



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

RELATÓRIO GERENCIAL

Elvira Carolina Moreira de Rezende

BRASÍLIA - DF

2018



Apresentação

Trata-se de Relatório Gerencial/Técnico da dissertação “Da Política Pública à Performance: Mapeamento do Desempenho de Compras Governamentais no Simples Nacional”, apresentada como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Administração Pública, 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).

O curso de Mestrado Profissional em Administração Pública (MPA) foi promovido pela Escola da Advocacia-Geral da União (EAGU), em parceria com a UnB, no período de março de 2017 a dezembro de 2018, em Brasília/DF.

Informa-se que a dissertação foi defendida em 17 de dezembro de 2018, no prédio da FACE/UnB, tendo sido aprovado pela Comissão Examinadora, composta pelos seguintes Professores:

- Profa. Dra. Marina Figueiredo Moreira – Orientadora;
- Prof. Dr. Ricardo Corrêa Gomes - Membro Interno;
- Profa. Dra. Luciana Moraes Raso Sardinha Pinto - Membro Externo; e
- Prof. Dr. Adalmir de Oliveira Gomes – Suplente.

Feitos estes esclarecimentos, o presente relatório tem por objetivo apresentar aos gestores públicos federais responsáveis por atividades de contratação os principais resultados alcançados com a pesquisa, a fim de subsidiar iniciativas de desenvolvimento e de aplicação de ferramentas de mensuração do desempenho das compras empreendidas pela Administração Pública federal.



SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	04
1.1. Pergunta de pesquisa.....	06
1.2. Objetivo geral.....	06
1.3. Objetivos específicos.....	06
1.4. Justificativa e relevância.....	06
2. REFERENCIAL TEÓRICO.....	09
3. MÉTODOS.....	13
3.1. Tipo de pesquisa, abordagem e objeto de estudo.....	13
3.2. Caracterização dos participantes do estudo.....	13
3.3. Procedimentos de coleta e de análise de evidências.....	16
4. ANÁLISE DAS EVIDÊNCIAS.....	17
5. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES.....	25
REFERÊNCIAS.....	30



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, 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). 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.



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, para os fins desta pesquisa, 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 licitações 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.

Com o propósito de contribuir para a elucidação desta lacuna, ao longo do estudo, adotou-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, foi promovido 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, partiu-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 da Administração Pública federal.



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).

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).

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.

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 a análise bibliométrica e o estado da arte desenvolvidos, o presente estudo também foi justificado 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.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

Ao longo do referencial teórico da dissertação, foram apresentadas formulações teóricas sobre os fenômenos e os objetos associados ao construto “desempenho de compras governamentais”, no contexto de uso do poder de compra governamental como instrumento de política pública. Em um primeiro momento, procedeu-se à revisão da literatura que trata da definição, das finalidades e dos distintos usos das compras governamentais. Considerando a conjuntura do estudo, foi necessário averiguar, paralelamente, algumas considerações teóricas sobre as origens, os conceitos e a operacionalização das políticas públicas, assim como apresentar os aspectos normativos da política pública de contratações diferenciadas com MPEs do Simples Nacional.

Em seguida, passou-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.

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 da pesquisa, para posterior teste de suas manifestações empíricas perante especialistas do setor de compras federais, o que será apresentado na seção seguinte. No Quadro 1, são listadas 9 (nove) dimensões de performance e suas 32 (trinta e duas) variáveis associadas ao caso das compras governamentais, com a indicação dos conceitos que foram adotados ao longo da pesquisa e das referências bibliográficas que os respaldam.



Quadro 1. Dimensões, conceitos, variáveis operacionais originárias e referências teóricas para a medição do desempenho de compras governamentais

Dimensões	Conceitos	Variáveis operacionais originárias	Referências
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).	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).
Economia, Economicidade e Best Value	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).
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).	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).
Efetividade	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).		
Impacto do uso do poder de compra governamental	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).
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).	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);
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).	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).
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	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).
Interesses dos stakeholders	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, abordagem e objeto de estudo

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.

Em relação ao objeto de estudo, anota-se que 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 do 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, o modelo de compras públicas do Simples Nacional foi efetivamente instituído, na esfera federal, a partir do Decreto n. 6.204 (2007).

3.2. 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.

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 1 descreve os especialistas dos níveis A, B e C, com a especificação das unidades administrativas e da quantidade de participantes.



Tabela 1. Caracterização dos participantes das entrevistas

Nível	Unidade administrativa	Quantidade de entrevistados
Estratégico	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)	
Tático	Departamento de Normas e Sistemas de Logística (DELOG/SEGES/MP)	07
	Central de Compras (CENTRAL/SEGES/MP)	
Operacional	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	
Total		23

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

3.3. Procedimentos de coleta e de análise de evidências

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 o referencial teórico da 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. Para reforçar a validade empírica e a credibilidade dos resultados coletados, foi utilizada a técnica do fechamento amostral por saturação teórica. 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, a partir da técnica de amostragem em “bola de neve”.

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. 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.

Para a análise das evidências qualitativas coletadas por meio das entrevistas, empregou-se a análise de conteúdo. No escopo dessa técnica, estão inseridos procedimentos para sistematizar, categorizar e viabilizar a análise de comunicações pelo pesquisador (Bardin, 2011; Flick, 2004), 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.

