados confirmam a inexistência de um procedimento institucional normatizado de avaliação do desempenho das compras realizadas com MPEs. Nada obstante, são destacados esforços que, em alguma medida, tem exigido um olhar avaliativo em relação às contratações, a saber: processos administrativos para a aplicação de sanções legais e atividade de fiscalização contratual.

Nomeadamente quanto à fiscalização, nos termos do art. 67 da Lei n. 8.666 (1993), a execução dos contratos administrativos deverá ser acompanhada e fiscalizada por um representante da Administração especialmente designado, permitida a contratação de terceiros para auxiliá-lo. Nesse contexto, compete aos fiscais, anotar em registro próprio todas as ocorrências relativas à execução contratual, determinando o que for necessário à regularização das faltas ou defeitos verificados (§1º), sendo que as decisões e providências que ultrapassarem a sua esfera de competência deverão ser requeridas a seus superiores, em tempo hábil para a adoção das medidas necessárias (§2º).

Como verificado na coleta, ao que tudo indica, a atividade administrativa retratada não teria o alcance da avaliação de desempenho aqui proposta, amoldando-se mais como uma *“obrigação de fiscalização contratual, não como uma avaliação se aqueles critérios de planejamento foram os mais adequados”* (Entrevistado 14), que *“fica num contexto muito interno de cada órgão, que é justamente na gestão e fiscalização do contrato”* (Entrevistado 11).

Embora o reconhecimento da inexistência de procedimentos formais de mensuração do desempenho das compras tenha prevalecido nos três níveis, os profissionais (com ênfase no tático) listam algumas iniciativas atuais do Executivo federal nessa direção. No plano normativo, observa-se referência à Instrução Normativa n. 5 (2017) e à Instrução Normativa n. 4 (2014), ambas do Ministério do Planejamento. Conforme já adiantado nesta dissertação, no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional, a primeira delas regulamenta o procedimento de contratação de serviços sob o regime de execução indireta e a segunda o processo de contratação de Soluções de Tecnologia da Informação.

Como destacado pelo Entrevistado 10, a Instrução Normativa n. 5 (2017) enfatiza a lógica de pagamento de serviços por resultado, o qual é viabilizado através do atual Instrumento de Avaliação de Resultado (IMR), que substituiu os Acordos de Níveis de





Serviços (ANSs), já consagrados por meio da revogada Instrução Normativa n. 2 (2018). Na mesma linha, o art. 19, inciso IV, da Instrução Normativa n. 4 (2014), estabelece que o modelo de execução dos contratos de soluções de TI deverá observar, entre outros aspectos, a forma de pagamento, que será efetuado em função dos resultados obtidos, cuja aplicabilidade prática foi confirmada pelo Entrevistado 8.

Sem desconsiderar a relevância e as contribuições alcançadas com as sobreditas Instruções Normativas e considerando o objeto específico desta dissertação, cabe tecer algumas observações. Da leitura dos normativos, vislumbra-se que as avaliações de desempenho ali projetadas voltam-se à apuração da qualidade de serviços contratados pela Administração federal (e também de bens, no caso das soluções de TI), para fins de eventuais adequações no pagamento. Isto é, ao longo da execução contratual, busca-se dotar as áreas de fiscalização de instrumentos capazes de aferir os resultados apresentados pelo particular contratado naquele ajuste, quanto à qualidade e à quantidade pactuadas, com o desiderato final de viabilizar o seu pagamento por resultado.

Nesses casos, parece não se ter propriamente estruturas de análise do desempenho das compras governamentais (não restritas aos serviços, vale lembrar), que possam mensurar a performance do processo de contratação como um todo, em suas diversas dimensões e etapas. Isso incluiria, para além da execução dos contratos, as fases de planejamento, de seleção de fornecedores e os resultados finais (e a *posteriori*) alcançados com a compra pública. Ademais, as avaliações normatizadas voltam-se à apuração dos resultados apresentados pelos fornecedores durante a execução contratual, não havendo, de outra parte, instrumentos de verificação do desempenho das atividades realizadas pelos próprios gestores públicos (portanto, internas à Administração). Da mesma forma, na sistemática vigente, não se evidencia referência à mensuração dos efeitos práticos das compras para o Estado (em uma dimensão macro), em termos de eficiência, eficácia e economicidade, entre outros fatores colacionados pela literatura pesquisada.

Outra iniciativa abordada diz respeito à instituição da Rede Nacional de Compras Públicas (RNCP), pela recente Portaria n. 165 (2018), do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Conforme o art. 1º do normativo, a RNCP, de natureza colaborativa, é constituída pelas unidades de compras da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, que celebrarem o Protocolo de Atuação Integrada, tendo por finalidade “promover a interação e cooperação entre os seus componentes para o



aperfeiçoamento das compras públicas, visando à modernização, eficiência, inovação e aprimoramento de modelos e processos”.

O Entrevistado 11 (tático) retrata o contexto de formulação e os objetivos visados pela referida Rede da seguinte forma: “[...] os modelos são diversos e essa é a realidade do nosso país, hoje: diferentes graus de maturidade. Então, diante disso e dos constantes questionamentos que nós enfrentamos e temos enfrentado em fóruns internacionais, que é basicamente a gente ter a capacidade de responder a pergunta de quantos por cento do nosso PIB a gente gasta em contratações públicas, com compras públicas, e a gente não tem esse dado consolidado, dado oficial com 100% de certeza [...]. Então, a partir dessa provocação, nós pensamos nesse projeto da Rede Nacional para integrar os dados de compras públicas do país, para a gente conseguir responder a essas perguntas. Só que, no avançar do projeto, vimos que a gente tinha oportunidade muito maior, de não só olhar para os dados, mas, de fato, olhar para a compra, para a gente discutir a compra, para a gente discutir as políticas, para a gente ser melhor comprador [...]. [...] nós iniciamos o projeto buscando integrar, aperfeiçoar as compras públicas, modernizar as compras públicas, profissionalizar os profissionais de compras públicas, os agentes de compras públicas, trabalhar com modelos de certificação [...]”.

Tanto no nível tático quanto no operacional, noticia-se que a Administração federal tem buscado padronizar editais, contratos e outros documentos exigidos nos processos administrativos de contratação. Em investigação documental, verifica-se que a Consultoria-Geral da AGU (CGU/AGU) criou, em agosto de 2017, uma Comissão Temática Permanente de Modelos de Licitações e Contratos Administrativos (Portaria n. 34, 2017), com a atribuição de elaborar modelos padronizados, especialmente de editais, de termos de referência, de contratos administrativos, de termos de convênio e de instrumentos congêneres, entre outras incumbências voltadas à racionalização, à conformidade e à padronização das contratações federais (art. 2º, inciso III, da Portaria n. 5, 2017, editada pelo mesmo órgão).

Em uma perspectiva interna, os Entrevistado 16 e 17, do nível operacional, elencam ações isoladas que têm sido executadas em suas unidades, as quais se aproximam de algumas das dimensões e das variáveis associadas ao desempenho de compras pela literatura contemplada no Quadro 6 desta dissertação. São elas: a) pesquisa de satisfação do público com o serviço de restaurante (em sintonia com a dimensão teórica “satisfação do usuário final”); b) levantamento do nível de penalização dos particulares contratados (com pertinência



à dimensão teórica “gestão logística das contratações públicas”); c) apuração da quantidade de empresas participantes das licitações, por tipo de objeto contratual (que ilustra a variável “competição” da dimensão teórica “conformidade dos processos administrativos”); e d) quantidade de licitações homologadas com o primeiro colocado, com o objeto de verificar a presença de ofertantes “aventureiros” nos certames (que guarda relação com a variável “prevenção de riscos na execução de compras públicas” relacionada à dimensão “gestão logística das contratações públicas”).

Em termos de tecnologias e de sistemas de informação, sem desconsiderar outras iniciativas de relevo mencionadas (tais como o “SICAF 100% digital” e a proposta de um cadastro positivo de fornecedores), vale destacar a reestruturação do Portal de Compras do Governo Federal (“Novo Portal de Compras”), com vistas ao incremento da gestão do conhecimento e da comunicação sobre o tema, e a disponibilização de uma ferramenta digital para a elaboração de pesquisas de preços. O Painel de Preços, desenvolvido pela equipe da SEGES/MP, atualmente, congrega e disponibiliza dados e informações de compras públicas homologadas no Sistema de Compras do Governo Federal - Comprasnet, “com o objetivo de auxiliar os gestores públicos na tomada de decisões acerca dos processos de compra, dar transparência aos preços praticados pela Administração e estimular o controle social” (Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, 2018e, p. 13).

No nível estratégico, os participantes apontam que o Projeto de Lei n. 6.814 (2017), em tramitação no Congresso Nacional, contém dispositivos que privilegiam a lógica do desempenho no trato das compras públicas, em substituição a uma abordagem mais formalista e processualista que seria característica da vigente Lei de Licitações. Sobre o ponto, o Entrevistado 20 salienta que “[...] a gente passou a focar muito no processo, no procedimento, e passou a esquecer o fim. Então, é um malefício que a gente tem carregado, que eu acho que a gente precisa desconstruir”. O Entrevistado 19 confirma que “[...] as sugestões que foram encaminhadas e acatadas até o momento para incorporar no projeto induzem a esse procedimento, uma mudança de tratamento procurando induzir essa forma ou uma metodologia que estimule esses procedimentos”.

Em consulta à tramitação legislativa e ao inteiro teor do referido Projeto de Lei, que institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e revoga a Lei n. 8.666 (1993), a Lei n. 10.520 (2002) e dispositivos da Lei n. 12.462 (2011), apesar de não se identificar a previsão de uma estrutura de mensuração do desempenho das compras



governamentais, evidencia-se o registro de novos princípios para as licitações, considerações sobre o desempenho pretérito de fornecedores e a possibilidade de remuneração variável vinculada ao desempenho do contratado. A título de ilustração, vale transcrever as seguintes normas:

Art. 4º Na aplicação desta Lei serão observados os princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da probidade administrativa, da igualdade, da publicidade, da eficiência, da eficácia, da motivação, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo, da segurança jurídica, da razoabilidade, da competitividade, da proporcionalidade, da celeridade, da economicidade e da sustentabilidade.

Art. 5º Para os fins desta Lei, consideram-se: [...]

LI – contrato de eficiência: contrato cujo objeto é a prestação de serviços, que pode incluir a realização de obras e o fornecimento de bens, com o objetivo de proporcionar economia ao contratante, na forma de redução de despesas correntes, sendo o contratado remunerado com base em percentual da economia gerada;

[...]

Art. 33. O julgamento por técnica e preço considerará a maior pontuação obtida a partir da ponderação, segundo fatores objetivos previstos no instrumento convocatório, das notas atribuídas aos aspectos de técnica e de preço da proposta. [...]

§ 3º O desempenho pretérito na execução de contratos com a Administração Pública poderá ser considerado na pontuação técnica, conforme disposto em regulamento.

[...]

Art. 34. O julgamento por melhor técnica ou conteúdo artístico ou por técnica e preço poderá ser realizado por:

I – apresentação de atestados de obras, produtos ou serviços previamente realizados;

II – atribuição de notas a quesitos de natureza qualitativa por banca designada para esse fim, de acordo com orientações e limites definidos em edital;

III – atribuição de notas por desempenho do licitante em contratações com a Administração Pública constante de cadastro unificado de contratados do ente federativo.

[...]

Art. 38. O processo de padronização deverá conter:

I – parecer técnico sobre o produto, considerando especificações técnicas e estéticas, desempenho, análise de contratações anteriores, custo e condições de manutenção e garantia;

[...]

Art. 54. Em caso de empate entre 2 (duas) ou mais propostas, serão utilizados os seguintes critérios de desempate, nesta ordem: [...]

II – avaliação do desempenho contratual prévio dos licitantes, para o que deverão preferencialmente ser utilizados registros cadastrais para efeito de atesto de cumprimento de obrigações previstos nesta Lei.

[...]

Art. 108. Na contratação de obras e serviços, inclusive de engenharia, poderá ser estabelecida remuneração variável vinculada ao desempenho do contratado, com base em metas, padrões de qualidade, critérios de sustentabilidade ambiental e prazo de entrega definidos no edital de licitação e no contrato.

§ 1º O pagamento poderá ser ajustado em base percentual sobre valor economizado em determinada despesa, quando o objeto do contrato visar à implantação de processo de racionalização, hipótese em que as despesas correrão à conta dos mesmos créditos orçamentários, na forma de regulamentação específica.

§ 2º A utilização de remuneração variável será motivada e respeitará o limite orçamentário fixado pela Administração para a contratação. (grifou-se).

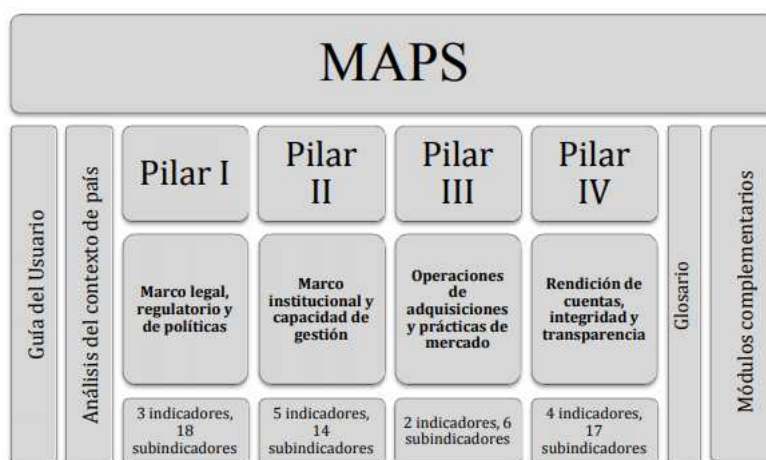


Ainda com referência a um possível avanço no tratamento das contratações públicas pela Administração federal, o Entrevistado 21 (estratégico) alerta para os potenciais da realização de análises de impacto regulatório, em detrimento de análises centradas nos aspectos formais e procedimentais das aquisições públicas: “[...] *na verdade, nós temos infelizmente uma tradição na área de licitação e uma cultura até administrativa de verificação da formalidade do processo, numa baixa tradição de análise de impacto regulatório na Administração Pública federal num todo. [...] quando nós estamos na Consultoria Jurídica, nas unidades de assessoramento jurídico do Executivo federal como um todo, a gente olha os requisitos formais e os requisitos no edital. Mas isso não volta, [...] a gente não tem um feedback sobre o que isso impactou nas licitações e qual foi o resultado médio das licitações com a aplicação da margem de preferência para as micro e pequenas empresas. Então, a gente basicamente faz uma análise formal da lei, eu estou falando como órgão de assessoramento jurídico*”.

Para finalizar, a eminência de aplicação da Metodologia para Avaliação dos Sistemas de Compras Públicas (MAPS) pelo Executivo federal foi noticiada pelo Entrevistado 23 (estratégico) como um passo preliminar para a estruturação de sistemas de avaliação das compras nacionais. Tal metodologia foi desenvolvida pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e já foi empregada em mais de 60 (sessenta) países, com o apoio do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) (OCDE, 2016). Conforme seu Guia do Usuário, o MAPS tem por objetivo “permitir que um país, com ou sem o apoio de parceiros externos, realize uma avaliação de seu sistema de compras públicas para determinar seus pontos fortes e fracos [...]. A avaliação fornece ao país informações que podem ser usadas para monitorar o desempenho de seu sistema e o sucesso das iniciativas de reforma para melhorar esse desempenho” (OCDE, 2014, tradução nossa, p. 5).

Como se vê na Figura 7, a metodologia MAPS é alicerçada em 4 (quatro) pilares, os quais, em conjunto, veiculam 14 (quatorze) indicadores e 55 (cinquenta e cinco) subindicadores para a avaliação de um sistema nacional de compras públicas.

Figura 7. Panorama geral da metodologia MAPS



Fonte: Extraída de OCDE (2014, p. 7).

Prosseguindo, passa-se à análise dos relatos codificados em torno da categoria dos benefícios vislumbrados pelos especialistas com a mensuração da performance das compras governamentais federais realizadas com MPEs. O Quadro 14 promove a compilação das evidências a esse respeito.

**Quadro 14. Benefícios advindos da avaliação do desempenho de compras governamentais (categoria 2)**

Estratégico	Tático	Operacional
“Eles [órgãos públicos] têm que saber, eles têm que aprender. É essencial que ele tenha um histórico de tudo que foi feito. É essencial que ele tenha uma verificação de quais compras [...] deram certo e quais as que não deram, e por que não deram, para ele evitar repetir os erros que foram cometidos” (1).	“[...] o que a gente tem que entender é que o processo não é linear, ele precisa de uma retroalimentação, <i>feedback</i> . [...] as áreas de compras, às vezes, não têm tempo de parar e fazer essa reflexão: o que eu fiz no processo anterior que deu certo e o que não deu certo?” (4).	“Os nossos modelos de contratação sempre vêm de processos anteriores. Então, tudo que a gente tem hoje, documentos e tudo, são minutas e modelos anteriores. A gente tem sempre uma contratação ensinando como fazer a próxima” (2).
“Na área de gestão, é muito comum você dizer: ‘olha, você não pode fazer uma boa gestão se você não avalia’. Então, você primeiro precisa avaliar, verificar se aquilo que você está fazendo atende ao que se pretende e realizar processos de melhoria contínua” (7).	“vejo muita vantagem, porque isso nos obriga a estar constantemente reavaliando aquele modelo. Se a gente está pensando aqui em inovação, é muito natural que faça essa retroalimentação [...]” (6).	“O desempenho eu acho que é importante porque hoje o que impede contratações futuras é só penalidade. [...] talvez igual estão pensando o cadastro positivo, [...], quem tem bom desempenho talvez poderia ter alguma vantagem, [...] um critério de desempate” (3).
	“Sem dúvidas, mas eu acho que a gente precisa aprender muito com o mercado. Eu acho que esse é o ponto ‘X’ da questão. A gente precisa aprender com o mercado, o mercado já funciona, o mercado é estável, o	“A avaliação é importante porque você consegue [...] diagnosticar algum problema, onde houve um entrave, onde você pode melhorar, onde você pode ser mais prático” (5).
		“[...] você vai adquirindo conhecimento e vai amadurecendo o seu comportamento, inclusive as suas cobranças” (8).
		“Com certeza, inclusive aqui a gente faz





“[...] ele [*Estado*] vai poder fazer compras com resultados mais efetivos, na medida em que ele vai descartar aquilo que, de fato, já tem um histórico ruim, não tem uma avaliação boa [...]. Ele pode, de fato, criar uma nova condição de ter resultados mais eficientes [...]” (23).

mercado se vira, o mercado é dinâmico. As coisas evoluem no mercado [...]” (18).

“[...] sem dúvidas, está aprendendo, sempre, sempre, principalmente em termos de pregão eletrônico, a gente ainda está aprendendo muito” (18).

histórico das contratações passadas, até para definir quantitativo e também em relação à execução mesmo. Vai avaliar o que deu errado no contrato passado para que não se repita no próximo” (13).

“A gente sempre se espelha nas contratações anteriores, até para ver os questionamentos que houve, aquelas situações que ensejaram ou fraquearam participação de aventureiros. Aí a gente tenta mitigar aquelas falhas [...], ver que elemento que a gente pode usar para poder afastar o aventureiro e, principalmente, a questão de instrução de processo” (14).

“Se o gestor não tiver essa percepção de utilizar as experiências e os conhecimentos de outros órgãos, [...] ele se perde, porque, na verdade, a legislação ela não muda muito na essência. Então, você tem que cumprir o que a legislação estabelece, mas, na hora de você fazer escolhas de soluções, aí você tem que buscar esse conhecimento, quer pela sua experiência ou pela experiência de outros” (15)

“[...] toda contratação, sendo com sucesso ou os insucessos, sempre aprendemos, sempre [...]” (17).

“Quando a gente avalia o comportamento de uma empresa, é só um estado de alerta para atenção do pregoeiro. [...] não que vai tratar ela de uma forma diferente, mas ele vai ter um olhar mais apurado na relação com ela” (17).

Fonte: Elaborado pela pesquisadora a partir dos relatos das entrevistas.

Nos três níveis, o verbo “aprender” orienta as falas dos especialistas acerca dos possíveis ganhos advindos da avaliação da performance das compras públicas com MPEs. Essa evidência coaduna-se com as proposições teóricas de Thoenig (2000) e de Howlett *et al.* (2013), que apontam uma relação positiva entre a gestão de desempenho e a aprendizagem organizacional. Nessa dinâmica educacional, os entrevistados vislumbram possibilidades para o diagnóstico de problemas e erros, revisão de procedimentos e melhoria contínua dos processos de aquisições públicas, que seriam retroalimentados com o histórico de contratações anteriores, inclusive praticadas por outros órgãos.

Profissionais do nível operacional listam ações pontuais que já vêm sendo executadas com a finalidade de se produzir conhecimento a partir de situações pretéritas: a) utilização de



modelos de documentos para a instrução processual e a própria observância do rito seguido nas contratações passadas; b) reavaliação do comportamento dos gestores públicos, no tocante ao grau de cobrança na fiscalização contratual; c) análise do histórico das contratações para a definição do quantitativo de compras futuras; e d) verificação das situações que ensejaram questionamentos e franquearam a participação de licitantes “aventureiros” (Entrevistados 2, 8, 13, 14 e 17).

Nessa linha, conforme já exposto na subseção anterior, não custa lembrar que a avaliação do desempenho de fornecedores ao longo da execução contratual, atualmente, tem respaldado adequações no pagamento de empresas contratadas (pagamento por resultado), no caso das contratações regidas pelas Instruções Normativas SEGES/MP nº 5, de 2017 (serviços sob o regime de execução indireta), e SLTI/MPOG nº 4, de 2014 (soluções de TI). Ainda com relação ao comportamento de fornecedores, entrevistados dos níveis tático e operacional noticiam discussões em torno da elaboração de um “cadastro positivo” dos particulares contratados pelo Governo federal, o que viabilizaria informações também sobre o histórico de relacionamento da empresa com o Poder Público ou sobre o “desempenho passado de fornecedores”, variável apontada por Schooner *et al.* (2008) para a mensuração da economicidade das compras públicas.

Por fim, no nível tático, alguns especialistas salientam a possibilidade de estender o processo de aprendizagem aqui tratado para as relações mantidas entre a Administração Pública e o mercado privado. Esses profissionais vislumbram que um “diálogo” seguro com o mercado pode favorecer inovações nos processos de compras públicas, a partir da cocriação de novas soluções de contratação e do ajuste dos modelos existentes às necessidades reais de ambas as partes da contratação: “[...] eu tenho que ter esse momentos de construção [...]. Eu acho que chamaria numa linguagem da questão de inovação de ‘cocriação’. Então, eu vou pegar e sentar e fala assim: ‘o meu problema é esse, eu estou prospectando soluções. Como é que você, mercado, se vê aqui, o que você tem que pode me ofertar?’ Eu vou conversar com vários para conseguir construir uma coisa, uma solução que vá atender a Administração sem direcionar, depois eu faço uma consulta pública. Mesmo eu não tendo obrigatoriedade da audiência, eu sempre vou fazer a consulta pública aqui na Central, porque eu quero que o mercado, a sociedade olhe e se veja parte daquilo [...]” (Entrevistado 4).

Na mesma linha, o Entrevistado 11: “Eu acho que esse é um tabu que a gente tem que quebrar na Administração Pública, que é o isolamento entre o comprador e o vendedor.





*Então, eu acho que essa interação ela precisa existir, ela precisa ser saudável. Quando você interage com a micro e pequena empresa, elas querem crescer, eles querem fornecer um bom serviço, [...] eles estão dispostos a melhorar, eles estão dispostos a ajustar o que for necessário [...]. Hoje, a tendência e o que se espera é que esses modelos disruptivos sejam construídos sempre em conjunto, comprador e vendedor”.*

Nesse cenário, não passaram despercebidos dos profissionais os desafios e as cautelas que a aplicação do tema exige, considerando tanto a já evidenciada abordagem formalista das compras públicas, quanto os receios advindos da eventual marginalização do contato entre Poder Público e mercado privado em razão do histórico de denúncias de corrupção em licitações: “[...] e quase sempre o pessoal argumenta: ‘mas você está sentando e conversando com empresas?’. Estou, estou registrando lista de presença, memória das reuniões, porque a gente até visitou a Central de Compras da França e o diretor de lá falou assim: ‘o bom comprador dele é quem sabe entender o mercado’. Eu falei: ‘infelizmente, [...] ainda no Brasil, bom comprador é quem sabe a lei, quem sabe interpretar legislação, acórdão de tribunal de contas, doutrina, jurisprudência do Judiciário. [...] tem o contexto nosso político, essas questões todas de escândalo de corrupção, que sentar com o privado é negativo. E o que a gente vem tentando fazer é mostrar que sim, eu preciso disso. Mas eu preciso fazer da forma certa e especializar pessoas que consigam começar a ler mercado, a entender mercado, a dialogar com o mercado para voltar e construir a solução [...]” (Entrevistado 4).

Para finalizar este segundo bloco temático, solicitou-se dos profissionais a indicação de critérios julgados pertinentes para a avaliação do desempenho das compras governamentais no modelo do Simples Nacional, conforme retratado no quadro abaixo. As perguntas elaboradas nesse intento tiveram por finalidade não apenas averiguar as referências iniciais dos especialistas sobre o tema, mas também promover uma abordagem introdutória das dimensões e das variáveis teóricas que serão objeto de análise pontual na subseção seguinte.

**Quadro 15. Atributos iniciais do desempenho de compras com MPEs (categoria 3)**

<b>Estratégico</b>	<b>Tático</b>	<b>Operacional</b>
“Uma compra bem sucedida é aquela que traz um produto adequado em um preço compatível, e um produto de qualidade em um tempo adequado para as	“[...] eu olho essas principais: padronizar, ter o ganho de escala, ter a melhoria da qualidade do serviço ou do bem e ter economia [...]” (4). “A compra bem sucedida tem que	“[...] para englobar produtos e contratações de serviços, acho que o principal critério para avaliar é a qualidade do fornecimento, prazos de entrega e comprometimento do contratado” (2).



necessidades do Governo [...]. Eu entendo que não necessariamente precisa ser pelo menor preço, mas tem que ser num preço compatível com o benefício que aquilo vai me causar [...] e com o que vai ser efetivamente gasto pelo produtor para fazer aquilo” (1).

