

## **Estruturação de Modelo Multicritério de Avaliação da Gestão do Processo de Licitações no Poder Público**

### **RESUMO**

O presente artigo tem como objetivo estruturar um modelo multicritério de avaliação da gestão do processo de licitação no Tribunal de Justiça de Santa Catarina, com ênfase nas atividades de planejamento. As atividades de planejamento do processo de licitação visam ao alcance das metas propostas para a instituição. Como instrumento de intervenção foi utilizada a Metodologia Multicritério de Apoio à Decisão Construtivista (MCDA-C). Trata-se de uma pesquisa exploratória, de natureza construtivista, na forma de um estudo de caso, com abordagem quali-quantitativa, envolvendo coleta de dados primários e secundários. Como resultados destacam-se: (i) a estruturação do modelo de avaliação contendo 3 áreas de preocupações e 9 Pontos de Vista Fundamentais; (ii) a definição de 11 indicadores de desempenho das atividades de planejamento do processo de licitações; (iii) o perfil de desempenho das atividades evidenciou que 3 indicadores apresentaram desempenho em nível de Excelência e outros 8 o nível Competitivo. O modelo construído contribui para apoiar a gestão do processo de licitações, na medida em que proporciona uma visão detalhada dos pontos fortes e das oportunidades de melhoria da área pesquisada quanto ao aspecto do planejamento. Com a criação de indicadores de desempenho possibilita o efetivo acompanhamento das atividades desenvolvidas pelo setor, conduzindo a uma gestão eficiente e à melhor aplicação dos escassos recursos públicos disponíveis.

Palavras-chave – administração pública, avaliação, desempenho, MCDA-C, licitação.

## 1. Introdução

Nas últimas décadas observa-se que a administração pública em todos os seus níveis tem se firmado como um grande comprador, haja vista o vulto das suas aquisições, tanto nos volumes como nos valores de produtos e de serviços (SPAHIU, 2014). Isto tem demandado a implantação de processos e procedimentos que assegurem a gestão eficiente das atividades de licitações e contratos.

Questões relacionadas com o equilíbrio das contas públicas, com a eficiência, com a qualidade dos gastos e com o controle do tempo de execução das aquisições e dos contratos têm se tornado cada vez mais importantes para a conquista da confiabilidade do cidadão e o alcance dos objetivos delineados pelo poder público e seus dirigentes (HEFETZ; WARNER, 2004).

Destaca-se também, que contratações públicas eficazes dão suporte ao desenvolvimento e implantação de políticas públicas fiscais, industriais e de inovação, com a melhor aplicação dos escassos recursos humanos e financeiros que os governos dispõem. Dimitri (2012) sustenta que contratações eficazes podem proporcionar o desenvolvimento socioeconômico e o crescimento de uma região ou de um país.

Contudo, existem muitos desafios a serem superados. Esse é um processo complexo que envolve múltiplos agentes e decisores (BEINAT, 1995 e ENSSLIN, 2014). As compras públicas que antes eram consideradas como “inerentemente governamentais”, sem a necessidade de acompanhamento e fiscalização efetivos, passaram nas últimas décadas a ser cada vez mais contratualizadas, constituídas e avaliadas nas mesmas bases do setor privado, exigindo sistemas complexos de controle de gestão (JOHNSTON; GIRTH, 2012).

Esse novo cenário agora exige um perfil técnico e profissionalizado dos gestores públicos, bem como o desenvolvimento de sistemas de acompanhamento e monitoramento, que possibilite aos decisores identificar oportunidades de melhoria, com dados que lhes possibilitem a eleição das prioridades para a melhor aplicação do dinheiro público (BROWN; POTOSKI, 2003).

O processo de compras, também requer outras abordagens que possibilitem a avaliação qualitativa das aquisições, além do simples critério do menor preço. Nesse caminho, muitos autores sustentam que os contratos públicos devem ser orientados para entregar o *best value for money*, ou seja, os componentes não monetários dos produtos /serviços devem ser considerados, tais como a qualidade do fornecedor, sua possibilidade de entregar o produto/serviço solicitado pelo poder público no menor tempo, pelo menor preço, sem comprometer a qualidade ou a durabilidade e outros de acordo com a natureza de cada objeto (DIMITRI, 2012; JOHNSTON; GIRTH, 2012).

Esse cenário exige dos gestores públicos um bom planejamento das licitações e a adoção de uma forma de gerenciar as ações institucionais, visando a identificação das condições mais adequadas para cada contratação, o que pode resultar em contratos bem embasados e que atendam e agreguem valor ao interesse público (BROWN; POTOSKI, 2003; JOHNSTON; GIRTH, 2012).

Diante desse contexto, emerge a questão de pesquisa que baliza este estudo: como avaliar a gestão do processo de licitação, especialmente quanto ao planejamento e ao cumprimento das metas institucionais do Tribunal de Justiça de Santa Catarina?

Para responder a essa questão de pesquisa, este trabalho tem por objetivo principal a construção de um modelo de avaliação da gestão do processo de licitação, com ênfase no planejamento das licitações para o cumprimento das metas institucionais, por meio da Metodologia Multicritério de Apoio à Decisão — Construtivista (MCDA-C).

O alcance desse objetivo será possível com a consecução dos seguintes objetivos específicos: (i) identificar os aspectos da gestão do processo de licitação, especialmente quanto ao planejamento das licitações para o cumprimento das metas institucionais, conforme entendimento do decisor da área de compras do Tribunal de Justiça de Santa Catarina; e (ii) construir escalas ordinais para propor a medição dos indicadores de desempenho propostos pelo gestor da área de compras.

A existência de normas rígidas e o formalismo estabelecido legalmente para as atividades de recebimento, processamento e homologação de licitações, dispensas e inexigibilidades dificultam a agilidade e a avaliação dos serviços prestados pelo setor de licitações de todos os órgãos públicos, mesmo com a adoção de um planejamento pré-estabelecido. Apesar de seu grau de importância, a Divisão de Licitação do Tribunal de Justiça de Santa Catarina está construindo ferramentas que permitam avaliar esse processo.

Para justificar a relevância da presente pesquisa, destaca-se que do total do orçamento disponível do Tribunal de Justiça, em torno de 20% são gastos com aquisições de bens e contratação de serviços. Assim, os gestores necessitam conhecer o desempenho do setor para saber se está ou não atingindo as metas institucionais e atendendo adequadamente às necessidades dos magistrados e servidores do Poder Judiciário para o cumprimento da atividade-fim da instituição.

