



REVISTA AMBIENTE CONTÁBIL

Universidade Federal do Rio Grande do Norte

ISSN 2176-9036

Vol. 13, n.1, Jan./Jun,2021

Sítios: <http://www.periodicos.ufrn.br/ambiente>

<http://www.atena.org.br/revista/ojs-2.2.3-06/index.php/Ambiente>

Artigo recebido em: 18.11.2019. Revisado por pares em: 11.03.2020. Reformulado em: 15.04.2020. Avaliado pelo sistema double blind review.

DOI: 10.21680/2176-9036.2021v13n1ID19274

Sistema de avaliação de desempenho para apoio à gestão da coordenação dos processos licitatórios de um Hospital Universitário

Performance evaluation system to management aiding of the bidding processes coordination of a University Hospital

Sistema de evaluación del desempeño para apoyar la gestión del coordinador de los procesos de licitación de un Hospital Universitario

Samuel Souza de Araújo

Mestre em Contabilidade pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Campus Universitário Reitor João David Ferreira Lima, PPGC, Trindade, Florianópolis/SC – Brasil, CEP 88970-000. Telefone: 48 - 3721-6608. Identificadores (iD):

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/1346754743573562>

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-0446-7578>

E-mail: samuel.souza@ufsc.br

Lucas dos Santos Matos

Doutor em Engenharia de Produção pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Campus Universitário Reitor João David Ferreira Lima, PPGE, Trindade, Florianópolis/SC – Brasil, CEP 88970-000. Telefone: 48 - 3721-4201. Identificadores (iD):

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/3343299092005403>

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-6736-7227>

E-mail: L.matos@ufsc.br

Sandra Rolim Ensslin

Doutora em Engenharia de Produção pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Professora do Programa de Pós-Graduação em Contabilidade e de Engenharia de Produção da UFSC. Campus Universitário Reitor João David Ferreira Lima, PPGE, Trindade, Florianópolis/SC – Brasil, CEP 88970-000. Telefone: 48 - 3721-6608. Identificadores (iD):

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/8229557451803357>

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-7420-8507>

E-mail: senssln@gmail.com

(Artigo apresentado no Congresso UFSC de Controladoria e Finanças – 2019)

Resumo

Objetivo: O objetivo da pesquisa é estruturar um modelo para apoiar a gestão da Coordenadoria de Processos Licitatórios do Hospital Universitário Professor Polydoro Ernani de São Thiago da Universidade Federal de Santa Catarina, visando construir, no seu gestor, conhecimento acerca do contexto que administra, permitindo a visualização dos aspectos julgados como necessários e suficientes para se ter em consideração nesse processo.

Metodologia: Utiliza-se a metodologia Multicritério de Apoio à Decisão-Constructivista (MCDA-C) para a estruturação de um sistema de avaliação de desempenho específico às particularidades do contexto e de seu gestor. Assim, a pesquisa utiliza-se de uma abordagem qualitativa, sob forma de estudo de caso, com coleta de dados primários, a partir de entrevistas com o gestor da coordenadoria.

Resultados: A estruturação do sistema permite o desenvolvimento de uma estrutura hierárquica de valor e indicadores qualitativos de desempenho. A criação dos indicadores de desempenho possibilita o efetivo acompanhamento das atividades desenvolvidas pelo setor, conduzindo a uma gestão eficiente e à melhor aplicação dos recursos públicos. Permite, ainda, a visualização dos aspectos em níveis comprometedores, de mercado e de excelência, evidenciando os fatores relevantes para a gestão.

Contribuições do Estudo: O estudo contribui para o preenchimento de lacuna evidenciada com base na análise da literatura sobre o tema. Considera-se que o sistema subsidia o gestor com informações específicas para a tomada de decisão e promove uma discussão, ainda não encontrada na literatura, a respeito do uso de abordagens construtivistas para o setor licitatório de um hospital universitário.

Palavras-chave: Sistema de avaliação de desempenho; Processos licitatórios; Apoio à decisão; Metodologia MCDA-C.

Abstract

Purpose: The purpose of this research is to structure a model to support the management of the Coordination of Bidding Processes at the Professor Polydoro Ernani de São Thiago University Hospital of Universidade Federal de Santa Catarina (Federal University of Santa Catarina). The main purpose is to build, in its manager, knowledge about the management context, allowing the visualization of the aspects deemed as necessary and sufficient to be taken into account in this process.

Methodology: The Multicriteria Decision Aid - Constructivist (MCDA-C) methodology is used to structure a specific performance evaluation system considering the particularities of the context and its manager. Thus, the research uses a qualitative approach with primary data collection, in the form of a case study, based on interviews with the manager of the Coordination.

Results: The structuring of the system allows the development of a hierarchical structure of value and qualitative performance indicators. The development of performance indicators enables the effectively monitoring of activities developed by the sector, leading to efficient

management and better application of public resources. It also allows the visualization of aspects at compromising, market and excellence levels, highlighting the relevant factors for management.

Contributions of the Study: The study contributes to filling the demonstrated gap based on the analysis of the literature on the topic. The system is considered to provide the manager with specific information to make decisions and promotes a discussion, not yet found in the literature, regarding the use of constructivist approaches for the bidding sector in a university hospital.

Keywords: Performance evaluation system; Bidding processes; Decision aiding; MCDA-C methodology.

Resumen

Objetivo: El objetivo de la investigación es estructurar un modelo para apoyar la gestión de la Coordinación de Procesos de Licitación del Hospital Universitario Profesor Polydoro Ernani de San Thiago, Universidad Federal de Santa Catarina, con el objetivo de construir, en su gestor, conocimiento sobre el contexto que administra, permitiendo la visualización de los aspectos considerados como necesarios y suficientes para tener en cuenta en este proceso.