“[...] não apenas o preço, mas [...] falando de serviço público especificamente, se na concessão a pessoa tem condições de prestar o serviço, a técnica, a qualidade, o preço, o valor a ser cobrado do usuário. Então, eu acho que é uma mistura de todas essas disposições [...]” (7).

“Primeiro a questão de qualidade, algo como um custo-benefício, fazer uma análise qualitativa, e não só baseado em preço [...]” (19).

“[...] prazo de entrega, qualidade, tempestividade na resposta. [...] a qualidade da entrega e o prazo também estão muito ligados [...] na minha capacidade como gestor do contrato de fazer essa interação com o fornecedor, deixar claro as informações para ficar claro de tudo quanto é lado” (20).

“[...] não entendo que deva ser esse o foco de contratação pública, acho que pode levar o processo à ineficiência, a minha primeira dimensão é preço econômico, que é algo que tem que ser verificado. O segundo a qualidade do produto apresentado e o prazo de entrega do produto. Qualidade do produto porque evidente que uma empresa menor, que não trabalha com grandes estoques e tem uma escala menor, pode ter dificuldade de entrega dos produtos no prazo [...]” (21).

“É você suprir aquela

ser aquela que vem realizar e atender uma necessidade real da Administração, e não atender uma vontade de um agente, de um gestor, atender um mercado” (4).

“A gente poderia pensar em algum indicador de sustentabilidade [...]. Eu não estou falando só sustentabilidade ambiental, [...] de melhoria de processo ou de otimização de processo, custo, claro [...]” (6).

“[...] se fosse um viés de terceirização, prazo que ela tem, se tem atrasado, pagamento de funcionários ou não, se prestado serviço com a qualidade que foi realmente licitada e contratada, se eles cumprem os prazos estabelecidos no edital [...] Prazo de entrega se for de sistema, se entregam com a qualidade desejada, se sofreram algum processo de aplicação de multa ou penalidade [...]” (9).

“Tem que ter uma avaliação dos contratos e não do preço [...]. Execução do contrato, se ele prestou com lisura [...]. Como é que você vê a melhor compra? Primeiro, se ele pensou bem, segundo, se a seleção do fornecedor, sendo micro ou não, se foi bem escolhido [...]. O maior gargalo para mim hoje são as extremidades, [...] no planejar [...]” (10).

“Sem dúvidas diversos aspectos devem ser considerados, desde o preço praticado, [...], toda parte de tempo de fornecimento dos bens que são adquiridos, a pauta de sustentabilidade, que é o que hoje ainda é muito frágil [...]. E não sustentáveis só no viés ecológico, em todo o contexto mesmo bem fundamentado da sustentabilidade, da perenidade dos produtos, de consumo de energia elétrica, de todo o processo de fabricação, de valorização das minorias [...]. [...] inovação de modelos, você criar propostas que a gente chama aqui muito, a gente tem essa palavra muito forte, que são modelos

“Um primeiro critério vai ser mais de conformidade, se conseguiu entregar o produto no prazo, prestar o serviço no prazo, quando houve algum problema quanto tempo demorou para realizar a demanda [...]. Um segundo critério [...], mas também pode ter a subjetividade do gestor ou amizade com o contratado, mas seria perguntar para o gestor, fiscal do contrato, [...] dá nota igual a gente faz para avaliar no Uber. [...] eu acho que ranquear, [...] poderia criar um banco de dados e talvez com isso ter um maior controle da política pública” (3).

“Uma compra ideal para mim é aquela que você [...] vai pegar a melhor qualidade [...] com menor custo” (3).

“Qualidade do produto [...]. Celeridade na entrega, pontualidade com relação a prazos de entrega [...]” (5).

“[*compra ideal*] É uma compra que acontece sem muito embate jurídico, uma compra que tem um termo de referência, um edital transparente, que deu oportunidade a todos no mercado e que a Administração compre, obviamente, com o melhor preço e melhor qualidade” (5).

“É a reposta padrão, é uma contratação que atenda aos requisitos do contratante e que esteja dentro dos parâmetros financeiros definidos por ele [...]. Às vezes, é mais barato para Administração Pública, mas não vai dar o resultado que daria. Se você pagasse um pouco mais teria um serviço de melhor qualidade” (8).

“Depende muito do que você quer aferir, quantidade de multas aplicadas em relação ao valor do contrato, eventuais atrasos na prestação de serviço, tempo de duração das próprias licitações [...]” (12).

“Acho que execução do serviço, qualidade, o prazo de entrega, se atende os prazos de entrega que a gente demanda por ordem de serviço” (13).

“Um critério que é relevante para



necessidade com aqueles pilares mais triviais das compras públicas: economicidade, pontualidade, com qualidade, com eficiência [...]. Agora, se a gente for analisar isso no contexto mais amplo, aí é mais complicado. Um resultado de alta performance aí estaria mais voltado para o segmento, a gente conseguir, de fato, desenvolver o segmento de pequenas e médias empresas [...]" (23).

disruptivos, que é você sempre fez de uma forma e você pensar um pouco diferente. Contratar diferente para tentar ser mais ágil, mais eficiente [...]" (11).

"Eu pensaria muito o prazo de entrega, [...] também se entregou, de fato, as características exatas do que a gente contratou [...]" (18).

"Primeiro, economicidade. Agora a economicidade não pode ser vista só do ponto de vista de menor valor monetário perante o mercado. [...] Além da economicidade, tem que ser a qualidade atrelada daquilo que se espera no resultado daquela aquisição. Como são várias questões (você tem obra, você tem serviço, você tem bens), [...] uma ótima forma que eu vejo de a gente avaliar a compra [...] é a questão do valor que se quer obter, o conceito de *Best Value*, se, de fato, alcançou o resultado pretendido" (22).

você aferir isso aí, como efetividade de que a política funcione, é se você tem dado para micro e pequena empresa possibilidade de ela perdurar no mercado com um suporte maior de funcionamento. Ou seja, a partir do momento que ela ganha volume de vendas, esse volume se mantém, permanece ou não. Como é que eu posso avaliar isso, se ela se torna competitiva?" (14).

"[...] só poderia medir esse aspecto pelos resultados, se o objeto da compra, da contratação, ele foi atingido plenamente ou não. Mas aí depende muito de como ele foi formatado lá na licitação, esses parâmetros de aferição, eles têm que estar lá [...], eu tenho que verificar se ele atende tudo que eu especifiquei" (15).

"A qualidade do bem ofertado, o preço também, prazo de entrega" (16).

"Prazo, preço, o preço real, o mesmo que vão ofertar para a licitação" (17).

Fonte: Elaborado pela pesquisadora a partir dos relatos das entrevistas.

Confirmando o entendimento de autores como Gadrey (2001), Boyne (2000) e Schooner *et al.* (2008) sobre o caráter multidimensional dos sistemas de mensuração de desempenho no setor público, nota-se que os entrevistados, de forma unânime, apresentam mais de um critério para a avaliação das aquisições com MPEs. Como salientado pela teoria, a coexistência de múltiplos interessados e de distintas dimensões do performance levam a uma situação de significativa complexidade (Brignall & Modell, 2000), na qual é possível identificar algumas interações e divergências de entendimento entre os três níveis de *stakeholders* entrevistados.

Os participantes dos níveis estratégico e tático enxergam a "compra ideal ou de alto desempenho" a partir de uma diversidade maior de parâmetros, tendo sido apontados, para além dos critérios recorrentes (como preço, qualidade e prazo de entrega), os seguintes: compatibilidade do preço tanto com o benefício auferido pelo cliente governamental quanto com o custo do fornecedor; análise de custo-benefício; capacidade de interação e de especificação dos bens e serviços pelos gestores públicos; impacto das compras para o segmento de MPEs; padronização e otimização de processos; ganho de escala na aquisição;



sustentabilidade em uma acepção ampla, não restrita ao aspecto ambiental; adequação do planejamento da contratação; inovação nas estratégias de contratações, a partir de “modelos disruptivos”; e a busca pelo *best value* nas aquisições (Schooner *et al.*, 2008).

No grupo operacional, verifica-se uma tendência dos profissionais em fiarem sua avaliação em questões mais relacionadas à performance da execução contratual, como é caso da qualidade do fornecimento dos produtos e do cumprimento dos prazos de entrega (esse último de forma recorrente). Questões relacionadas ao planejamento e à gestão dos contratos também são pontuadas, a exemplo da transparência, da competitividade e da qualidade da especificação do objeto contratual no termo de referência e no edital, do tempo da licitação, da judicialização de aspectos do certame e da quantidade de multas aplicadas.

Interessante observar que o vocábulo “qualidade” está presente nas falas de todos os entrevistados do nível estratégico e na maioria dos relatos do estratégico e do tático. Nesses casos, verifica-se uma tendência dos respondentes em descartar a análise qualitativa das compras em paralelo com a questão do preço. De um modo geral, nos três níveis pesquisados, preconiza-se que a busca pelo melhor preço deve ser acompanhada pela melhor qualidade, evidenciando a expressividade da dimensão economicidade na avaliação dos especialistas. Conforme exposto no referencial teórico, a economicidade, que exige a otimização na alocação dos recursos públicos (Araújo & Rodrigues, 2012), é reconhecida no território jurídico como um princípio norteador da Administração Pública, com previsão constitucional (Moreira Neto, 2008; Bugarin, 1998; Raso *et al.*, 2013; Justen Filho, 2012).

#### **4.3. Bloco 3: Dimensões e variáveis associadas à avaliação do construto: dialética entre as proposições teóricas e empíricas**

As indagações que compuseram o terceiro bloco temático das entrevistas tiveram por objetivos (a) averiguar o reconhecimento e a aderência empírica das dimensões e das variáveis teóricas associadas à performance das compras governamentais com MPEs, bem como (b) coletar possíveis dimensões e variáveis emergentes do campo para a avaliação do construto em tela. Para tanto, cada dimensão veiculada no Quadro 6 desta dissertação foi abordada individualmente, com vistas ao teste de suas manifestações empíricas.

As evidências coletadas foram codificadas e sistematizadas nas seguintes categorias, conforme será apresentado ao longo dos Quadros 16 a 24 seguintes: a) manifestações



---

**Universidade de Brasília**

Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas – FACE  
Mestrado Profissional em Administração Pública – MPA

---

empíricas da dimensão e de suas variáveis teóricas; b) disparidades na manifestação operacional das variáveis; e c) variáveis emergentes do campo.



**Quadro 16. Eficiência**

<b>Categoria</b>	<b>Estratégico</b>	<b>Tático</b>	<b>Operacional</b>
<b>Manifestações empíricas da dimensão e de suas variáveis teóricas</b>	<p>“Se um processo de contratação for mais célere e for mais econômico é uma eficiência para a Administração Pública” (1).</p> <p>“[...] o critério de eficiência me parece que seria o fluxo célere, ágil e sem retrabalho de um determinado processo” (7).</p> <p>“[...] havia, inclusive, um estudo que foi feito, questões de uns 2, 3 anos pela CGU, em que ele aponta, o estudo econométrico [...], uma média identificando quanto era gasto em termos de horas/homens de pessoas alocadas no processo licitatório. [...] essa mera atualização monetária dos valores permitiria, com a dispensa de licitação, uma economia significativa foi o principal ponto que convenceu a nós aqui, quanto ao mérito da necessidade de atualização desses valores. Era economia do que era gasto no processo em si” (19).</p>	<p>“[...] essa dimensão do custo, a gente usou isso no almoxarifado virtual [...], é uma ‘licitação família’, vamos chamar assim. De contratação que a gente levantou aqui, na Administração direta, tem um custo de quase 19 milhões. Desses 19 milhões, mais de 50% é custo de estrutura, estrutura para fazer processo de licitação, estrutura para gerenciar contrato, estrutura de almoxarifado para armazenar item de material de expediente [...]. O custo do material mesmo é bem pequeno. E aí, essa questão da eficiência, ela ganha muita importância, a gente precisa desonerar e tornar os processos cada vez mais ágeis, para que a gente comece também a se desocupar e ocupar daquilo que é importante” (4).</p> <p>“Nós conseguimos ter uma percepção que eu tenho um processo padrão na Central. Eu tenho uma noção do tempo que ele gasta, eu tento padronizar documentos e padronizar etapas, para que seja mais ágil para eu conseguir atender mais rápido o meu cliente” (4).</p> <p>“[...] também uma deficiência que a gente tem é olhar o processo de compra só até fazer o contrato, porque o processo ele vai até a gestão do contrato. Eu tenho mais um monte de custos envolvidos, eu tenho que olhar a eficiência desse processo inteiro” (4).</p> <p>“Algumas coisas que a gente tem levado como parâmetro para medir eficiência do processo: [...] primeiro, o custo como você falou. O segundo é a velocidade do processo [...] e, no outro, eu acho que é essa questão do servidores” (6).</p>	<p>“Atendimento a prazos legais” (2).</p> <p>“[...] calculando quantos servidores são envolvidos numa compra, calcular o custo dela, [...] o percentual desse custo em relação ao preço ofertado [...]. Então, aí tentar verificar talvez percentuais que seriam considerados eficientes” (3).</p> <p>“[...] a cada tipo de objeto de compra, se nós tivermos ali um modelo padrão daquele processo, [...] um espécie de um <i>checklist</i> em todo o processo” (5).</p> <p>“o principal parâmetro seria prazos” (12).</p> <p>“[...] o tempo que esse processo ficou com o servidor. Aliás, não só na área de compras, como por todos os setores onde ele caminhou, o tempo seria um instrumento [...]” (16).</p> <p>“Às vezes, um processo licitatório, ele se torna oneroso, e não dá esse retorno que a sociedade espera. Então, às vezes, uma compra direta ela seria mais eficiente do que o próprio processo licitatório” (17).</p>



“Normalmente, nós levantamos o valor desses processos em todos os órgãos. Como a gente trabalha centralizado, a gente verifica quantos servidores estão envolvidos com o diagnóstico que nós fazemos [...]. A gente tem um processo de material de expediente. Qual espaço físico, hoje, que é utilizado para estocar todo esse material? Quanto que custa o processo licitatório? Quantos processos licitatórios foram feitos para poder comprar material de expediente, que eu poderia deixar de fazer se eu centralizasse?” (9).

“[...] na verdade, se você pegar a eficiência, é desde que você tem um servidor sentado e o custo dele, a eficiência seria você não ter que gastar tanto” (10).

“[...] nós implementamos um serviço que, hoje, ele é obrigatório, que é uma solução do Painel de Preços. Ele busca, é uma ferramenta inteligente e automatizada que facilita a fase de pesquisa de preços na compra pública, lá no planejamento interno. Então, antes o que você demorava de repente até 2 meses, existem alguns estudos que trabalham com 45 dias para essa etapa [...], hoje, a gente consegue fazer em um dia, em algumas horas. Então, isso é um que de eficiência da compra pública, mas como eu disse, a gente não tem essa mensuração [...]. A própria IN 05, com seus modelos já predeterminados e os *templates* [...], também era um processo que demorava e que, hoje, a gente consegue fazer com um tempo menor” (11).

“[...] esse assunto vai ao encontro direto do novo Decreto com os novos valores limites para compra direta, de dispensa de licitação [...]. O cálculo que foi provocado pela CGU foi nessa linha, o custo do processo era muito. Você gastava mais no processo do que com o próprio bem





---

---

	contratado [...]. Então, é melhor simplificar, resolver e desburocratizar, fazer uma compra direta maior, um limite maior do que você ter todo esse custo” (11).				
	“[...] a gente quer tentar identificar quantos servidores atuam nas áreas de compras do país, [...], como é que se dá os cargos, as faixas remuneratórias, se essas pessoas têm gratificações ou cargos especiais, e qual a relação de todo esse contexto com os resultados das compras. São compras eficientes? E aí, a gente volta para a eficiência da compra. Então, é preciso determinar, primeiro, os parâmetros de eficiência da compra, para depois correlacionar com essas estruturas internas que estão envolvidas nos processos de compras” (11).				
<b>Disparidades na manifestação operacional das variáveis</b>	“Não necessariamente, não adianta você fazer dezenas de contratações com 2 pessoas. Essas 2 pessoas vão acumular serviços e o processo tende a demorar mais e isso vai causar um custo maior. Da mesma forma, não adianta você ter 100 pessoas para fazer 5 contratações, que você vai ter um excesso de servidores para fazer aquilo. O que você precisaria seria um número adequado de servidores, que não sobrecarregasse os servidores, mas que também não fosse um excesso. E você precisaria de ferramentas de fiscalização melhores para que o trabalho desses servidores fosse reduzido e fosse mais rápido” (1).	“Relativo, se eu tiver um processo de obras e ele for suspenso, acabou a licitação. Então, a velocidade dele depende a superveniência de atos, [...] pode demorar 2 anos no Judiciário. Então, eu não gosto muito disso assim, se você pensar pela demora dela, porque há atores que você não tem como, que ficam assim no meio e [...] ele atravessa o seu processo todo” (10).	“[...] quanto mais servidores envolvidos, melhor. O planejamento da contratação, a legislação pressupõe que exista integrante administrativo, integrante técnico, requisitante, [...] sempre pressupõe que quanto mais servidores envolvidos é melhor costurado” (2).		
<b>Variáveis emergentes do campo</b>	“[...] a primeira questão me parece ‘capacitação de pessoal’. Isso fica muito claro na área de tecnologia da informação	“A força de trabalho, porque também é outro [...]. E, de novo, tudo relacionado com mapeamento do processo. Você mapeia o processo e você consegue saber quais	“[...] prazo do processo para ver se tem uma média, se ele está fugindo dessa média ou está sendo muito rápido. Também se for muito rápido é uma análise muito mal feita” (3).	“[...] essas contratações especiais elas vão envolver um maior número de atores, outras não” (12).	“Uma forma de ser mais eficiente é você tentar otimizar o processo de trabalho, de modo que ele seja mais célere, mais curto e

---





[...]. Então, a primeira coisa para melhoria da eficiência: ‘capacitação de pessoal’ para você fazer um projeto básico ou termo de referência no mínimo adequado” (7).

“Depois, embora a gente perceba a necessidade de um fluxo até para manter transparência, governança, a necessidade realmente de idas e vindas no processo [...]” (7).

perfis você precisa, qual força de trabalho você precisa, você começa a trabalhar com mapeamento de competências, trabalha produtividade, mexe com indicador para conseguir fazer monitoramento também de riscos, do tempo e do processo de custo, tudo dentro de uma mesma dimensão” (4).

“Nós temos aqui dois momentos fundamentais [...]. O primeiro momento, [...] a gente tenta olhar como é que nós compramos aquele bem ou serviço [...]. No segundo momento, a gente vai para o mercado para entender como é que [...] ele faz aquele processo [...]. Nisso, fica claro que, algumas vezes, o principal ganho que a gente tem é um ganho de eficiência. Eficiência em que sentido? Eu vejo que basicamente é em um processo mais otimizado ou um processo que onera menos a Administração. Então, eu acho que isso é uma variável, uma eficiência que a gente tem procurado primeiro identificar as nossas ineficiências e buscar essa eficiência no mercado” (6).

“[...] a eficiência para mim é uma quantidade de recurso humano ou preparo das pessoas, a forma com que eles estão ali dentro e se eles estão [...] bem aonde eles estão” (10).

mais prático. Eu acho que, quando você sistematiza um processo [...], isso facilita muito. Com isso você tem um processo eletrônico, você não consome papel, é um processo que todas as áreas tem acesso ao mesmo tempo” (5).

“[...] a quantidade de recursos na licitação, que esse tempo de recurso é sinal que o edital deixou margem para isso. A quantidade de questionamentos durante a licitação talvez também são lacunas deixadas pelo edital” (8).

Fonte: Elaborado pela pesquisadora a partir dos relatos das entrevistas.



Conforme conceituado no referencial teórico desta dissertação, a dimensão eficiência associa-se à forma com que o sistema de compras governamentais funciona (Schooner *et al.*, 2008), tendo sido listadas as seguintes variáveis para a sua mensuração: a) velocidade dos processos administrativos de compras públicas; b) custos das atividades de contratação; e c) número de servidores envolvidos nas atividades de compras (Mimba *et al.*, 2007; MPOG, 2010; Moreira Neto, 2008; Gomes *et al.*, 2013; Boyne, 2002; Schooner *et al.*, 2008).

Analisando a primeira categoria, verifica-se que, nos três níveis, há o reconhecimento da adequabilidade dessas variáveis teóricas com a dinâmica real dos processos de compras públicas. Ainda que, atualmente, o critério eficiência não seja objeto de avaliação em concreto (Entrevistado 11), os participantes vislumbram que isso poderia ser feito a partir de aspectos ligados ao “tempo”, ao “custo” e aos “servidores” engajados nas atividades de contratação.

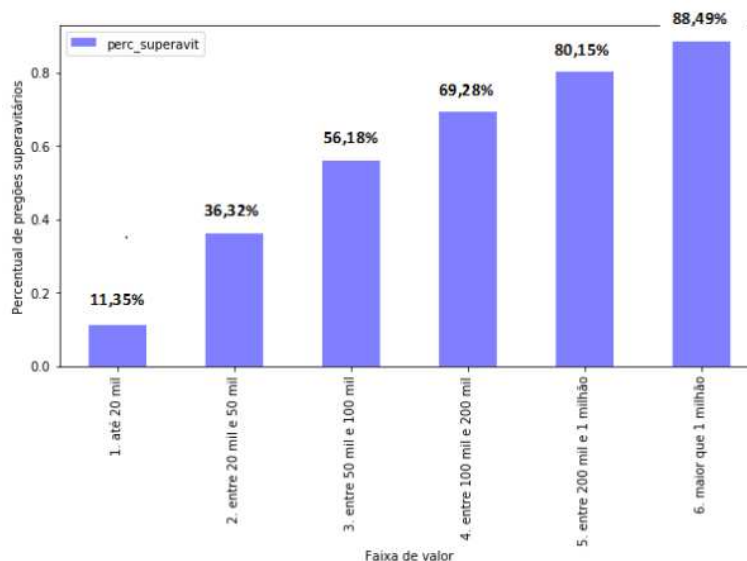
Embora reconhecida a ausência de uma rotina normatizada de mensuração da presente dimensão, os especialistas indicam a ocorrência de avaliações pontuais e de ações direcionadas ao incremento da eficiência das compras federais. Como noticiado pelos Entrevistados 19 (estratégico) e 11 (tático), recentemente, foi publicado o Decreto n. 9.412 (2018), que se aplica a todos os entes da Federação, atualizando os valores das modalidades de licitação do art. 23 da Lei n. 8.666 (1993). Essa atualização tem por consequência a expansão da base de cálculo das possibilidades de contratação direta, por dispensa de licitação, previstas no art. 24, incisos I e II, da Lei de Licitações.

Segundo os mesmos especialistas, a fundamentação do recente Decreto foi extraída de estudo econométrico elaborado pelo Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União (CGU), que analisou a eficiência dos pregões realizados pela Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional, a partir da comparação de seus custos administrativos com a economia gerada pelo certame. De fato, em consulta à Nota Técnica nº 1081/2017/CGPLAG/DG/SFC, verifica-se que a dimensão eficiência foi medida pela CGU “[...] considerando o custo e o benefício financeiros de realização do pregão, levando-se em conta ainda o custo da realização da aquisição direta como ‘piso’ de gasto, resultando na seguinte equação:  $Eficiência\_Pregão = (Benefício\_Pregão - Benefício\_Dispensa) - (Custo\_Pregão - Custo\_Dispensa)$ ” (Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União, 2018, p. 3).

Ao analisar valores de pregões eletrônicos do ano de 2016, o estudo elaborado pela CGU evidenciou haver um baixo número de processos de compras federais superavitários, nos quais o custo processual é inferior ao desconto obtido sobre o preço estimado (Ministério

da Transparência e Controladoria-Geral da União, 2018). A Figura 8, extraída da sobredita Nota Técnica, ilustra os resultados alcançados. Como se observa, nas faixas inferiores à R\$ 50.000,00, o percentual de compras superavitárias não alcança a marca de 50% (cinquenta por cento) e, mesmo em faixas superiores (até R\$ 200.000,00), o volume de superávit não ultrapassa 70% (setenta por cento) dos pregões pesquisados.

**Figura 8. Percentual de compras superavitárias por faixa de valor**



Fonte: Extraída de Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União (2018, p. 4).

Na linha das variáveis teóricas associadas à eficiência, a Nota Técnica nº 1081/2017/CGPLAG/DG/SFC também promoveu um comparativo da celeridade processual da dispensa de licitação em relação ao convite e ao pregão. Tomando o ano de 2016 como referência, os resultados apontaram que “[...] a realização dos 7.716 pregões eletrônicos na União em valores abaixo de R\$ 50.000,00, produziram um atraso de 956.784 horas nos processos realizados se comparados à execução por dispensa de licitação, considerando apenas a fase externa da licitação” (Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União, 2018, p. 8). Igualmente, a migração do processo licitatório para a contratação direta, em compras de até R\$ 50.000,00, foi justificada como uma medida capaz de potencializar a eficiência dessas contratações.

Por último, também em sintonia com as variáveis coletadas na literatura, a CGU analisou a dimensão em comento a partir da evolução dos custos de pessoal na Administração Pública federal. Segundo apontado pelo órgão de controle interno, a maior parcela dos custos



dos processos licitatórios é empregada em dedicação de mão-de-obra, tendo em vista que esses processos são eminentemente intelectuais, demandando conhecimento de legislações, jurisprudência e doutrina. Nesse caso, conclui a CGU haver uma diferença significativa no custo da realização de um pregão eletrônico, se comparado a uma dispensa de licitação por limite de valor, resultado da diferença de tempo dedicado pelos servidores na execução dos processos.

Ainda com o intuito de desburocratizar, simplificar, padronizar e, por conseguinte, agilizar os processos de compras públicas, os profissionais dos três níveis listam ações em diferentes frentes: a) implementação do Painel de Preços em plataforma digital, já destacado nesta dissertação; b) disponibilização de minutas padrão e de *cheklists*, tanto como anexos da Instrução Normativa n. 05 (2017), quanto pela Advocacia-Geral da União; e c) sistematização de procedimentos e utilização de processo eletrônico, facilitando o deslocamento dos documentos e o acesso compartilhado por todas as áreas administrativas envolvidas na contratação.