A utilização da Metodologia MCDA-C, por se tratar de um instrumento que permite construir conhecimento do contexto para os decisores, explicitando seus aspectos mais relevantes, possibilitará a identificação da performance da situação atual em cada um dos critérios / indicadores avaliados, permitindo, assim, compreender as consequências das decisões referentes ao processo de gestão de licitações do Tribunal de Justiça.

Este artigo tem em sua estrutura, além desta introdução, a seção 2, que aborda os fundamentos teóricos da pesquisa, a seção 3, Metodologia da pesquisa — distribuída em 3.1. Enquadramento metodológico; e 3.2. Procedimentos para construção do modelo de avaliação; a seção 4, Resultados do estudo de caso; e a seção 5, Considerações finais.

## **2. Gestão do Planejamento do processo de licitação**

Nos últimos anos assiste-se a uma mudança gradual na forma de avaliação do que sejam aquisições públicas bem sucedidas. Passa a ser cada vez mais evidente que o simples critério do menor preço deve ser somente uma das formas de se avaliar o sucesso de uma contratação pública. Cada vez mais o processo da compra pública deve possuir outros enfoques não monetários. Como exemplo, pode-se citar: se o interesse público foi atingido, se a compra foi planejada para o momento correto, nas quantidades adequadas e de acordo com a melhor forma de execução, e outros de acordo com cada caso concreto (DIMITRI, 2012).

Estache e Limi (2012), citando estudos do Banco Mundial, evidenciam a existência de ineficiências consideráveis nas formas como os recursos públicos são utilizados, de maneira que a alocação dos recursos existentes pouco se relaciona com os verdadeiros custos da prestação de serviços públicos de forma eficiente. Nesse caminho, a contratação pública, desde que bem planejada, constitui-se num instrumento importante para melhorar a eficiência dos gastos públicos, com a utilização dos recursos do erário de forma eficaz (ESTACHE; IIMI, 2012).

Apesar de que os Estados, independentemente do seu nível de desenvolvimento, têm se firmado cada vez mais como grandes compradores, causando um aumento considerável no

volume e valores dos contratos públicos (SPAHIU, 2014), constitui-se num desafio para a maioria dos países, assim como o é para o Brasil, realizarem contratações públicas de tal forma a garantir o retorno dos investimentos em projetos de infraestrutura e outros capazes de atender as necessidades da população em geral (ESTACHE; IIMI, 2012). As legislações de alguns países, aí inserido o Brasil, enfocam sobremaneira o menor preço de cada contratação, dando menos importância à verificação de padrões de qualidade dos produtos ou serviços ou mesmo os retornos de cada aquisição, para a escolha da melhor oferta.

O ideal seria planejar o gasto público de forma a garantir a contratação pelo menor valor, pelo produto de melhor qualidade e que atenda ao interesse público a que se destina assegurar. Para tanto, é necessária a elaboração de um cuidadoso projeto de compras e planejamento, bem como do acompanhamento da execução dos contratos públicos, em todas as três fases de aquisição principais: o planejar, o comprar e o executar (DIMITRI, 2012).

Segundo Schiavo (2000), é um grande equívoco supor que os padrões de qualidade das aquisições públicas são apenas mecanismos técnicos, por si sós, que devem ser deixados para os profissionais que avaliam a qualidade ou mesmo aos responsáveis pelo controle dos gastos públicos. Segundo este autor, os padrões de qualidade dos produtos e serviços públicos podem ser ferramentas para o estabelecimento de políticas públicas que visem melhorar a qualidade dos serviços públicos e, como objetivo final, satisfazer as necessidades dos cidadãos no seu duplo papel: como usuários dos serviços públicos e como contribuintes (SCHIAVO, 2000).

Nesse cenário, passou-se a perceber a necessidade de aplicação de novas técnicas para a efetivação e controle dos gastos públicos, muitas delas utilizadas pelo setor privado, tanto nas bases contratuais como na forma de estabelecimento de políticas para o planejamento de todas as aquisições públicas (DIMITRI, 2012).

### **3. Metodologia da pesquisa**

A Metodologia de Pesquisa aplicável ao presente projeto é composta de duas partes. A primeira parte dedica-se ao enquadramento metodológico da pesquisa; e a segunda parte apresenta o instrumento de intervenção selecionado para a construção do modelo de avaliação da gestão do processo de licitação, por intermédio da aplicação de um estudo de caso na área de compras do Poder Judiciário de Santa Catarina, a saber, a Metodologia Multicritério de Apoio à Decisão Construtivista (MCDA-C).

#### **3.1. Enquadramento metodológico da pesquisa**

O enquadramento metodológico, a partir dos ensinamentos de Richardson (2010), contempla as seguintes escolhas:

- (i) Quanto à natureza da pesquisa, classifica-se como aplicada, na forma de um estudo de caso, com vistas à solução de um problema real, ou seja, construção de um modelo para avaliação da gestão do processo de licitação da Administração Pública, com ênfase no processo de planejamento das licitações do Poder Judiciário de Santa Catarina.
- (ii) Quanto à natureza do objetivo é exploratória, por promover a reflexão e a geração de conhecimento no decisor – gestor da área de compras públicas do Tribunal de Justiça de Santa Catarina. Busca-se aprofundar o conhecimento sobre o tema, e com isso estruturar um conjunto de critérios / indicadores de desempenho que possibilite avaliar o

desempenho do planejamento das compras públicas, a partir da percepção e valores do decisor.

- (iii) Quanto à abordagem do problema é quali-quantitativa, sendo que a abordagem qualitativa ocorre no momento em que foram consideradas as preocupações e valores do decisor, durante a fase de estruturação do modelo de avaliação, mais precisamente na construção dos Elementos Primários de Avaliação – EPAs e dos Mapas Cognitivos. Posteriormente, acontece a fase quantitativa mediante a construção das escalas ordinais dos descritores, que priorizou a estruturação de níveis de desempenho de natureza numérica.
- (iv) Quanto à coleta de dados, envolveu dados primários e secundários. Os dados primários, na forma de entrevistas semiestruturadas, onde se busca identificar as preocupações e preferências do gestor / decisor para a estruturação do modelo de avaliação do desempenho do planejamento do setor de compras públicas. Os dados secundários consistiram na análise de documentos e normas utilizadas pela organização objetivo do estudo, relacionados ao tema da pesquisa.

