

UMA VISÃO MULTIDIMENSIONAL SOBRE O DESEMPENHO DAS COMPRAS PÚBLICAS

Ana Lucia Paiva Dezolt
Gilberto Porto Barbosa



UMA VISÃO MULTIDIMENSIONAL SOBRE O DESEMPENHO DAS COMPRAS PÚBLICAS

Ana Lucia Paiva Dezolt
Gilberto Porto Barbosa

1. INTRODUÇÃO

A maior parte dos projetos e programas de governo precisam, como insumo para ser executados, de compras públicas. Por isso, para que a estratégia de governo seja executada, e conseqüentemente exista a geração de resultados e de valor público, é fundamental um processo de aquisição otimizado envolvendo todo o ciclo da gestão da cadeia de suprimentos desde o planejamento da demanda, a compra, o armazenamento, a distribuição e a gestão dos contratos.

Contudo, apesar das inúmeras publicações na literatura sobre as dificuldades e problemas das compras públicas brasileiras, ainda existem poucas informações sobre o tamanho e desdobramento do problema. Um dos motivos dessa falta de informações está relacionado com a ausência de indicadores comuns que possam ser utilizados para uma análise consolidada e até comparação entre organizações públicas municipais, estaduais e até federais.

Esse artigo abordará a construção de uma guia referencial para mensuração do desempenho das compras públicas envolvendo a definição de indicadores e metas de acordo com o nível de maturidade da organização.

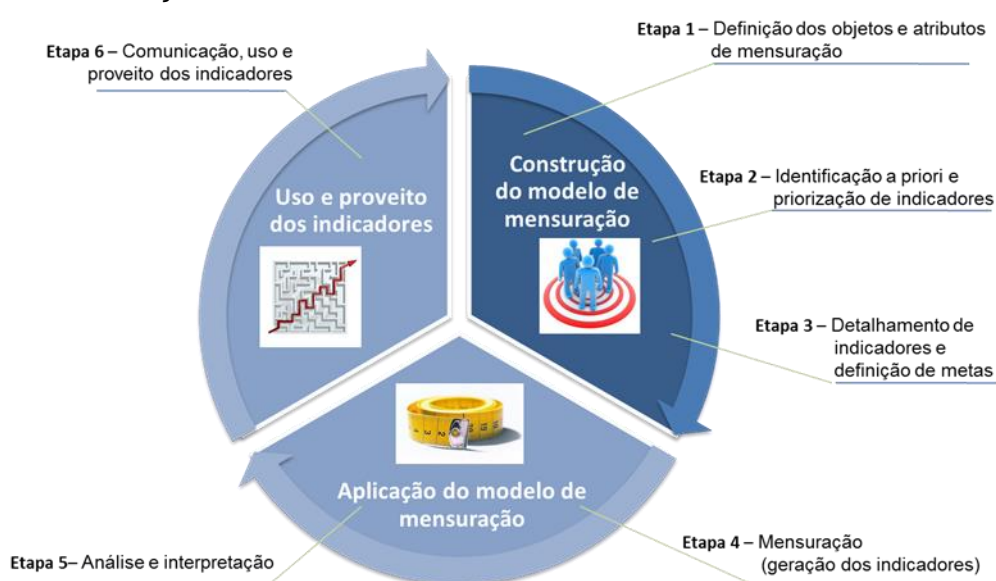
2. INDICADORES DE DESEMPENHO: CONSTRUÇÃO E UTILIZAÇÃO



A definição de indicadores na administração pública sempre foi um desafio em função de fatores como a dificuldade de definir o que medir, a disponibilidade de informações, a sua tempestividade e até a capacitação das equipes para utilização.

Dessa forma, será utilizado como referência o modelo desenvolvido por Brasil (2010) sobre o Guia de medição do desempenho na administração pública desenvolvido pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – MPOG. A figura a seguir ilustra seis principais etapas necessárias à modelagem de indicadores seguindo o guia.

Figura 1: Construção e uso de indicadores



A primeira etapa para a criação de indicadores é a definição do que se deseja medir numa organização, sejam seus objetivos estratégicos, um processo, um projeto, uma política pública, uma área ou o desempenho de suas compras. Para haver clareza dos objetos relevantes a serem medidos sugere-se a criação de um modelo de intervenção para explicitar quais são os elementos mensuráveis e suas relações.