No nível tático, como medida que tem potencializado a eficiência da contratação de determinados objetos, aponta-se a política de centralização de compras, de incumbência da Centra de Compras da SEGES/MP. Nesse caso, os profissionais destacam que o ganho de eficiência tem sido objeto de avaliação, por meio do levantamento dos custos, da agilidade e da demanda de pessoal das compras centralizadas, comparativamente às licitações ordinárias (e isoladas) realizadas pelos órgãos públicos federais (Entrevistados 4, 6 e 9).

Passando para a segunda categoria do Quadro 16, primeiramente, participantes dos grupos estratégico e operacional apresentam ressalvas em relação à variável “número de servidores envolvidos nas atividades de compras”. Para o Entrevistado 1, um número reduzido de atores não necessariamente indica a eficiência da compra, em face de possíveis acúmulos de trabalho, de tempo e de custo, o que poderia ser mitigado pela busca de um “*número adequado de servidores*” e por ferramentas de fiscalização. Por sua vez, no grupo operacional, há a percepção de que “*quanto mais servidores envolvidos, melhor*”, considerando os distintos perfis demandados para o planejamento das contratações (Entrevistado 2), bem como de que, contratações especiais, até mesmo por imposição normativa (a exemplo das soluções de TI, regidas pela Instrução Normativa n. 4, 2014), exigem naturalmente um número maior de atores (Entrevistado 12).



De outra parte, o Entrevistado 10 (tático) relativiza a variável teórica “velocidade dos processos administrativos de compras públicas”, ao argumento de que a agilidade da aquisição, muitas vezes, fica na dependência de atos supervenientes e alheios aos esforços do gestores, como é o caso da eventual judicialização do certame. Já o Entrevistado 3 (operacional), ressalta que uma rapidez excessiva da contratação também pode indicar uma menor qualidade das análises empreendidas.

Na última categoria, verificam-se 3 (três) novas variáveis emergentes dos níveis estratégico e tático. A primeira delas, que pode ser denominada **qualificação dos atores de compras públicas**, congrega esforços relacionados ao mapeamento de competências, capacitação e motivação dos servidores responsáveis pelas aquisições públicas (Entrevistados 4, 7 e 10). A segunda abrange considerações acerca da **simplificação e otimização do fluxo processual das contratações**, o que parece não se restringir à padronização de documentos e/ou à disponibilização de ferramentas digitais, já relacionadas à variável teórica “velocidade”. Conforme os Entrevistados 5 e 7, respectivamente, seria preciso “[...] *tentar otimizar o processo de trabalho, de modo que ele seja mais célere, mais curto e mais prático*”, bem como perquirir a “[...] *necessidade de idas e vindas no processo*”. Em complemento, na visão do Entrevistado 10, tais esforços demandam não somente a leitura dos processos de aquisições públicas, mas também da forma com que o setor privado compra, buscando identificar as ineficiências do rito administrativo e procedimentos mais eficientes no mercado.

Por último, para o Entrevistado 8, a verificação da **quantidade de recursos e de questionamentos na licitação** permite a mensuração de eventuais lacunas ou falhas ocorridas na elaboração do edital do certame. Isto porque, a resposta e a correção dos apontamentos de interessados, de participantes ou mesmo de órgãos de controle ao longo da licitação ensejariam um aumento de seu tempo processual, denotando ineficiências na forma com que o sistema de compras funciona.



Quadro 17. Economia, Economicidade e *Best Value*

Categoria	Estratégico	Tático	Operacional
<b>Manifestações empíricas da dimensão e de suas variáveis teóricas</b>	<p>“Ela não avalia isso, por quê? Por uma questão legal, você entende que a melhor compra é sempre a compra mais barata, independentemente da qualidade ser ou não a melhor” (1).</p> <p>“[...] prazo de duração do produto [...]. Eu poderia falar também tempo de resposta do produto. Por exemplo, se eu estiver comprando um computador, talvez eu precise de um computador não mais barato, mas aquele que tenha um chip que te dê uma resposta mais rápida” (1).</p> <p>“<i>Best Value</i>, essa é a filosofia básica pela qual as principais alterações na lei, na proposta de alteração da lei procuram atender [...]” (19).</p> <p>“<i>Best value</i> é a história do <i>value for Money</i>, não é? Você otimizar a utilização do recurso público. Para você fazer uma avaliação dessas, você precisa de duas variáveis: a qualitativa e a quantitativa. A qualitativa talvez seja o primeiro, que é da satisfação. E a quantitativa [...] você precisa de dados comparáveis a outros equivalentes a esse. Então, eu pegaria na</p>	<p>“A gente ainda sofre pela ausência dessa análise de desempenho de fornecedores das contratações anteriores [...]. Eu preciso registrar melhor esse desempenho, como que o desempenho do fornecedor é registrado? Ele não é registrado praticamente. Você vai olhar o SICAF, que é o sistema de cadastro de fornecedores, você não vai achar ali bom fornecimento ou você vai ter uma ‘indústria de atestados’” (4).</p> <p>“Ainda pensando em custos, a gente tem, mas não mede: depois que o pregão é finalizado, o nosso pregoeiro ainda continua negociando para que a empresa consiga reduzir preços. A gente não mede esse ganho, mas evidencia ele sempre que ele ocorre, mas não mede, aí não mede esse esforço” (6).</p> <p>“Infelizmente, a gente tem menor preço como marco sempre, até para justificar, [...] mas a gente inclui nas licitações os requisitos de qualidade que a gente precisa” (9).</p> <p>“Nós entendemos que há previsão para isso [<i>best value</i>] ser implementado no Brasil [...]. Quando a gente tem alguns modelos lá de técnica e preço, no fundo ele é. Você vai trabalhar a entrega e a forma como o serviço vai ser prestado e dar um peso para ele e o preço como fator [...]. Em muitos casos, nós entendemos que nós estamos, na verdade, avançados em relação a alguns cenários mundiais, porque nós conseguimos, hoje, internalizar o conceito de <i>best value</i> na nossa compra objetiva e focar no menor preço. Porque a gente consegue ser eficiente e definir o padrão mínimo de qualidade e, por ser um bem muito bem definido e comum, a técnica não influencia” (11).</p>	<p>“O preço é bem relativo, eu acho que, muitas vezes, por um preço maior você faz uma contratação melhor [...]. Então, aí eu acho que a economicidade só baseada no preço vai por água abaixo [...]” (2).</p> <p>“Eu acho que, quanto menos você pode usar do seu orçamento disponível, melhor, porque sobra mais para outras coisas, principalmente em termos de contingenciamento” (2).</p> <p>“Um critério para avaliar as micro e pequenas empresas é economicidade, no sentido de mais qualidade com menor preço. [...] se não tiver uma forma de ver também a qualidade, se você olhar só o menor preço, a tendência é, a cada ano, o produto cair ainda mais se for um serviço de 5 anos” (3).</p> <p>“A primeira questão é você sempre avaliar se aquela micro e pequena empresa [...] tem, de fato, [...] condições de cumprir um eventual acordo com a Administração, [...] se a empresa é uma empresa de confiança, se é uma empresa que já está a algum tempo no mercado, se ela, de fato, já participou de outros procedimentos licitatórios [...]” (5).</p> <p>“[...] pelos desempenhos numéricos há um índice óbvio, que é utilizado em todo canto, da comparação do preço estimado com o preço obtido [...]” (12).</p> <p>“[...] uma qualidade ruim ou uma qualidade boa: o fato de o contrato ser prorrogado ou não ser prorrogado, algo até mensurável para serviços contínuos. Em relação a bem durável, o tempo que eu demorei da última compra de computadores até a próxima comprade computadores” (12).</p>



iniciativa privada, [...] só que na iniciativa privada eles não vão soltar para você o valor [...]” (20).

“[...] aí vai na linha do ranqueamento de fornecedores que eu falei, no fundo o desempenho passado é o que vai subsidiar esse ranqueamento” (11).

“[...] uma delas é o cruzamento com as bases de notas fiscais do mercado privado [...], a ideia é tentar ver quão eficiente nós estamos sendo nas nossas compras em relação ao próprio mercado. A tendência, o que a gente espera, é que, em muitos casos, nós possamos ser mais eficientes, porque nós compramos em grande escala, grandes volumes” (11).

“Essa do desempenho passado ainda está num modelo muito de estudo ainda [...]. A gente disputa o menor preço, mas não é só o menor preço, a gente também acaba disputando o melhor valor que é o melhor item no melhor preço [...]. Hoje, a gente consegue ter o edital dizendo melhor o que a gente quer, para depois disputar no preço” (18).

“Hoje, a gente tem uma análise de desempenho no sentido negativo, que é o quê? Registro de penalidade quando ela acontece [...]. Aí você tem um monte de gestor deixando de fazer esses registros e com isso você não tem análise de fornecedor de forma efetiva” (4).

“[...] isso não quer dizer que é o pior preço, é o menor preço dentro daquele objeto específico que eu quero. Por que você compra um objeto ruim? Especificou mal [...]. O melhor produto é aquele bem especificado, a diferença é essa [...]. Então, não adianta você julgar que foi o menor preço é o pior objeto. Não, você especificou mal, a sua compra é má” (10).

“[...] a gente faz a planilha e estima o preço, deixa lá o preço estimado. Aí, quando vem a proposta da licitação, a gente faz uma avaliação dentro dos 30%, se ficou alguma coisa muito abaixo, um desconto muito grande. Mais de 30%, aí a gente já começa a questionar a empresa: ‘você vai conseguir oferecer esse produto com esse preço? Vai ser exequível para você? Justifique’” (13).

“[...] seria no sentido da Administração Pública compreender que a empresa é pequena, então, ela não consegue otimizar o máximo. Não a empresa se adaptar, mas sim a Administração Pública, se está querendo ajudar no desenvolvimento das pequenas empresas, ela deveria também flexibilizar todos os outros pontos de cobrança. Não só no preço, mas flexibilizar preço, flexibilizar a ANS, flexibilizar tudo de cobrança, de responsabilidade que a empresa tem. Não flexibilizar demais, mas deixar um pouco menos rígido do que para uma grande empresa” (8).

“E aí foi para o pregão, a vencedora foi 98%, foi 2% da cotação ou foi 5% o valor que ganhou. Nessa brincadeira, você pode dizer que foi alguma política de um incentivo à maior economicidade da licitação? Não, é porque a cotação se partiu de uma base histórica. Nesse ambiente, nem eu sabia como

### Disparidades na manifestação operacional das variáveis

“[...] qual é a barreira em cima dessa qualidade? Órgão de controle, você não pode especificar tanto o que você quer, porque vai ferir a concorrência, vai ferir a igualdade, a isonomia entre os competidores e tal. Então, você fica naquela: ‘espera aí, o que eu coloco nesse Termo de Referência? Eu coloco isso daqui, está viciando o meu edital?’” (7).





**Variáveis  
emergentes  
do campo**

cotar e nem a empresa sabia que preço cotar para mim. E aí, ganhou uma empresa que queria entrar na vanguarda desse processo, então, ela embutiou uma série de custos esperando que conseguisse reaver isso a partir do sucesso da empreitada. Isso aí não é mensurável [...]” (12).

“Eu não considero que aquele preço que foi licitado em relação ao estimado uma economia, porque eu estou me relacionando com o valor estimado. Quem sabe se aquele preço que realmente que eu comprei é o preço de mercado? Então, às vezes, o valor estimado ele fica um pouco subestimado” (17).

“Como as regras são bastante limitadas para você trabalhar elementos de qualificação [...], você não pode colocar algo que saia ou que fuja do que seria a média [...]. Muitas das vezes, o entendimento que os órgãos de controle têm é que um determinado produto ou serviço com requisito de menor qualidade atende perfeitamente a qualquer órgão” (14).

Fonte: Elaborado pela pesquisadora a partir dos relatos das entrevista



A presente dimensão reúne questões associadas à economia, à economicidade e ao *best value* das compras firmadas com MPEs. Para mensurar a capacidade da Administração em prover o uso de recursos públicos com o menor ônus possível, considerando os requisitos de qualidade e de quantidade exigidos (MPOG, 2010), foram levantadas as seguintes variáveis teóricas, reconhecidas nas falas dos entrevistados: a) seleção da proposta mais vantajosa; b) preços praticados em licitações públicas; c) qualidade dos gastos despendidos com aquisições públicas; d) redução de custos nas contratações; e) desperdício de recursos públicos em atividades de compras; e f) desempenho passado de fornecedores (Araújo & Rodrigues, 2012; Boyne, 2002; Bugarin, 1998; MPOG, 2010; Schooner *et al.*, 2008; Jorge *et al.*, 2010; Justen Filho, 2012; Faria *et al.*, 2010; Freitas & Maldonado, 2013; Dias *et al.*, 2013).

Analisando as evidências do quadro projetado, nos três níveis, observa-se uma tendência dos profissionais em mitigar a hegemonia do fator “preço” (ainda que seja um marco inafastável), ao preconizarem a relevância dos requisitos de “qualidade” na análise da performance das compras governamentais. Nesses casos, os especialistas apontam que a busca pelo menor preço nem sempre refletirá na obtenção da proposta mais vantajosa para a Administração Pública (Justen Filho, 2012), tendo em vista inclusive os riscos advindos de uma contratação com preços inexequíveis (Entrevistado 13).

Nos níveis estratégico e tático, os respondentes pontuam que preocupações com o *best value* têm sido consideradas no microssistema normativo das compras públicas, seja no escopo das alterações intentadas na Lei de Licitações (Entrevistado 19), seja por meio do tipo de licitação técnica e preço, já praticado nos termos do art. 45, § 1º, inciso III, da Lei n. 8.666 (1993) (Entrevistados 11 e 18). Para os especialistas do grupo tático, como a disputa pelo menor preço nas licitações é precedida da especificação dos requisitos técnicos no termo de referência e no edital do certame, o conceito de *best value* seria, hoje, internalizado nas aquisições públicas. Tal constatação pode ser estendida inclusive para o caso do pregão (que obrigatoriamente pauta-se pelo critério de menor preço), considerando que, nos termos do art. 4º, inciso X, da Lei n. 10.520 (2002), o julgamento e a classificação das propostas deve observar os prazos máximos para fornecimento, as especificações técnicas e parâmetros mínimos de desempenho e qualidade definidos no edital.

Para a avaliação da variável “redução de custos nas contratações”, o Entrevistado 6 (tático) alerta para a necessidade de se mensurar também eventuais ganhos obtidos na fase de



negociação, ao argumento de que esse esforço praticado pelos pregoeiros pode impactar positivamente na economia obtida com a compra pública. No ponto, vale acrescentar que a relevância da negociação foi reconhecida pelo TCU até mesmo em modalidades de licitação distintas do pregão (e que, portanto, não contam com previsão legal específica para a sua realização). No Informativo de Licitações e Contratos nº 192, de abril de 2014, a Segunda Câmara da Corte de Contas entendeu ser “aplicável, na busca da proposta mais vantajosa para a Administração, a prerrogativa administrativa da negociação em todas as modalidades licitatórias” (Tribunal de Contas da União, 2014, p. 01). A fundamentação dessa orientação foi consignada no Acórdão TCU nº 1401/2014 – 2ª Câmara.

Associada à variável “desperdício de recursos públicas em atividades de compras”, os Entrevistados 20 e 11 (estratégico e tático) salientam a pertinência de se proceder à comparação do preço obtido na aquisição governamental com os valores praticados no setor privado, o que permitiria avaliar quantitativamente a capacidade do gestor estatal em otimizar o dispêndio dos recursos públicos. Já a variável “desempenho passado dos fornecedores” é reconhecida pelos profissionais do tático, embora não seja objeto de avaliação empírica pelos gestores federais, mas sim de estudo e de embasamento para uma proposta de ranqueamento de fornecedores (Entrevistados 11 e 18) e de cadastro positivo, como já apontado neste estudo.

Na segunda categoria, o Entrevistado 4 (tático) ressalta que, atualmente, o que se aproxima da avaliação do desempenho passado de fornecedores é uma classificação negativa, a partir do registro de penalidades, no Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores (SICAF). Contudo, para o mesmo especialista, ainda nesse caso, “*você não tem análise de fornecedor de forma efetiva*”, considerando que muitos gestores deixam de fazer esse registro ou de aplicar a própria penalidade. Ademais, nos três grupos, pondera-se que a obtenção de uma qualidade baixa (advinda de uma seleção que não foi a mais vantajosa) não pode ser reputada unicamente ao mal desempenho dos contratados, diante da evidência de que a Administração Pública, muitas vezes, não procede à especificação e/ou à cotação do preço do objeto contratual da forma devida.

No primeiro caso, são levantados entraves advindos das orientações dos órgãos de controle, que estariam limitando uma especificação técnica mais ampla, em prol da ampliação da competitividade e da isonomia nos certames (Entrevistados 7 e 14), ou mesmo da capacidade administrativa em especificar o objeto adequadamente (Entrevistado 10). Já os



Entrevistados 12 e 17, do nível operacional, levantam problemas relacionados à pesquisa de preços na fase interna da licitação, diante da dificuldade de se cotar no mercado o valor de objetos singulares. Para esses profissionais, nem sempre será possível considerar a diferença apurada entre o preço estimado e o praticado na contratação como um ganho de economicidade, diferentemente do que foi apontado, na primeira categoria, pelo Entrevistado 12 do mesmo grupo, como um índice óbvio e amplamente utilizado.

Ainda quanto à variável seleção da proposta mais vantajosa, para o Entrevistado 8 (operacional), em compras realizadas com MPEs, seria preciso que o cliente governamental adotasse uma postura menos rígida e mais flexível, buscando adaptar suas exigências à realidade dos pequenos negócios, ao argumento de que o segmento “*não consegue otimizar o máximo*” e o propósito do Estado em “*ajudar no desenvolvimento das pequenas empresas*”, a partir do uso de seu poder de compra (Faria *et al.*, 2010).

Por fim, na última linha do quadro projetado, não há registros de variáveis emergentes do campo para a presente dimensão.



Quadro 18. Eficácia

<b>Categoria</b>	<b>Estratégico</b>	<b>Tático</b>	<b>Operacional</b>
<b>Manifestações empíricas da dimensão e de suas variáveis teóricas</b>	<p>“[...] Tribunal de Contas, ele costuma fazer alguma verificação nesse sentido, principalmente em obras. Então, ele vai lá e verifica se o concreto que foi utilizado é o melhor concreto, se a durabilidade dele é adequada ou não” (1).</p> <p>“Em relação à eficácia, volume e compras, hoje, a Administração tem uma ata de registro de preços [...]. E você não é obrigado a adquirir tudo que está previsto na ata, você vai adquirindo à medida que for sendo necessário” (7).</p> <p>“Uma forma de ampliar a eficácia é pagar por disponibilidade [...]. Quando você começa a trabalhar pela lógica do serviço muito mais do que pelo bem, você passa a entender que é muito mais eficiente para a Administração Pública trabalhar contratando disponibilidade, e não o bem” (20).</p>	<p>“Nós não temos uma boa definição de demanda, dessa necessidade da Administração. [...] a gente vem percebendo o quanto que eu vou fazendo as licitações e eu vou conseguindo melhorar essa quantificação da demanda [...]. Agora, a gente já tem, já consegue ver melhor por estar tudo em sistema, ter registrado qual é essa quantidade, porque, quanto melhor a sinalização que eu dou para o mercado, melhor o preço que vem. E, obviamente, se eu dou uma quantidade melhor, eu dou para ele uma noção de qual é o esforço ele vai me prestar com mais qualidade” (4).</p> <p>“Dentro da Central, como a gente verifica qual era o histórico de compras dos órgãos, a gente consegue verificar se está tendo alguma redução principalmente na demanda. Então, a gente analisa para verificar se não tem gasto mais, se tem gasto menos” (9).</p> <p>“É, de fato, eu olhar não só o que foi comprado, mas o que, de fato, foi consumido. E a gente vê aí diversas denúncias em jornais de remédios sendo desperdiçados, sendo jogados fora por validade. Então, a gente não só, às vezes, compra mal, mas a gente gere mal” (11).</p> <p>“Se nós tivéssemos um sistema centralizado de contratos, teríamos esses dados na mão e a gente conseguiria fazer um controle de saldo contratual, de empenhos. Isso facilitaria a vida do gestor e evitaria desperdício” (18).</p> <p>“A gente vem tentando, a cada início de processo, sentar com os gestores e ver qual foi a sua opinião,</p>	<p>“Quem está na contratação pública vê que, muitas vezes, você desperdiça recurso público principalmente pela forma que o orçamento [...] chega no final do ano. [...] sabe que aquele crédito não vai estar para o próximo ano, então, ele faz tudo para gastar no final do ano [...] e acaba contratando coisas desnecessárias [...]. Muitas vezes, são micro e pequenas empresas, então eu acho que é um critério para eficácia [...]” (3).</p> <p>“[...] o que vai repercutir mais é que o acaba sendo modelo da contratação do que propriamente se é contrato por microempresa ou não. O que você pode usar de índice seria uma comparação entre contratações que, por exemplo, não tem a ver com microempresa” (12).</p> <p>“A gente avalia nesse sentido, nos atrasos, na própria execução mesmo do serviço e na aplicação dos materiais. [...] para ver se é de primeira linha, conforme a exigência das especificações do Termo de Referência [...]. E também do serviço executado, por exemplo, uma parede, a gente vai lá avaliar se o pedreiro fez direitinho, se não está torta, esse tipo de coisa” (13).</p> <p>“Hoje em dia, tem a ata de registro de preços [...], o desperdício eu acho que é mínimo, porque você tem lá o preço registrado, quando você necessita, você pede aquele produto que você precisa na ata de registro de preço” (16).</p>
<b>Disparidades na</b>			



**manifestação  
operacional  
das variáveis**

criar pesquisas de percepção para você ter essa medição da eficácia, da qualidade daquela contratação [...]. Talvez a gente peque de não fazer essa análise também com o fornecedor, porque eu não sei o quanto eu comprometi ele também com essas exigências. E eu acho que falta um pouquinho a gente ter esse olhar, mas, pelo menos o olhar para dentro, a gente tem começado a criar: qual é a eficácia daquela contratação?” (4).

**Variáveis  
emergentes  
do campo**

“Sempre é pensar antes a licitação, eu necessito daquilo? [...] eu tenho que mensurar isso daqui, eu preciso que ela faça todo o dia a mesma coisa ou eu posso fatiar o serviço dela e ter menos mão de obra dentro? [...] então, não sendo micro ou sendo grande, [...] a gente vai pensar se eu preciso tanto, que hoje ele tem que justificar a necessidade” (10).

“Se você faz um planejamento prévio, você vai comprar aquilo que, de fato, você precisa e, de fato, numa quantidade suficiente para que não haja nenhum desperdício e nem o excesso” (5).

“[...] se a gente olhar a qualidade esperada, a qualidade de um pode ser completamente diferente de outro em relação ao serviço. Como a gente não tem muitas condições de fazer com que nossa avaliação subjetiva da qualidade seja válida, a gente vai atrás da objetividade. E aí, essa objetividade, muitas vezes, se traduz, por exemplo, em termos de especificação” (6).

“Esse tipo de estudo é feito anteriormente a contratação, é no planejamento da contratação, a gente já faz um levantamento do que pode ser diminuído [...]” (8).

“Bem, com a publicação da Instrução Normativa 05/2017, que foi exigido o planejamento da contratação. Antes de fazer a compra, existe esse planejamento e a justificativa da real necessidade dessa compra [...]” (17).

Fonte: Elaborado pela pesquisadora a partir dos relatos das entrevistas.



A eficácia relaciona-se com a quantidade e a qualidade dos produtos e serviços entregues aos usuários, podendo ser operacionalizada a partir das seguintes variáveis: a) qualidade dos bens e serviços adquiridos por meio de compras públicas; e b) verificação de desperdícios de materiais (Mimba *et al.*, 2007; MPOG, 2010; Medeiros *et al.*, 2014). A importância de um dimensionamento adequado do volume das compras foi ressaltado nos três níveis, como forma de evitar o desperdício de materiais e, conseqüentemente, de recursos públicos (Entrevistado 11). Como ferramentas nesse sentido, os especialistas destacam as atas de registro de preços (Entrevistados 7 e 16) e as contratações por disponibilidade, que procuram modelar o objeto contratual sob a forma de um serviço (e não de um bem), a ser demandado na medida em que surja a real necessidade da Administração (Entrevistado 20).

Com efeito, a Lei n. 8.666 (1993) contém comando expresso no sentido de que as compras, sempre que possível, deverão ser processadas através de sistema de registro de preços (art. 15), o que, em âmbito federal, é regulamentado pelo Decreto n. 7.892 (2013). Nos termos do art. 3º desse Decreto, o Sistema de Registro de Preços (SRP) poderá ser utilizado quando: a) pelas características do bem ou serviço, houver necessidade de contratações frequentes; b) for conveniente a aquisição de bens com previsão de entregas parceladas ou contratação de serviços remunerados por unidade de medida ou em regime de tarefa; c) for conveniente a aquisição de bens ou a contratação de serviços para atendimento a mais de um órgão ou entidade, ou a programas de governo; ou d) pela natureza do objeto, não for possível definir previamente o quantitativo a ser demandado pela Administração.

Na segunda categoria, o Entrevistado 4 (tático) pondera que a mensuração da eficácia das compras também deveria ser buscada sob a ótica de avaliação dos fornecedores, e não apenas dos gestores públicos. Ressalta esse especialista que “[...] talvez a gente peque de não fazer essa análise também com o fornecedor, porque eu não sei o quanto eu comprometi ele também com essas exigências [...]”.

Por fim, evidencia-se 1 (uma) variável emergente do campo. Profissionais dos níveis tático e operacional salientam a relevância da **adequação do planejamento da contratação em termos de volume e de qualidade**, para que as compras governamentais sejam eficazes (Entrevistados 10, 5, 6, 8 e 17). Nessa fase interna da contratação, cabe aos gestores públicos promoverem o diagnóstico e a justificativa da real necessidade da Administração (volume) e a especificação do objeto contratual (qualidade), o que foi recorrentemente apontado no nível operacional.