Metodología: Se utiliza la metodología Multicriterio de Apoyo a la Decisión-Constructivista (MCDA-C) para la estructuración de un sistema de evaluación del desempeño específico de las particularidades del contexto y de su gestor. Por lo tanto, la investigación utiliza un enfoque cualitativo, bajo la forma de estudio de caso, con recolección de datos primarios, a partir de entrevistas con el gestor de la coordinación.

Resultados: La estructuración del sistema permite el desarrollo de una estructura jerárquica de valor e indicadores cualitativos de desempeño. La creación de indicadores de desempeño posibilita un seguimiento efectivo de las actividades desarrolladas por el sector, conduciendo a una gestión eficiente y a la mejor aplicación de los recursos públicos. También permite la visualización de aspectos a niveles comprometedores, de mercado y de excelencia, evidenciando los factores relevantes para la gestión.

Contribuciones del estudio: El estudio contribuye a llenar un vacío evidenciado basado en el análisis de la literatura sobre el tema. Se considera que el sistema subvenciona al gestor con informaciones específicas para la toma de decisiones y promueve una discusión, que todavía no se encuentra en la literatura, sobre el uso de enfoques constructivistas para el sector de licitación de un hospital universitario.

Palabras clave: Sistema de evaluación del desempeño; Procesos de licitación; Apoyo a las decisiones; Metodología MCDA-C.

1 Introdução

Há uma crítica constante quanto à qualidade dos serviços públicos oferecidos para a população (Mardale, 2015; Navarro-Galera; Ortiz-Rodríguez & López-Hernández, 2008; Patrucco; Luzzini & Ronchi, 2016; Ren, Kwaw & Yang, 2012; Srivastava & Agrahari, 2017;

Tillema, Mimba & Van Helden, 2010). Frequentemente, aponta-se como causa a insuficiência de recursos financeiros e humanos (Goh, Elliott & Richards, 2015; Tillema *et al.*, 2010). Esse fato também é observado no Brasil, onde 70% dos brasileiros encontram-se insatisfeitos com os serviços prestados (IPSOS, 2017), apesar do alto montante dispendido com as aquisições governamentais que, segundo o sistema de compras governamentais, o Comprasnet, demonstram que foram movimentados mais de 47 bilhões de reais em pouco mais de cem mil processos de compras durante 2018 (Painel de Compras, 2018).

As reformas administrativas que ocorreram na década de 1990, as quais foram influenciadas pela Nova Gestão Pública (NGP)/*New Public Management* (NPM), implementaram as regulamentações para as aquisições públicas buscarem a eficiência e a eficácia (Araújo & Ensslin, 2018; Brignall & Modell, 2000; Chomchaiya & Esichaikul, 2016; Navarro-Galera *et al.*, 2008; Patrucco *et al.*, 2016; Rendon, 2008). Com isso, buscou-se desenvolver questões melhores relacionadas ao uso consciente dos recursos públicos, com foco na economicidade.

Considerando a definição da Avaliação de Desempenho (AD), dos renomados pesquisadores da área (Franco-Santos *et al.*, 2007; Matos, Valmorbidia, Martins & Ensslin, 2019), Neely, Gregory e Platts (1995, p. 80), “como o processo de quantificação da eficiência e eficácia da ação”, podemos evidenciar como a demanda da Avaliação de Desempenho de Compras Públicas pode contribuir positivamente dentro dessa área. Segundo Patrucco, Luzzini e Ronchi (2016) existe uma lacuna entre o que se pretende dentro das aquisições públicas e os reais resultados quando as reformas, sob o paradigma da NGP, são postas em prática. Percebe-se, assim, que a avaliação de desempenho das compras públicas torna-se um elemento-chave para o crescimento sustentável no médio e longo prazo, principalmente em locais onde os gastos públicos são elevados (Gardenal, 2013). Ainda, fica evidente a necessidade de medir e melhorar os processos de compras, conforme defendem trabalhos sobre o tema (Chomchaiya & Esichaikul, 2016; Patrucco *et al.*, 2016; Rendon, 2008; Srivastava & Agrahari, 2017).

Nesse contexto, entende-se que uma gestão adequada, a qual possibilita a aquisição de bens, obras e serviços com uma maior qualidade e por um preço adequado, é essencial para suprir as necessidades do órgão e, conseqüentemente, dos cidadãos.

Desta forma, considerando a complexidade do problema e os interesses conflitantes dos atores, procura-se expandir o conhecimento do decisor acerca do contexto apresentado. Surge, assim, a questão de pesquisa que baliza este estudo: **Como construir um instrumento de gestão que permita ao gestor público avaliar o desempenho da coordenadoria de processos licitatórios de uma organização pública?**

Para responder à questão de pesquisa tem-se por objetivo estruturar um modelo para apoiar a gestão da Coordenadoria de Processos Licitatórios do Hospital Universitário Professor Polydoro Ernani de São Thiago da Universidade Federal de Santa Catarina (HU/UFSC).

A regulamentação rígida e o formalismo estabelecido legalmente para as atividades relacionadas aos processos licitatórios dificultam a celeridade e a avaliação de desempenho das atividades realizadas pelo setor de licitações. Nesse sentido, entende-se que um instrumento de gestão que permita a visualização dos aspectos críticos do contexto, julgados como necessários e suficientes para os gestores, pode contribuir para o ambiente estudado. Logo, justifica-se a relevância dessa pesquisa considerando a necessidade de criação de um instrumento de gestão que permita a Avaliação de Desempenho de Compras Públicas e que considere a percepção dos gestores e forneça informações aos stakeholders (Araújo & Ensslin, 2018; Behn, 2003).

A construção do modelo será orientada pela metodologia Multicritério de Apoio à Decisão - Construtivista (MCDA-C) (Ensslin, Dutra & Ensslin, 2000; Ensslin, Montibeller & Noronha, 2001; Longaray *et al.*, 2019; Matos, Valmorbidia & Ensslin, 2018; Ensslin, Mussi,

Dutra, Ensslin, Demetrio, 2020b) e será capaz de promover o conhecimento no decisor, por meio da Avaliação de Desempenho (Matos, Ensslin & Ensslin, 2019; Ensslin, Mussi, Ensslin, Dutra & Fontana, 2020a; Rodrigues, Welter, Longaray & Ensslin, 2020), acerca da coordenação de processos licitatórios, considerando que esse processo permite a mensuração qualitativa dos aspectos considerados necessários e suficientes pelo decisor.