A partir da representação do modelo de intervenção, é possível delimitar o escopo de mensuração, o segundo momento na definição dos objetos e atributos de mensuração. Neste momento deve-se questionar qual é o alvo da mensuração, ou seja, quais elementos devem ser considerados para efeito de identificação de objetos



e atributos de mensuração. Nesta etapa se procede com a customização do modelo de representação para as necessidades específicas em questão.

Após a definição do escopo da mensuração, o terceiro momento é a identificação das dimensões, os objetos e atributos a serem mensurados. Definir o que é essencial medir pode se basear em:

- Indicação de problemas;
- Viabilidade da mensuração;
- Importância financeira;
- Abrangência/cobertura da organização;
- Custo da mensuração; e
- Predeterminação (por exemplo, obrigação com órgãos de controle).

Assim, a questão essencial que deve orientar a definição dos objetos de mensuração é: o que é importante/essencial/crítico medir? Uma vez estando claro o que se pretende medir, o próximo passo é buscar possíveis métricas (indicadores).

Após a definição dos objetos e atributos a serem mensurados, será possível elaborar uma primeira lista de indicadores que se apresentem como possíveis métricas. Primeiramente deve ser feito um levantamento dos indicadores já existentes em diversas fontes de informação.

Após esse levantamento, procede-se com a proposição de novos indicadores a partir dos objetos de mensuração levantados e seus atributos de interesse. É importante notar que esta primeira lista é sempre generosa e ampla (podendo resultar em dezenas ou centenas de possíveis indicadores), uma vez que não se deseja restringir a busca de possíveis indicadores.

O passo seguinte é a priorização, de modo que a lista inicial se restrinja aos indicadores mais significativos. Uma boa prática nesta etapa é a seleção e validação dos indicadores com as partes interessadas. Durante essa etapa são utilizados critérios de base para a decisão de manter, modificar ou excluir indicadores inicialmente propostos.



Um indicador adequado deve possuir algumas características fundamentais, as quais devem ser utilizadas como critério para priorização e seleção dos indicadores. As características são:

- Seletividade ou importância: fornece informações sobre as principais variáveis estratégicas;
- Simplicidade, clareza, inteligibilidade e comunicabilidade: os indicadores devem ser simples e compreensíveis, capazes de levar a mensagem e o significado;
- Representatividade, confiabilidade e sensibilidade: capacidade de demonstrar a mais importante e crítica etapa de um processo, projeto etc;
- Investigativos: os dados devem ser fáceis de analisar, sejam eles para registro sejam para reter informações e permitir juízos de valor;
- Comparabilidade: os indicadores devem ser facilmente comparáveis com as referências internas ou externas, bem como com séries históricas de acontecimentos;
- Estabilidade: procedimentos são gerados de forma sistemática e constante, sem muitas alterações e complexidades, uma vez que é relevante manter o padrão e permitir a série histórica;
- Custo-efetividade: projetado para ser factível e economicamente viável.

É possível realizar essa priorização a partir da atribuição de notas (indica-se variar de 0 a 2) para os critérios de seleção do indicador. Essa análise do indicador é realizada a partir de um instrumento simples denominado Matriz de Priorização de Indicadores, na qual o indicador atendendo a um determinado critério é atribuído o número “1”, caso contrário é atribuído o número “0”. Essa técnica permite estabelecer uma classificação dos indicadores, utilizando ou não o recorte por dimensão e classificando-os segundo uma ordem de prioridade.

A lista final de indicadores que serão em seguida detalhados deve, sobretudo, fazer sentido para os envolvidos. A seleção de indicadores pode ser complementada com outros critérios a serem escolhidos pelos responsáveis pelo processo de modelagem de indicadores.



Para um bom detalhamento de indicadores é necessário conhecer os tipos de indicadores existentes e os elementos básicos que o configuram. Independentemente da classificação dada a um indicador, eles devem apresentar os mesmos elementos em sua composição. Esses elementos são: fórmula, índice, padrão de comparação, meta, sentido do indicador, fonte, responsável e periodicidade.