**Quadro 19. Efetividade**

<b>Categoria</b>	<b>Estratégico</b>	<b>Tático</b>	<b>Operacional</b>
<b>Manifestações empíricas da dimensão e de suas variáveis teóricas</b>	<p>“Eu não sei se o setor de compras faz uma verificação sobre se o produto foi efetivamente entregue para o usuário final, se ao ser entregue estava condizente com aquilo que o usuário precisava [...]” (1).</p> <p>“Eu poderia dizer bem-estar com a infraestrutura física do órgão. [...] No nosso caso, na maioria da Esplanada, você lida com a área de compras para saber se o seu computador está prestando[...]” (20).</p>	<p>“Isso aí você mexe muito em hierarquia e necessidade de órgão” (10).</p> <p>“Eu acho que um fator que está muito avançado em relação a isso é o mundo de tecnologia da informação, por intermédio da IN 04 do Minério do Planejamento [...]. Ela é muito feliz nessa visão de controle do fornecimento da entrega, de você realmente medir e qualificar a efetividade nesse sentido [...]. E a tendência agora é que toda o mundo de compras públicas também vá para o mesmo caminho” (11).</p>	<p>“Em geral, a coisa é mais objetiva mesmo, é comprar exatamente como você pediu e no prazo que você precisava” (2).</p> <p>“Eu acho que volta àquilo que a gente tinha falado sobre cumprimento da legislação. [...] a gente tem muita legislação a seguir, [...], se a gente cumprir a legislação, as orientações do TCU, as orientações da nossa assessoria jurídica e fizer as contratações e der andamento aos procedimentos em estrito cumprimento a legislação, então, a gente vai estar contribuindo para que aquela política pública idealizada pelo Estado se concretize” (2).</p> <p>“[...] que seja feito um procedimento licitatório adequado e que não haja nenhum excesso, nem que compre menos daquilo que se necessita” (5).</p> <p>“Eu posso responder pela TI, eu acho que a gente tem feito o nosso papel, até porque as normas, a legislação que define o como deve ser feita a fiscalização na área de TI, por ser uma área que gasta muito, elas são muito rígidas” (8).</p> <p>“Por exemplo, quantas licitações são homologadas durante o ano? Qual é a economia alcançada? Quantos processos de penalidade foram abertos? (17).</p> <p>“[...] e tem o contrário também, a divisão de compras era eficiente, mas os demandantes têm que saber como demandar, porque senão você vai comprar errado [...]. Então, termina que tem que ter as duas coisas juntas” (2).</p>
<b>Disparidades na manifestação operacional das variáveis</b>			
<b>Variáveis emergentes do campo</b>	<p>“Existe um problema sério na efetividade de setores de compras da Administração Pública. [...] eles são desorganizados [...],</p>	<p>“Eu acho que, nesse ponto, vai estar muito associado até a própria questão lá da eficiência, porque, assim, eu preciso ter mais careza do</p>	<p>“[...] a coerência das manifestações, porque para contratar coisas similares você tem manifestações díspares” (3).</p>



na grande maioria das vezes, você espera acabar um contrato para perguntar se você vai querer renovar aquele contrato [...]” (1).

“A primeira coisa que me vem à mente seria a quantidade de licitações realizadas por uma comissão de licitação e quantas dessas, em determinado valor ou uma faixa de valores, foram atacados por órgão de controle [...] ou a própria sociedade por meio do controle social. Quantas pessoas entraram com recursos em relação a uma determinada licitação?” (7).

meu processo, dos meus indicadores, da minha agilidade de atendimento ao meu cliente para saber o quão efetivo eu estou sendo. [...] sem ter uma estrutura que está rodando a todo vapor, eu, obviamente, não vou estar no meu patamar esperado de efetividade” (4).

“Então, a gente tem tido essa dificuldade, mas estamos tentando, gradativamente a gente tem conseguido reduzir a nossa margem de erros nesses prazos [...]” (6).

“Eu acho que ela [MPE] teria que ter um ponto especial, se eu entender também que o mercado não deixa de ser um cliente meu. Eu acho que a gente peca num ponto, assim, de ser mais efetivo, a partir do momento que eu acho que falta muita informação de como essas micro e pequenas empresas participam de contratações, porque a contratação pública, ela é complicada e não é qualquer empresa que tem esse domínio. Por exemplo, grandes empresas conseguem ter estruturas dedicadas” (4).

“[...] talvez o tempo nosso processual mesmo. Enfim, o tempo que a gente leva construindo os editais, os termos de referência, fazendo realmente a licitação, contratando” (9).

“Então, volta a discussão do sistema único de contratos. Não temos um padrão do sistema de gestão de contratos, porque, hoje, [...] nos órgãos da Esplanada, o negócio é feito na raça mesmo, planilha Excel” (18).

“[...] o índice que seria interessante de ser medido é ‘quanto tempo você demora para fazer o termo provisório, o tempo entre o recebimento, a entrega pela empresa dos produtos e o seu parecer da qualidade do que foi entregue’” (8).

“Número de e-mails zangados por minuto?” (12).

“Uma previsibilidade do que você mandou para área de compras. Você espera razoável ter ele de volta em 45 dias e ele efetivamente volta em 45 dias” (12).

“Uma forma de avaliar talvez poderia ser o prazo, cumprir esse cronograma” (13).

“A gente delimitou as etapas minimamente e colocou uns prazos mínimos, prazos padrão. E a gente está, nesse momento, trabalhando esse indicador” (14).

“É a qualidade da contratação, no caso para você elaborar um bom edital [...], para que a licitação não tenha que ser republicada, porque aí é mais desperdício de recursos público” (16).

“Eu acho que a questão também é ligada ao prazo, mas se bem que é muito relativo, porque têm processos que são bem mais simples e tem uns que são bem mais complexos de você fazer” (16).



A efetividade demanda a realização dos objetivos formais dos serviços (Boyne, 2002), estando relacionada com o cumprimento da missão da instituição (MPOG, 2010). A partir da literatura pesquisada, levantou-se a seguinte variável para a decomposição desta dimensão: capacidade do setor de compras em atender as demandas internas por suprimentos.

Com base nos relatos reunidos na primeira categoria, verifica-se o reconhecimento desta variável pelo campo. Nos três níveis, os profissionais concordam que a efetividade está associada à capacidade das unidades de compras em atender à real necessidade dos demandantes, garantindo não apenas a efetiva entrega do bem ou do serviço, mas também que isso seja feito nos termos em que solicitado (Entrevistados 1, 2, 11 e 20). Nesse sentido, profissionais também expressam preocupações com o cumprimento das atribuições regimentais pelos setores de compras, nesse caso, a partir da realização de processos licitatórios adequados (Entrevistado 5), da observância da legislação pertinente (Entrevistados 2 e 8) e da quantidade de procedimentos realizados (a exemplo da homologação da licitação e da aplicação de penalidades) (Entrevistado 17).

Quanto à categoria “disparidades na manifestação operacional das variáveis”, um especialista do grupo operacional ressalta que a variável em comento não pode ser associada apenas aos esforços das áreas de contratações, mas também à capacidade dos demandantes em especificar adequadamente os bens e serviços pretendidos. Como, na grande maioria das vezes, os compradores públicos não são os usuários finais, a efetividade das divisões de compras dependeria também do potencial dos solicitantes internos em “*saber como demandar*” (Entrevistado 2).

Por fim, é possível colher 2 (duas) variáveis empíricas para a mensuração da dimensão em comento, reportadas nos três níveis. No escopo do **cumprimento de prazos e qualidade da atuação dos setores de compras**, os especialistas sugerem avaliar a efetividade a partir da forma com que essas áreas cumprem sua missão institucional. Analisando os dados coletados, tal variável pode ser medida a partir dos seguintes fatores: a) cumprimento de prazos pelos setores de compras, recorrente nas falas de vários profissionais do tático e do operacional, que reclamam padronização e previsibilidade no tempo gasto, bem como maior agilidade processual (Entrevistados 4, 6, 9, 12, 13, 14 e 16); b) capacidade de planejamento/organização das áreas responsáveis pela contratação (Entrevistado 1); c) quantidade de questionamentos e de recursos no processo licitatório (Entrevistado 7); d) coerência das manifestações e qualidade técnica dos documentos produzidos (Entrevistados 3 e 16); e) número de



reclamações internas (Entrevistado 12); e f) capacidade de sistematização e de padronização de procedimentos (Entrevistado 18).

Por fim, a **capacidade dos setores de compras em compreender o mercado** é ressaltada pelo Entrevistado 4. Considerando o porte e a estrutura dos vários setores econômicos que se relacionam com a Administração Pública federal (a exemplo das MPEs), aponta-se a relevância de o comprador público fazer o diagnóstico do mercado da contratação, levantando a forma com que as empresas participam de licitações (por exemplo, há uma estrutura dedicada?). Como dito por esse profissional, os setores de compras poderiam ser mais efetivos se buscarem compreender o nível de preparo das empresas licitantes, lembrando que *“a contratação pública, ela é complicada e não é qualquer empresa que tem esse domínio”*.



Quadro 20. Impacto do uso do poder de compra governamental

Categoria	Estratégico	Tático	Operacional
<b>Manifestações empíricas da dimensão e de suas variáveis teóricas</b>	<p>“Crescimento do número de pequenas e médias empresas acho que seria um critério interessante. Gastos do dinheiro público direcionados a pequenas e médias empresas, acho que isso seria um outro critério. Número de pequenas e médias empresas participantes de licitações e vencedoras de licitações, acho que esse seria também um critério para se verificar se a política dá certo ou não. E número de pessoas empregadas em pequenas e médias empresas [...]” (1).</p> <p>“[...] se tivesse identificado do total de compras governamentais quanto, em termos quantitativos, quanto as micro e pequenas empresas respondem pelas contratações efetivas e pelo fornecimento” (19).</p> <p>“[...] o número de micro e pequenas empresas que existem, o número daquelas que já tiveram contratos com a Administração Pública e os que nunca tiveram. O número daquelas que já fecharam contratando com a Administração [...]. Qual que é o percentual de fechamento de empresas, porque a</p>	<p>“[...] qual é o impacto de eu fazer um lote ou uma licitação exclusiva para pequena empresa ou não fazer? [...] o quanto que isso está fomentando no mercado de fato? O quanto eu exigir que uma grande empresa subcontrate uma micro e pequena empresa está fazendo diferença? Eu acho que a gente não tem essa análise [...]” (4).</p> <p>“A migração dela do enquadramento, era micro, virou pequena, de pequena virou grande. Tipo, o quanto que representa a contratação pública dentro da carteira dela, porque eu posso ter micro e pequenas empresas que só vivem de contratação pública [...]” (4).</p> <p>“Acho que, primeiro, quantidade de empregos, valor de venda, quanto efetivamente faturamento delas” (6).</p> <p>“[...] em termos de inovação tecnológica, o que, efetivamente, as empresas adotaram de nova tecnologia ou desenvolveram de nova tecnologia? Embora eu acho que [...], na maioria das vezes, a gente não induz à inovação” (6)</p> <p>“[...] talvez o número de empresas pequenas ou EPPs que estejam vendendo para o mercado. Se foram contratados pelo mercado, pela Administração Pública nos últimos anos, se o seu número cresceu, quanto era antes da política, quanto ficou depois. Ou talvez também o número de empresas que tenham deixado de existir, porque talvez mostra o contrário: a política não está sendo efetiva [...]. Talvez o volume dela realmente, o volume de recursos que essas empresas têm, se houve um crescimento ou não [...]” (9).</p> <p>“[...] é emprego e renda o que gente tem mais assim de micro e pequena e empresa” (10).</p>	<p>“[...] vamos ver o tempo, para ver se essa política pública está fazendo com que micro empresas, hoje, têm um tempo de duração maior do que a média, antes da política pública” (3).</p> <p>“Um outro critério seria realmente a complexidade do objeto: a partir dessa política pública, surgiram novas empresas para contratar pelo Poder Público com objetos mais complexos ou ficou só intermediadora de mão de obra, produto simples e tal?” (3).</p> <p>“Eu trato com empresas que praticamente só vendem para o Governo? [...] E aí, nesse campo, o que o governo espirrar vai afetar todo mundo. [...] número de empregos criados, número de empresas criadas e quantidade de tempo de duração dela, número de contratos feitos acaba sendo o melhor índice que você vai ter para saber se isso está tendo algum êxito” (12).</p> <p>“A taxa de sobrevivência da empresa, assim, penso que é um indicador. E ele vai estar ligado nessa coisa que toda política de fomentar micro e pequena empresa foi vislumbrando o crescimento dela e não que ela perdurasse como micro e pequena empresa [...]” (14).</p>



gente está relacionado fluxo de caixa” (20).

**Disparidades na manifestação operacional das variáveis**

“Hoje, o corte, ele é declarado. Então, hoje, no sistema de compras aqui, uma empresa pode ser de pequeno porte, mas ela pode ter deixado de ser pequeno porte há muitos anos e ela entra nas estatísticas de pequeno porte. [...] nós estamos trabalhando agora, a gente está mais perto do que longe, para que o porte da empresa, aqui nas compras federais, seja o mesmo porte da receita federal atualizado com o imposto de renda das empresas [...]. Resolvendo isso aí, os estudos de efetividade dessa política vão ser muito mais realistas” (18).

“Eu não consigo avaliar isso” (13).

“Não, na nossa instância nós não aferimos, avaliamos esse aspecto. O Ministério tem uma Secretaria para área econômica, talvez eles façam esse tipo de acompanhamento mais a nível de Governo” (15).

“Olha, eu não saberia te indicar, eu entendo que sim, mas assim eu não sei te informar direito” (16).

“Não, realmente não consigo” (17).

**Variáveis emergentes do campo**

“[...] pequenas e micro vão ter mais dificuldades nessas questões de governança, de *compliance*, mas aí é importante, para uma saúde da empresa, a questão da regularidade dela, a questão de como estão outras políticas que ela mesmo pratica, de empregar mulheres, empregar egressos [...]. A qualidade, a questão da capacitação, questão de o quanto ela está conseguindo em termos de desenvolvimento pessoal daquela força de trabalho que ela tem” (4).

“[...] pode ser um indício a formação profissional das pessoas que são contratadas por uma microempresa” (3).

“Talvez o índice de reaproveitamento de profissionais dentro da própria empresa, quando ela assina um contrato com o Governo. Se ela reaproveita ou se ela vai ao mercado buscar força de trabalho [...]” (8).

“Eu acho que a gente tem que ouvir o mercado, [...] se aquilo foi importante para ele, se o Governo foi, de fato, uma oportunidade de negócios [...], se ele se tornou um fornecedor melhor, se ele cresceu ou não. Ou o contrário, pode ser que ele tenha tido dificuldades para honrar com os compromissos, teve que se endividar, foi prejudicado. [...] além dos fatores objetivos que eu já mencionei (que é olhar para o faturamento, o crescimento, a mudança de porte, a quantidade de funcionários), que a gente tenha essa informação [...]” (11).

Fonte: Elaborado pela pesquisadora a partir dos relatos das entrevistas.



Conforme esclarecido no referencial teórico, esta dimensão procura avaliar o potencial do uso do poder de compra estatal em concretizar os objetivos visados pelas respectivas políticas públicas. Nos artigos que compuseram a análise bibliométrica e o estado da arte da produção nacional recente, o uso das compras como instrumentos de políticas públicas foi verificado em distintas áreas temáticas, levando às seguintes variáveis teóricas: a) fomento ao desenvolvimento econômico e produtivo das MPEs; b) incentivo a inovações por clientes governamentais; c) promoção da sustentabilidade ambiental por meio de licitações; e d) fomento à economia regional e local através de compras públicas (Gomes *et al.*, 2013; Barboza & Ramalheiro, 2017; Cabral *et al.*, 2015; Moreira & Vargas, 2012a; Moreira & Vargas, 2012b).

Em face do contexto específico deste estudo, as entrevistas buscaram perquirir fatores para a mensuração do impacto do modelo de contratações do Simples Nacional no desenvolvimento econômico e produtivo das MPEs. Nesse viés econômico, são identificados como parâmetros, nos três níveis: a) crescimento numérico do segmento (Entrevistados 1, 12 e 20); b) quantidade de empregos gerados no setor (Entrevistados 1, 6, 10 e 12); c) qualidade técnica da força de trabalho das MPEs (Entrevistados 3, 4 e 8); d) percentual de fechamento das empresas ou, em sentido contrário, taxa de sobrevivência (Entrevistado 3, 9, 12, 14 e 20); e) índice de migração para portes maiores (Entrevistado 4 e 14); f) valor de venda, de faturamento e/ou de renda das empresas (Entrevistado 6, 9 e 10); g) capacidade de venderem tanto para o mercado privado, quanto para o Poder Público, como forma de avaliar a dependência das MPEs em relação às compras públicas (Entrevistados 4, 9 e 12); e h) capacidade do segmento em fornecer objetos mais complexos e vultosos (Entrevistado 3).

Rememorando informações coletadas no primeiro bloco temático das entrevistas (Quadro 9), novamente, verifica-se que alguns participantes dos níveis estratégico e operacional apontam a participação das MPEs em contratações públicas como um fator capaz de informar o impacto econômico da política pública (Entrevistados 1, 9, 12, 19 e 20). A esse respeito, remete-se às considerações já veiculadas na subseção 4.1 desta dissertação.

Na linha dos estudos de Moreira e Vargas (2012a, 2012b), o Entrevistado 6 recomenda avaliar a indução de inovações a partir das compras realizadas com MPEs. Busca-se, assim, verificar o impacto em concreto das ditas compras para a inovação no desenvolvimento econômico e produtivo do segmento beneficiário da política pública.





Na segunda categoria, o Entrevistado 18 (tático) alerta para o fato de que, atualmente, o enquadramento da empresa como MPE é puramente declarado, de modo que dados coletados para avaliar o impacto da política pública eventualmente podem estar dissociados da realidade. Ademais, destaca-se o desconhecimento, de parte dos profissionais do nível operacional, acerca de parâmetros que possam avaliar o desempenho do uso do poder de compra, no contexto do Simples Nacional. Por fim, ainda que não tenha sido objeto deste bloco temático (mas sim da segunda parte das entrevistas – Quadro 15), especialistas do nível tático defendem uma acepção mais ampla da sustentabilidade, não restrita ao aspecto ambiental, com reconhecimento também “*da perenidade dos produtos, de consumo de energia elétrica, de todo o processo de fabricação, de valorização das minorias*” (Entrevistado 11).

Buscando materializar esta última observação, vale ressaltar que o atual § 5º do art. 40 da Lei de Licitações dispõe ser possível à Administração Pública, nos editais de licitação para contratação de serviços, exigir que um percentual mínimo da mão-de-obra da contratada seja composto por egressos do sistema prisional. Com vistas à ressocialização dos reeducandos, em âmbito federal, o tema foi regulamentado pelo recente Decreto n. 9.450 (2018), que institui a Política Nacional de Trabalho no âmbito do Sistema Prisional, voltada à ampliação e à qualificação da oferta de vagas de trabalho, ao empreendedorismo e à formação profissional das pessoas presas e egressas do sistema prisional.

Na terceira categoria, os níveis tático e operacional apontam 2 (duas) novas variáveis associadas à dimensão em análise. A **satisfação das próprias MPEs com a política pública** foi sugerida pelo Entrevistado 11 como um variável relevante para mensurar os impactos do modelo de contratação do Simples Nacional, a partir da percepção de seu próprio público-alvo. Esclarecendo a proposta, esse especialista entende que “[...] *um ponto final de toda prestação de serviço é ouvir isso, encerrou o contrato e aí o fornecedor: ‘como é que foi, foi bom, valeu a pena? Você volta, você indica?’ [...]*”. Já as **políticas internas praticadas pelas MPEs** procuram reunir preocupações com a governança, a regularidade, o nível de compliance e a implementação de políticas de apoio às minorias pelas MPEs contratadas pela Administração Pública federal (Entrevistado 4).



Quadro 21. Satisfação do usuário final

Categoria	Estratégico	Tático	Operacional
<b>Manifestações empíricas da dimensão e de suas variáveis teóricas</b>	<p>“Existe alguma área que compila essas informações? Existe alguma ouvidoria? Porque a gente tem ouvidoria para fora, para o público externo. Mas, para o público interno, a gente consegue reclamar com alguém isso? Não me parece que exista” (7).</p> <p>“Eu acho que se fizesse uma pesquisa com os usuários, servidores mesmo, em termos da sua impressão quanto à qualidade do material que eles teriam à disposição para o uso seria um bom indicador” (19).</p> <p>“Você quer ver um outro modelo assim? Tem o TáxiGov [...]. Então, talvez o seguinte: quando eu ligar o computador, eu responder a pergunta ‘qual o seu nível de satisfação, de 0 a 10?’. Pronto, talvez seja mais efetivo do que um aplicativo, no caso do computador, dependendo do bem” (20).</p>	<p>“[...] só que aí a gente consegue também [...] ter pontos focais, ter gestores que a gente não tem contato e faz ciclos de batimento de como é que o serviço está andando para ter <i>feedback</i> dele, porque, às vezes, a gente pode ter uma suposição que eu estou melhorando a vida dele e, às vezes, eu estou piorando” (4).</p> <p>“eu acho que esse é um momento importante, você sentar mesmo com o usuário daquele bem ou serviço para tentar identificar o que é que ele efetivamente considera como sendo relevante para avaliar a qualidade daquele bem ou serviço. Porque eu acho que isso é um vício que a gente tinha muito nas contratações, a gente não ouvia o usuário final do bem ou serviço e achava que a gente que interpretava exatamente o que ele queria” (6).</p> <p>“A ideia da central é sempre ter o viés do usuário. [...] no TáxiGov, a gente tem. A cada corrida que aquele usuário faz, ao final, ele obrigatoriamente avalia essa corrida, entre 1 e 5. [...] Além disso, a gente tem questionários [...], que ele pode colocar dúvidas, reclamações, [...] registrar algo de forma anônima” (9).</p> <p>“Ainda está no campo da ideia, a gente precisa fazer e existem as ferramentas que a gente utiliza aqui de pesquisa de satisfação com o usuário. E a gente vai fazer busca ativa e busca passiva” (18).</p>	<p>“Eu acho que o usuário final tem capacidade de mensurar o quanto foi atendido, o quanto mesmo, botar numa escala de 0 a 10” (2).</p> <p>“Avaliação final do demandante é aquele momento que você vai dizer: ‘será que o demandante demandou certo para o setor de logística e a logística conseguiu ser suficientemente transparente para o setor de compras?’ [...] você criar talvez uma sistemática de avaliação de demandante [...]: ‘você está satisfeito com o produto adquirido? Foi comprado em tempo hábil?’” (5).</p> <p>“A gente faz avaliação, a gente tem um indicador estratégico que é a ‘satisfação dos usuários com relação ao uso do serviço de TI, a estrutura de TI e ao sistema de TI’” (8).</p> <p>“Mais do que um mecanismo contratual de pesquisa periódica, o órgão de compra, ou então o órgão que vai prestar um serviço, ele tem que ter uma cultura e tem que ter uma postura de comunicação com o usuário final. Precisa ter esse canal de comunicação permanentemente aberto, não algo que vá acontecer semestralmente” (12).</p> <p>“[...] tem ouvidoria, tem o Portal da Transparência [...]. Às vezes, eles nos escrevem, reclamam ou elogiam também é possível” (13).</p> <p>“Aquele processo de renovação, prorrogação dos contratos, ele permite inferir de uma maneira geral [...], porque não havendo satisfação do objeto, ele não é prorrogado. Também não havendo satisfação do objeto [...], são abertos processos para apuração e eventual aplicação de sanções” (15).</p> <p>“[...] sendo um questionário bem assim amplo, eu acho que o resultado estaria aí” (16).</p>



**Disparidades  
na  
manifestação  
operacional  
das variáveis**

“Há uma cultura de criticar tudo também, então, [...] pegar só uma opinião do órgão que contratou o produto, de quem utilizou, seria talvez um pouco subjetivo. [...] qualquer pessoa que atua nessa área já é muito crítico, então, acho que isso vai jogar a média de qualquer contratado para baixo [...], por isso que tem que tentar objetivar o máximo [...]” (3).

“O ‘cara’ pode falar assim: ‘olha, não atendeu essa micro empresa, mas também por aquele preço que você contratou seria razoável você esperar um produto melhor, um serviço melhor?’ Então, acho que tem que ter também essa autocrítica, esse critério” (3).

“[...] é possível medir, mas vai ser um pouco complicado, um pouco complexo. Em geral, as pessoas respondem de forma lacônica: ‘não está servindo, pronto’ [...]. Ele vai dizer ‘sim’ ou ‘não’, é uma coisa binária. E para você fazer um questionário extenso também não vai dar [...]” (14).

**Variáveis  
emergentes  
do campo**

“Eu acho que a gente tem de pensar em um modelo de avaliação independente do conhecimento de que se é micro e pequena empresa ou não. Foco no produto ou serviço e, depois, [...] informamos que esse bem foi fornecido por uma micro e pequena empresa, [...] que o Governo está fomentando o seu crescimento e tal. E aí, tentar avaliar, por parte do usuário, se realmente o Brasil (e acho que o usuário representa isso), o Brasil se importa com o crescimento das empresas. Porque eu acho que esse sentimento do próprio usuário falar ‘bom, sendo uma micro e pequena empresa, eu até aceito, eu entendo, então, eu relevaria algumas coisas ou eu não seria rígido demais’” (11).

“[...] ele tem que estar sempre se comunicando, dialogando com os atores de outros Ministérios, com os atores envolvidos em tecnologia da informação, tem que estar sempre comunicando com GSI (por exemplo, trabalha com segurança da informação), estar sempre se comunicando com principais compradores [...]. E isso não é uma ferramenta, isso é uma ação permanente [...]. Na época era um fórum, esse tipo de iniciativa para mim é o que é mais efetivo do que um e-mail, que vai aparecer para você no semestre e que você não vai responder” (12).



Para Schooner *et al.* (2008), entre os objetivos das compras governamentais, ganha especial relevo a “satisfação do usuário final”, considerando que o comprador público raramente é o usuário final dos objetos adquiridos, não sendo capaz de compreender as reais necessidades do demandante. Assim, surgem propostas de avaliação do desempenho de compras governamentais a partir da verificação da satisfação daqueles que irão, de fato, usufruir de seus benefícios, inclusive mitigando um vício apontado pelo Entrevistado 6: “a gente não ouvia o usuário final do bem ou serviço e achava que a gente que interpretava exatamente o que ele queria”.