Este artigo tem em sua estrutura, além desta introdução, a seção seguinte, que aborda o referencial teórico da pesquisa, a seção 3 que trata da metodologia da pesquisa; a seção 4, com os resultados do estudo de caso; e, por fim, a seção 5, com as considerações finais.

2 Revisão da Literatura

A necessidade de medir a eficiência e eficácia das aquisições é estudada no setor privado desde 1928 por Gushée e Boffey (Patrucco *et al.*, 2016; Schiele, 2005). No ambiente público, percebe-se que a Avaliação de Desempenho de Compras Públicas busca acompanhar o sucesso do setor privado ao adotar métodos já consagrados como as compras eletrônicas, *Balanced Scorecard* (Brignall & Modell, 2000; Chomchaiya & Esichaikul, 2016; Kim, Olivares & Weintraub, 2014; Rendon, 2008; Rotchanakitumnuai, 2013) ou as compras sustentáveis (Reuter, Goebel & Foerstl, 2012).

Embora seja relevante gerir o desempenho em ambos os contextos, há algumas diferenças substanciais entre eles (Behn, 2003; Patrucco *et al.*, 2016). As organizações públicas, por exemplo, obedecem a regras e procedimentos mais rígidos que o setor privado (Patrucco *et al.*, 2016; Srivastava & Agrahari, 2017), principalmente por estarem limitados a realizar apenas o que é permitido por lei.

Percebe-se, portanto, a forte influência da regulamentação sobre a atividade de compras no setor público (Chomchaiya & Esichaikul, 2016; Patrucco *et al.*, 2016; Schapper, Malta & Gilbert, 2006; Srivastava & Agrahari, 2017). A regulamentação determina as regras e os procedimentos necessários para o setor público. Nesse sentido, salienta-se o surgimento de iniciativas legislativas na década de 1990, onde há aumento do incentivo para as organizações públicas buscarem a melhoria no desempenho (Rendon, 2008).

Essas reformas administrativas, sob o paradigma da Nova Gestão Pública/*New Public Management*, ocorrem por meio de interação complexa entre fatores políticos, sociais e econômicos, visando a eficiência e eficácia das organizações públicas (Brignall & Modell, 2000; Chomchaiya & Esichaikul, 2016; Navarro-Galera *et al.*, 2008; Patrucco *et al.*, 2016; Rendon, 2008; Schapper *et al.*, 2006).

Schapper, Malta e Gilbert (2006) observam que essas reformas administrativas são cíclicas e afetam o contexto de compras públicas. Segundo os autores, essas reformas possuem dois movimentos. Primeiro, buscando melhorar o desempenho em direção à responsabilização pelos resultados e um maior valor percebido aos cidadãos (custo benefício), e segundo, buscando maior conformidade à regulamentação devido aos problemas que ocorreram no processo anterior (Araújo & Ensslin, 2018). A Figura 1 ilustra esse movimento.

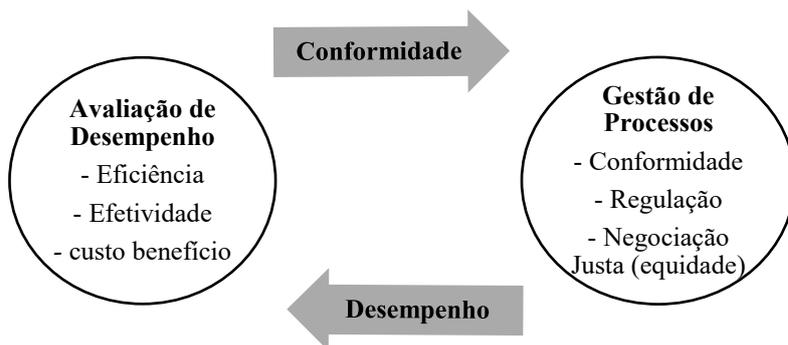


Figura 1 *Ciclo das reformas*

Fonte: Adaptado de Schapper *et al.* (2016, p. 14).

Esses problemas podem estar vinculados à tensão entre desempenho e conformidade (Schapper *et al.*, 2016), à baixa capacidade institucional (Chomchaiya & Esichaikul, 2016), aos altos níveis de informalidade e à corrupção (Schapper *et al.*, 2016; Tillemaet *al.*, 2010). Algumas críticas surgiram ainda quando da utilização da NGP para conduzir essas reformas, onde se podem citar a confiança excessiva na introdução das técnicas do setor privado e o foco intragovernamental (Navarro-Galera *et al.*, 2008).

Schapper *et al.* (2016, p. 14) afirmam que “dentro de um modelo de desempenho para compras públicas, o papel da regulação é principalmente estabelecer princípios e objetivos de gestão, em vez de micro gerenciar os processos”. Desta forma, essa tensão entre desempenho e conformidade diminui com uma definição clara do escopo e natureza da aquisição pública, onde a tecnologia pode auxiliar também na redução desse conflito, dando espaço para uma reforma genuína, por meio de uma abordagem holística, que compreenda as realidades políticas e operacionais das compras públicas e seu significado estratégico (Schapper *et al.*, 2016).

Considera-se a adoção da tecnologia da informação um dos pilares da filosofia da NGP (Chomchaiya & Esichaikul, 2016). As reformas podem se beneficiar do uso dessas tecnologias de forma a elevar os níveis de responsabilidade, desempenho e conscientização por meio de um processo mais transparente (Gardenal, 2013; Schapper *et al.* 2016), fornecendo aos usuários uma maior qualidade de informação (Schapper *et al.* 2016; Srivastava & Agrahari, 2017). Os principais desafios encontrados no uso da tecnologia estão vinculados à infraestrutura inadequada ou subdesenvolvida para a adoção das compras eletrônicas (Gardenal, 2013; Srivastava & Agrahari, 2017), à burocracia excessiva (Chomchaiya & Esichaikul, 2016) e à inflexibilidade processual (Chomchaiya & Esichaikul, 2016).