- **Fórmula:** padrão matemático que expressa a forma de realização do cálculo, possibilitando que o mesmo seja inteligível e apto em fornecer subsídios para o processo de tomada de decisão. Juntamente com a Unidade de Medida, elas definem o comportamento esperado do indicador;
- **Índice (número):** número de um indicador em determinado momento;
- **Padrão de comparação:** índice arbitrário e aceitável para uma avaliação comparativa de padrão de cumprimento;
- **Meta:** valor (número) orientado por um indicador em relação a um padrão de comparação a ser alcançado durante certo período;
- **Sentido do indicador (polaridade):** diz respeito ao comportamento do indicador. A polaridade pode ser “maior, melhor”, ou seja, quanto maior a nota calculada de um indicador, melhor é o desempenho organizacional. Também pode ser “menor, melhor”, em que quanto menor é a nota calculada de um indicador, melhor é o desempenho organizacional. Existe, ainda, a possibilidade de haver um indicador classificado como “igual, melhor”, em que se busca um número exato (se for maior ou menor do que esse “alvo”, o resultado não é satisfatório);
- **Fonte:** define a origem dos dados a serem coletados;
- **Responsável:** responsável (eis) pela apuração do indicador;
- **Periodicidade:** descrição temporal em que os dados do indicador devem estar disponíveis.

Como boa prática na etapa de detalhamento do indicador, recomenda-se desenvolver fórmulas de medição de baixa complexidade (fácil mensuração e usabilidade) e que efetivamente respondam às necessidades de informação, a partir



da comparação dos resultados gerados com valores predeterminados, posteriores ou anteriores.

A unidade de medida é a responsável por conferir significado ao resultado, sendo que sua composição deve seguir uma linha de raciocínio, possibilitando a análise do resultado obtido e a comparação com uma série histórica. A partir da explicitação dos componentes de um indicador, a seguir encontra-se a sugestão de instrumentos de detalhamento de indicadores.

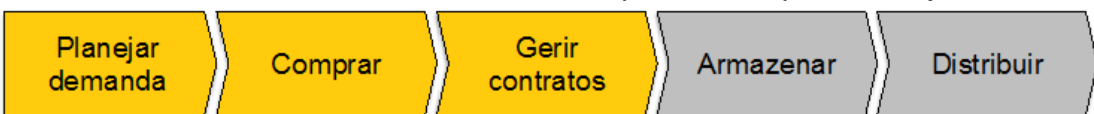
Tabela 1. Detalhamento de Indicadores

INDICADOR	UNIDADE DE MEDIDA	SENTIDO	FÓRMULA	FONTE DOS DADOS	SÉRIE HISTÓRICA - VALORES			V-ZERO	METAS - VALORES		
					T-N	T-2	T-1	T	T+1	T+2	T+N

3. INDICADORES DE DESEMPENHO DE COMPRAS PÚBLICAS: UMA VISÃO MULTIDIMENSIONAL

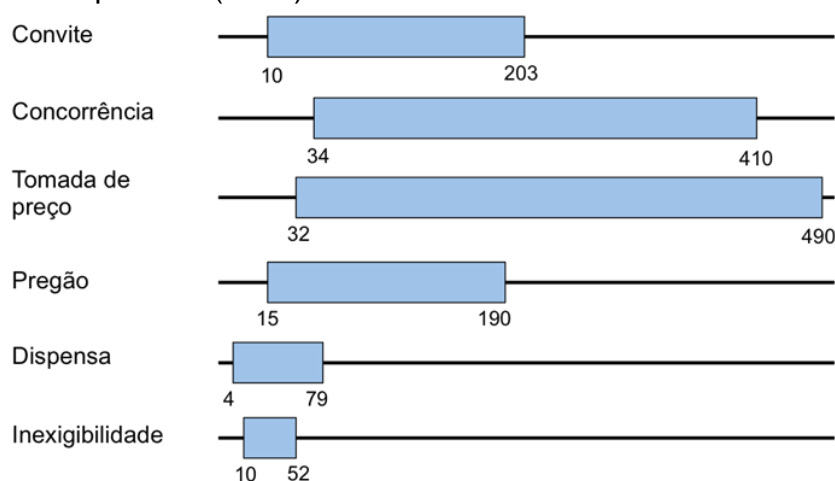
A definição de critérios de avaliação do modelo de compras utilizado pelos estados deve considerar uma visão multidimensional sobre o desempenho como forma de produzir uma avaliação mais abrangente sobre a situação atual e as oportunidades de melhoria. Por isso, a figura abaixo apresenta o macroprocesso de Gestão da cadeia de suprimentos e seus respectivos processos de planejamento de demanda, compras, contratos, armazenagem e distribuição. O escopo desse estudo envolve apenas os três primeiros processos conforme destacado na figura abaixo:

Figura 2. Processos da Gestão da cadeia de suprimentos que são objeto do estudo



- Planejar demanda: o primeiro elemento de qualquer processo de compras é o processo de planejamento da demanda. Nesse processo é definido o objeto da compra que melhor atende as necessidades da área demandante. Nesse processo também é realizada a consolidação da demanda de todas as unidades com objetivo de desenvolver um processo integrado de compras que proporcione uma maior escala e redução de custos. Outro benefício do desenvolvimento do plano de demanda é a padronização de itens comuns de compras como estratégia para melhorar o processo de aquisições e até o gerenciamento da armazenagem. Com o plano de demanda elaborado será possível definir Termo de referência e Edital.
- Comprar: Com a publicação do edital começa o processo licitatório que deve seguir toda a legislação federal e estadual. Contudo, apesar do processo de compras estar regulamentado na legislação existem diversos fatores que contribuem para que o prazo médio tenha grande variação entre os tipos de modalidade e também de quem está comprando. Por isso, a importância de estabelecer bons indicadores para subsidiar o processo de tomada de decisões do gestor baseado em evidência de qual tipo de compras mais apresenta problemas e agir de forma direcionada. O gráfico abaixo ilustra os resultados do Diagnóstico de Compras públicas estaduais realizado em 2013 pelo BID.

Gráfico 1. Variação do tempo médio de compras em dias por modalidade entre os estados brasileiros por BID (2013)



- Gerir contratos: com a declaração da empresa vencedora começa o desafio de assinar e gerir o contrato de fornecimento. Nesse processo, o principal desafio será assegurar que o fornecedor entregará os produtos e serviços conforme especificado em seus prazos, quantidades e qualidade. Faz parte ainda desse processo todos os atos legais de sanção aos fornecedores envolvendo advertências, multas e até rescisão contratual.
- Armazenar: Em alguns casos é necessário armazenar produtos para posterior entrega ou utilização pelos demandantes. Dessa forma, esse processo tem como objetivo garantir estoques de segurança para o atendimento das solicitações ao menor custo possível.
- Distribuir: Esse processo tem como objetivo garantir uma entrega no menor tempo e custo possível para atender as solicitações das unidades demandantes. Existem diversos modelos utilizados pela administração pública para executar esse processo que varia desde ter uma frota própria até terceirizar para empresas especializadas.

A utilização dos processos como dimensão do desempenho permitirá uma melhor compreensão dos problemas, gargalos e possíveis soluções. Será possível também promover benchmarks entre diferentes organizações públicas como estratégia de identificação de boas práticas e seu compartilhamento para aprendizado.

As organizações públicas, apesar de estarem sob o mesmo contexto legal, possuem uma grande variação de desempenho em cada uma dessas dimensões em função de diversos fatores identificados na literatura (BRASIL, 2010; FENILI, 2015) sobre compras públicas. Os principais que estão relacionados com a capacidade de mensuração dos estados envolvem:

- Estratégia: Avaliar a estratégia de aquisições com a definição clara sobre o que será comprado de forma centralizada utilizando uma análise de custo x benefício e do custo total de aquisição como subsídio para a elaboração do plano integrado de aquisições.