No quadro acima, evidencia-se que os três grupos de profissionais reconhecem a possibilidade e a relevância de se operacionalizar a dimensão de performance em cotejo, o que poderia ser feito por distintos meios, tanto de busca ativa quanto passiva: a) pesquisa de satisfação por meio de aplicativos ou na tela inicial do computador do servidor-usuário, a depender do objeto; b) disponibilização de questionários, com a possibilidade de inclusão de dúvidas e/ou de reclamações, de forma anônima; c) endereçamento de elogios e/ou de reclamações às Ouvidorias e ao Portal da Transparência; e d) “ciclos de batimento” focais, com gestores usuários dos objetos adquiridos (Entrevistados 4, 9, 13, 16, 18 e 20).

Como exemplo de sucesso de pesquisa de “satisfação do usuário final” pela Administração Pública federal, nos níveis estratégico e tático, é noticiado o modelo do TáxiGov, que viabiliza o transporte institucional dos servidores do Executivo, em exercício no Distrito Federal. O transporte é solicitado pelos usuários por meio de aplicativo móvel, que permite, ao final da corrida, a avaliação do serviço pelo passageiro. De outra parte, o Entrevistado 15 (operacional) salienta que a satisfação do usuário final também é considerada na instrução de processos de prorrogação contratual e de aplicação de sanções.

Corroborando as colocações de Atkinson *et al.* (1997), no sentido de que as escolhas de uma empresa em seu planejamento estratégico influenciam o sistema de medição de desempenho organizacional (*strategic performance measurement*), o Entrevistado 8 (operacional) ressalta que, em seu órgão, há um indicador estratégico relativo à “satisfação dos usuários com relação ao uso do serviço de TI, a estrutura de TI e ao sistema de TI”.

No tocante às “disparidades na manifestação operacional das variáveis”, o Entrevistado 3 (operacional) pondera que as avaliações realizadas diretamente por usuários finais carregam em si um caráter subjetivo, que poderia mitigar a razoabilidade da análise, considerando a existência de uma “cultura de criticar tudo” e o fato de que “qualquer pessoa



*que atua nessa área já é muito crítico*”. Nesse caso, o mesmo especialista adverte para a importância de o avaliador realizar, em paralelo, sua autocrítica. Em complemento, no mesmo nível, o Entrevistado 14 chama atenção para a complexidade desse tipo de avaliação, diante da observação de que os usuários, em geral, manifestam-se de forma lacônica ou binária, sem prejuízo da inadequação de questionários extensos.

Em linhas finais, é possível retirar 2 (duas) variáveis emergentes do campo. O Entrevistado 11 (tático), destacando o contexto em que esta pesquisa é realizada, sugere a verificação da **satisfação do usuário final/cidadão com a política pública** de contratações do Simples Nacional, como vistas a *“tentar avaliar, por parte do usuário, se realmente o Brasil (e acho que o usuário representa isso), o Brasil se importa com o crescimento das empresas”*. Por sua vez, o Entrevistado 12 (operacional) salienta que o **intercâmbio de informações entre usuários finais compradores públicos** seria inclusive mais efetivo do que as pesquisas de satisfação acima tratados. Para tanto, convém estabelecer canais de comunicação (a exemplo de fóruns de gestores), por meio dos quais os compradores públicos das diversas Pastas ministeriais possam compartilhar informações e experiências de contratações realizadas por seus órgãos, de forma permanente.



**Quadro 22. Conformidade dos processos administrativos**

<b>Categoria</b>	<b>Estratégico</b>	<b>Tático</b>	<b>Operacional</b>
<b>Manifestações empíricas da dimensão e de suas variáveis teóricas</b>	<p>“[...] talvez em relação à transparência, pode ter alguma relação a isso” (1).</p> <p>“A gente tem aquela série de regras para isso. ‘A’ faz, manda para ‘B’ conferir, manda para o jurídico, volta para autoridade, manda para certificação orçamentária. Só que, primeiro, a gente não sabe o que acontece fora da Administração. Então, eu estou aqui, trabalho no processo, mas ninguém sabe se depois eu vou jantar num restaurante e falar com alguém: ‘olha, vai sair um edital assim e assim, com essas características, o que você acha que eu devo colocar?’. E isso, infelizmente, acontece, como garantir que isso não aconteça é um desafio” (7).</p>	<p>“[...] tem até a política de integridade no Ministério. A gente está fazendo mapeamento de processos para poder fazer gerenciamento de risco do processo e essa parte toda de conformidade, de risco de corrupção, de sensibilidades e vulnerabilidades do processo [...]. O que a gente tem procurado fazer é dar transparência em todo esse processo. Por exemplo, [...] a gente [<i>Central de Compras</i>] obrigatoriamente, em qualquer das nossas compras, faz uma consulta pública” (4).</p> <p>“Acredito que toda área de compras faça isso, temos uma preocupação maior com o direcionamento, mesmo em não direcionar nenhuma regra. [...] a gente verifica tudo isso internamente, diálogo com o TCU, diálogo com a CGU, faz consulta pública” (9).</p> <p>“[...] aí também é muito a fase interna da contratação [...]. Integração com o SEI, disponibilizar de forma aberta os dados para academia, os dados para os órgãos de controle [...]” (18).</p>	<p>“A gente tem o zelo de publicar todos os editais [...] na página da internet, a gente divulga sempre editais fixados em <i>folders</i>, publicação em jornal de circulação [...]” (5).</p> <p>“A gente costuma mandar os processos todos transparentes, redondinhos, perfeitos, informando todas as pesquisas de mercado, justificando o que a gente não achou em mercado, o que não achou em sistemas de referência” (13).</p> <p>“Nós temos um <i>checklist</i> que a gente faz na condução do processo, até tem norma que estabelece essa obrigatoriedade [...]. E aí, quando você fala saneamento, é ver se está cumprindo todas as regras, sobretudo a que vai assegurar a ampla participação e a competitividade do certame. É aquela coisa de evitar direcionamento, evitar restrição que seja inútil ou que não tenha utilidade para o processo. E, ao final, o certame é público, todo e qualquer interessado participa e os contratos a gente acaba publicando também na nossa rede, no nosso portal e também manda para o portal da CGU” (14).</p> <p>“É feita a licitação, o ordenador de despesas, ele homologa e ele faz uma verificação daquilo que aconteceu ali. A área orçamentária vai emitir um empenho, ela também verifica processo. Em seguida, o processo vem para formatação do contrato, nós aqui verificamos. E aí, ao longo da execução, em todos os meses ou o tempo todo, está se acompanhando” (15).</p> <p>“Todos os nosso processos seguem os procedimentos alinhados, o que os órgãos de controle nos orientam e 98% dos nossos processos licitatórios estão no <i>comprasnet</i>” (17).</p>



**Disparidades na manifestação operacional das variáveis**

“Eu acho que existe muita burocracia para o fluxo do processo, tentando garantir essa governança de algo que a gente não consegue fazer. Emperra a atividade administrativa, emperra o funcionamento, o fluxo de compras adequado” (7).

**Variáveis emergentes do campo**

“A grande questão, hoje, é que o Tribunal de Contas da União, principalmente ele, é o grande fomentador dessas iniciativas de conformidade. Até porque, no fundo, o que foge da conformidade acaba caindo lá. Mas, hoje, a SEGES, ela tem uma visão de protagonizar essa frente, porque a conformidade ela não pode fiar só no aspecto reativo” (11).

“Por exemplo, aquelas conversas com fornecedores que a gente faz em fase interna tem riscos? Tem. Então, quais são as medidas que eu tomo mitigadoras? Eu faço ata, eu não coloco uma pessoa sozinha, eu faço a memória da reunião, eu faço a lista de presença. Isso está dentro do processo, qualquer um que quiser ver está registrado. Quando a gente vai publicar, a gente publica o conjunto de documentos [...]” (4).

“Eu ainda acho que o que a gente precisa, de certa forma, é qualificar melhor as nossas equipes, não só em termos de formação específica para área de compras, mas também em alguns requisitos. [...] A gente não tem uma formação específica para a área, a gente não tem uma valorização específica da área e tudo o mais. Isso faz com que aconteça, às vezes, muito problema, seja de transparência, seja no relacionamento com fornecedor. De alguma forma, o Estado precisa avançar na formação dos seus compradores [...]” (6).

“[...] a gente tem uma coisa muito a nosso favor, que é a análise jurídica dos nossos processos. [...] os pareceres jurídicos enumeram todas as legislações e todos os acórdãos e todas as orientações legais que aquela contratação precisa seguir [...]. Então, eu acho que uma forma de você chegar no processo como um todo e avaliar a rigidez, assim: ‘50 itens, deixa eu ver aqui se a divisão atendeu aos 50 itens do parecer?’” (2).

“A gente já passa pela Consultoria Jurídica e, então, ela indica: ‘olha, isso aqui está restringindo a concorrência, isso aqui é bom mudar um pouco porque está direcionando de tal forma [...]’ (8).

“[...] o que você pode mensurar só nos processos impugnados: se o processo que foi devolvido, se ele teve de ser suspenso para análise de impugnações, se ele teve que ser republicado ou questão desse gênero” (12).

“Esse processo é encaminhado para a Consultoria Jurídica, que vai dar um parecer [...]” (16).

“Todos os nossos processos têm apreciação da Consultoria Jurídica [...]” (17).

“Eu acho que toda comunicação entre contratado e licitante deve ser feita apenas por meios registrados [...], pelos meios formais, pelo e-mail, pelo sistema” (3).





A presente dimensão busca avaliar a higidez dos processos administrativos de contratações governamentais, a partir das seguintes variáveis: a) integridade como forma de contenção da corrupção em contratações; b) uniformidade de regras e procedimentos de aquisições públicas; c) transparência ou acesso às informações sobre compras públicas; d) *accountability*, responsabilização, prestação de contas e mecanismos de controle; e e) competição como meio para se obter melhores custos e maior qualidade (Schooner *et al.*, 2008).

Conforme os relatos da primeira categoria, evidencia-se que os gestores federais, de fato, praticam ações tendentes à concretização das variáveis teóricas pesquisadas, ainda que isso não seja objeto de um sistema de avaliação de desempenho. No nível tático, é noticiada a existência de uma política de integridade normatizada no Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Em investigação documental, verifica-se que, por meio da Portaria n. 150 (2016), a referida Pasta instituiu seu programa de integridade, que será acompanhado por um Comitê de Gestão Estratégica, com o objetivo de estabelecer um conjunto de medidas de prevenção de possíveis desvios na entrega dos resultados esperados pela sociedade, entre outros.

Como mecanismos de transparência, no nível tático, os profissionais enfatizam a publicação dos atos das compras públicas no Diário Oficial da União, em jornais de grande circulação, em páginas oficiais na intranet e na internet, entre outros meios de comunicação (Entrevistados 5, 14 e 17). Salienta-se também a realização de consulta pública em todas as contratações realizadas pela Central de Compras da SEGES/MP, por opção da unidade, mesmo nos casos em que a legislação não exige tal procedimento. No ponto, vale anotar que, nos termos do art. 39 da Lei n. 8.666 (1993), a obrigatoriedade de audiência pública preliminar restringe-se aos casos em que o valor estimado para a licitação (ou para um conjunto de licitações simultâneas ou sucessivas) for superior a 100 (cem) vezes o limite previsto no art. 23, inciso I, alínea "c" da mesma lei (que, atualmente, é de R\$ 1.500.000,00).

Nos níveis tático e operacional, os profissionais registram preocupação em evitar qualquer tipo de direcionamento nas contratações, como forma de garantir a competitividade e ampla participação nos certames públicos (Entrevistados 9 e 14). Por último, para além do papel dos órgãos de controle (auditorias interna e externa), evidencia-se que a tramitação e a aprovação do processo de contratação por diferentes áreas é encarada como mais um mecanismo de controle dos atos administrativos (Entrevistados 7, 9, 15 e 17).



Na segunda categoria de análise, o Entrevistado 7 (estratégico) vislumbra um excesso de burocracia no fluxo procedimental das compras sob a máxima da conformidade, o que, em sua visão, “[...] *emperra a atividade administrativa, emperra o funcionamento, o fluxo de compras adequado*”. Por sua vez, o Entrevistado 11 (tático) salienta que o TCU é, atualmente, o grande fomentador das iniciativas de conformidade pesquisadas, sendo necessário que os próprios órgãos públicos federais passem a protagonizar frentes de atuação nesse sentido, evitando-se um padrão de atuação reativa pelos gestores públicos.

Como novas variáveis apontadas pelo campo, a **formalização e registro das comunicações com o mercado**, por meio de atas, de listas de presença, da participação de mais de um servidor em reuniões, de comunicações apenas por escrito, entre outras cautelas, é depreendida das falas dos Entrevistados 3 e 4 (operacional e tático). O Entrevistado 6 (tático) destaca a ausência de **capacitação de pessoal em requisitos de conformidade**, ressaltando não haver formação e valorização específicas para a área, o que pode ocasionar problemas na transparência das compras e no relacionamento do Poder Público com fornecedores. Por fim, observa-se uma tendência, entre os profissionais do nível operacional, em creditar a verificação da conformidade dos processos nas análises empreendidas pelas Consultorias Jurídicas. Nesse contexto, o **atendimento às recomendações da assessoria jurídica** revela-se como um parâmetro passível de mensuração a partir do volume de itens do parecer eventualmente não atendidos pelos setores de compra.



**Quadro 23. Gestão logística das contratações públicas**

<b>Categoria</b>	<b>Estratégico</b>	<b>Tático</b>	<b>Operacional</b>
<b>Manifestações empíricas da dimensão e de suas variáveis teóricas</b>	<p>“De novo, com relação à questão de logística, você tem os dois lados da moeda. Você tem tanto o lado da logística da Administração Pública, e aí é o que a gente tinha falado, falta uma organização [...]. E tem também o outro lado da moeda, que é a parte da logística relacionado ao pequeno, médio empreendedor, que, muitas vezes, por ser pequeno ou microempresário, ele ainda não tem a experiência ou a condição de ter uma logística perfeita. Ele depende, muitas vezes, de contratos com outros empresários para fazer a parte de logística. Então, acho que isso pode ser um prejuízo” (1).</p> <p>“Prazo, a grande dificuldade [...]. Enfim, chegou, terminou o prazo e não houve a renovação [...]” (7).</p>	<p>“[...] eu posso ter TI sem com isso afastar a pequena empresa, porque eu tenho arranjos que a legislação me permite. Eu posso ter economia trazendo a pequena empresa se associando a outra ou só trazendo ela. Eu posso ter a pequena empresa e posso ter economia, posso ter transparência, posso ter controle melhorando processos, automatizando e por aí vai” (4).</p> <p>“Nós temos uma preocupação em sempre inserir algo de tecnologia da informação nos processos. Então, nos facilita muito na gestão e na fiscalização, porque sem qualquer camada de TI fica muito difícil a gente ter qualquer contrato inovador e fiscalizar de forma mais eficaz” (9).</p> <p>“A SEGES vem, então, atrás nesse horizonte, de instituir um planejamento da contratação anual, de você ter uma visão anual do que você planeja, contrata e gasta. Inclusive, nós lançamos um sistema esse ano com essa finalidade que é o PGC, que é o sistema de planejamento e gerenciamento das contratações. [...] as iniciativas elas existem, elas já estão postas. Agora, a gente, mais uma vez, precisa mensurar [...]. A gente tem que integrar os sistemas, a gente tem que ter sistemas robustos para a gente coletar essas informações e, a partir das informações, a gente conseguir gerar indicadores e avaliar” (11).</p> <p>“[...] têm fornecedores que entram para prejudicar uma licitação. A gente tem diversos termos</p>	<p>“[...] o planejamento da sua contratação é muito importante para sua contratação dar certo” (2).</p> <p>“[...] eu vejo que não tem tanto um planejamento da contratação. Então, eu acho que também isso: verificar se toda vez que vão contratar uma micro e pequena empresa tem realmente dotação orçamentária financeira, uma coisa que nesse momento de crise a gente vê que falta muitas vezes” (3).</p> <p>“Recentemente, nós precisamos aplicar uma multa numa micro e pequena exatamente por razão de demora na entrega de um produto. Então, a gente acompanha de perto, [...] um planejamento bem feito a gente consegue mitigar esses tipos de problemas [...]” (5).</p> <p>“Seria interessante verificar a quantidade de empresas que seriam habilitadas daquelas que deram lance, para quantas que teriam capacidade técnica de assumir o contrato. Porque eu acho que é uma forma de mostrar se, na licitação, essas empresas estão sendo usadas só de fachada, só para baixar preço, só para fingir concorrência [...]. Com relação aos riscos, nós somos obrigados a fazer análise de risco de toda contratação [...]. Hoje, um dos riscos que a gente levanta é a empresa vencedora ser uma pequena empresa e ela não conseguir prestar o serviço conforme o esperado” (8).</p> <p>“Eu acho que o principal é mesmo ver aplicação de penalidades, se há algum índice maior de aplicação de penalidade nos contratos com modelagem ‘x’, em ME ou de empresas de médio, grande porte [...]” (12).</p>



**Disparidades na manifestação operacional das variáveis**

“[...] foi dito que prorrogação de contrato significa o melhor desempenho. Eu penso que não necessariamente. Uma prorrogação de contrato, no final das contas, significa que é mais fácil você prorrogar do que você fazer o novo processo. O novo processo envolve riscos, envolve você desenvolver uma atividade e aquela atividade poder estar errada [...] e o órgão de controle vir sancionar. Se você prorroga, você simplesmente está dando continuidade a algo que já tem e que é mais fácil você manter. Então, assim, eu olho com uma certa crítica essa posição” (7).

técnicos, mas nós chamamos dos ‘coelhos’, que eles entram para prejudicar e meio que dá uma bagunçada na licitação e, depois, desistem para alguém poder ou não ser beneficiado” (11).

“O SICAF já tem algumas coisas em termos de penalidades. Nós estamos trabalhando isso agora, vamos melhorar o sistema ainda mais [...]. Sobre gerenciamento de riscos, eu acho que, opinião minha, a Administração [...] está engatinhando ainda nesse seara” (18).

“Hoje, é precário em relação aos processos essas penalizações dos fornecedores. Eu acho que têm muito mais situações que seriam puníveis e elas não são tantas. [...] são referências de quão bom o fornecedor é, mas eu acho que também são referências para o quão bom está a nossa especificação. Se eu estou penalizando muito, será que é por causa do fornecedor ou por causa do que eu especifiquei? Porque também têm essas situações. Será que eu coloquei um tempo de atendimento que era razoável? Às vezes, eu estou penalizando o fornecedor por uma coisa que não está tão aderente à capacidade dele ou do mercado” (4).

“Tem todo controle do almoxarifado para que não sejam feitas mais compras desnecessárias. [...] a gente já está elaborando um mapa de riscos, está fazendo dentro da IN 05 e agora todo aquele planejamento da contratação” (13).

“Uns dos maiores elementos que a gente trata, hoje, que trouxe ganho para o nosso processo de compra, é o uso de aplicação de penalidade nos pregões [...]. Como a gente começou a apenar, a gente percebe que diminuiu essa ocorrência de aventureiro participando de certame” (14).

“A maioria absoluta dos contratos têm essa hipótese de prorrogação. [...] é feita uma análise no mercado se o preço ainda é vantajoso, senão é feito uma licitação [...]” (15).

“Com a IN 05, agora, tem o mapa de risco. Antigamente, não se fazia o mapa de risco” (16).

“[...] todo critério tem um ponto falho. Multas, você percebe que o gestor ele [...] acaba sendo concedente. A gente acaba não multando [...]” (3).

“A fiscalização é muito benevolente, você percebe várias vezes que cláusulas contratuais estão sendo quebradas, mas que a sanção que era prevista para aquele caso não era aplicada e se resolve de outras formas” (8).



**Variáveis  
emergentes  
do campo**

“O que a gente, normalmente, tem procurado entender, mais além da escolha da modalidade, é como é que eu vou formatar aquela minha licitação [...], para atender às diversas possibilidades ou tentar adequar para fazer a melhor compra no mercado [...]. Especificar o objeto, segmentar ou criar rótulos ou qualquer coisa do tipo. Acho que isso é muito importante, a escolha, hoje, eu vejo que basicamente você não consegue muito fugir do pregão. Aí embora o pregão seja uma modalidade que se impõe, hoje, você consegue inovar em algumas situações” (4).

“Na nossa Coordenação, a gente tem que inovar [...], eu tenho que ter algum modelo de fornecimento de água, sendo bem simples, que seja diferente e traga alguma inovação ao modelo anterior, seja para ganhar em eficiência, em quantidade de recursos que hoje eu estou alocando para aquela atividade, seja no custo final e etc” (6).

“Ele precisa ter capacidade de fazer isso. Então, é nessa linha, eu certificar um gestor, um agente de compras para dizer: ‘olha, ele está capacitado para fazer aquilo, ele pode atuar na área de compras públicas sem gerar algum dano’” (11).

Fonte: Elaborado pela pesquisadora a partir dos relatos das entrevistas.



Esta dimensão reúne questões afetas às decisões tomadas pelos gestores públicos para a formatação e a gestão dos processos administrativos de compras, cujas variáveis teóricas foram reconhecidas pelos três níveis do campo: a) planejamento da contratação (Entrevistados 1, 2, 3, 5, 7, 11 e 13); b) escolha do tipo e da modalidade de contratação (Entrevistado 4); c) emprego de técnicas de tecnologia da informação, de gestão de processos e de comércio eletrônico (Entrevistados 4, 11 e 18); d) gestão de estoques públicos (Entrevistado 13); e) prevenção de riscos na execução de compras públicas (Entrevistados 1, 8, 11, 13, 16 e 18); f) duração e prorrogação dos contratos administrativos de compras (Entrevistados 7 e 15); e g) aplicação de multas e outras sanções contratuais (Entrevistados 5, 12, 14 e 18).

Nesse cenário, os profissionais expressam maiores preocupações com questões afetas à fase interna e preliminar da licitação (no caso, planejamento e gerenciamento de riscos). Confirmando a tendência observada no campo, anota-se que a Instrução Normativa n. 1 (2018) instituiu o Sistema de Planejamento e Gerenciamento de Contratações (PGC), estabelecendo a obrigatoriedade de elaboração do Plano Anual de Contratações pelos órgãos da Administração Pública federal (Entrevistado 10).

Na segunda categoria, o Entrevistado 18 (estratégico) apresenta contraponto à variável “duração e prorrogação dos contratos administrativos de compras”. Segundo o especialista, a prorrogação contratual pode representar, em alguns casos, uma opção do gestor por algo menos trabalhoso e arriscado e que já está em andamento, diferentemente da modelagem e execução de uma nova contratação. Profissionais dos grupos tático e operacional apresentam ressalvas à variável “aplicação de multas e outras sanções contratuais”, sob o argumento de que as áreas de fiscalização costumam ser benevolentes na repreensão dos fornecedores e de que a penalização pode indicar, em alguns casos, falhas inerentes à especificação do objeto contratual pelo próprio cliente estatal.

A título de variáveis emergentes do campo, no nível tático, os Entrevistados 4 e 6 salientam que a **capacidade de inovação em soluções de contratação** tem sido estimulada, a partir do desenvolvimento de novas estratégias de contratação e de modelos mais eficientes e econômicos (por exemplo, por meio de uma especificação do objeto inovadora). Novamente, a **capacitação e certificação dos compradores públicos**, na visão do Entrevistado 11 (tático), seria um parâmetro para avaliar a gestão logística das compras, considerando que a má formação desses atores pode gerar danos ao longo de todo o ciclo de vida da contratação governamental.



Quadro 24. Interesses dos *stakeholders*

Categoria	Estratégico	Tático	Operacional
<b>Manifestações empíricas da dimensão e de suas variáveis teóricas</b>	<p>“[...] você tem desde uma influência significativa da parte financeira, porque, afinal de contas, sem orçamento, sem dinheiro, você não vai fazer a contratação, ainda que seja uma contratação necessária [...]. Da mesma forma, na parte jurídica, se existe um interesse numa contratação e por qualquer motivo aquela contratação juridicamente é inviável, inadequada, é plenamente possível que o departamento jurídico vede uma contratação [...]. Você tem, por outro lado, algumas influências externas, você tem influências de grupos de pressão [...]. Por exemplo, em casos em que existe uma crise econômica em determinado setor da economia, nesses casos, pode acontecer de a Administração Pública contratar aqueles setores, [...] justamente para fomentar um reequilíbrio econômico. Você pode ter, em muitos casos, [...] uma influência negativa [...], um determinado político ou um determinado gestor que está numa posição elevada, que ele influencia para se fazer uma licitação já visando um determinado vencedor” (1).</p>	<p>“Eu acho que [...], realmente, cada vez mais, essas influências crescem e, no caso da Central, é muito ampliado, muito, seja porque a gente está concentrando, seja porque a gente está pensando no novo modelo que pode já gerar um fator, uma reação em cadeia” (6).</p> <p>“[...] como a gente centraliza, o nosso poder de compra é muito maior. Então, tem muito, muita pressão, principalmente sindicatos, empresas que vão deixar de prestar os serviços para os órgãos. Principalmente, quando são micro e pequenas empresas, porque, infelizmente, [...] quando centraliza, às vezes, uma pequena empresa não consegue participar, então, acaba afastando. E aí, quando afasta, eles vão buscar os meios obviamente legais, então, tem muita pressão de sindicato” (9).</p>	<p>“Se você tem um objeto que é simples e é mais barato e que pode ser levado a uma micro, ele tem que ser aquele. Agora, influências externas podem fazer com que eu torne aquele objeto, que não precisava ser complexo, [...] complexo. E aí, ele acaba fugindo ali para um preço maior e, consequentemente, ele não vai ser voltado ali para as micro empresas” (2).</p> <p>“Acho que acórdão de TCU, pareceres jurídicos aqui internos, auditoria externa e tal, isso poderia sim influenciar” (2).</p> <p>“Tanto o gestor como o jurídico, muitas vezes, pelo medo, [...] acaba contratando aquilo da forma que você realmente não quer, porque você está com medo do que vai vir do órgão de controle, em relação à interpretação daquela contratação” (3).</p> <p>“Quando é uma alta autoridade, você acaba tendo que correr com o processo” (3).</p> <p>“Depende do tipo de aquisição que se pretende fazer. Quando uma compra de grande porte, um equipamento de TI ou contrato de TI que eventualmente demandam maior monta, eventualmente a gente pode estar suscetível a questionamentos de outras empresas” (5).</p> <p>“A influência que a gente percebe é a influência que o TCU vem exercendo nas contratações, porque todo mundo tem medo de inovar, porque não sabe como o TCU vai enxergar isso e se você vai ser penalizado por ter tentado fazer algo melhor [...]” (8).</p> <p>“[...] criar uma urgência, uma falsa urgência, mas não</p>





“Eu tenho certeza que existe, eu tenho certeza. A própria Lei de Licitações, por exemplo, e a própria Lei de Processo Administrativo (a 9.784) prevê consulta e prevê audiência pública. [...] só que, na audiência pública, quem vai, muitas vezes, se manifestar, óbvio, que é a parte interessada” (7).