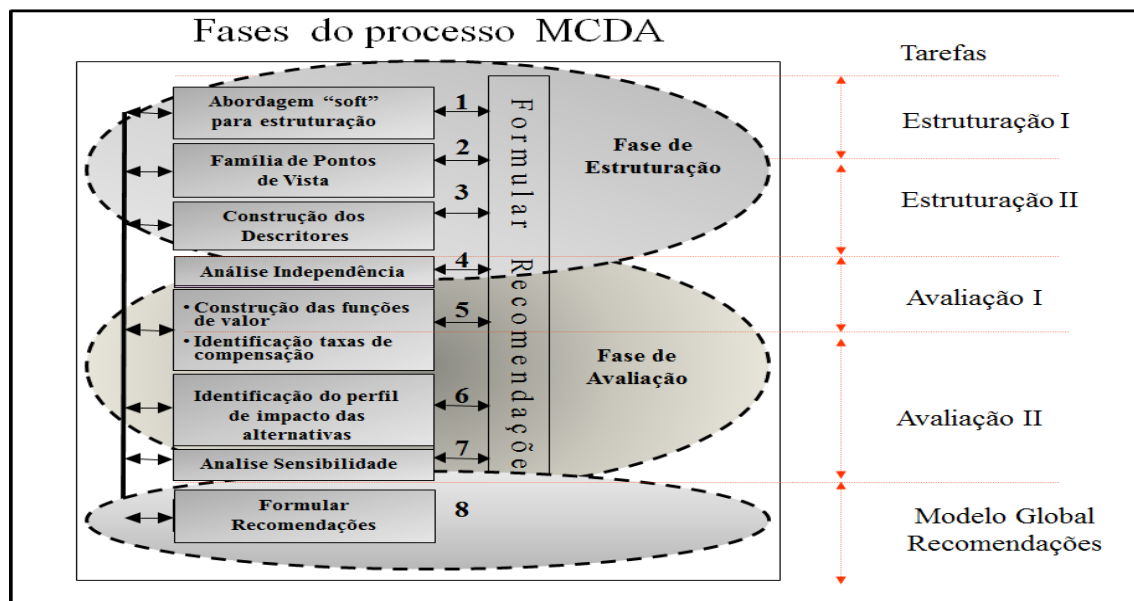
### **3.2. Metodologia Multicritério de Apoio à Decisão Construtivista (MCDA-C)**

De acordo com Ensslin et al., (2010), a consolidação da Metodologia MCDA-C, como instrumento científico de gestão ocorre a partir da década de 1980. Os autores afirmam que as bases científicas da Metodologia MCDA-C surgem com a publicação dos trabalhos de Roy (1993) e Landry (1995) ao definirem os limites da objetividade para os processos de apoio à decisão; dos trabalhos de Skinner (1986) e Keeney (1992) ao reconhecerem que os atributos (objetivos / critérios) são específicos para cada contexto, a partir das percepções do gestor / decisor; e, também com o trabalho de Bana e Costa (1993) ao explicitar as convicções da MCDA.

A diferença entre a MCDA-C e as metodologias MCDA tradicionais reside principalmente no fato de a MCDA tradicional restringir o apoio à decisão em duas etapas: a primeira de formulação, e a outra de avaliação para selecionar, segundo um conjunto definido de objetivos (com pouca ou nenhuma participação do decisor), qual, dentre as alternativas previamente estabelecidas, é a melhor (solução ótima) (ENSSLIN et al., 2010). Segundo os autores, a lógica de pesquisa da MCDA tradicional é a racionalista, enquanto que a MCDA-C utiliza uma lógica de pesquisa construtivista.

O propósito da Metodologia MCDA-C é alcançado pela realização de três fases principais, demonstradas na Figura 1: (i) Fase de Estruturação; (ii) Fase de Avaliação; e, (iii) Fase de Elaboração de Recomendações.

A metodologia MCDA-C, em função da visão construtivista, apresenta em todas as fases e etapas a possibilidade de recursividade. A seguir, apresenta-se uma síntese de cada fase, fundamentada nos seguintes autores: Marafon et al., 2015; Dutra et al., 2014; Lacerda et al., 2014; Ensslin et al., 2014; Della Bruna Junior, Ensslin, Ensslin, 2014; Marafon et al., 2013; Ensslin et al., 2013, Azevedo et al., 2013; Rosa et al., 2012; Ensslin et al., 2012; Ensslin et al., 2001; Ensslin, Dutra, Ensslin, 2000.



**Figura 1** - Fases do MCDA-C.

**Fonte:** Adaptado de Ensslin, Montibeller, & Noronha (2001).

A Fase de Estruturação, centralmente, visa organizar, desenvolver e expandir o conhecimento do decisor (neste caso o gestor da área de compras públicas do Poder Judiciário catarinense a respeito do contexto decisional). Para tal, algumas etapas necessitam ser realizadas para alcançar esses objetivos, a saber: Identificação dos Elementos Primários de Avaliação - EPAs (aqui também denominados de preocupações), Orientação dos EPAs para Ação, Agrupamento por Áreas de Interesse, Construção da Árvore de Valor, Construção dos Descritores para os objetivos selecionados (escalas ordinais de mensuração) e Definição dos Níveis de Referência. O produto fase é uma estrutura hierárquica de valor apresentando os aspectos, segundo os quais o contexto investigado será avaliado, bem como apresentando o que será considerado para avaliar cada um dos aspectos do modelo.

A Fase de Avaliação visa traduzir o modelo qualitativo ordinal construído na Fase de Estruturação em um modelo matemático onde se pode identificar o desempenho quantitativo do contexto individual (em cada aspecto do modelo) ou globalmente (avaliação global do desempenho do contexto). Para tal, algumas etapas necessitam ser realizadas para alcançar esses objetivos: Construção das Funções de Valor; Construção das Taxas de Compensação; Identificação do perfil de desempenho do status quo; e Cálculo da avaliação do desempenho do contexto em análise. O produto fase é um modelo multicritério matemático que permite o cálculo do desempenho do contexto global ou de suas partes constituintes.

A Fase de Recomendação visa oferecer informações / ações que o decisor poderá fazer uso / colocar em prática para melhorar o desempenho do contexto analisado, com foco no aprimoramento do desempenho nos indicadores contemplados no modelo. O conhecimento até aqui gerado permite ao decisor visualizar gráfica e numericamente em cada aspecto (indicador de desempenho) se a performance é "excelente", "adequada", ou "comprometedora". Por sua vez, a escala cardinal / função de valor (gerada na Fase de Avaliação) lhe fornece informações sobre quais benefícios serão agregados caso o desempenho no aspecto analisado melhore. Esse conhecimento adicional do decisor oferecerá subsídio para que decida qual ação, ou estratégia, apresenta-se como a mais adequada. Considerando que o modelo informa a contribuição em cada aspecto e de forma global, muitas

ações / estratégias podem ser geradas e ordenadas por ordem de contribuição para apoiar a tomada de decisão do gestor em sua atividade de gestão. O produto desta fase são informações que apoiam o decisor em sua decisão com vistas a melhorar o desempenho do contexto avaliado.