Em conclusão, evidencia-se a importância inegável de um sistema de gestão para se avaliar os procedimentos referentes às compras no setor público. No entanto, ainda que elencadas e levantadas as características necessárias para um sistema de gestão, não se identificam, na literatura, ferramentas desenvolvidas para apoiar especificamente a gestão de compras no setor público, com o objetivo de atender às necessidades informacionais de seus gestores, representando a lacuna de pesquisa que se deseja preencher neste estudo.

3 Procedimentos Metodológicos

Essa pesquisa, de natureza exploratória e com características, quanto ao problema, enquadrada como qualitativa, utiliza a coleta de dados primários para seu desenvolvimento e construção dos resultados. Para tanto, o estudo adota a metodologia Multicritério de Apoio à Decisão-Construtivista (MCDA-C) como instrumento de intervenção para o desenvolvimento

do estudo de caso, visando à estruturação de um modelo para apoiar a gestão da Coordenadoria de Processos Licitatórios do HU/UFSC.

A metodologia MCDA-C busca auxiliar os gestores em seus processos de administração, admitindo que os contextos envolvam múltiplos fatores, a princípio não bem entendidos pelos múltiplos atores envolvidos, cujos interesses podem ser conflitantes e abarcam múltiplos critérios ainda não bem definidos. Estes contextos têm encontrado nas metodologias multicritério a base para a construção de entendimento do que é importante avaliar e gerenciar (Ensslin, Dutra & Ensslin, 2000; Matos *et al.*, 2018; Chaves, Ensslin, Ensslin & Bortoluzzi, 2020; Ensslin *et al.*, 2020 ab; Rodrigues *et al.*, 2020).

Para a metodologia MCDA-C o desenvolvimento do modelo é constituído por três grandes fases: (i) fase de estruturação, (ii) fase de avaliação e (iii) fase de recomendações (Ensslin *et al.*, 2000), conforme apresentado na Figura 2.

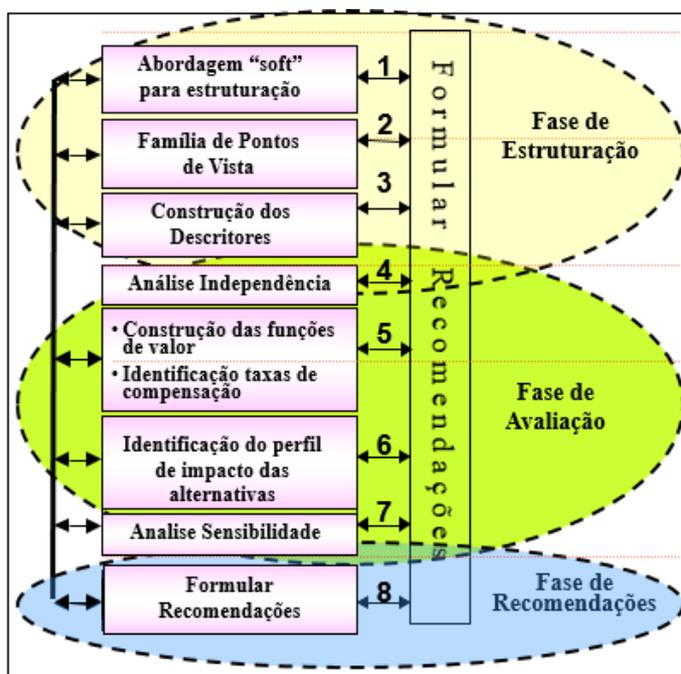


Figura 2 Fases da Metodologia Multicritério de Apoio à Decisão - Construtivista
 Fonte: Ensslin, Dutra e Ensslin (2000, p.81).

Para o alcance do objetivo definido, este trabalho foi delimitado a executar a Fase de Estruturação de um instrumento de gestão para apoiar os trabalhos da Coordenadoria de Processos Licitatórios do Hospital Universitário Polydoro Ernani de São Thiago, da Universidade Federal de Santa Catarina. Assim, será possível constituir um sistema composto por indicadores de apoio à gestão, permitindo a visualização das fraquezas, potencialidades e oportunidades de melhoria para o seu gestor.

A execução da Fase de Estruturação visa identificar os aspectos julgados pelo gestor como essenciais, necessários e suficientes para serem considerados no processo de monitoramento e aperfeiçoamento do desempenho, possibilitando uma linguagem comum entre os atores envolvidos no ambiente (Ensslin *et al.*, 2018; Longaray *et al.*, 2018). Nesse sentido, as preocupações elucidadas fornecem informações para a construção de um modelo qualitativo representativo para apoiar a gestão da coordenadoria de processos licitatórios do HU-UFSC. Ao final será possível evidenciar um modelo composto por métricas qualitativas de desempenho.

Assim, busca-se construir, no gestor responsável pela coordenadoria, conhecimento sobre o problema que se busca administrar, a partir da evidenciação e visualização dos aspectos julgados como essenciais em uma Estrutura Hierárquica de Valor (EHV), demonstrando as suas relações existentes (Ensslin, Montibeller & Noronha, 2001; Keeney, 1992). Essa EHV permite ao gestor a identificação e evidenciação dos aspectos críticos que afetam o contexto decisório, operacionalizando o modelo a partir de níveis estratégicos, desmembrando-os até os níveis operacionais, onde se encontram os indicadores de desempenho (Longaray *et al.*, 2018).