“Influenciam sim, tanto que, originalmente, essa proposta ganhou força, proposta de atualização dos valores, a partir de uma pressão de uma associação de classe, de empresários que pressionaram o Governo” (19).

“[...] algumas áreas do TCU, muitas se focam na punição” (20).

**Disparidades  
na  
manifestação  
operacional  
das variáveis**

**Variáveis  
emergentes  
do campo**

“A gente tem um diálogo extremamente intenso com o Tribunal de Contas, assim, em termos de construção [...]. Eu levo para ter opinião dele,

chega a contaminar o projeto como todo, porque ele parte de uma segunda opção que faz um cenário mais eficiente, mas não é inviável, não é ilegal, não é absurdo [...]. E a gente tem muito mais influência de órgão de auditoria, CGU, de TCU, [...] o que é dito costuma ser colocado como lei, como dogma [...]” (12).

“[...] a gente procura muito seguir os acórdãos, tudo direitinho. Então, a gente fica sempre de olho no TCU e na CGU” (13).

“O órgão de controle, às vezes, interfere [...], por conta das diferentes interpretações da aplicação da norma” (15).

“A gente sempre procura seguir as orientações do TCU. Agora, vamos supor, um caso em que a gente não concorde, a gente faz uma boa justificativa” (16).

“Não necessariamente, porque, assim, a equipe, [...] especificamente na nossa área, são sempre servidores capacitados [...]. Temos um alinhamento muito estreito, uma conversa muito aberta com a nossa Consultoria Jurídica, a gente nunca vê a nossa Consultoria Jurídica querendo atrapalhar [...]. Todas as nossas demandas vindo do TCU, pedindo oitivas, explicações, esclarecimentos, sempre passa pela nossa área de contencioso, a gente sempre está conversando com eles. E, em relação a influências externas, [...] realmente estamos blindados em relação a isso” (17).



porque ele vê vários processos, ele vê a Administração de forma geral [...]. E a gente sempre vem nessas questões: ‘e a micro e pequena empresa? E a sustentabilidade?’. Sempre ele levanta essas questões e a gente vem conseguido construir as soluções em cima disso, em cima desse diálogo” (4).

“Na parte dos *stakeholders*, a gente tenta encontrar muito quem são os patrocinadores, porque mudanças nesse nível vão exigir esse patrocínio. E eu tento mapear os *stakeholders* para trabalhar muito a questão de gestão de mudança, de convencimento. [...] eu tenho que ter os argumentos bem redondinhos, trazer a AGU para perto em todos, porque eu tenho embate jurídicos em diversas esferas. [...] eu converso com a CGU que é controle, [...] ganha mais um *stakeholder* [...]” (4).

“Isso acontece e acho que ela precisa acontecer. Agora, a gente precisa saber lidar com isso, eu acho que aí é o grande ‘x’ da questão, porque, quando eu tenho associações que vêm no Governo brasileiro defender as suas idéias [...], eu acho que eles têm que ser ouvidos, mas a gente precisa avaliar [...]. Então, esse assunto, ele é sensível, e eu defendo a tese. Agora, se você me perguntar até que nível eu, como gestor, também faria, sempre existe uma consideração a ser feita, que é você ponderar o que você acredita e o risco que você vai ter a se expor em determinadas coisas” (11).

Fonte: Elaborado pela pesquisadora a partir dos relatos das entrevistas.



Uma questão bastante abordada pela literatura especializada em desempenho no setor público diz respeito à significativa influência exercida por *stakeholders* na definição dos elementos que irão nortear as avaliações de performance nas organizações (Mimba, *et al.*, 2007; Fraser & Zarkada-Fraser, 2003; Gomes *et al.*, 2013; Brignall & Modell, 2000; Schooner *et al.*, 2008). Nesse contexto, foram propostas as seguintes variáveis para a mensuração da presente dimensão: a) direcionamento das contratações públicas conforme os interesses de determinados grupos de *stakeholders*; e b) conflitos de interesses e negociações políticas entre os atores envolvidos nos processos de compras.

De um modo geral, nos três níveis, os participantes concordam que grupos de pressão, internos e externos à Administração Pública federal, tem sido capazes de direcionar o tratamento que é dado às contratações e ao seu desempenho. Todavia, nesse ponto, ressalta-se que as manifestações dos especialistas se dirigiram mais à influência percebida nas fases de modelagem e de execução das aquisições públicas, do que propriamente na definição de seus critérios de avaliação. A justificativa para isso pode advir do fato de que, atualmente, conforme já relatado, o Executivo federal não dispõe de um sistema de mensuração do desempenho das compras governamentais normatizado e aplicado amplamente pelos órgãos federais.

Quanto aos *stakeholders* internos, destaca-se a influência exercida pelas áreas jurídicas e financeiras, por autoridades e gestores de nível hierárquico mais elevado e pelo controle interno. De outra parte, as influências externas percebidas advêm de setores da economia (a exemplo das MPEs, nos casos em que determinada estratégia de contratação possa inviabilizar a sua atuação, como colocado pelos Entrevistados 6 e 9), de interessados em audiências públicas, de associações de classe e sindicatos e, principalmente, do Tribunal de Contas da União.

Os relatos pertinentes ao papel do TCU nas contratações públicas se concentram, primordialmente, no nível operacional. Alguns desses profissionais salientaram que as interpretações emanadas pelos órgãos de controle têm fomentado uma postura de “medo”, por parte de gestores e advogados públicos, em inovar e alterar a dinâmica de contratações já experimentadas (Entrevistados 3 e 8). Nada obstante, o Entrevistado 6 ressalta a possibilidade de discordância quanto às recomendações do TCU, a partir da elaboração de “*uma boa justificativa*”.



Passando à segunda categoria, verifica-se apenas uma ressalva no nível operacional. Para o Entrevistado 17, a eventual ingerência de *stakeholders* ao longo das contratações pode ser mitigada pela capacitação do pessoal envolvido e pelo estreitamento de relações com outras áreas do órgão, a exemplo das Consultorias Jurídicas. Da mesma forma, esse participante relata que as demandas advindas do TCU têm sido bem administradas com o auxílio da área de contencioso, bem como que sua unidade está “blindada” com relação às influências externas.

Por fim, na última categoria, os Entrevistados 4 e 11 (táticos) enfatizaram a possibilidade, os benefícios e os riscos advindos do **estabelecimento de diálogo entre compradores públicos e stakeholders**. Para o primeiro especialista, a partir do mapeamento dos grupos de pressão, é plausível encontrar verdadeiros “*patrocinadores*” das inovações propostas em modelagens de contratação, o que demanda “*gestão de mudança, de convencimento*”. Já o segundo entrevistado, a despeito de considerar a importância de ouvir os *stakeholders*, pondera a sensibilidade do tema e os possíveis riscos enfrentados nesse contexto.

#### **4.4. A descrição constitutiva e operacional do construto “desempenho de compras governamentais”: uma proposta de avaliação multidimensional, multicritério, pluralista e multinível**

O último objetivo específico desta dissertação reclama a descrição das dimensões e das variáveis que compõem o construto em destaque, no escopo das contratações públicas federais realizadas no modelo do Simples Nacional, a partir da dialética entre as proposições teóricas e empíricas pesquisadas. Para tanto, inicialmente, cabe rememorar as características do “desempenho das compras governamentais” apontadas no referencial teórico deste trabalho.

Gadrey (2001), Brignall e Modell (2000), Schooner *et al.* (2008) e outros autores alertaram para o caráter **multidimensional** dos sistemas de avaliação de desempenho no setor público, de modo a contemplar as diversas dimensões de esforços necessários para se atingir os resultados esperados (tais como processos, recursos humanos e financeiros, estruturas administrativas e sistemas informacionais) (MPOG, 2010). Paralelamente à identificação dessas dimensões, coletou-se na literatura variáveis associadas a cada um dos fatores de



mensuração, o que também denotou a multiplicidade de critérios operacionais da avaliação de performance das compras públicas (portanto, seu viés **multicritério**).

Segundo Gadrey (2001, p. 63), a feição **pluralista** das estruturas de avaliação de desempenho indica que o tema “pode constituir o suporte de um debate contraditório sobre o que conta e o que é preciso fazer contar em uma avaliação; ela pode também fazer parte do suporte de uma discussão sobre a ponderação dos critérios a serem admitidos (reflexo das prioridades aceitas por uns e por outros atores)”. Com efeito, outros nomes do referencial teórico salientaram a influência dos *stakeholders* na definição e na ponderação dos critérios para a mensuração de performance no setor público, tendo sido ressaltado que a percepção da relevância dos elementos que compõem o construto varia de forma significativa os diferentes grupos profissionais que compõem uma organização, influenciando no tratamento a ser dado ao tema (Fraser & Zarkada-Fraser, 2003).

Igualmente por essa razão, no método do estudo, adotou-se uma composição **multinível** para a seleção dos entrevistados, a partir de 3 (três) perfis de responsáveis pelas compras federais com MPEs: estratégico, tático e operacional. Buscou-se, assim, evidenciar padrões de respostas no contexto intra e internível, de modo que, ao longo deste capítulo, as evidências coletadas foram analisadas, de forma comparativa, considerando o escopo de atuação profissional dos respondentes.

Para tanto, as dimensões e as variáveis associadas ao desempenho das compras governamentais foram levadas a campo, para teste de suas manifestações empíricas, verificação de eventuais disparidades na manifestação operacional das variáveis e coleta de possíveis variáveis emergentes do campo (conforme as categorias de análise replicadas ao longo dos Quadros 16 a 24 desta dissertação).

Partindo das premissas teóricas acima e dos procedimentos metodológicos reportados no capítulo 3, chega-se a uma descrição dialética do construto “desempenho de compras governamentais”, que possa incorporar tanto as proposições teóricas originárias pesquisadas quanto as manifestações empíricas a elas subjacentes. Para facilitar a visualização dos resultados, é adotada a seguinte legenda, na quinta coluna do Quadro 26:

	Variável empiricamente manifesta conforme sua definição teórica original		Variável não manifesta empiricamente
	Variável empiricamente manifesta de forma diversa de sua definição teórica original		Variável emergente do campo



**Quadro 25. Dimensões do desempenho de compras governamentais, conceitos, variáveis operacionais originárias, manifestações empíricas e aderência no campo**

Dimensões	Definição constitutiva originária	Definições operacionais (variáveis teóricas operacionais originárias para as dimensões)	Manifestações empíricas das variáveis teóricas operacionais originárias	Aderência das manifestações empíricas em relação às definições teóricas originárias
Eficiência	Relaciona-se com a forma com que o sistema de compras públicas funciona (Schooner <i>et al.</i> , 2008). No caso das atividades desenvolvidas pelos governos locais são considerados indicadores de eficiência aqueles que mensuram a relação entre entradas e saídas do processo (Gomes <i>et al.</i> , 2013).	1. Velocidade dos processos administrativos de compras públicas	A agilidade pode ficar na dependência de atos supervenientes e alheios aos esforços do gestores públicos (ex., judicialização). Por outro lado, uma rapidez excessiva também pode indicar uma menor qualidade das análises.	
		2. Custos das atividades de contratação	Variável reconhecida sem ressalvas.	
		3. Número de servidores envolvidos nas atividades de compras	Um número reduzido de servidores pode gerar acúmulo de trabalho, de tempo e de custo, devendo-se buscar um “número adequado de servidores” e ferramentas de fiscalização. Considerando os distintos perfis demandados para o planejamento e execução de contratações especiais (ex., TI), exige-se um número maior de atores.	
			<b>Variáveis emergentes:</b> <ol style="list-style-type: none"> <li>4. Qualificação dos atores de compras públicas</li> <li>5. Simplificação e otimização do fluxo processual das contratações</li> <li>6. Quantidade de recursos e de questionamentos na licitação</li> </ol>	
Economia, Economicidade e	Reconhece-se que esses conceitos podem ser reunidos em uma mesma dimensão, em face da proximidade de suas definições teóricas: a) economia: custo de produção de um serviço específico considerando um padrão de	1. Seleção da proposta mais vantajosa (melhor qualidade possível com o menor preço admissível)	<p>A obtenção de uma qualidade insatisfatória não pode ser reputada unicamente ao baixo desempenho dos contratados, considerando eventuais falhas administrativas na especificação e/ou na cotação do preço do objeto contratual.</p> <p>Em compras com MPEs, seria preciso adotar uma postura mais flexível, sob o argumento de que o segmento “não consegue otimizar o máximo” e o intento do Estado em “ajudar no desenvolvimento das pequenas empresas” (Entrevistado 8).</p>	



	qualidade (Boyne, 2002); b) economicidade: uso de recursos públicos com o menor ônus possível, atentando para a qualidade e quantidade exigidas (MPOG, 2010); e c) <i>Best Value</i> : resultado da satisfação do usuário final contida por restrições orçamentárias, exigindo a combinação do critério preço com outros fatores não restritos ao custo (Schooner <i>et al.</i> , 2008).	2. Preços praticados em licitações públicas	A busca pelo menor preço nem sempre refletirá na obtenção da proposta mais vantajosa, considerando inclusive riscos advindos de uma contratação com preços inexequíveis.	
		3. Qualidade dos gastos despendidos com aquisições públicas	Variável reconhecida sem ressalvas.	
		4. Redução de custos nas contratações	Variável reconhecida sem ressalvas.	
		5. Desperdício de recursos públicos em atividades de compras	Variável reconhecida sem ressalvas.	
		6. Desempenho passado de fornecedores.	Atualmente, tem-se uma classificação negativa, a partir do registro de penalidades. Mesmo nesse caso, aponta-se não haver análise efetiva, tendo em vista que muitos gestores de contratos deixam de aplicar a penalidade ou de fazer o seu registro.	
Eficácia	Alinha-se à quantidade e à qualidade dos produtos e dos serviços entregues ao usuário (MPOG, 2010), podendo ser avaliada em termos de volume e de qualidade (Mimba <i>et al.</i> , 2007).	1. Qualidade dos bens e serviços adquiridos por meio de compras públicas	A mensuração da eficácia também deveria ser buscada sob a ótica de avaliação dos fornecedores (e não apenas dos gestores públicos), diante de eventuais excessos em exigências e requisitos de qualidade, pela Administração Pública.	
		2. Verificação de desperdícios de materiais	Variável reconhecida sem ressalvas.	
			<b>Variável emergente:</b> 3. Adequação do planejamento da contratação em termos de volume e de qualidade	
Efetividade	Refere-se à realização dos objetivos formais dos serviços (Boyne, 2002), estando relacionada com o cumprimento da missão da instituição (MPOG, 2010).	1. Capacidade do setor de compras em atender as demandas internas por suprimentos	Não está associada apenas aos esforços das áreas de contratações, mas também à capacidade técnica dos demandantes em especificar adequadamente o objeto desejado.	
			<b>Variáveis emergentes:</b> 2. Cumprimento de prazos e qualidade da atuação dos setores de compras 3. Capacidade dos setores de compras em compreender o mercado	





Impacto do uso do poder de compra governamental	Retrata quanto uma organização consegue alcançar em relação aos objetivos de seu planejamento, sendo que, no caso dos governos locais, são considerados indicadores de impacto aqueles que quantificam o impacto de suas atividades no ambiente em que operam (Gomes <i>et al.</i> , 2013). No contexto de uso do poder de compra estatal, o impacto associa-se ao potencial das compras governamentais em concretizarem os objetivos visados pelas respectivas políticas públicas.	1. Fomento ao desenvolvimento econômico e produtivo das MPEs	Atualmente, o enquadramento da empresa como MPE é puramente declarado, de modo que dados coletados para avaliar o impacto da política pública podem estar dissociados da realidade. Destaca-se, ainda, o desconhecimento, de parte dos profissionais do nível operacional, acerca de parâmetros para a mensuração dessa variável.	
		2. Incentivo a inovações por clientes governamentais	Variável reconhecida sem ressalvas.	
		3. Promoção da sustentabilidade ambiental por meio de licitações	Busca-se uma aceção ampla de sustentabilidade, não restrita à questão ambiental, com reconhecimento também “da perenidade dos produtos, de consumo de energia elétrica, de todo o processo de fabricação, de valorização das minorias” (Entrevistado 11).	
		4. Fomento à economia regional e local através de compras públicas	Variável reconhecida sem ressalvas.	
			<b>Variáveis emergentes:</b> 5. Satisfação das próprias MPEs com a política pública 6. Políticas internas praticadas pelas MPEs	
Satisfação do usuário final	Alinha-se à capacidade de o “comprador” em contratos públicos, que raramente é o usuário final dos produtos, compreender e atender às reais necessidades desse último, muitas vezes indicadas como “requisitos” (Schooner <i>et al.</i> , 2008).	1. Conformidade dos produtos adquiridos em relação às necessidades da área demandante	Variável reconhecida sem ressalvas.	
		2. Grau de atendimento ou benefícios das compras para o usuário final	Pondera-se que as avaliações realizadas diretamente por usuários finais carregam em si um caráter subjetivo, que poderia mitigar a razoabilidade da análise. Alerta-se para a importância de os avaliadores realizarem, em paralelo, uma “autocrítica”. Ademais, ressalta-se a complexidade desse tipo de avaliação, diante da observação de que os usuários, em geral, manifestam-se de forma lacônica ou binária, sem prejuízo da inadequação de questionários extensos.	



			<b>Novas variáveis:</b> 3. Satisfação do usuário final/cidadão com a política pública 4. Intercâmbio de informações entre usuários finais/compradores públicos	
Conformidade dos processos administrativos	Relaciona-se com a higidez dos processos administrativos de contratações, listados no segundo grupo de objetivos dos sistemas de compras públicas de Schooner <i>et al.</i> (2008).	1. Integridade como forma de contenção da corrupção em contratações	Variável reconhecida sem ressalvas.	
		2. Uniformidade de regras e procedimentos de aquisições públicas	Vislumbra-se um alongamento e excesso de burocracia no fluxo procedimental das compras.	
		3. Transparência ou acesso às informações sobre compras públicas	Variável reconhecida sem ressalvas.	
		4. <i>Accountability</i> , responsabilização, prestação de contas e mecanismos de controle	O TCU tem sido o grande fomentador das iniciativas de conformidade pesquisadas, sendo necessário que os órgãos públicos passem a protagonizar frentes de atuação nesse sentido, evitando-se um padrão de atuação reativa pelos gestores públicos.	
		5. Competição como meio para se obter melhores custos e maior qualidade.	Variável reconhecida sem ressalvas.	
			<b>Variáveis emergentes:</b> 6. Formalização e registro das comunicações com o mercado 7. Capacitação de pessoal em requisitos de conformidade	
Gestão logística das contratações públicas	Congrega questões relacionadas às decisões tomadas pelos gestores públicos para a formatação e a execução dos processos de compras governamentais (Vaz & Lotta, 2011).	1. Planejamento da contratação	Variável reconhecida sem ressalvas.	
		2. Escolha do tipo e da modalidade de contratação	Variável reconhecida sem ressalvas.	
		3. Emprego de técnicas de tecnologia da informação, de gestão de processos e de comércio eletrônico	Variável reconhecida sem ressalvas.	
		4. Gestão de estoques públicos	Variável reconhecida sem ressalvas.	
		5. Prevenção de riscos na execução de compras públicas	Variável reconhecida sem ressalvas.	



		6. Duração e prorrogação dos contratos administrativos de compras	A prorrogação contratual pode representar, em alguns casos, uma opção do gestor por algo menos trabalhoso e ariscado e que já esteja em andamento, diferentemente do planejamento e da execução de uma nova contratação.	
		7. Aplicação de multas e outras sanções ao longo da execução contratual	A fiscalização dos contratos tem sido benevolente na repreensão dos fornecedores. Ademais, a penalização por indicar também falhas inerentes à especificação do objeto pelo próprio cliente governamental.	
			<b>Variáveis emergentes:</b> 8. Capacidade de inovação em soluções de contratação 9. Capacitação e certificação dos compradores públicos	
<b>Interesses dos stakeholders</b>	A percepção da relevância dos elementos que compõem o desempenho organizacional varia de forma significativa entre os seus diferentes <i>stakeholders</i> , influenciando no tratamento do tema pela organização (Fraser & Zarkada-Fraser, 2003).	1. Direcionamento das contratações públicas conforme os interesses de determinados grupos de <i>stakeholders</i>	A eventual ingerência de <i>stakeholders</i> pode ser mitigada pela capacitação do pessoal envolvido nas contratações e pelo estreitamento de relações dos setores de compras com outras áreas (ex., Consultorias Jurídicas). Em determinada unidade, há relato de que as demandas do TCU têm sido bem administradas com o auxílio da área de contencioso, bem como que a área estaria “blindada” de influências externas.	
		2. Conflitos de interesses e negociações políticas entre os atores envolvidos nos processos de compras	Variável reconhecida sem ressalvas.	
			<b>Variável emergente:</b> 3. Estabelecimento de diálogo entre compradores públicos e <i>stakeholders</i>	

Fonte : Elaborado pela pesquisadora a partir do referencial teórico e das evidências coletadas no campo.



A partir dos resultados encontrados, apresenta-se definição constitutiva e operacional para o construto “desempenho de compras governamentais”, no contexto das contratações federais realizadas com MPEs. Assim, entende-se que a avaliação do desempenho dessas compras governamentais deve promover a **conformidade dos processos administrativos** (reconhecida pela integridade do processo de compras, uniformidade de regras, transparência de informações, *accountability* e promoção de competição), as **boas práticas de gestão logística** (por meio de planejamento e execução das contratações, gestão de estoques, prevenção de riscos, promoção de inovações, gestão de fornecedores, inclusive por meio de aplicação de sanções, e promoção de capacitação para compradores públicos), o **reconhecimento dos interesses dos stakeholders** (considerando direcionamentos ou priorizações das compras amparados em políticas públicas e gestão de conflitos de interesses por meio do diálogo entre compradores e *stakeholders*), a **satisfação do usuário final** (manifesta pela conformidade das aquisições com a real necessidade dos demandantes, pelo intercâmbio de informações entre usuários finais/compradores públicos, propiciando grau adequado de satisfação) e o **impacto do uso do poder de compra governamental** (a partir de fomento ao desenvolvimento econômico das MPEs, à inovação, à sustentabilidade em uma perspectiva ampla e à economia local, considerando também a satisfação do próprio público-alvo com a política pública e as políticas internas praticadas pela MPEs), de modo a gerar: a) **eficiência** (manifesta pela velocidade dos processos administrativos, custos das atividades de contratação, número e qualificação dos servidores envolvidos nas atividades de compras, simplificação de fluxo processual para contratações e número de recursos e questionamentos aos processos licitatórios); b) **economicidade** (manifesta como a melhor combinação entre preço e qualidade, redução de custos totais, desperdício de recursos em atividades de compras e diferenciação de fornecedores com base em desempenho passado); c) **eficácia** (representada por qualidade dos bens e serviços, desperdício de materiais e adequação do planejamento de compras ao volume e à quantidade necessários); e d) **efetividade** (correspondendo à capacidade de execução da função organizacional de compras, de cumprimento de prazos e de compreensão do mercado pela equipe de contratação).



## 5. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

Este estudo teve por objetivo geral descrever os fatores determinantes do construto “desempenho de compras governamentais”, no contexto das contratações públicas federais realizadas conforme a legislação do Simples Nacional. Para tanto, foram identificados os seguintes objetivos específicos: a) promover a sumarização das variáveis operacionais originárias para as dimensões teóricas do construto em relevo; b) verificar, por meio de pesquisa empírica qualitativa, o tratamento que tem sido conferido por órgãos públicos federais às dimensões e às variáveis explicativas do desempenho de compras governamentais com MPEs; e c) descrever em termos constitutivos e operacionais as dimensões e as variáveis que compõem o construto, a partir da dialética entre as proposições teóricas e empíricas pesquisadas.

Em atendimento ao **primeiro objetivo específico**, procedeu-se à revisão bibliográfica e documental de publicações relacionados às compras governamentais e sua avaliação de performance, partindo do arcabouço teórico que aborda o desempenho no setor público. Nesse ambiente, foram mapeadas e conceituadas 9 (nove) dimensões para o construto: eficiência; economia, economicidade e *best value*; eficácia; efetividade; impacto do uso do poder de compra governamental; satisfação do usuário final; conformidade dos processos administrativos; gestão logística das contratações públicas; e interesses dos *stakeholders*. Em relação a cada fator, foram listadas variáveis operacionais originárias extraídas da literatura, conforme o Quadro 6 desta dissertação.

Ressalta-se que, para reforçar a credibilidade da pesquisa bibliográfica, elaborou-se a análise bibliométrica e o estado da arte da produção nacional recente sobre o tema, do que emergiram 2 (duas) lacunas a compor a agenda de pesquisa coletiva para o campo (justificando inclusive a realização deste estudo do ponto de vista teórico): a) proposição de estudos para perquirir as diversas dimensões e variáveis que podem influenciar o “desempenho de compras governamentais”, considerando que a avaliação do construto (amplo e difuso) parece demandar uma estrutura de análise multicritério e pluralista; e b) verificação dos efeitos práticos das compras para a própria Administração Pública contratante, nos casos em que se discute a performance de políticas públicas baseadas na demanda estatal. Este trabalho, como delimitado, procurou desenvolver contribuições para a primeira lacuna.