- **Estrutura:** A organização da unidade central de compras e suas competências, bem como o modelo de relacionamento com as unidades demandantes.
- **Processos:** O modelo de compras deve ser avaliado considerando o macroprocesso e os seus processos interdependentes envolvendo: a) Planejamento da demanda; b) Compras; c) Gestão de contratos. Esses processos devem ser gerenciados sob um olhar transversal envolvendo todas as unidades que de alguma forma interagem e participam da sua execução. Esses processos devem ainda ter gestores responsáveis e indicadores com metas para seu acompanhamento sistemático.
- **Pessoas:** A quantidade e o perfil dos servidores envolvidos de forma direta, na unidade central de compras, ou indireta, nas unidades demandantes, deve estar adequada aos desafios do estado. Dessa forma, deve existir um dimensionamento quantitativo da força de trabalho necessária para execução do plano de demanda e um plano de desenvolvimento continuado dos servidores envolvendo os principais temas de compras públicas.
- **Sistemas:** A utilização de sistemas de informação visando a automação do processo com objetivo de reduzir o tempo médio, a geração informações sobre o desempenho e a transparência dos dados.

Considerando esses elementos, foi desenvolvido o modelo referencial de maturidade abaixo com uma escala contendo 5 níveis de acordo com as características do modelo de compras utilizado:

Quadro 1. Níveis de maturidade em compras

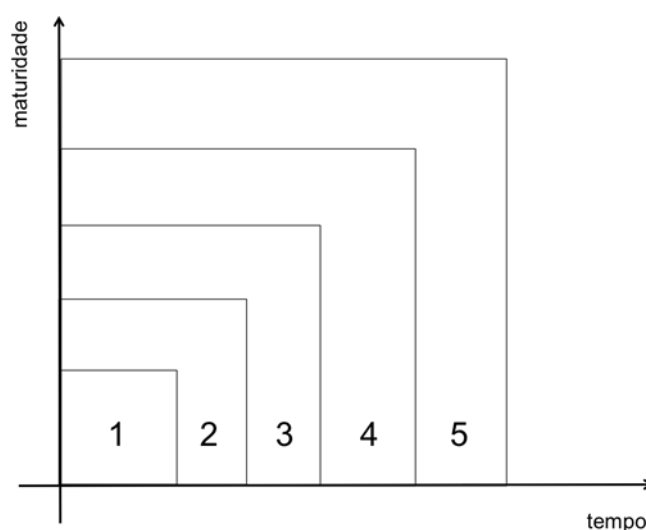
Nível	Descrição
• 1	<ul style="list-style-type: none"> • Ausência de padronização dos itens de compras • Ausência de planejamento de demanda de compras • Compras realizadas de forma descentralizada • Falta de informações sobre desempenho dos contratos
• 2	<ul style="list-style-type: none"> • Plano de demanda com compras comuns centralizadas
• 3	<ul style="list-style-type: none"> • Plano de demanda com compras comuns centralizadas e itens do grupo A padronizados



Nível	Descrição
	<ul style="list-style-type: none"> • Uso de Sistema eletrônico de compras
• 4	<ul style="list-style-type: none"> • Sistema eletrônico de gestão de contratos • Sistemas de sanção a fornecedores
• 5	<ul style="list-style-type: none"> • Planejamento de demanda com compras centralizadas e padronização dos itens do Grupo A • Integração do processo de armazenagem com o de planejamento da demanda • Automação de todo o processo de planejamento de demanda, compras e gestão do contrato

A figura abaixo demonstra graficamente como os níveis de maturidade estão relacionados com a evolução do modelo de compras ao longo do tempo. A evolução da maturidade depende de investimento em melhoria dos processos, da estrutura, das equipes, dos sistemas, da legislação e por isso a linha do tempo pode variar para cada estado.

Figura 3. Níveis de maturidade em compras



De acordo com o nível de maturidade os indicadores do quadro abaixo devem ser utilizados como referência para acompanhamento do desempenho pelos gestores. Dessa forma, o processo de mensuração torna-se dinâmico e adequado ao tipo, qualidade e disponibilidade das informações sobre compras.