Cumpra esclarecer que a atividade de apoio à decisão, nesta pesquisa voltada à gestão, se caracteriza como a diferencial central da Metodologia MCDA-C frente às outras metodologias multicritérios. Nesse contexto, fica implícito que: (i) o decisor constitui-se como o elemento central, sem o qual, a atividade, e a Metodologia MCDA, perdem sua razão de ser; (ii) que o objetivo central é possibilitar aos intervenientes, envolvidos no processo decisório, gerar aprendizagem propiciada pelo grau de entendimento gerado no decorrer do processo, informado tanto pelo sistema de valor quanto pelos objetivos do decisor; (iii) o foco central da Metodologia MCDA-C é desenvolver um conjunto de condições e meios (“keys”) que sirvam de base para as decisões, em função daquilo que o decisor acredita ser o mais adequado, dentro de um dado contexto (ROY, 1993; ENSSLIN, 2002).

Destaca-se, que o modelo construído e apresentado, a partir da próxima Seção, fundamentado na Metodologia Multicritério de Apoio à Decisão Construtivista (MCDA-C), tem como foco a Fase de Estruturação, apresentada na Figura 1.

#### **4. Apresentação e Análise dos Resultados**

Nesta seção está delineado o estudo de caso desenvolvido nesta pesquisa, atendo-se à primeira fase, qual seja a de estruturação do processo de avaliação da gestão do Setor de Licitação.

O Setor de Licitação exerce função essencial ao perfeito funcionamento da atividade fim do Poder Judiciário, uma vez que é responsável pela realização de todas as licitações, dispensas e inexigibilidades de licitação para aquisição de todos os bens e serviços utilizados pela organização, excetuando-se as compras de menor valor.

Nessa esteira, as ações da Divisão de Licitação devem seguir o Plano Estratégico do Poder Judiciário, alinhado ao planejamento nacional e, para isso, faz-se necessária a utilização de uma metodologia que possibilite aos gestores a tomada de decisões que conduzam ao atendimento dos objetivos estratégicos institucionais.

Diante da complexidade e da relevância do processo de licitação realizado pelo Poder Público, optou-se por utilizar a Metodologia MCDA-C como instrumento de intervenção para o desenvolvimento de um modelo que proporcionasse a avaliação de desempenho desse processo crítico, especialmente quanto ao planejamento das aquisições públicas, com especial enfoque para as metas institucionais para a área.

A utilização de uma abordagem construtivista – Metodologia MCDA-C – deve-se ao contexto completo que permeia a presente situação decisional, na qual os decisores intencionam que o modelo seja construído de forma personalizada, segundo o contexto específico da instituição.

De acordo com as etapas da Fase de Estruturação da Metodologia MCDA-C, inicialmente, foram identificados os atores relacionados a este processo: (i) decisor — Diretor de Material e Patrimônio do Tribunal de Justiça; (ii) facilitadores — Chefe da Divisão de Licitação e autores do artigo; e (iii) agidos — magistrados e servidores do Poder Judiciário e sociedade.

Por intermédio de entrevistas de natureza semiestruturada e da técnica de

brainstorming, com o objetivo de gerar conhecimento sobre o contexto objeto do modelo de avaliação a ser desenvolvido, foram identificados o rótulo para o problema, bem como os Elementos Primários de Avaliação - EPAs.

O rótulo do problema, de acordo com os ensinamentos de Ensslin, Montibeller e Noronha (2001), é o enunciado do problema, sendo que neste trabalho ficou estabelecido desta forma: “Avaliação de desempenho do setor de licitações do Tribunal de Justiça de Santa Catarina”. Devido à extensão da pesquisa, este trabalho enfocará tão somente o planejamento dos processos licitatórios com relação ao cumprimento das metas institucionais.

Identificados todos os atores envolvidos no processo em estudo, bem como as informações que possibilitem uma melhor compreensão do contexto, pode-se avançar no sentido de iniciar a construção do modelo com a identificação dos elementos primários de avaliação (EPAs).

Os EPAs são as primeiras preocupações que emergem dos decisores quando confrontados com o contexto, objeto de análise (Bana e Costa et al., 1999). Neste trabalho, em reuniões com o decisor, foram identificados 104 EPAs. Concluída essa etapa, os EPAs foram transformados em conceitos (Eden, 1988).

Na concepção de Ensslin, Montibeller e Noronha (2001), cada conceito deve ser composto por um polo presente (desempenho pretendido) e por um polo oposto (mínimo aceitável) ou a ocorrência que o decisor deseja evitar e que assim serve de motivação para o esforço da busca da direção de preferência para o contexto específico. Na construção do conceito, os dois polos são separados pelo símbolo de reticências (...), que terá como significado a expressão "ao invés de".

Nº	EPA	Conceito	
		Polo Presente	Polo Oposto
08	Cumprir os objetivos estratégicos institucionais	Licitações auxiliando no cumprimento dos objetivos estratégicos da instituição	Licitações impedindo o cumprimento dos objetivos estratégicos da instituição
11	Preços de Mercado	Contratações devem observar os preços de mercado	Contratações não observando os preços de mercado
54	Prazo legal estabelecido para as licitações	Realizar todas as licitações dentro do prazo estipulado pela lei;	Não realizar todas as licitações dentro do prazo estipulado pela lei;
61	Acompanhamento da elaboração dos Projetos Básicos de Licitações	Área de Licitações acompanhando a elaboração dos projetos básicos pelas unidades requisitantes	Setor de Licitações não acompanha a elaboração dos projetos básicos pelas unidades requisitantes
78	Planejamento orçamentário institucional	Participação do setor de licitações na elaboração do planejamento orçamentário institucional	Setor de Licitações desconhecendo o planejamento orçamentário institucional
80	Planejamento das unidades requisitantes	Unidades requisitantes planejadas quanto às suas licitações	Unidades requisitantes não planejadas