4 Resultados e Análises

Inicialmente é preciso contextualizar a problemática que se busca gerir, demonstrando os atores envolvidos no contexto, conforme a etapa de abordagem *soft* para estruturação da Metodologia Multicritério de Apoio à Decisão-Construtivista: (i) Decisores – Chefe da Coordenadoria de Processos Licitatórios e Pregoeiros; (ii) intervenientes – Chefe do setor administrativo no hospital, Diretor Administrativo e Gerente Administrativo; (iii) facilitadores – autores do trabalho; (iv) agidos – Demais setores do hospital, empresas licitantes, pacientes e demais usuários. Essa definição é fundamental para a aplicação da metodologia MCDA-C, pois sobre as preocupações dos decisores será estruturado o modelo de avaliação de desempenho.

Neste sentido, um processo de *brainstorming*, com base em uma intensa interação entre facilitadores e decisores, dá início ao processo de identificação dos aspectos essenciais para construção do instrumento de gestão. A partir das percepções dos decisores, definiu-se como rótulo para a abordagem do problema, que baliza o andamento dos trabalhos, “Gestão da Coordenadoria de Processos Licitatórios”.

A Coordenadoria de Processos Licitatórios do Hospital Universitário é responsável pela gestão dos processos licitatórios, compras e contratações de serviços. Um grande volume de recursos é licitado pela coordenadoria. Adquirir os bens, obras e serviços com uma qualidade aceitável e um preço adequado são fatores essenciais para suprir as necessidades do órgão e, conseqüentemente, dos cidadãos. Assim, justifica-se a construção de um instrumento para a gestão adequada do processo, que permitirá o fornecimento adequado de suprimentos ao hospital por um custo adequado.

Considerando que é necessário o desenvolvimento de conhecimento nos decisores para identificação dos aspectos que devem ser considerados para o instrumento de gestão, elaborou-se um roteiro com 26 perguntas, utilizado para orientar as entrevistas presenciais, realizadas individualmente com os decisores, conforme algumas perguntas apresentadas na Tabela 1. Questões semelhantes foram utilizadas na pesquisa de Igarashi, Ensslin, Ensslin e Paladini (2008), com base nos trabalhos de Keeney (1992) e Ensslin *et al.* (2001).

Tabela 1

Perguntas extraídas do checklist para identificar as percepções dos gestores

1 – Quais as principais funções da Coordenadoria de Processos Licitatórios (CPL), segundo sua percepção?

3 – Quais características da CPL que você julga que mais afetam o desempenho dos pregões?

4 – Quais as características de uma situação catastrófica que pode ocorrer em um pregão? Pense em um pregão que obteve um péssimo desempenho, quais situações/fatores levaram a isso?

7 – Quais as características da CPL mais influenciam o desempenho dos pregões?

13 – Sem considerar que existem restrições (financeiras, humanas, tempo) o que poderia ser melhorado na CPL? Quais ações poderiam ser implementadas?

14 – Para os funcionários da CPL quais ações/eventos poderiam ser implementadas para a melhoria dos pregões? Como eles podem ser implementados?

15 – O que mais afeta a qualidade do trabalho dos pregoeiros? O que poderia ser feito para melhorar?

19 – Quais os impactos das alterações na legislação nos serviços prestados pelo Setor?

Fonte: *Desenvolvido pelos autores (2019) com base em Igarashi et al. (2008).*

A partir dessas informações são identificados os Elementos Primários de Avaliação (EPAs), que representam as ideias mais prematuras a respeito do contexto decisório. Sendo assim, as entrevistas conduzidas com base no questionário foram gravadas para posteriormente os facilitadores identificarem os Elementos Primários de Avaliação (EPAs). Segundo Grzebieluckas *et al.* (2011), deve-se identificar o maior número de EPAs nessa etapa. Após a análise das entrevistas foram identificados 148 EPAs, descritos durante o processo de interação com os decisores.

Buscando ampliar essas ideias mais iniciais, são desenvolvidos conceitos orientados à ação (Eden, 1988) para cada um dos elementos identificados. Os conceitos representam a expansão do conhecimento identificado inicialmente e são desenvolvidos sob dois pontos de vista. O primeiro ponto, denominado polo presente, deve direcionar para a preferência do decisor, ou seja, deve ilustrar o que é desejado pelo decisor sobre determinado objeto. O segundo ponto, denominado polo oposto psicológico, deve apresentar as consequências que se deseja reduzir ou eliminar com o atendimento do objetivo proposto no polo presente. Desta forma, o conhecimento embrionário identificado no EPA é expandido para a direção de preferência dos gestores e elucidam-se as preocupações que se busca mitigar. Os polos presente e oposto psicológico são separados pelo uso de reticências, que representam a expressão “ao invés de” (Matos *et al.*, 2018). Como exemplo de EPAs identificados e a respectiva expansão para conceitos, apresenta-se a Tabela 2.

Tabela 2

Amostra dos EPAs identificados e conceitos resultantes

EPA	Conceito		
15. Infraestrutura	Ter processos para a melhoria da infraestrutura	...	Comprometer o desempenho do setor por falta de equipamentos
23. Concorrência	Estimular a concorrência entre os fornecedores	...	Frustrar a competição do certame licitatório
36. Transição EBSEH	Capacitar os servidores às mudanças que ocorrerão com a entrada da EBSEH	...	Sofrer tempo superior para a transição dos processos
42. Celeridade	Concluir rapidamente os processos licitatórios	...	Atrasar o fornecimento de suprimentos
129. Ferramentas	Trabalhar com ferramentas (equipamentos, rede, certificação digital) adequadas	...	Prestar serviços com baixo desempenho

Fonte: *Dados da pesquisa (2019).*

A partir dos conceitos desenvolvidos são identificadas as áreas de preocupação estratégicas, agrupando e organizando os conceitos estrategicamente semelhantes (Bortoluzzi, Ensslin, Ensslin & Almeida, 2017; Ensslin *et al.*, 2018; Rodrigues *et al.*, 2018), permitindo, ainda que de forma primária, a visualização macro do modelo e as áreas que explicam as preocupações dos decisores. Essa etapa possibilitou a identificação das áreas de preocupação dos decisores para a pesquisa, conforme evidencia a Figura 3, onde os números representam os conceitos desenvolvidos. Nessa etapa é possível identificar, ainda, a suficiência de áreas de preocupação construídas.