Quadro 2. Indicadores por nível de maturidade

Nível	Dimensão	Indicadores
1	Compras	<ul style="list-style-type: none"> • Quantidade de processos de compras por modalidade¹ • Valor em R\$ de compras por modalidade • Quantidade de processos de compras por objeto² • Valor em R\$ de compras e valor em R\$ por objeto • % de compras realizadas de forma eletrônica em relação ao modelo presencial
2	Planejamento da demanda	<ul style="list-style-type: none"> • % das compras do estado realizada de forma centralizada³
	Compras	<ul style="list-style-type: none"> • % das compras do estado realizada utilizando a modalidade de registro de preço⁴ • % de licitações desertas • % de licitações impugnadas • % de compras emergenciais
3	Compras	<ul style="list-style-type: none"> • Tempo médio entre a publicação do edital e a assinatura do contrato • Diferença entre o preço de referência e preço de aquisição das compras dos itens do grupo A
4	Compras	<ul style="list-style-type: none"> • Quantidade de itens comprados que estão no plano da demanda • Valor em R\$ dos itens comprados que estão no plano da demanda
	Contratos	<ul style="list-style-type: none"> • % de contratos com MEEP • % de contratos com advertência • % de contratos com aditivo de prazo, preço ou quantidade • % de contratos com multas • % de contratos cancelados • % de contratos com declaração de empresa inidônea
5	Compras	<ul style="list-style-type: none"> • Tempo médio entre a publicação do edital e a assinatura do contrato por modalidade • % de contratos com critérios sustentáveis • Diferença entre o preço de mercado e preço de aquisição das compras dos itens do grupo A
	Planejamento da demanda	<ul style="list-style-type: none"> • Tempo médio do processo interno de compras até a publicação do edital
	Contratos	<ul style="list-style-type: none"> • Satisfação dos usuários com as aquisições

É possível que algumas organizações consigam utilizar indicadores combinados dos diferentes níveis de maturidade em função da disponibilidade de informações do sistema de compras. Nesses casos, o estado deve buscar melhorar seu modelo de maturidade prioritariamente para coletar os demais indicadores do

¹Entende-se modalidade de compras: dispensa, inexigibilidade, convite, tomada de preço, concorrência, pregão eletrônico e presencial, ata de registro de preço e internacional

²Entende-se objeto como tipos de objetos de compras: bens, serviços e obras.

³Entende-se forma centralizada a compra realizada por meio de uma Central de Compras única. Essa compra pode ser realizada via Registro de Preços de forma que as unidades possam fazer suas respectivas demandas de acordo com suas necessidades.

⁴O Estado pode utilizar a modalidade de Registro de Preço e ainda não realize compras de forma centralizada.



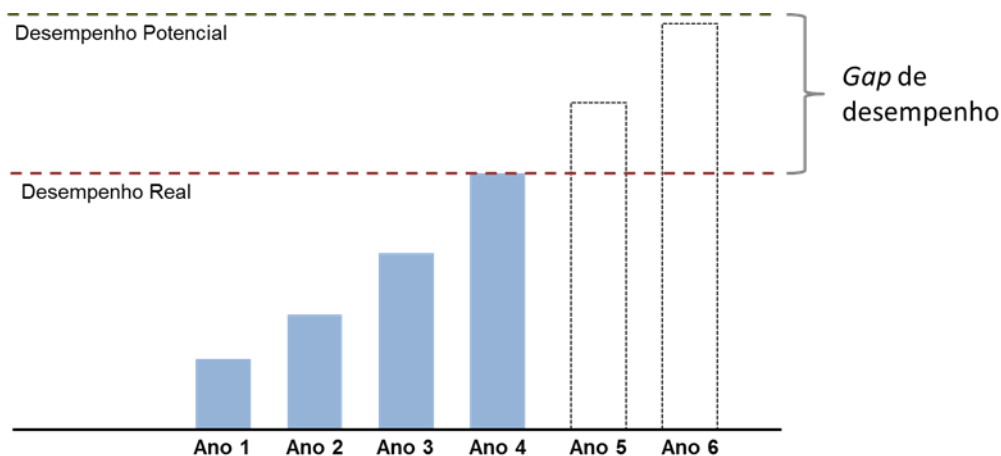
menor nível de maturidade que ainda não está completo. Assim, será possível produzir cada vez mais estudos comparativos entre os estados brasileiros utilizando um conjunto mínimo de indicadores comuns.

4. DEFINIÇÃO DE METAS DOS INDICADORES

O último, mas não menos importante, componente do indicador a ser modelado são as metas. Metas representam o estado futuro, ou valor desejado do indicador num determinado tempo. O ideal é que todos os indicadores tenham metas, uma ou mais metas por indicador.