O **segundo objetivo específico** demandou pesquisa de campo, com abordagem qualitativa, tendo sido realizadas 23 (vinte e três) entrevistas com profissionais responsáveis pelas contratações federais, distribuídos em 3 (três) níveis (estratégico, tático e operacional), com média de, aproximadamente, 12 (doze) anos e 6 (seis) meses de atuação na área, por entrevistado. Considerando que, nesta dissertação, o desempenho das aquisições foi abordado no contexto do uso do poder de compra estatal, o teste das dimensões e das variáveis explicativas do construto analisado foi precedido de indagações relacionadas à verificação da familiaridade e da percepção dos especialistas quanto à política pública de contratações diferenciadas com MPEs.

Com unanimidade, apurou-se que os entrevistados conhecem (ainda que em graus diferentes), aplicam e identificam o modelo do Simples Nacional como uma manifestação de uso estratégico das aquisições governamentais, voltada ao incentivo, ao fomento e à priorização das MPEs no mercado de compras públicas. Quanto aos impactos da política para o segmento beneficiado e para o desempenho das próprias compras inseridas em seu contexto, em ambos os casos, pontuou-se a inexistência de uma rotina normatizada de avaliação dos resultados do programa na esfera federal, cuja efetividade tem sido balizada pela observância de situações cotidianas e/ou pela impressão subjetiva dos respondentes.

Embora tenha sido apurada uma tendência, nos três níveis, de reconhecimento da política pública desenhada na Lei Complementar n. 123 (2016), como válida e meritória para o desenvolvimento econômico e produtivo das MPEs, a percepção dos especialistas quanto aos efeitos práticos do modelo para as contratações federais não foi homogênea, tanto numa perspectiva intranível quanto internível. De toda sorte, salientou-se certo despreparo ou fragilidade das MPEs para contratarem com o Poder Público, ante à ausência de estrutura prévia e de estoque pelas empresas, ao desconhecimento da multiplicidade de regras de contratações públicas, ao excesso de formalismo e morosidade dos procedimentos administrativos de pagamento e à dependência das MPEs em relação aos contratos públicos. Ademais, os resultados evidenciaram uma relação negativa entre a complexidade e vultuosidade das aquisições e a performance do segmento econômico nas licitações (que se concreta, primordialmente, na prestação de objetos mais simples e menos custosos).

Passando às indagações relacionadas ao desempenho das compras governamentais, confirmou-se a inexistência de um sistema normatizado de avaliação das aquisições públicas federais, o que não se restringe às contratações com MPEs. Contudo, o campo apontou que a



temática vem sendo estudada pelo Poder Executivo federal, que já conta com distintas frentes de ação para o incremento do desempenho de suas contratações. Como exemplos: pagamento de serviços por resultados, centralização de compras, padronização de documentos, disponibilização de plataforma virtual para pesquisas de preços, instituição da Rede Nacional de Compras Públicas, entre outros.

Quanto aos pagamentos por desempenho hoje previstos na Instrução Normativa n. 5 (2017), para serviços em geral, e na Instrução Normativa n. 4 (2014), para soluções de TI, entendeu-se que as avaliações de performance ali empreendidas estão circunscritas à execução dos respectivos contratos, com vistas à adequações no pagamento conforme o desempenho do fornecedor. Não se trata, portanto, de um sistema de avaliação do desempenho das compras públicas federais, que possa abarcar todo o ciclo de vida das contratações, as diversas dimensões e variáveis teóricas associadas ao construto e as atividades realizadas tanto pelos agentes públicos quanto pelos particulares contratados. Desse modo, atualmente, não parece ser possível levantar os resultados (*a posteriori*) das compras governamentais em um perspectiva macro, que permita a avaliação (e, em sendo o caso, revisão) das várias políticas públicas baseadas na demanda estatal e, em uma perspectiva administrativa, o incremento da performance de compras futuras, com base no histórico de contratações passadas.

Nada obstante, corroborando as considerações teóricas sobre a influência da gestão do desempenho no processo de aprendizagem organizacional, nos três extratos, os especialistas reconheceram as potencialidades daí advindas para o diagnóstico de problemas e erros, revisão de procedimentos e melhoria contínua das aquisições públicas com MPEs, que seriam retroalimentados com os resultados de contratações anteriores, inclusive praticadas por outros órgãos públicos.

Feitos os levantamentos acima, foram testadas no campo as 9 (nove) dimensões e as 32 (trinta e duas) variáveis associadas pela literatura ao desempenho das compras governamentais com MPEs (Quadro 6). A análise das evidências coletadas em relação a cada fator levou à emergência de 15 (quinze) variáveis do campo. Embora não tenham sido coletados relatos de variáveis não confirmadas empiricamente, foram verificadas disparidades nas manifestações operacionais de 14 (quatorze) variáveis originárias.

Diante desses resultados, em atenção ao **terceiro objetivo específico**, no Quadro 25 acima, foram descritas as dimensões e as variáveis que compõem o conceito teórico e operacional do construto “desempenho de compras governamentais”, no escopo das





contratações federais realizadas conforme a legislação do Simples Nacional. Cabe ressaltar que o modelo ali projetado parte das premissas (ou das características) apontadas pela literatura para a descrição do construto, identificado como multidimensional, multicritério, pluralista e multinível.

Ademais, as evidências foram analisadas a partir de comparações intra e internível dos perfis de profissionais delineados no método do estudo, o que confirmou o caráter pluralista e multinível da performance das aquisições governamentais. De fato, as manifestações empíricas, as disparidades e as proposições de variáveis pelo campo não foram homogêneas, em que pese ser possível observar certos padrões de respostas. Os entrevistados do grupo estratégico reúnem mais informações pertinentes aos contornos normativos, ao histórico de formulação e às propostas de reformas sobre os temas pesquisados, em maturação pelo Governo federal. Tanto é que, nesse perfil, evidenciou-se o menor número de disparidades na manifestação operacional das variáveis originárias e de variáveis emergentes do campo.

Mais próximos desse grupo, no nível tático, concentrou-se a apresentação de ações concretas, de casos de sucesso e de iniciativas em andamento (e/ou em estudo) pela Administração Pública federal. Esse nível parece estar mais conectado com a realidade prática dos órgãos públicos, o que tende a favorecer a adequação das estratégias definidas com as reais possibilidades de implementação operacional. Com o maior grau de criticidade, esses participantes pontuaram o estágio, os desafios e as potencialidades da institucionalização de estruturas de avaliação do desempenho das compras governamentais federais, com ou sem benefícios para MPEs. Por fim, confirmando a atuação tática desses especialistas, no presente perfil, levantou-se a maior quantidade de variáveis emergentes do campo, seguidos dos grupos operacional e estratégico.

No nível operacional, os profissionais se ativeram, de forma menos reflexiva e crítica, a situações e experiências cotidianas da gestão das aquisições de seus respectivos órgãos, atentando-se para os limites das atribuições de suas unidades. Nesse contexto, o modelo do Simples Nacional foi encarado mais como uma obrigação imposta pela lei, do que como uma política pública sujeita a avaliação, a críticas e também a aperfeiçoamento. Considerando a proximidade desses respondentes com a execução das compras governamentais, nesse escopo, pontuou-se o maior número de disparidades na manifestação operacional das variáveis originárias, o que também se manifestou expressivamente no grupo tático, com poucos apontamentos no estratégico.



Diante das conclusões alcançadas ao longo dos objetivos específicos, acredita-se ter cumprido o objetivo geral do estudo e respondida a pergunta de pesquisa que o ensejou: “De que forma a Administração Pública pode avaliar o desempenho das compras governamentais federais realizadas conforme a legislação do Simples Nacional?”. Entende-se que tal avaliação pode ser operacionalizada a partir da mensuração das dimensões e das variáveis descritas no Quadro 25 desta dissertação, o que pode demandar, eventualmente, a ponderação do peso a ser atribuído a cada parâmetro. Ademais, a partir dos resultados encontrados, apresentou-se definição constitutiva e operacional do construto analisado.

Como contribuições gerenciais da pesquisa, recomenda-se o desenvolvimento de indicadores que servirão de métricas para as dimensões e as variáveis descritas, lembrando que os resultados dessa avaliação podem motivar tanto o incremento do desempenho de compras futuras, como a revisão da política pública em relevo. Nesse sentido, convém cogitar na criação de unidades administrativas dedicadas à avaliação das contratações, de modo que a sua operacionalização, nos órgãos públicos federais, seja realizada por corpo técnico especializado e com disponibilidade para tanto. Ademais, diante das evidências de ganhos de eficiência advindos da centralização de compras, revela-se favorável avançar nesse modelo, bem como no desenvolvimento de novas formas de contratação por disponibilidade. Por fim, na linha de considerações tecidas no nível tático, a respeito do potencial do intercâmbio de informações com o setor privado, recomenda-se que a Administração Pública federal viabilize canais seguros e efetivos de diálogo com o mercado.

Na perspectiva acadêmica, este estudo abre espaço para a proposição de pesquisas futuras que possam, de forma quantitativa, verificar os efeitos práticos das aquisições governamentais para a Administração contratante, nos casos em que se discute a performance de políticas públicas baseadas na demanda estatal. Ademais, enquanto que a teoria exposta nesta dissertação reconhece o imperativo de desenhar estudos de natureza multidimensional para avaliar questões complexas relativas ao desempenho de ações do Estado (a exemplo das compras públicas), as evidências empíricas da produção nacional recente apontaram que o atendimento a tal recomendação teórica permanece latente. Assim, revela-se propício que as pesquisas futuras se apoiem nas experiências prévias de teste dos fatores individuais para, então, evoluir na proposição de desenhos de pesquisa mais complexos e multicritérios.

Entre as limitações desta dissertação, destaca-se o recorte da bibliometria e do estado da arte à literatura nacional, ainda que, de um modo geral, o referencial teórico tenha buscado



contemplar a produção internacional sobre os temas discutidos. O levantamento da produção estrangeira recente sobre desempenho de compras governamentais pode apontar, adicionalmente, estruturas de avaliação multidimensionais (eventualmente já experimentadas) para posterior teste em sistemas de avaliação das aquisições nacionais.



## REFERÊNCIAS

- Albano, G. L., Antellini Russo, F., Castaldi, G., & Zampino, R. (2015). Evaluating Small Businesses' Performance in Public e-Procurement: Evidence from the Italian Government's e-Marketplace. *Journal Of Small Business Management*, 53(S1), 229-250.
- Alencastro, M. A. C., da Silva, E. V., & Lopes, A. M. D. Á. (2014). Contratações sustentáveis na administração pública brasileira: a experiência do Poder Executivo federal. *Revista de Administração Pública-RAP*, 48(1), 207-235.
- Alexandrino, M., & Paulo, V. (2011). *Direito Tributário na Constituição e no STF: teoria e jurisprudência*. 16.ed. Rio de Janeiro: Forense.
- Alvarenga, R. A. M.; MATOS, F. R. N.; Machado, D. Q.; Sobreira, M. C.; Matos, L. B. S. (2013). Arranjo produtivo local e desenvolvimento sustentável: uma relação sinérgica no município de Marco (CE). *RAM. Revista de Administração Mackenzie*, 14(5).
- Amann, M., K. Roehrich, J., Ebig, M., & Harland, C. (2014). Driving sustainable supply chain management in the public sector: The importance of public procurement in the European Union. *Supply Chain Management: An International Journal*, 19(3), 351-366.
- Amaratunga, D., and D. Baldry (2002). Moving from performance measurement to performance management. *Facilities* 20 (5/6):217/223.
- Araújo, L. M., & Rodrigues, M. I. A. (2012). A relação entre os princípios da eficiência e da economicidade nos contratos administrativos.
- Araújo, G. C., & Teixeira, C. E. (2016). Operacionalização das compras públicas sustentáveis na secretaria de administração penitenciária do estado de São Paulo. *Revista Metropolitana de Sustentabilidade*, 6(3), 63.
- Aschhoff, B., & Sofka, W. (2009). Innovation on demand - Can public procurement drive market success of innovations? *Research policy*, 38(8), 1235-1247.
- Atkinson, A. A., J. H. Waterhouse, and R. B. Wells (1997). A stakeholder approach to strategic performance measurement. *Sloan Management Review* 38 (3):25-37.
- Azevedo, R. C., Ensslin, L., de Oliveira Lacerda, R. T., França, L. A., González, C. J. I., Jungles, A. E., & Ensslin, S. R. (2011). Avaliação de desempenho do processo de orçamento: estudo de caso em uma obra de construção civil. *Ambiente Construído*, 11(1), 85-104.



- Baldin, N., & Munhoz, E. M. B. (2011). Educação ambiental comunitária: uma experiência com a técnica de pesquisa snowball (bola de neve). *REMEA-Revista Eletrônica do Mestrado em Educação Ambiental*, 27.
- Barboza, R. A. B., Fonseca, S. A., & de Ramalheiro, G. C. F. (2017). O papel das políticas públicas para potencializar a inovação em pequenas empresas de base tradicional. *REGE-Revista de Gestão*, 24(1), 58-71.
- Bardin, L. (2011). *Análise de conteúdo*. 3ª Reimpressão. Lisboa: Edições.
- Barzelay, M. (2000). The new public management: a bibliographical essay for Latin American (and other) scholars. *International public management journal*, 3(2), 229-265.
- Birkland, T. A. (2005). *An Introduction to the Policy Process: Theories, Concepts, and Models of Public Policy Making*. New York, EUA: Sharpe.
- Borges, L. M., Walter, F., & Santos, L. C. (2016). Análise e redesenho de processos no setor público: identificação de melhorias em um processo de compra. *HOLOS*, 1, 231-252.
- Bortoluzzi, S. C., Ensslin, S. R., Lyrio, M. V. L., & Ensslin, L. (2010). Proposta de um modelo multicritério de avaliação de desempenho econômico-financeiro para apoiar decisões de investimentos em empresas de capital aberto. *CAP Accounting and Management*, 2010(3), 92-100.
- Boyne, G. A. (2002). Concepts and Indicators of local authority performance: an evaluation of the statutory frameworks in England and Wales. *Public Money & Management*, 22(2), 17-24. doi: 10.1111/1467-9302.00303
- Brammer, S., & Walker, H. (2011). Sustainable procurement in the public sector: an international comparative study. *International Journal of Operations & Production Management*, 31(4), 452-476.
- Brignall, S., & Modell, S. (2000). An institutional perspective on performance measurement and management in the 'new public sector'. *Management accounting research*, 11(3), 281-306.
- Bucci, M. P. D. (2006a). *Direito Administrativo e Políticas Públicas*. São Paulo: Saraiva.
- Bucci, M. P. D. (2006b). O conceito de política pública em direito. *Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico*. São Paulo: Saraiva, 1-49.
- Bugarin, P. S. (1998). Reflexões sobre o princípio constitucional da economicidade e o papel do TCU. *Revista do Tribunal de Contas da União*, (78).



- Cabral, S., Reis, P. R. D. C., & Sampaio, A. D. H. (2015). Determinantes da participação e sucesso das micro e pequenas empresas em compras públicas: uma análise empírica. *Revista de Administração (São Paulo)*, 50(4), 477-491.
- Carvalho Filho, J. D. S. (2013). *Manual de Direito Administrativo*. São Paulo: Atlas.
- Castro, J. K. (2012). Licitações Sustentáveis: Um estudo nas Instituições Federais de Ensino Superior (IFES) da região sul do Brasil. *Revista Metropolitana de Sustentabilidade (RMS)*, São Paulo, v. 4.
- Cavalluzzo, K. S. & Ittner, C. D. (2004). Implementing performance measurement innovations: evidence from government. *Accounting, Organizations & Society* 29:243-267.
- Comissão Européia (2015). *Contratação Pública - Guia prático para profissionais sobre a prevenção dos erros mais comuns em projetos financiados pelos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento*. Bruxelas. Recuperado de: <[http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docgener/informat/2014/guidance\\_public\\_proc\\_pt.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/informat/2014/guidance_public_proc_pt.pdf)>. Acesso em 25 de outubro de 2017.
- Constituição da República Federativa do Brasil de 1988* (1988). Brasília, DF. Recuperado em 10 abril, 2018, de [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm).
- Decreto n. 8.538, de 6 de outubro de 2015* (2015). Regulamenta o tratamento favorecido, diferenciado e simplificado para as microempresas, empresas de pequeno porte, agricultores familiares, produtores rurais pessoa física, microempreendedores individuais e sociedades cooperativas de consumo nas contratações públicas de bens, serviços e obras no âmbito da administração pública federal. Brasília, DF. Recuperado em 15 março, 2018, de [http://www.planalto.gov.br/CCIVIL\\_03/\\_Ato2015-2018/2015/Decreto/D8538.htm](http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/_Ato2015-2018/2015/Decreto/D8538.htm).
- Decreto n. 9.507, de 21 de setembro de 2018* (2018). Dispõe sobre a execução indireta, mediante contratação, de serviços da administração pública federal direta, autárquica e fundacional e das empresas públicas e das sociedades de economia mista controladas pela União. Brasília, DF. Recuperado em 20 setembro, 2018, de [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2018/Decreto/D9507.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2018/Decreto/D9507.htm).
- Decreto n. 1.094, de 23 de março de 1994* (1994). Dispõe sobre o Sistema de Serviços Gerais (SISG) dos órgãos civis da Administração Federal direta, das autarquias federais e fundações públicas, e dá outras providências. Brasília, DF. Recuperado em 15 março, 2018, de [http://www.planalto.gov.br/CCIVIL\\_03/\\_Ato2015-2018/2015/Decreto/D8538.htm](http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/_Ato2015-2018/2015/Decreto/D8538.htm).
- Decreto n. 7.746, de 5 de junho de 2012* (2012). Regulamenta o art. 3º da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, para estabelecer critérios e práticas para a promoção do desenvolvimento nacional sustentável nas contratações realizadas pela administração



pública federal direta, autárquica e fundacional e pelas empresas estatais dependentes, e institui a Comissão Interministerial de Sustentabilidade na Administração Pública - CISAP. Brasília, DF. Recuperado em 17 de março, 2018, de [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2012/Decreto/D7746.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Decreto/D7746.htm).

*Decreto n. 6.204, de 5 de setembro de 2007* (2007). Regulamenta o tratamento favorecido, diferenciado e simplificado para as microempresas e empresas de pequeno porte nas contratações públicas de bens, serviços e obras, no âmbito da administração pública federal. Brasília, DF. Recuperado em 02 de setembro, 2018, de [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/Antigos/D1094.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/Antigos/D1094.htm).

*Decreto n. 9.035, de 20 de abril de 2017* (2017). Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, remaneja cargos em comissão, substitui cargos em comissão do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores - DAS por Funções Comissionadas do Poder Executivo - FCPE e transforma cargos em comissão. Brasília, DF. Recuperado em 03 de junho, 2018, de [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/decreto/D9035.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/D9035.htm).

*Decreto n. 9.412, de 18 de junho de 2018* (2018). Atualiza os valores das modalidades de licitação de que trata o art. 23 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Brasília, DF. Recuperado em 10 de julho, 2018, de [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2018/Decreto/D9412.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2018/Decreto/D9412.htm).

*Decreto n. 7.892, de 23 de janeiro de 2013* (2013). Regulamenta o Sistema de Registro de Preços previsto no art. 15 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Brasília, DF. Recuperado em 5 de agosto, 2018, de [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2013/decreto/d7892.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/decreto/d7892.htm).

*Decreto n. 8.889, de 26 de outubro de 2016* (2016). Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança da Casa Civil da Presidência da República, remaneja cargos em comissão e funções de confiança e substitui cargos em comissão do Grupo Direção e Assessoramento Superiores - DAS por Funções Comissionadas do Poder Executivo – FCPE. Brasília, DF. Recuperado em 03 de junho, 2018, de [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2016/Decreto/D8889.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2016/Decreto/D8889.htm).

*Decreto n. 9.450, de 24 de julho de 2018* (2018). Institui a Política Nacional de Trabalho no âmbito do Sistema Prisional, voltada à ampliação e qualificação da oferta de vagas de trabalho, ao empreendedorismo e à formação profissional das pessoas presas e egressas do sistema prisional, e regulamenta o § 5º do art. 40 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, que regulamenta o disposto no inciso XXI do caput do art. 37 da Constituição e institui normas para licitações e contratos da administração pública firmados pelo Poder Executivo federal. Brasília, DF. Recuperado em 29 de julho, 2018, de [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2016/Decreto/D8889.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2016/Decreto/D8889.htm).





- Di Pietro, M. S. Z. (2012). *Direito Administrativo*. 25.ed. São Paulo: Atlas.
- Dias, L. N. D. S., Matias-Pereira, J., Farias, M. R. S., & Pamplona, V. M. S. (2013). Fatores associados ao desperdício de recursos da saúde repassados pela união aos municípios auditados pela Controladoria Geral da União.
- Dooren, W. V., Bouckaert, G., & Halligan, J. (2015). *Performance management in the public sector*. Routledge.
- Dye, T. D. (1984). *Understanding Public Policy*. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice Hall.
- Edler, J. (2009). Demand Policies for Innovation in EU CEE Countries. *Manchester Business School Working Paper*, Number 579.
- Edquist, C., & Zabala-Iturriagoitia, J. M. (2012). Public Procurement for Innovation as mission-oriented innovation policy. *Research policy*, 41(10), 1757-1769.
- El-Maamiry, A. A., & Abid Ghauri, M. (2013). Measuring information quality: Concerns on the use of Bibliometric studies. *International Journal of Information Dissemination & Technology*, 3(4).
- Ensslin, L., Ensslin, S. R., Rocha, S., Marafon, A. D., & Medaglia, T. A. (2013). Modelo multicritério de apoio à decisão construtivista no processo de avaliação de fornecedores. *Production*, 23(2), 402-421.
- Ensslin, S. R., Ensslin, L., Nishiyama, M. A., & Chaves, L. C. (2014). Compras governamentais sob a ótica da avaliação de desempenho: um mapeamento do tema conforme as delimitações postas pelos pesquisadores. *Gestão & Regionalidade*, 30(90), 32-49.
- Faria, E. R., Ferreira, M. A. M., Santos, L. M., & Silveira, S. D. F. R. (2010). Fatores determinantes na variação dos preços dos produtos contratados por pregão eletrônico. *Revista de Administração Pública-RAP*, 44(6).
- Faria, E. R., Ferreira, M. A. M., & Gonçalves, M. A. (2013). Avaliação dos riscos do pregão eletrônico: uma abordagem pela teoria da nova economia institucional. *Revista de Ciências da Administração*, 15(37).
- Ferreira, V. R. S.; Najberg, E.; Ferreira, C. B.; Barbosa, N. B.; Corges, C. (2014). Inovação em serviços de saúde no Brasil: análise dos casos premiados no Concurso de Inovação na Administração Pública Federal. *Revista de Administração Pública-RAP*, 48(5).
- Flick, U. (2004). *Uma introdução à pesquisa qualitativa*. 2.ed. Porto Alegre: Bookman.
- Flynn, A., & Davis, P. (2014). Theory in public procurement research. *Journal of Public Procurement*, 14(2), 139-180.



- Fraser, Campbell, and Anna Zarkada-Fraser. 2003. Investigating the effectiveness of managers through an analysis of stakeholder perceptions. *Journal of Management Development* 22 (9):762-783.
- Fonseca, I. C. M. (2009). *Direito da contratação pública*. Coimbra: Almedina.
- Fontanella, B. J. B., Ricas, J., & Turato, E. R. (2008). Amostragem por saturação em pesquisas qualitativas em saúde: contribuições teóricas. *Cadernos de saúde pública*.
- Freitas, M., & Maldonado, J. M. S. V. (2013). O pregão eletrônico e as contratações de serviços contínuos. *Revista de Administração Pública-RAP*, 47(5).
- Gadrey, J. (2001). Emprego, produtividade e avaliação do desempenho dos serviços. *Relação de serviço: produção e avaliação*, 23-65.
- Georghiou, L., Edler, J., Uyarra, E., & Yeow, J. (2014). Policy instruments for public procurement of innovation: Choice, design and assessment. *Technological Forecasting and Social Change*, 86, 1-12.
- Gibbs, G. (2009). *Análise de dados qualitativos: coleção pesquisa qualitativa*. Bookman Editora.
- Gomes, R. C. (1997). Análise do desempenho de organizações públicas. *Anais do Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração*, Rio das Pedras, RJ, Brasil, 21.
- Gomes, R. C., Leal, A. C. S., & Assis, V. A. (2013). Indicadores para Avaliar o Desempenho de Prefeituras Municipais. *Tecnologias de Administração e Contabilidade* 3 (1):1-15.
- Gomes, A. O., & Guimarães, T. A. (2013). Desempenho no Judiciário. Conceituação, estado da arte e agenda de pesquisa. *Revista de Administração Pública-RAP*, 47(2).
- Gonçalves, A. (2006). Políticas públicas e a ciência política. *Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico*. São Paulo: Saraiva, 75-96.
- Gil, A. C. (1994). *Como elaborar projetos de pesquisas*. São Paulo: Atlas.
- Herrmann, I. (1999). Licitações públicas no Brasil: explorando o conceito de ineficiência por desenho. *Revista de Administração*, 2(34), 29-38.
- Hood, C., & Jackson, M. W. (1991). *Administrative argument* (Vol. 5). Aldershot: Dartmouth.
- Howlett, M., Ramesh, M., & perl, A. (2013). *Política pública: seus ciclos e subsistemas – uma abordagem integral*. São Paulo: Campus.
- Instrução Normativa n. 5, de 26 de maio de 2017* (2017). Dispõe sobre as regras e diretrizes do procedimento de contratação de serviços sob o regime de execução indireta no



âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional. Secretaria de Gestão do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Brasília, DF. Recuperado em 7 de maio, 2018, de <https://www.comprasgovernamentais.gov.br/index.php/legislacao/instrucoes-normativas/760-instrucao-normativa-n-05-de-25-de-maio-de-2017>.

*Instrução Normativa n. 1, de 29 de março de 2018* (2018). Dispõe sobre o Sistema de Planejamento e Gerenciamento de Contratações e sobre a elaboração do Plano Anual de Contratações de bens, serviços, obras e soluções de tecnologia da informação e comunicações no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional. Secretaria de Gestão do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Brasília, DF. Recuperado em 2 de setembro, 2018, de <https://www.comprasgovernamentais.gov.br/index.php/legislacao/instrucoes-normativas/861-pgc-in>.