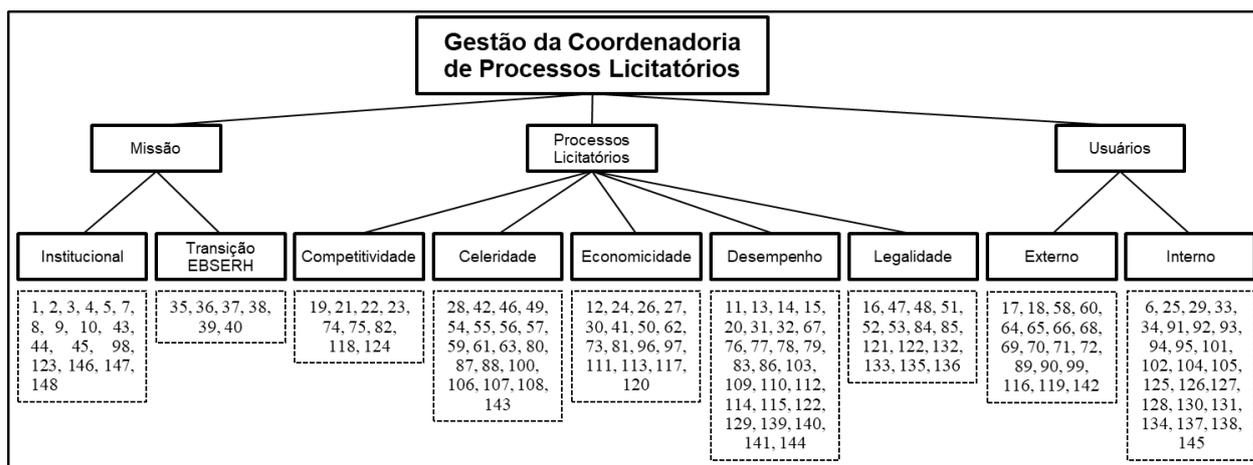


Figura 3 Identificação das áreas de preocupação para o modelo

Fonte: Desenvolvido pelos autores (2019).

Posteriormente, os facilitadores iniciam um processo de conexão entre os conceitos, por meio de mapas de relações meios-fins (Ensslin *et al.*, 2001; Longaray *et al.*, 2019; Chaves *et al.*, 2020), almejando traduzir operacionalmente aqueles conceitos estratégicos, os quais ainda não permitem a medição ordinal. Nessa etapa surgem novos conceitos complementares, que são desenvolvidos para permitir a construção da estrutura hierárquica de valor, pois que os conceitos desenvolvidos inicialmente são suficientes para construir as relações. Assim, direcionam-se os conceitos estratégicos, ou conceitos fins, em conceitos meios, que permitem a operacionalização (Ensslin *et al.*, 2000; Longaray *et al.*, 2018; Matos *et al.*, 2018).

Ao realizar a conexão entre os conceitos, por meio dos mapas de relações meios-fins e da EHV, é possível determinar *clusters* que representem e permitem a rotulação daquelas relações, dando origem aos Pontos de Vista do modelo (Kusterko, Ensslin, Ensslin & Chaves, 2018; Matos *et al.*, 2018). A fim de exemplificação, a Figura 4 apresenta o desenvolvimento do Ponto de Vista Fundamental (PVF) “Desempenho”, com foco no Ponto de Vista Elementar (PVE) “Infraestrutura”. Nesse sentido, o PVE “Infraestrutura” é decomposto em elementos que o explicam, segundo as percepções de seus decisores.