As metas são estabelecidas a partir da visualização de um estado futuro a se alcançar a partir da intervenção. A diferença existente entre a situação atual e a situação futura desejada é chamada de gap de desempenho, ou seja, a diferença entre o valor potencial (que pode ser alcançado) e o valor real (atingido até o momento).

Figura 4. Meta dos indicadores



Existem diversas maneiras de se calcular o gap existente. As formas de cálculo, bem como seus pontos positivos e negativos estão descritos a seguir.

- Utilização da Série Histórica do Indicador (melhor resultado): esse método utiliza como meta o melhor resultado já alcançado como padrão a ser seguido para a próxima aferição de desempenho.



- Utilização da Série Histórica do Indicador (média): esse método utiliza como meta a média do desempenho verificado nas aferições anteriores.
- Referência Interna: esse método utiliza como meta a unidade da organização que possui o melhor desempenho aferido em determinado objeto.
- Referência Externa: esse método utiliza como meta o desempenho de uma organização externa que possui o melhor desempenho aferido em determinado objeto.

As várias formas de cálculo do gap possuem pontos positivos e negativos correlacionados, sendo que os responsáveis pelo estabelecimento das metas devem considerar o método mais indicado de acordo com o indicador em questão.

Outra questão ao considerar no estabelecimento de metas é a linha de tendência e coerência das metas. Na medida em que o desempenho aumenta é mais difícil manter a mesma taxa de crescimento, pois o custo incremental para potencializar o desempenho cresce a uma proporção maior do que o crescimento do próprio desempenho. Esse é o problema da taxa de crescimento: a dificuldade de crescer sobre uma base cada vez maior. É importante notar que a despeito das ilustrações a seguir, nem todas as curvas de desempenho de indicadores são lineares.

Além do problema da taxa de crescimento e coerência das metas apresentado acima, a definição de metas deve considerar sazonalidades (dificultando ou potencializando o desempenho) e a correlação com outras variáveis (contingenciamento de recursos, por exemplo).

Em todo caso, é fundamental que as metas sejam:

- Alcançáveis/realistas;
- Desafiadoras;
- Negociáveis;
- Fundamentadas em séries históricas, tendências e benchmarks.

Para tanto, é necessário se atentar para alguns cuidados no momento de estipular metas para os indicadores. Entre esses cuidados, destaca-se:

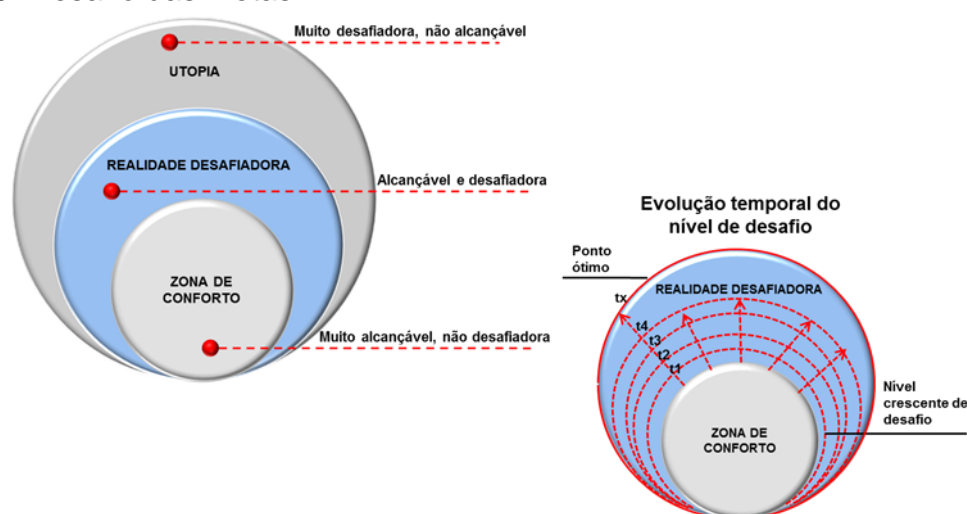


- Considerar uma série histórica de desempenhos anteriores;
- Considerar uma linha de base inicial (v_0). Exemplo: último ano, média da tendência dos cinco anos anteriores etc.;
- Determinar metas factíveis, de acordo com os recursos disponíveis;
- Em se tratando de indicadores novos, haver cautela para não estipular metas audaciosas, as quais podem ser irrealistas. Recomenda-se utilizar uma série de metas estabelecidas conforme cenários previstos.