**Quadro 1:** Exemplos de EPAs e respectivos conceitos (polo presente e polo oposto)

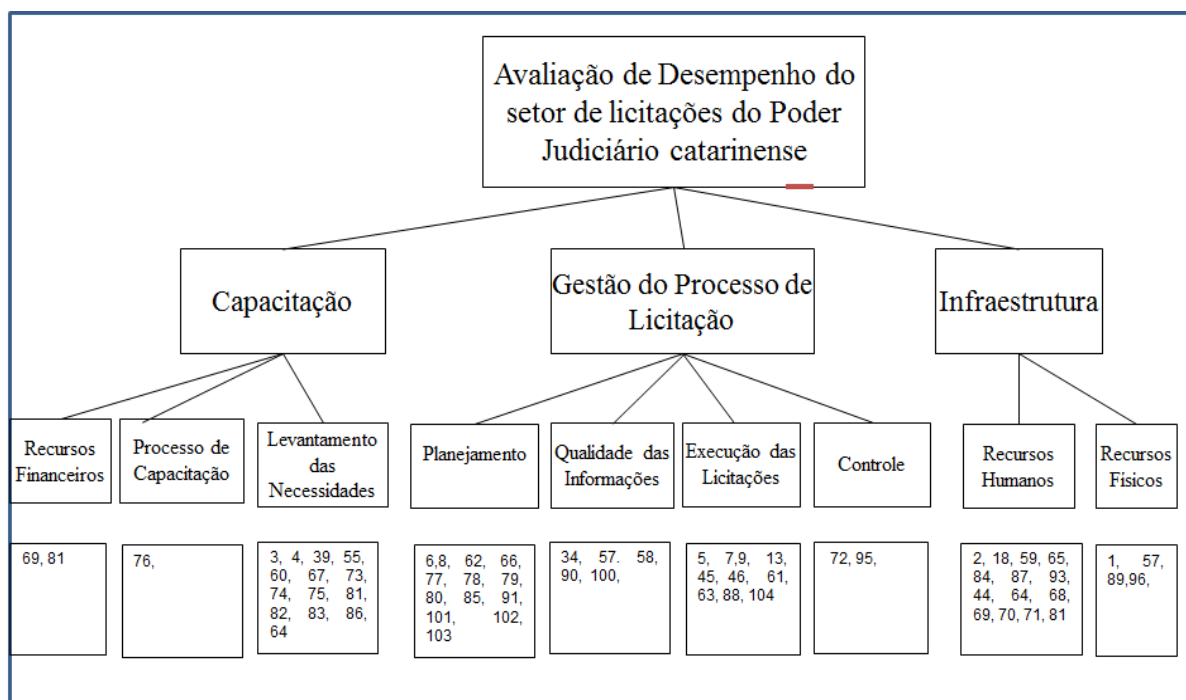
**Fonte:** Elaborado pelos autores (2014)

Após sua elaboração, os conceitos foram organizados e agrupados em áreas de preocupação. O decisor elegeu três áreas de preocupação: Capacitação; Gestão do Processo de Licitação e Infraestrutura, haja vista que o planejamento estratégico da instituição indica



a relevância desses pontos.

A partir daí foram identificados nove Pontos de Vista Fundamentais (PVFs). Dentre eles, este estudo teve como foco o Ponto de Vista Fundamental “Planejamento” para fins de continuidade da estruturação do modelo de avaliação multicritério. A Figura 1 apresenta o agrupamento dos conceitos em áreas de preocupação e seus respectivos PVFs.



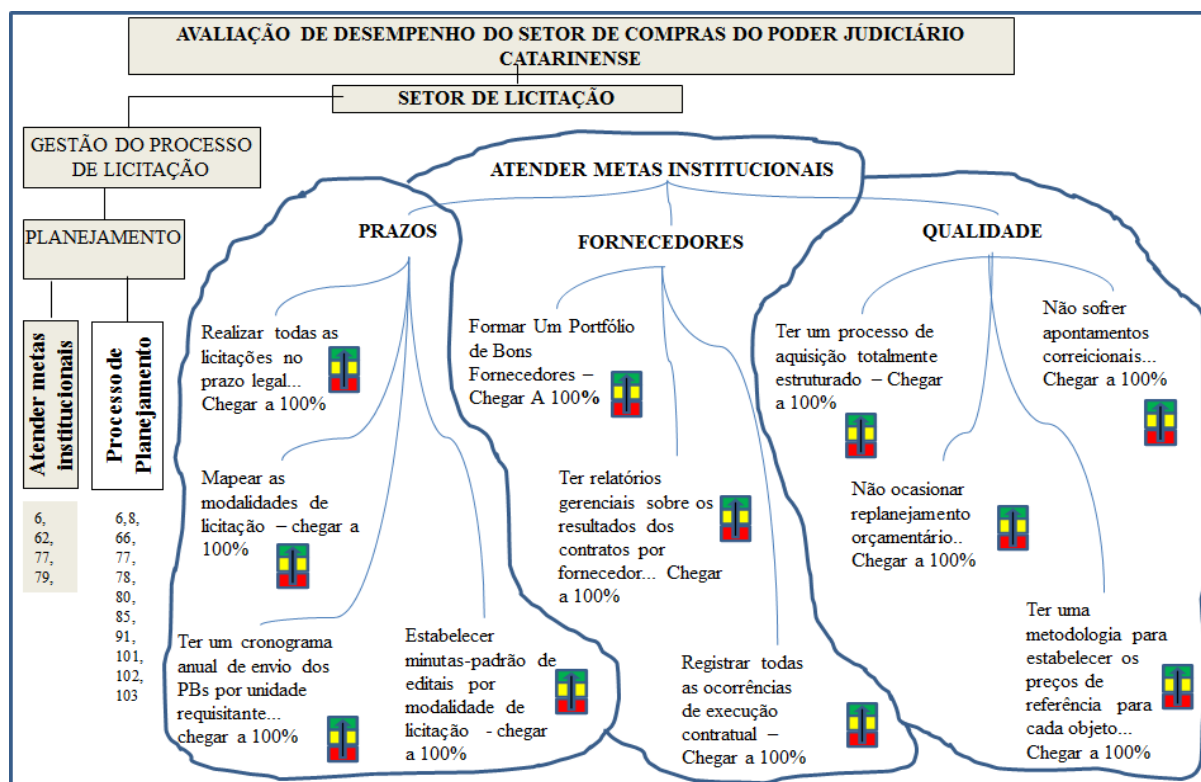
**Figura 2:** Áreas de Preocupação e Pontos de Vista Fundamentais - PVFs

**Fonte:** Elaborado pelos autores (2014)

Após, foram elaborados os mapas de relação Meios e Fins, também denominados Mapas Cognitivos. Os Mapas Cognitivos têm por finalidade estabelecer a hierarquia entre os conceitos, interligando as relações entre os Conceitos Meios e os Conceitos Fins (MONTIBELLER, 2000; EDEN, 1998) e devem delinear os valores do decisor relacionados ao tema em análise, expandindo seu conhecimento sobre o contexto.