4. ANÁLISE DAS EVIDÊNCIAS

As evidências coletadas foram analisadas em 3 (três) blocos temáticos: *a) bloco 1: política pública de contratações com MPEs: familiaridade e percepção dos especialistas*, por meio do qual levantou-se a familiaridade dos entrevistados com a política de contratações do Simples, bem como sua percepção quanto aos impactos dessa política pública para o segmento de MPEs e para o desempenho das próprias compras realizadas nesse escopo; *b) bloco 2: desempenho de compras governamentais: tratamento do tema pela Administração Pública federal*, cujo objetivo foi analisar o tratamento que atualmente é conferido pelos órgãos públicos federais ao construto em tela; e *c) bloco 3: dimensões e variáveis associadas à avaliação do construto: dialética entre as proposições teóricas e empíricas*, com a



finalidade de averiguar a aderência empírica das dimensões e das variáveis teóricas associadas à performance das compras governamentais com MPEs, bem como coletar possíveis dimensões e variáveis emergentes do campo para a sua avaliação.

A partir das análises desenvolvidas, procedeu-se à descrição constitutiva e operacional do “desempenho de compras governamentais”, considerando as premissas teóricas para a sua delimitação. Gadrey (2001), Brignall e Modell (2000), Schooner *et al.* (2008) e outros autores do referencial teórico 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 (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”. 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 três perfis de responsáveis pelas compras federais com MPEs.

Partindo das premissas teóricas acima e dos procedimentos metodológicos reportados, chegou-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 2:

	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 2. 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.	
			Variáveis emergentes: 4. Qualificação dos atores de compras públicas 5. Simplificação e otimização do fluxo processual das contratações 6. Quantidade de recursos e de questionamentos na licitação	
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)	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. 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).	



	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.	
			Variável emergente: 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.	
			Variáveis emergentes: 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.	
			Variáveis emergentes: 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.	



			Variáveis emergentes: 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.	
			Variáveis emergentes: 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.	
			Variáveis emergentes: 8. Capacidade de inovação em soluções de contratação 9. Capacitação e certificação dos compradores públicos	
Interesses dos stakeholders	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.	
			Variável emergente: 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, apresentou-se definição constitutiva e operacional para o construto “desempenho de compras governamentais”, no contexto das contratações federais realizadas com MPEs. Nesse escopo, 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

O presente 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 1 deste relatório.

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 pesquisa, 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 1). 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 2 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 da 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 2 deste relatório, 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**, promove-se as seguintes recomendações:

- a) desenvolvimento de indicadores de desempenho que possam servir 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 de contratações diferenciadas do Simples Nacional;
- b) nesse sentido, convém cogitar na criação de unidades administrativas dedicadas à avaliação da performance das contratações, de modo que a sua operacionalização, nos órgãos públicos federais, seja realizada por corpo técnico especializado e com disponibilidade para tanto;
- c) diante das evidências de ganhos de eficiência advindos da centralização de compras governamentais, revela-se favorável avançar nesse modelo, bem como no desenvolvimento de novas formas de contratação por disponibilidade; e
- d) por fim, na linha de considerações tecidas no nível tático das entrevistas, a respeito do potencial do intercâmbio de informações com o setor privado para a criação conjunta de soluções inovativas de contratação, recomenda-se que a Administração Pública federal normatize e viabilize canais seguros e efetivos de diálogo com entidades do mercado e da sociedade civil.

Ademais, espera-se que a Administração Pública federal esteja atenta à relevância da operacionalização das dimensões e variáveis do desempenho das compras governamentais, que, nos termos aqui propostos, não se resumem ao conhecimento teórico sobre o tema, mas sobretudo incorporam manifestações e ponderações empíricas cunhadas por especialistas da área. Dessa forma, acredita-se que a aplicação prática das conclusões aqui apresentadas pode ensejar não apenas a verificação do desempenho das compras públicas federais, mas principalmente potencializar o seu uso mais estratégico.

De outra parte, vale acrescentar que 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 ao longo da 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.

Por fim, entre as limitações da dissertação elaborada, destaca-se o recorte da bibliometria e do estado da arte da produção recente sobre desempenho de compras 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 brasileiras.

REFERÊNCIAS

- Araújo, L. M., & Rodrigues, M. I. A. (2012). A relação entre os princípios da eficiência e da economicidade nos contratos administrativos.
- 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.
- 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. *REGÉ-Revista de Gestão*, 24(1), 58-71.
- Bardin, L. (2011). *Análise de conteúdo*. 3ª Reimpressão. Lisboa: Edições.
- 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.
- 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
- 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.



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.

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.

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.

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.

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.

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.

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.



- 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.
- 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).
- 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.
- 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.
- 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.
- Gil, A. C. (1994). *Como elaborar projetos de pesquisas*. São Paulo: Atlas.
- Howlett, M., Ramesh, M., & perl, A. (2013). *Política pública: seus ciclos e subsistemas – uma abordagem integral*. São Paulo: Campus.
- 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.



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.

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.

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 (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.

Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Compras governamentais. Painel de Compras do Governo (2018a). Recuperado em 8 de agosto de 2018, de <http://painelcompras.planejamento.gov.br/QvAJAXZfc/opendoc.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://painelcompras.planejamento.gov.br/QvAJAXZfc/opendoc.htm?document=painelcompras.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://painelcompras.planejamento.gov.br/QvAJAXZfc/opendoc.htm?document=painelcompras.qvw&lang=en-US&host=QVS%40srvbsaiasprd04&anonymous=true>.

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).
- Osborne, D., & Gaebler, T. (1992). *Reinventing government: How the entrepreneurial spirit is transforming government*. Reading Mass. Adison Wesley Public Comp.
- 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.
- 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*.
- 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.
- 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.
- 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).