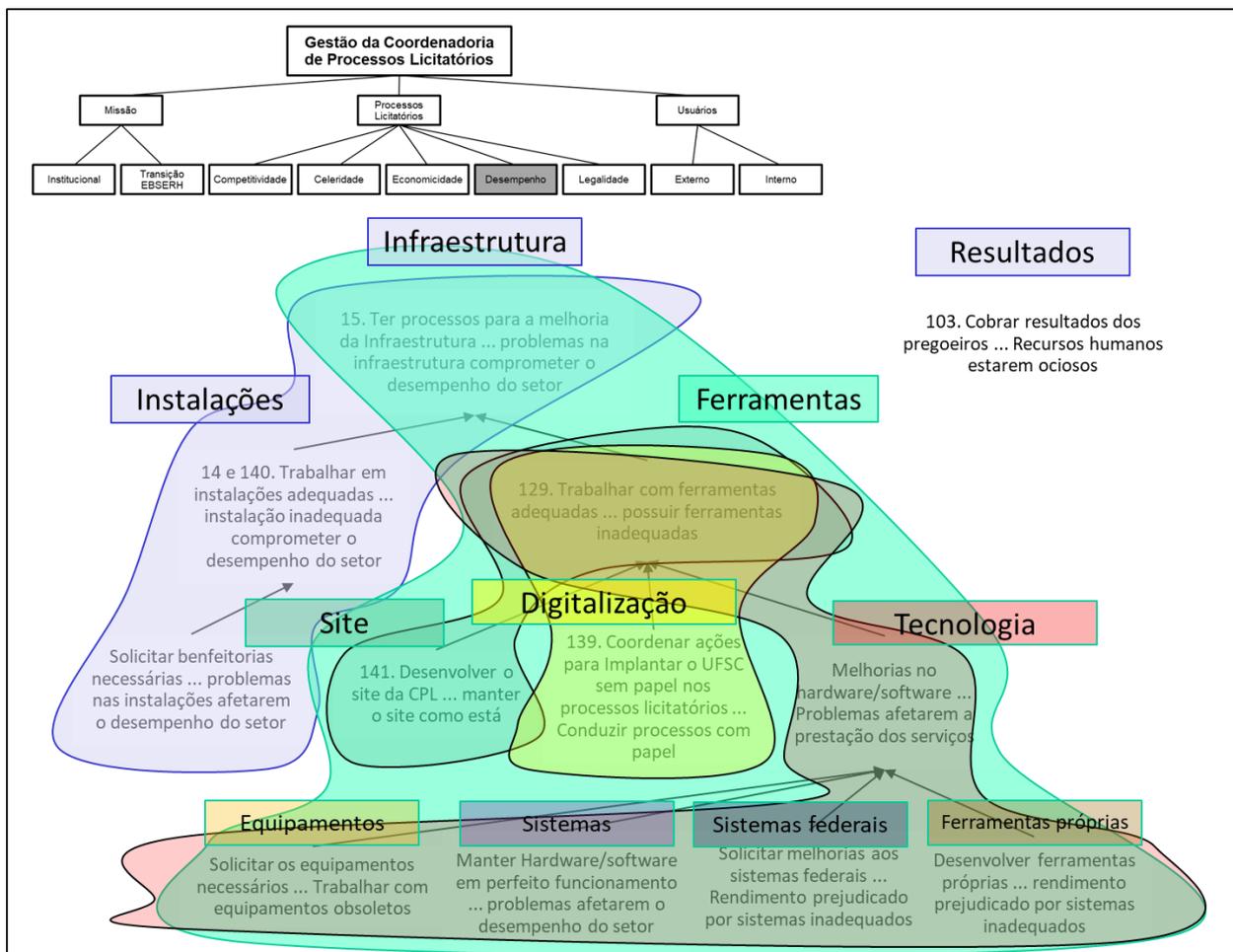


Figura 4 Determinação dos clusters com foco no PVF “Desempenho”

Fonte: Desenvolvido pelos autores (2019).

Assim, a EHV do modelo, exemplificada a partir do PVF “Desempenho”, está exibida na Figura 5.

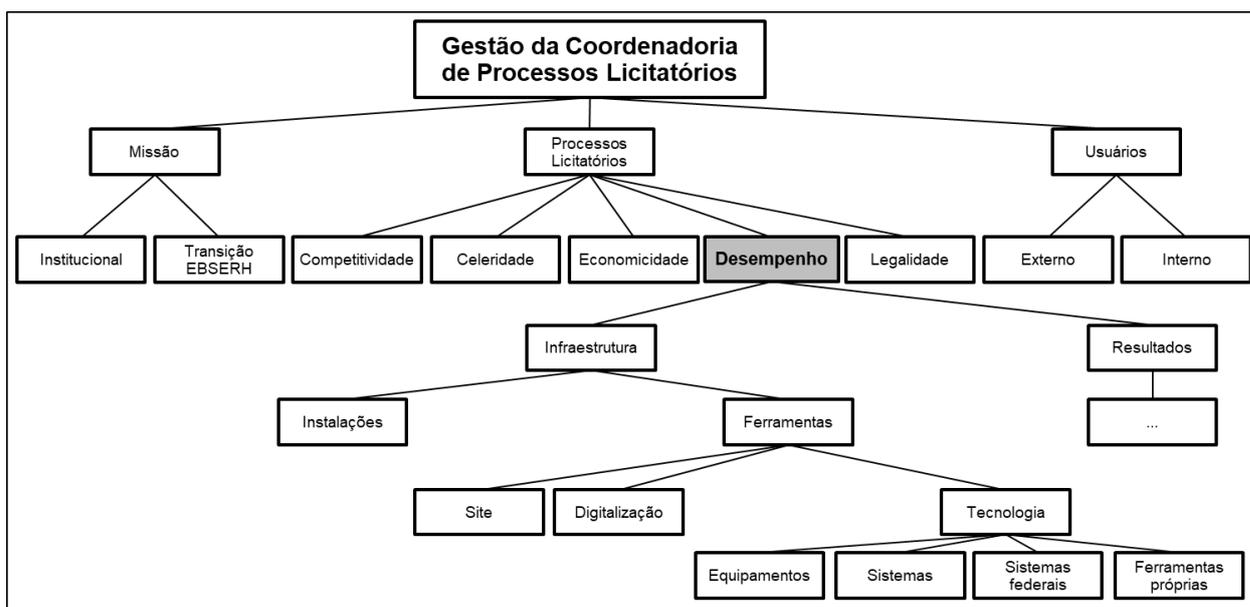


Figura 5 *Estrutura Hierárquica de valor – Foco no PVF “Desempenho”*

Fonte: Desenvolvido pelos autores (2019).

Para finalizar a Fase de Estruturação do modelo qualitativo de gestão, a Metodologia Multicritério de Apoio à Decisão – Construtivista prevê a etapa de construção dos descritores (Ensslin *et al.*, 2020a; Kusterko *et al.*, 2018; Longaray *et al.*, 2019; Rodrigues *et al.*, 2018), que visa desenvolver escalas ordinais (Matos *et al.*, 2018; Stevens, 1946) para medir o nível de atendimento dos objetivos julgados como adequados pelos decisores (Ensslin *et al.*, 2018). Desta forma, para cada ponto de vista operacional do modelo deve ser construído um indicador de desempenho, composto pelo objetivo a ser medido, escala de medida, níveis de referência e níveis de ancoragem – determinando os níveis bom e neutro. Os níveis de ancoragem representam limítrofes arbitrados pelos decisores, os quais dividem o indicador em níveis de excelência, competitivo e comprometedor, em relação ao desempenho medido (Ensslin *et al.*, 2000; Ensslin *et al.*, 2020a; Longaray *et al.*, 2018; Matos *et al.*, 2018).

Finalizada a etapa de construção dos descritores, procede-se à medição do desempenho dos objetivos identificados, a partir da identificação do *status quo*, ou situação atual (Bortoluzzi *et al.*, 2017; Rodrigues *et al.*, 2018). A visualização da situação atual permite aos decisores construir conhecimento sobre os aspectos críticos, por meio da exibição gráfica dos indicadores e suas relações. Para o PVE “Infraestrutura” são apresentados os indicadores e o respectivo *status quo*, conforme mostra a Figura 6.