Neste trabalho foram construídos Mapas Meios e Fins para cada PVF a partir dos EPAs correspondentes. As perguntas: “Por que o conceito xx é importante?” cria o conceito em direção aos Fins; e a pergunta “Como obter o conceito xx?” gera outro conceito direcionado aos Meios.

A Figura 3 demonstra o resultado obtido por meio da análise do Mapa de Relações Meios e Fins para a área de preocupação “Gestão do Processo de Licitação”, exclusivamente com relação ao PVF “Planejamento” e seus respectivos EPAs.

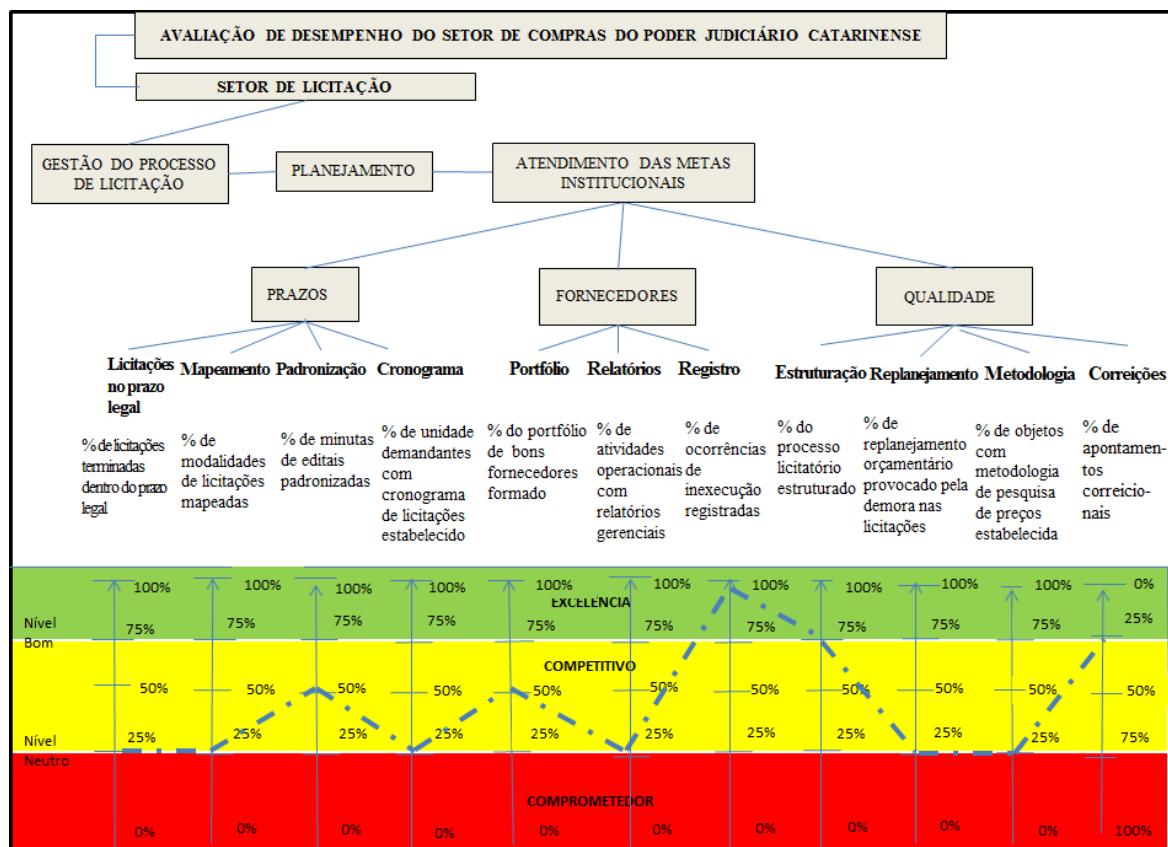


**Figura 3:** Agrupamento dos conceitos em Áreas de Preocupação, PVFs e PVEs.

**Fonte** – Elaborado pelos autores (2014)

Para a área de preocupação “Planejamento”, especialmente em relação ao PVF “Atendimento das Metas Institucionais”, foram identificados 11 descritores, conforme explicitado na Figura 2. Para mensurar o desempenho de cada descritor, o decisor definiu as escalas ordinais e os níveis de desempenho de cada descritor (indicadores de desempenho). Foram eleitos três níveis de referências para a especificação da performance: excelente, bom e regular.

Na Figura 4 apresenta-se um recorte da Árvore de Decisão, com a indicação da área de preocupação “Planejamento” e o PVF “Atendimento das Metas Institucionais”, com os Descritores e os correspondentes níveis de desempenho.



**Figura 4** – Perfil de desempenho do PVF “Atendimento das Metas Institucionais”

**Fonte** – Elaborado pelos autores (2014)

Após identificar o desempenho em cada um dos critérios avaliados é possível distinguir em quais pontos o setor em estudo apresenta um desempenho acima do nível de mercado (nível bom); no nível de mercado/competitivo (entre bom e neutro); e abaixo do nível de mercado/comprometedor (abaixo de neutro). Nos critérios em que o nível encontrar-se abaixo do neutro devem-se promover ações de melhoria destinando esforços para alavancar o desempenho.

Na Figura 4 acima exposta a linha pontilhada apresenta o perfil de desempenho do setor de licitações em cada um dos aspectos que integram o PVF “Atendimento das Metas Institucionais”, sendo composta por 11 critérios.

Da análise dos dados da Figura 4, evidenciou-se que 3 descritores atingiram o nível Excelente de desempenho: percentual de ocorrências de inexecução registradas, do processo licitatório estruturado e percentual de apontamentos correicionais. Os demais 8 descritores chegaram ao nível Competitivo de desempenho (entre 75% e 50%): percentual de licitações terminadas dentro do prazo legal; de modalidades de licitações mapeadas; de minutas de editais padronizadas; de unidades demandantes com cronograma de licitações estabelecido; do portfólio de bons fornecedores formado; de atividades operacionais com relatórios gerenciais; de replanejamento orçamentário provocado pela demora nas licitações e de objetos com metodologia de pesquisa de preços estabelecida.

Isso denota a existência de várias oportunidades de melhoria que podem ser

implantadas frente aos indicadores de desempenho com referência Competitiva.