As metas devem ser factíveis fora da zona de conforto, implicando um salto, mesmo que mínimo, no padrão de desempenho, de forma a estimular o seu alcance e não causar desmotivação. Existe uma linha tênue entre as metas não desafiadoras, desafiadoras e não alcançáveis. É preciso conhecer a capacidade atual da organização para estipular o que será uma meta pactuada dentro de uma realidade desafiadora. É possível, portanto, existir uma evolução temporal do nível de desafio apresentado por uma meta, que estimula o constante desenvolvimento organizacional.

A figura a seguir demonstra a complexidade em se estabelecer metas e como se dá esse processo a partir de um nível de desafio inicialmente mais próximo à zona de conforto e posteriormente indo em direção a metas desafiadoras de forma gradativa.

Figura 5. Desafio das metas



Diante do exposto, resta patente que o processo de identificação de gaps de desempenho e definição de meta em particular é incremental, sujeito a acumulações e ajustes decorrentes de múltiplos ciclos de aplicação do modelo de mensuração, de modo que a curva de desempenho de cada indicador se mostre com mais acurácia.

Definida a meta, é possível, se for o caso, que se estabeleça um sistema de pontuação agregada baseado numa escala de notas de 0 a 10 de acordo com o resultado observado e a meta acordada. Além de comunicar bem o desempenho, um sistema de pontuação busca resolver o problema da avaliação do grau de alcance das metas – porque na maioria das vezes não se trata de considerar aceitável apenas o alcance de 100% da meta, mas graus de alcance inferiores podem ser, até certo ponto, aceitáveis, embora sejam valorados de forma decrescente por meio de pontuação.

Tabela 2. Detalhamento de Indicadores

Resultado observado no alcance da meta	Nota atribuída
96% ou mais	10
91% a 95%	9
81% a 90%	8
71% a 80%	7
61% a 70%	6
51% a 60%	5
41% a 50%	4
40% ou menos	Zero

Com a definição das metas para os indicadores de compras, de acordo com cada grau de maturidade de cada estado, será possível acompanhar a evolução do desempenho e de como a implementação das melhorias do modelo contribuíram para a melhoria da performance.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Após mais de 20 anos da lei de licitações a gestão da cadeia de suprimentos no setor público ainda é um dos principais obstáculos para a implementação de políticas públicas. Alguns desses desafios envolvem a necessidade de conciliar



diferentes aspectos, alguns até contraditórios, como a economicidade, a celeridade, a transparência, a ampla concorrência e a busca pela qualidade dos produtos e serviços para garantir que o produto certo, esteja no lugar certo, no momento correto.

Dentro desse contexto, existem ainda aspectos do ambiente que tornam essa missão ainda mais desafiadora como a legislação, a disponibilidade de equipes em quantidade e perfil adequado e até infraestrutura de sistemas que permitam o acompanhamento eletrônico do processo. Por isso, as diferentes inovações nos modelos de compras promovidas pelos governos no âmbito federal, estadual e municipal, muitas vezes de forma isolada e não compartilhada, devem ser identificadas e disseminadas gerando como resultado a melhoria da qualidade do serviço pública e da capacidade de atender as diferentes demandas da sociedade.

Assim, a definição de um modelo referencial de mensuração do desempenho das compras públicas é um primeiro passo dentro dessa caminhada com objetivo de melhorar a geração e disponibilização de informações para um melhor diagnóstico dos problemas, identificação de boas práticas e disseminação de possíveis soluções.



REFERÊNCIAS

BID. **Diagnóstico das compras públicas estaduais**. 2013.

BRASIL. **Guia referencial de mensuração do desempenho na administração pública – 6Es do Desempenho**. 2010. (Gespública)

FENILI, Renato. **Boas práticas administrativas em compras e contratações públicas**. Editora Impetus, 2015.

AUTORIA

Ana Lucia Paiva Dezolt

Gilberto Porto Barbosa – Instituto Publix