*Instrução Normativa n. 2, de 30 de abril de 2008* (2008). Dispõe sobre regras e diretrizes para a contratação de serviços, continuados ou não. Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Brasília, DF. Recuperado em 7 de maio, 2018, de <https://www.comprasgovernamentais.gov.br/index.php/legislacao/instrucoes-normativas/417-instrucao-normativa-n-02-de-30-de-abril-de-2008>.

*Instrução Normativa n. 4, de 11 de setembro de 2014* (2014). Dispõe sobre o processo de contratação de Soluções de Tecnologia da Informação pelos órgãos integrantes do Sistema de Administração dos Recursos de Tecnologia da Informação - SISF do Poder Executivo Federal. Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Brasília, DF. Recuperado em 8 de maio, 2018, de <https://www.governodigital.gov.br/documentos-e-arquivos/legislacao/1%20-%20IN%204%20%2011-9-14.pdf>.

Ittner, Christopher D., and David F. Larcker (1998). Innovations in Performance Measurement: Trends and Research Implications. *Journal of Management Accounting Research* 10:205-238.

Jorge, M. J., Avellar, C. M., de Melo, L. C., Pigatto, J. A. M., & Batista, D. L. (2010). Indicadores de Efetividade em custo de atividades-meio no modelo de gestão para resultados: a experiência do Ipec/Fiocruz. *Revista de Educação e Pesquisa em Contabilidade (REPeC)*, 4(2), 1-22.

Justen Filho, M., & Jordão, E. F. (2011). A contratação administrativa destinada ao fomento de atividades privadas de interesse coletivo. *Revista Brasileira de Direito Público – RBDP*, 9(34), 47-71.

Justen Filho, M. (2012). *Comentários à lei de licitações e contratos administrativos*. São Paulo: Dialética.



Lahera, E. (2006). Política y políticas públicas. Coletanea de políticas públicas – volume 1. Brasília: ENAP.

Laswell, H. D. (1950). Politics: Who gets what, when, how. New York: P. Smith.

Leão, A.L.M.S.; Mello, S.C.B.; Vieira, R.S.G. (2009). O papel da teoria no método de pesquisa em administração. Organizações em Contexto, a. 5, n.10, 1-16.

*Lei Complementar n. 123, de 14 de dezembro de 2006* (2006). Institui o Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte; altera dispositivos das Leis no 8.212 e 8.213, ambas de 24 de julho de 1991, da Consolidação das Leis do Trabalho - CLT, aprovada pelo Decreto-Lei no 5.452, de 1o de maio de 1943, da Lei no 10.189, de 14 de fevereiro de 2001, da Lei Complementar no 63, de 11 de janeiro de 1990; e revoga as Leis no 9.317, de 5 de dezembro de 1996, e 9.841, de 5 de outubro de 1999. Brasília, DF. Recuperado em 11 fevereiro, 2018, de [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/LCP/Lcp123.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LCP/Lcp123.htm).

*Lei n. 11.784, de 22 de setembro de 2008* (2008). Dispõe sobre a reestruturação do Plano Geral de Cargos do Poder Executivo – PGPE, de que trata a Lei nº 11.357, de 19 de outubro de 2006, [...]. Brasília, DF. Recuperado em 16 julho, 2018, de [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Ato2007-2010/2008/Lei/L1178.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Ato2007-2010/2008/Lei/L1178.htm).

*Lei n. 10.520, de 17 de julho de 2002* (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. Brasília, DF. Recuperado em 12 de agosto, 2018, de [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/2002/L10520.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/2002/L10520.htm).

*Lei n. 12.462, de 4 de agosto de 2011* (2011). Institui o Regime Diferenciado de Contratações Públicas - RDC; [...]. Brasília, DF. Recuperado em 12 de março, 2018, de [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2011/Lei/L12462.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Lei/L12462.htm).

*Lei n. 8.666, de 21 de junho de 1993* (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. Recuperado em 10 janeiro, 2018, de [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L8666cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8666cons.htm).

*Lei n. 13.243, de 11 de janeiro de 2016* (2016). Dispõe sobre estímulos ao desenvolvimento científico, à pesquisa, à capacitação científica e tecnológica e à inovação e altera a Lei no 10.973, de 2 de dezembro de 2004, a Lei no 6.815, de 19 de agosto de 1980, a Lei no 8.666, de 21 de junho de 1993, a Lei no 12.462, de 4 de agosto de 2011, a Lei no 8.745, de 9 de dezembro de 1993, a Lei no 8.958, de 20 de dezembro de 1994, a Lei no 8.010, de 29 de março de 1990, a Lei no 8.032, de 12 de abril de 1990, e a Lei no 12.772, de 28 de dezembro de 2012, nos termos da Emenda Constitucional no 85, de 26 de fevereiro de 2015. Brasília, DF. Recuperado em 20 de maio, 2018, de [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2016/Lei/L13243.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2016/Lei/L13243.htm).



- Lima, D. H., & de Vargas, E. R. (2012). Estudos internacionais sobre inovação no setor público: como a teoria da inovação em serviços pode contribuir?. *Revista de Administração Pública*, 46(2), 385-401.
- Lopes, R. G., & Moura, L. (2015). Responsabilidade Socioambiental: Uma Análise do Projeto “Campus Verde-Gestão Ambiental do IFRN”. *HOLOS*, 3.
- Lynn, L. E., & Gould, S. G. (1980). *Designing public policy: a casebook on the role of policy analysis*. Santa Monica, EUA: Goodyear Publishing Company.
- Medeiros, F. S. B., Santos, S. X. D., Denardim, S., & Abbade, E. B. (2014). A qualidade dos produtos e serviços em licitações do tipo menor preço: um estudo em uma câmara de vereadores do Rio Grande do Sul. *Revista de Gestão*, 21(4), 469-486.
- Mendonça, R. A. M. (2012). *Compras Públicas Sustentáveis: o processo de implantação no Estado de Minas Gerais*. Dissertação de mestrado. Escola de Governo Paulo Neves de Carvalho. Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte.
- Mendonça, R. A. M., Cruz, M. V. G., Teodósio, A. D. S. S., & Raso, L. S. P. (2017). Institucionalização de Compras Públicas Sustentáveis: Uma Análise da Experiência do Governo de Minas Gerais. *REAd. Revista Eletrônica de Administração*, 23(3), 62-91.
- Mimba, Ni Putu S.H., G. Jan van Helden, and Sandra Tillema (2007). Public sector performance measurement in developing countries: A literature review and research agenda. *Journal of Accounting & Organizational Change* 3 (3):192-208.
- Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União (2018). *Guia referencial para medição de desempenho e Manual para construção de indicadores*. Recuperado em 03 de setembro de 2018, de <http://www.cgu.gov.br/noticias/2017/07/cgu-divulga-estudo-sobre-eficiencia-dos-pregoes-realizados-pelo-governo-federal/nota-tecnica-no-1-081-2017-cgplag-dg-sfc-1.pdf>.
- Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (2004). *A participação das Pequenas e Microempresas nas Compras Governamentais*. Brasília, DF, Departamento de Logística e Serviços Gerais, Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação.
- Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão (2010). *Guia referencial para medição de desempenho e Manual para construção de indicadores*. Recuperado em 02 de novembro de 2017, de [http://www.gespublica.gov.br/sites/default/files/documentos/guia\\_indicadores\\_jun2010.pdf](http://www.gespublica.gov.br/sites/default/files/documentos/guia_indicadores_jun2010.pdf).
- Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Compras governamentais. Painel de Compras do Governo (2018a). Recuperado em 8 de agosto de 2018, de <http://paineldecompras.planejamento.gov.br/QvAJXZfc/opedoc.htm?document=PaineldeCompras.qvw&host=QVS@17-0112-b-ias04&anonymous=true>.



- Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Compras governamentais. Painel de Compras do Governo (2018b). Recuperado em 29 de agosto de 2018, de <http://paineldecompras.planejamento.gov.br/QvAJAXZfc/opensoc.htm?document=paineldecompras.qvw&lang=en-US&host=QVS%40srvbsaiasprd04&anonymous=true>.
- Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Compras governamentais. Painel de Compras do Governo (2018c). Recuperado em 29 de agosto de 2018, de <http://paineldecompras.planejamento.gov.br/QvAJAXZfc/opensoc.htm?document=paineldecompras.qvw&lang=en-US&host=QVS%40srvbsaiasprd04&anonymous=true>.
- Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Compras governamentais. SISG (2018d). Recuperado em 17 de agosto de 2018, de <https://www.comprasgovernamentais.gov.br/index.php/sisg>.
- Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (2018e). *Manual do Painel de Preços*. Recuperado em 04 de setembro de 2018, de <http://paineldeprecos.planejamento.gov.br/storage/26aef97365b8eb36c361c4b104c44bb8.pdf>.
- Modell, S. (2004). Performance Measurement Myths in the Public Sector: a research note. *Financial Accountability & Management* 20 (1):39-55.
- Moreira, M. F. (2009). *Quando o governo é o mercado: compras governamentais e inovação em serviços de software*. Dissertação de mestrado. Programa de Pós-Graduação em Administração – PPGA. Universidade de Brasília, Brasília.
- Moreira, M. F., & de Vargas, E. R. (2012a). Compras para a inovação: casos de inovações induzidas por clientes públicos. *RAM. Revista de Administração Mackenzie*, 13(5).
- Moreira, M. F., & de Vargas, E. R. (2012b). Quando o Governo é o mercado: compras governamentais e inovação em serviços de software. *RAI Revista de Administração e Inovação*, 9(2), 175-197.
- Moreira Neto, D. D. F. (2008). *Quatro paradigmas do direito administrativo pós-moderno: legitimidade, finalidade, eficiência, resultados*. Editora Fórum.
- Nishiyama, M. A., Lima, M. V. A., Ensslin, L., & Chaves, L. (2017). Modelo multicritério para avaliação de desempenho: um estudo de caso para gestão de compras no setor público. *Revista de Ciências da Administração*, 19(47).
- OCDE, Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (2016). *Metodología para la evaluación de los sistemas de compras públicas – MAPS*. Recuperado em 03 de setembro de 2018 de [https://www.oecd.org/gov/public-procurement/ES\\_MAPS\\_Draft\\_consultation.pdf](https://www.oecd.org/gov/public-procurement/ES_MAPS_Draft_consultation.pdf).





- Oliveira, M. F., da Silva, J. F., & da Motta, L. F. J. (2012). A vantagem competitiva das nações e a vantagem competitiva das empresas: o que importa na localização?. *Revista de Administração Pública*, 46(3), 701-720.
- Oliveira, B. C. S., & Luzio dos Santos, L. M. (2015). Compras públicas como política para o desenvolvimento sustentável. *Revista de Administração Pública-RAP*, 49(1).
- Osborne, D., & Gaebler, T. (1992). *Reinventing government: How the entrepreneurial spirit is transforming government*. Reading Mass. Adison Wesley Public Comp.
- Osborne, S. P. (2006). The new public governance. *Public Management Review*, 377-387.
- Osborne, S. P. (2010). Public governance and public services delivery: A research agenda for the future'. *The new public governance*, 413-428.
- Peters, B. G. (1986). *American Public Policy*. Chatham, N.J.: Chatham House.
- Portaria n. 165, de 18 de junho de 2018* (2018). Institui a Rede Nacional de Compras Públicas, de natureza colaborativa, no âmbito da União, Estado, Distrito Federal e Municípios. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Brasília, DF. Recuperado em 02 de setembro, 2018, de <https://www.comprasgovernamentais.gov.br/index.php/legislacao/portarias/954-portaria-165-2018>.
- Portaria n. 34, de 2 de agosto de 2017* (2017). Cria a Comissão Temática Permanente de Modelos de Licitações e Contratos Administrativos no âmbito da Consultoria-Geral da União (CGU/AGU); e altera a Portaria nº 5/CGU/AGU, de 9 de fevereiro de 2017, que dispõe sobre a organização e o funcionamento de Comissões Temáticas Permanentes e Temporárias no âmbito da CGU/AGU e dá outras providências. Consultoria-Geral da União. Recuperado em 03 de setembro, 2018, de [http://www.agu.gov.br/page/content/detail/id\\_conteudo/270265](http://www.agu.gov.br/page/content/detail/id_conteudo/270265).
- Portaria n. 34, de 2 de agosto de 2017* (2017). Dispõe sobre a organização e o funcionamento de Comissões Temáticas Permanentes e Temporárias no âmbito da Consultoria-Geral da União (CGU/AGU) e dá outras providências. Consultoria-Geral da União. Recuperado em 03 de setembro, 2018, de [file:///C:/Users/Lenovo/Downloads/portaria\\_cgu\\_n\\_005-2017\\_-\\_organizacao\\_e\\_funcionamento\\_comissoes\\_tematicas.pdf](file:///C:/Users/Lenovo/Downloads/portaria_cgu_n_005-2017_-_organizacao_e_funcionamento_comissoes_tematicas.pdf).
- Portaria n. 150, de 4 de maio de 2016* (2016). Institui o Programa de Integridade e o Comitê de Gestão Estratégica do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Recuperado em 18 de agosto, 2018, de <http://www.planejamento.gov.br/assuntos/gestao/control-interno/mp-instituiu-por-meio-da-portaria-no-150-16-seu-programa-de-integridade>.
- Projeto de Lei n. 6.814, de 2017* (2017). Institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e revoga a Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, a Lei nº





10.520, de 17 de junho de 2002, e dispositivos da Lei nº 12.462, de 4 de agosto de 2011. Brasília, DF. Recuperado em 4 de agosto, 2018, de <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2122766>

- Raso, L. M. R. S., Araújo, A. L. G. D., & Rodrigues, M. I. A. (2013). Compras públicas sustentáveis. *Contratações Públicas: estudos em homenagem ao Professor Carlos Pinto Coelho Motta. Belo Horizonte: Fórum*, 317-325.
- Rauen, A. T. Organizador. *Políticas de inovação pelo lado da demanda no Brasil*. 2017.
- Ribeiro, C. G., & Inácio Júnior, E. (2014). Mensurando o mercado de compras governamentais brasileiro. *Cadernos de Finanças Públicas*, (14).
- Santos, P. S. A., Fank, O. L., & Varela, P. S. (2012). Determinantes do nível dos estoques públicos: mensuração nas capitais dos estados da região sul do Brasil. *Revista Eletrônica de Estratégia & Negócios*, 5(2), 28-55.
- Saravia, E. (2006). Introdução à teoria da política pública In: Saravia, E.; Ferrarezi, E. *Políticas Públicas: coletânea, 1*. Brasília: ENAP.
- Schooner, S. L., Gordon, D. I., & Clark, J. L. (2008). Public Procurement Systems: Unpacking Stakeholder Aspirations and Expectations. *GWU Law School Public Law Research Paper*.
- Sebrae, S. B. D. A. À. (2014). A Evolução das Microempresas e Empresas de Pequeno Porte de 2009 a 2012. *SEBRAE: Brasília*.
- Secchi, L. (2010). *Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos*. São Paulo: Cengage Learning.
- Soares, R. P. (2005). Compras governamentais: características das firmas industriais e participação das que inovam. *NEGRI, JA; SALERNO, MS Inovações, padrões tecnológicos e desempenho das firmas industriais brasileiras*. Brasília: Ipea.
- Souza, C. (2006). Políticas Públicas: uma revisão da literatura. *Revista Sociologias*, ano 8, n.16, 20-45.
- Souza, W. K. A. (2014). *A utilização do poder de compra governamental: uma análise da política de compras sustentáveis de Minas Gerais*. Dissertação de mestrado. Escola de Governo Paulo Neves de Carvalho. Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte.
- Squeff, F. D. H. S. (2014). O poder de compras governamental como instrumento de desenvolvimento tecnológico: análise do caso brasileiro. *Texto para discussão, 1922*. Brasília: Ipea.
- Tribunal de Contas da União (2014). *Informativo de Licitações e Contratos nº 192, de abril de 2014*. Recuperado em 12 de setembro de 2018 de



<https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8182A14DB4AFB3014DBADC2F0418F7&inline=1>.

- Tribunal de Contas da União (2015). *Relatório de Levantamento TC 025.068/2013-0. Acórdão nº 2622/2015 – TCU – Plenário*. Recuperado em 02 de outubro de 2018 de <https://contas.tcu.gov.br/pesquisaJurisprudencia/#/detalhamento/11/%252aNUMACORDAO%253A2622%2520ANOACORDAO%253A2015/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/false/1/false>.
- Thiel, S., & Leeuw, F. L. (2002). The performance paradox in the public sector. *Public Performance & Management Review*, 25(3), 267-281.
- Thoenig, J. C. (2000). Evaluation as usable knowledge for public management reforms. *Evaluation*, 6(2), 217-229.
- Tridapalli, J. P., Fernandes, E., & Machado, W. V. (2011). Gestão da cadeia de suprimento do setor público: uma alternativa para controle de gastos correntes no Brasil. *Revista de Administração Pública-RAP*, 45(2).
- Vaz, J. C., & Lotta, G. S. (2011). A contribuição da logística integrada às decisões de gestão das políticas públicas no Brasil. *Revista de Administração Pública - RAP*, 45(1).
- Viana, A. L. (1996). Abordagens metodológicas em políticas públicas. *Revista de administração pública*, 30(2), 5-43.
- Zupic, I., & Cater, T. (2015). Bibliometric methods in management and organization. *Organizational Research Methods*, 18(3), 429-472.



## APÊNDICES

### APÊNDICE A – ROTEIRO DE ENTREVISTAS PARA OS NÍVEIS ESTRATÉGICO E TÁTICO

#### Parte 1 – Identificação do entrevistado, informações sobre seu cargo na instituição e experiência na área de compras públicas.

- 1) Nome do entrevistado.
- 2) Formação acadêmica.
- 3) Cargo ocupado no setor público.
- 4) Tempo de atuação no setor público e na área de compras governamentais.

#### Parte 2 – Identificação do entrevistado com a política pública de contratações do Simples Nacional.

- 1) Tem conhecimento da proposta e dos objetivos da política pública de contratações diferenciadas com MPEs em âmbito federal?
- 2) Considera que esta política incentiva o desenvolvimento econômico e produtivo do segmento? Em que medida?
- 3) Considera que esta política pública gera efeitos práticos (ou interfere) no desempenho das próprias compras realizadas em seu contexto? Em que medida?
- 4) Há alguma diferenciação, em termos de economicidade, qualidade dos produtos e dos fornecedores e etc., entre as compras realizadas com e sem MPEs?
- 5) O direcionamento de compras para MPEs vale a pena para a Administração Pública?

#### Parte 3 – Identificação do entrevistado com a temática do desempenho de compras governamentais.

- 1) Os órgãos federais avaliam o desempenho das compras públicas? Se sim, quais órgãos e como? Isso é benéfico?
- 2) Considera que a Administração federal está pensando na temática da medição do desempenho das compras realizadas com MPEs? Se sim, qual(is) critérios são utilizados para essa avaliação? Se não, qual(is) critérios deveriam ser utilizados?
- 3) O que você considera uma compra pública bem sucedida (ou de alto desempenho)? Como seria realizada uma compra ideal?
- 4) Os órgãos públicos aprendem com as próprias experiências de contratações anteriores? E com as de outros órgãos?

#### Parte 4 – Dimensões e variáveis associadas à medição do desempenho de compras governamentais.

- 1) **Eficiência** - A Administração federal avalia a eficiência das compras realizadas com MPEs? Se sim, qual(is) variável(is) são utilizada(s)? Se não, como seria avaliada essa dimensão?



- 2) **Economia, Economicidade e Best Value** - A Administração federal avalia a economia, a economicidade e *obestvalued* das compras realizadas com MPEs? Se sim, qual(is) variável(is) são utilizada(s)? Se não, como seria avaliada essa dimensão?
- 3) **Eficácia** - A Administração federal avalia a eficácia das compras realizadas com MPEs? Se sim, qual(is) variável(is) são utilizada(s)? Se não, como seria avaliada essa dimensão?
- 4) **Efetividade** - A Administração federal avalia a efetividade das compras realizadas com MPEs? Se sim, qual(is) variável(is) são utilizada(s)? Se não, como seria avaliada essa dimensão?
- 5) **Impacto do uso do poder de compra governamental** - A Administração federal avalia o impacto do uso do poder de compra governamental das aquisições realizadas com MPEs? Se sim, qual(is) variável(is) são utilizada(s)? Se não, como seria avaliada essa dimensão?
- 6) **Satisfação do usuário final** - A Administração federal avalia a satisfação do usuário final das compras realizadas com MPEs? Se sim, qual(is) variável(is) são utilizada(s)? Se não, como seria avaliada essa dimensão?
- 7) **Conformidade dos processos administrativos** - A Administração federal avalia a conformidade dos processos administrativos das compras realizadas com MPEs? Se sim, qual(is) variável(is) são utilizada(s)? Se não, como seria avaliada essa dimensão?
- 8) **Gestão logística das contratações públicas** - A Administração federal avalia a gestão logística das contratações realizadas com MPEs? Se sim, qual(is) variável(is) são utilizada(s)? Se não, como seria avaliada essa dimensão?
- 9) **Interesses dos stakeholders** – 9.1) Pessoas externas aos órgãos públicos que participam dos processos de compras (por ex., fornecedores e auditores do TCU) influenciam na forma de avaliação e no próprio desempenho das compras realizadas com MPEs? Se sim, em que medida? 9.2) Unidades internas aos órgãos públicos (por ex., consultoria jurídica, setor financeiro e gabinete ministerial) direcionam a forma de avaliação e o próprio desempenho das compras realizadas com MPEs? Se sim, em que medida?

#### Parte 5 – Questões-síntese.

- 1) Para além das dimensões e das variáveis abordadas, você sugeria mais alguma? Há mais algum fator crítico que eu não te perguntei?
- 2) Você poderia me indicar mais alguém com experiência no tema tratado (“bola de neve”)?



## APÊNDICE B – ROTEIRO DE ENTREVISTAS PARA O NÍVEL OPERACIONAL

### Parte 1 – Identificação do entrevistado, informações sobre seu cargo na instituição e experiência na área de compras públicas.

- 1) Nome do entrevistado.
- 2) Formação acadêmica.
- 3) Cargo ocupado no setor público.
- 4) Tempo de atuação no setor público e na área de compras governamentais.

### Parte 2 – Identificação do entrevistado com a política pública de contratações do Simples Nacional.

- 1) Tem conhecimento da proposta e dos objetivos da política pública de contratações diferenciadas com MPEs em âmbito federal?
- 2) Considera que esta política incentiva o desenvolvimento econômico e produtivo do segmento? Em que medida?
- 3) Considera que esta política pública gera efeitos práticos (ou interfere) no desempenho das próprias compras realizadas em seu contexto? Em que medida?
- 4) Há alguma diferenciação, em termos de economicidade, qualidade dos produtos e dos fornecedores e etc., entre as compras realizadas com e sem MPEs?
- 5) O direcionamento de compras para MPEs vale a pena para a Administração Pública?

### Parte 3 – Identificação do entrevistado com a temática do desempenho de compras governamentais.

- 1) Em seu órgão, vocês avaliam o desempenho do desempenho das compras governamentais? Se sim, como? Se não, como isso poderia ser feito?
- 2) Tem conhecimento de outros órgãos que façam isso? Se sim, como?
- 3) Vocês avaliam o desempenho de suas aquisições com MPEs? Se sim, qual(is) critérios são utilizados? Se não, qual(is) critérios deveriam ser utilizados? Isso é benéfico?
- 4) que você considera uma compra pública bem sucedida (ou de alto desempenho)? Como seria realizada uma compra ideal?
- 5) Seu órgão aprende com as próprias experiências de contratações anteriores? E com as de outros órgãos?

### Parte 4 – Dimensões e variáveis associadas à medição do desempenho de compras governamentais.

- 1) **Eficiência** - Vocês avaliam a eficiência das compras realizadas com MPEs por seu órgão? Se sim, qual(is) variável(is) são utilizada(s)? Se não, como seria avaliada essa dimensão?
- 2) **Economia, Economicidade e Best Value** - Vocês avaliam a economia, a economicidade e o *best value* das compras realizadas com MPEs por seu órgão? Se sim, qual(is) variável(is) são utilizada(s)? Se não, como seria avaliada essa dimensão?



- 3) **Eficácia** - Vocês avaliam a eficácia das compras realizadas com MPEs por seu órgão? Se sim, qual(is) variável(is) são utilizada(s)? Se não, como seria avaliada essa dimensão?
- 4) **Efetividade** - Vocês avaliam a efetividade das compras realizadas com MPEs por seu órgão? Se sim, qual(is) variável(is) são utilizada(s)? Se não, como seria avaliada essa dimensão?
- 5) **Impacto do uso do poder de compra governamental** - Vocês avaliam o impacto do uso do poder de compra governamental das aquisições realizadas com MPEs por seu órgão? Se sim, qual(is) variável(is) são utilizada(s)? Se não, como seria avaliada essa dimensão?
- 6) **Satisfação do usuário final** - Vocês avaliam a satisfação do usuário final das compras realizadas com MPEs por seu órgão? Se sim, qual(is) variável(is) são utilizada(s)? Se não, como seria avaliada essa dimensão?
- 7) **Conformidade dos processos administrativos** - Vocês avaliam a conformidade dos processos administrativos das compras realizadas com MPEs por seu órgão? Se sim, qual(is) variável(is) são utilizada(s)? Se não, como seria avaliada essa dimensão?
- 8) **Gestão logística das contratações públicas** - Vocês avaliam a gestão logística das contratações realizadas com MPEs por seu órgão? Se sim, qual(is) variável(is) são utilizada(s)? Se não, como seria avaliada essa dimensão?
- 9) **Interesses dos stakeholders** – 9.1) Pessoas externas ao seu órgão que participam dos processos de compras (por ex., fornecedores e auditores do TCU) influenciam na forma de avaliação e no próprio desempenho das compras realizadas com MPEs? Se sim, em que medida? 9.2) Unidades internas ao seu órgão (por ex., consultoria jurídica, setor financeiro e gabinete ministerial) direcionam a forma de avaliação e o próprio desempenho das compras realizadas com MPEs? Se sim, em que medida?

### Parte 5 – Questões-síntese.

- 1) Para além das dimensões e das variáveis abordadas, você sugeria mais alguma? Há mais algum fator crítico que eu não te perguntei?
- 2) Você poderia me indicar mais alguém com experiência no tema tratado (“bola de neve”)?