Os níveis de referência indicados na Figura 4 estabelecem os padrões de desempenho do setor, segundo a percepção do decisor. No nível de Excelência, a área observa o cumprimento de 100% do indicador correspondente. Já nos níveis Competitivo e Comprometedor, os indicadores são observados em 75% / 50% e 25%, respectivamente. Considera-se que o nível de Excelência é o ideal.

Ressalte-se que em um dos descritores (percentual de apontamentos correicionais) pretende-se chegar a 0% como nível de Excelência.

Diante dos resultados obtidos, o Gestor da área de licitações do Tribunal de Justiça catarinense dispõe de informações estruturadas, transparentes e alinhadas ao contexto avaliado que possibilitam subsidiar a tomada de decisões para o atingimento das metas traçadas pela instituição.

O cotejamento do que atualmente está sendo escrito sobre o tema com os resultados deste trabalho é apresentado no Quadro 2 e leva em consideração o referencial teórico pesquisado e as preocupações apontadas pelo gestor no decurso da construção do modelo de avaliação, evidenciado pelas Áreas de Preocupação, PVFs, PVEs e Descritores (indicadores de desempenho) que formam o modelo.

Autor	Foco do artigo	Modelo construído
SAPHIU (2014); ESTACHE, LIMI (2012)	- Necessidade de implantação de processos e procedimentos que assegurem gestão eficiente.	- Padronização das minutas de editais e contratos; - Mapeamento dos processos de trabalho.
HEFETZ, WARNER (2004); DIMITRI (2012)	- Equilíbrio das contas públicas, qualidade dos gastos, controle do tempo e eficiência.	- Estruturação do processo de aquisição; - Não ocasionar replanejamentos orçamentários; - Possuir uma metodologia, para cada objeto, quanto às pesquisas de preço de mercado.
EINAT (1995); ENSSLIN (2014); JOHNSTON; GIRTH (2012); BROWN; POTOSKI (2003)	- Acompanhamento e Fiscalização das atividades da Administração Pública; - Atividades públicas avaliadas de acordo com os parâmetros privados; - Gestores públicos com perfil técnico e profissional, com sistemas de acompanhamento e monitoramento das atividades, e que possibilitem identificar oportunidades de melhoria.	- Não sofrer apontamentos em inspeções correicionais; - Contar com um processo licitatório estruturado e eficiente; - Todas as Unidades Demandantes de licitações com cronograma anual de envio dos projetos básicos para o setor de licitações.
SCHIAVO (2000)	- Necessidade do estabelecimento de padrões de qualidade para a melhoria dos gastos públicos.	- Dispor de um portfólio completo dos bons fornecedores; - Dispor de relatórios gerenciais e do registro de todas as ocorrências contratuais.

**Quadro 2.** Cotejamento do Referencial Teórico com os resultados obtidos na pesquisa.

**Fonte** – elaborado pelos autores (2014)

Verifica-se dos dados delineados no Quadro 2 que as preocupações indicadas pelo decisor estão em consonância com o referencial teórico pesquisado, o que se constitui num

fator muito relevante, haja vista que as atividades públicas referentes à área de licitações são muito importantes para que a instituição possa desempenhar sua atividade-fim, devendo ser tratada com muita cautela e legalidade, assim como se observou pelas preocupações indicadas pelo decisor.

## **5. Considerações finais**

No decorrer do desenvolvimento deste trabalho ficou evidente a importância do bom desempenho do setor de licitações do Tribunal de Justiça de Santa Catarina, tendo em vista sua importância no contexto organizacional, haja vista que a própria atividade-fim do Poder Judiciário depende das atividades desta.

Entretanto, a fim de que os resultados das ações empreendidas possam ser objetivamente compreendidos, faz-se imprescindível a existência de um processo de avaliação de desempenho que permita o alcance dos objetivos propostos pelo planejamento da instituição quanto às licitações, bem como garantir o cumprimento dos objetivos estratégicos institucionais.

Diante deste contexto, surgiu a questão de pesquisa que norteou este trabalho: como avaliar a gestão do processo de licitação, especialmente quanto ao planejamento e ao cumprimento das metas institucionais? A resposta a esta questão pode ser observada na Seção 3, em que os indicadores de desempenho foram organizados de tal forma que possibilitem ao decisor a verificação do estado atual do cumprimento das citadas diretrizes e a identificação de ações que oportunizem melhorias.

Da mesma forma, os objetivos deste estudo — construir um modelo de avaliação da gestão do processo de licitação com ênfase no planejamento das licitações para o cumprimento das metas institucionais, por meio da Metodologia Multicritério de Apoio à Decisão — Construtivista (MCDA-C) também foram contemplados na seção 3.

Quanto aos objetivos específicos, cumpre salientar o pleno alcance do que foi proposto, a saber: (i) identificar os aspectos da gestão do processo de licitação, especialmente quanto ao planejamento das licitações para o cumprimento das metas institucionais, conforme entendimento do decisor da área de compras do Tribunal de Justiça de Santa Catarina, conforme explicitado na fase de estruturação do modelo de avaliação, por meio dos elementos Primários de Avaliação - EPAs e seus respectivos conceitos, conforme se depreende do conteúdo da Seção 3 deste artigo; (ii) construir escalas ordinais para propor a medição dos indicadores de desempenho propostos pelo gestor da área de compras, o que foi alcançado a partir da construção dos descritores (fase de estruturação), como pode ser apurado na figura 4 deste trabalho.

Este trabalho contribui para as atividades do gestor da área de licitações do Tribunal de Justiça na medida em que proporciona uma visão detalhada dos pontos fortes e das oportunidades de melhoria da área pesquisada quanto ao aspecto do planejamento. Com a criação de indicadores de desempenho possibilita o efetivo acompanhamento das atividades desenvolvidas pelo setor, conduzindo a uma gestão eficiente e à melhor aplicação dos escassos recursos públicos disponíveis.

Como limitação deste estudo, destaca-se que ele faz parte de uma pesquisa maior, que pretende propor um modelo de avaliação de desempenho de toda a área de Compras do Tribunal de Justiça de Santa Catarina, incluindo os setores de Licitação, Compras Diretas e Contratos. Também deve ser salientado que este trabalho limitou-se ao aspecto do planejamento das licitações para o cumprimento das metas institucionais.

A título de recomendação para futuras pesquisas, dada a importância atual do perfeito funcionamento do setor de licitações para todas as instituições públicas, abre-se a possibilidade de continuar esta pesquisa, analisando e relatando a fase de avaliação do modelo, para traçar o perfil do desempenho atual do processo analisado e a proposição de ações de aperfeiçoamento do desempenho do processo e as consequentes recomendações de melhoria, que se constitui na fase de recomendações da MCDA-C.

## 6. Referências

BANA E COSTA, C. A. Três Convicções Fundamentais na Prática do Apoio à Decisão. **Pesquisa Operacional**, v.13, n.1, p. 09-20, Jun. 1993.

BANA E COSTA, C.A. et al. Decision support systems in action: integrated application in a multicriteria decision aid process. **European Journal of Operational Research**, v. 113, n. 2, p. 315-335, 1999.

BEINAT, E. Multiattribute value functions for environmental management. Amsterdam: **Timbergen Institute Research Series**, 1995

BROWN, T. L.; POTOSKI, M. Contract–management capacity in municipal and county governments. **Public Administration Review**, v. 63, n. 2, p. 153-164, 2003. ISSN 1540-6210.

DELLA BRUNA JUNIOR, E. ; ENSSLIN, L. ; ENSSLIN, S. R. An Mcda-C Application to Evaluate Supply Chain Performance. **International Journal of Physical Distribution & Logistics Management JCR**, v. 44, p. 5, 2014.

DIMITRI, N. Best value for money in procurement. **Maastricht School of Management Working Paper**, v. 2, 2012.

DUTRA, A. ; GAMBA JUNIOR, J. ; RIPOLL, V. M. F. ; ENSSLIN, S. R.; LACERDA, R. T. O . Multicriteria Performance Evaluation of Emergency Service Conducted by Military Fire Department in Santa Catarina - Brazil. **La Pensée (Paris) JCR**, v. 76, p. 94-108, 2014.

EDEN, C. Cognitive mapping. **European Journal of Operational Research**, v. 36, p. 01-13, 1988.

ENSSLIN, L. Notas de aula da disciplina Proknow. Florianópolis: **Programa de Mestrado em Administração da Universidade do Sul de Santa Catarina - UNISUL**, 2014.

ENSSLIN, L. ; BACK, F. T. E. E.; ENSSLIN, S. R.; LACERDA, R. T. O. Improved decision aiding in human resource management: a case using constructivist multi-criteria decision aiding. **The International Journal of Productivity and Performance Management**, v. 62, p. 735-757, 2013.

ENSSLIN, L.; GIFFHORN, E.; ENSSLIN, S. R.; PETRI, S. M.; VIANNA, W. B. Avaliação do desempenho de empresas terceirizadas com o uso da metodologia multicritério de apoio à decisão - construtivista. **Pesquisa Operacional**, v. 30, p. 125-152, 2010<sup>a</sup>.

ENSSLIN, L.; MONTIBELLER, G.N.; NORONHA, S. M. **Apoio à Decisão: Metodologias para Estruturação de Problemas e Avaliação Multicritério de Alternativas**. Ed. Insular, 2001.

- ENSSLIN, S. R.; DUTRA, A.; DUARTE, C. S.; BORTOLUZZI, S. C.; RIPOLL, V. M. F. A avaliação de desempenho como proposta para gestão das equipes do programa brasileiro Estratégia da Saúde da Família (ESF). **Revista Gerencia y Política de Salud**, v. 13, p. 10-25, 2014.
- ENSSLIN, S. R.; ENSSLIN, L.; ZAMCOPÉ, F. C. Construção de um modelo para avaliação da sustentabilidade corporativa: um estudo de caso na indústria têxtil. **Gestão & Produção (UFSCAR. Impresso)**, v. 19, p. 303, 2012.
- ESTACHE, A.; IIMI, A. Quality or Price? Evidence from ODA-Financed Public Procurement. **Public Finance Review**, v. 40, n. 4, p. 435-469, 2012. ISSN 1091-1421.
- HEFETZ, A.; WARNER, M. Privatization and its reverse: Explaining the dynamics of the government contracting process. **Journal of Public Administration Research and Theory**, v. 14, n. 2, p. 171-190, 2004. ISSN 1053-1858.
- JOHNSTON, J. M.; GIRTH, A. M. Government Contracts and “Managing the Market” Exploring the Costs of Strategic Management Responses to Weak Vendor Competition. **Administration & Society**, v. 44, n. 1, p. 3-29, 2012. ISSN 0095-3997.
- KEENEY, R. L. Value-focused thinking: a path to creative decisionmaking. **Harvard University Press**, London, 1992.
- LACERDA, R. T. O.; ENSSLIN, L.; ENSSLIN, S. R.; DUTRA, A. A Constructivist Approach to Manage Business Process as a Dynamic Capability. **Knowledge and Process Management** (Print), v. 21, p. 54-66, 2014.
- LANDRY, M. A note of the concept of 'problem'. **Organization Studies**, v.16, n.2, p.315-343, 1995.
- MARAFON, A. D.; ENSSLIN, L.; ENSSLIN, S.R. ; ROCHA, S.; MEDAGLIA, T. A.; Modelo multicritério de apoio à decisão construtivista no processo de avaliação de fornecedores. **Produção** (São Paulo. Impresso), v. 23, p. 402-421, 2013.
- MARAFON, ALYSSON DIEGO; Ensslin, Leonardo; LACERDA, ROGÉRIO TADEU DE OLIVEIRA; Ensslin, Sandra Rolim. The effectiveness of multi-criteria decision aid methodology. **European Journal of Innovation Management**, v. 18, p. 86-109, 2015.
- RICHARDSON, Roberto. J. **Pesquisa Social: Métodos e Técnicas**. 3. ed. São Paulo: Atlas. 2010.
- ROSA, FABRICIA SILVA DA; ENSSLIN, SANDRA ROLIM; ENSSLIN, LEONARDO; LUNKES, ROGÉRIO JOAO. Environmental disclosure management: a constructivist case. **Management Decision JCR**, v. 50, p. 1117-1136, 2012.
- ROY, Bernard. Decision science or decision-aid science? **European Journal of Operational Research**, v.8, n.1, p.184-03,1993.
- SCHIAVO, L. L. Quality standards in the public sector: differences between Italy and the UK in the citizen's charter initiative. **Public Administration**, v. 78, n. 3, p. 679-698, 2000. ISSN 1467-9299.
- SKINNER, W. The productivity paradox. **Management Review**, v.75, p. 41-45, 1986.
- SPAHIU, A. Administrative Contracts of the Public Procurements in Albania-The Distinctive Features of Their Juridical Nature and Invalidity. **Mediterranean Journal of Social Sciences**, v. 5, n. 2, p. 499, 2014. ISSN 2039-2117.