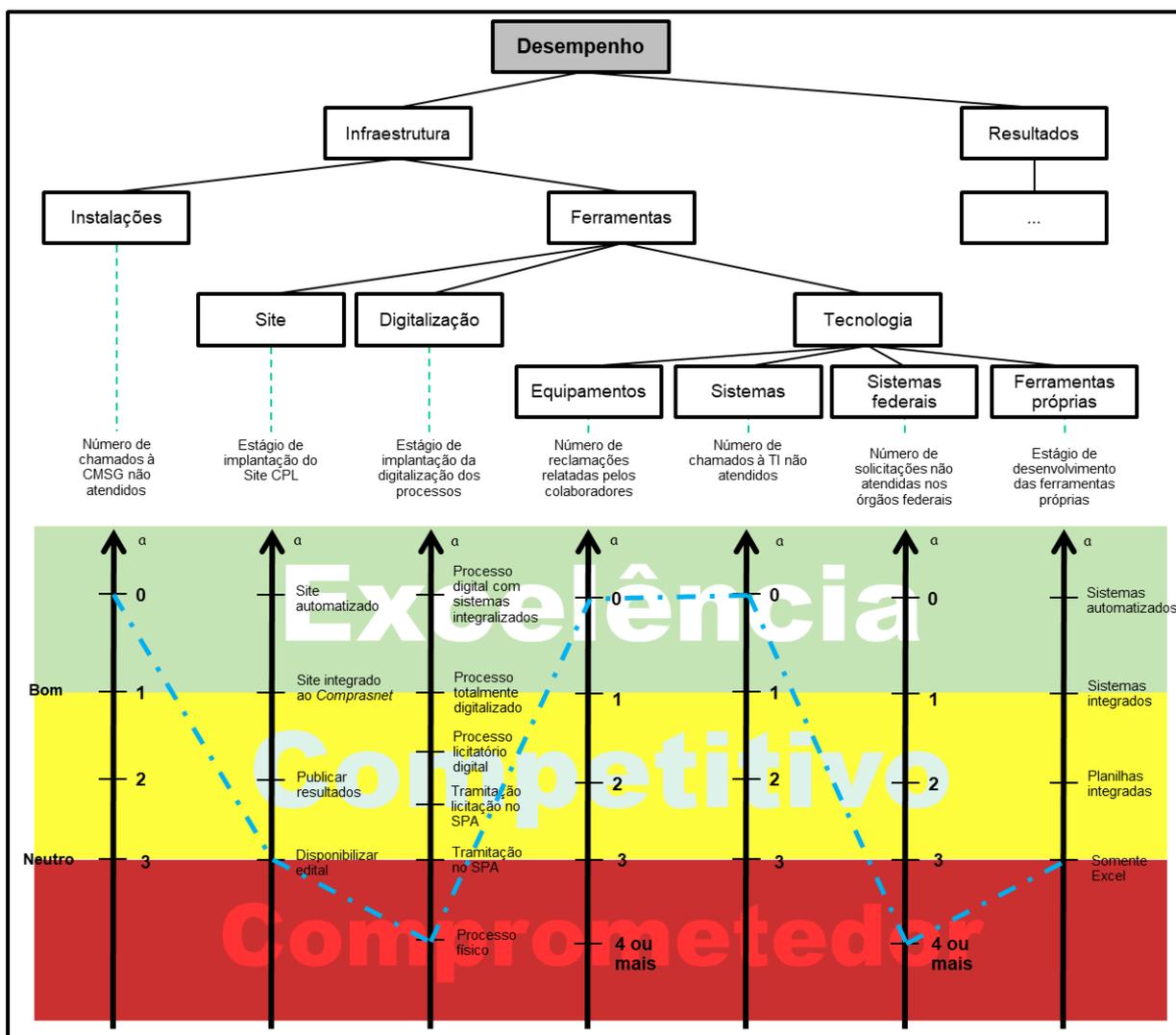


Figura 6 EHV e status quo para o PVE “Infraestrutura”

Fonte: Desenvolvido pelos autores (2019).

Esse recorte apresenta uma parcela desenvolvida para o modelo global, construído com base na Fase de Estruturação norteado pela metodologia MCDA-C. Esse modelo, estruturado como um todo, representa o limite de informações qualitativas que podem ser demonstrados sobre os aspectos levantados. Assim, as informações levantadas podem apoiar os decisores a conhecer oportunidades para melhorias no contexto decisório, visualizando potenciais impactos de suas decisões nos indicadores de desempenho. Salienta-se ainda que o instrumento construído permite o conhecimento organizado a respeito dos pontos críticos julgados pelos decisores, que, apesar de serem conhecidos anteriormente, não possibilitavam o conhecimento das relações existentes entre si e a explicitação dos objetivos almejados e que impactam no ambiente.

De forma a exemplificar a construção de conhecimento no decisor acerca do contexto, é possível observar no trecho transcrito da entrevista que, inicialmente, a percepção do decisor é que a infraestrutura, relacionada ao desempenho, estava razoavelmente adequada.

Facilitador (F): *Quais os fatores caracterizam um alto desempenho?*

Coordenador (C): *Trabalhamos com pregão eletrônico, nessa modalidade o nosso desempenho maior é quando conseguimos comprar 100% dos produtos a serem licitados.*

F: *Quais as características da CPL que mais afetam o desempenho desses pregões eletrônicos?*

C: *Que mais afetam de que maneira? Negativa?*

F: *Positiva ou negativa. Quais os aspectos mais importantes entre todos que afetam?*

C: *Precisamos de uma boa pesquisa de mercado, uma definição de objeto bem claro (pausa). **O que mais para alcançarmos um bom desempenho? Temos instalações adequadas, razoavelmente adequadas, temos infraestrutura adequada para isso também** (pausa). Basicamente, um objeto bem definido, um termo de referência bem definido e a pesquisa de mercado (pausa). Deixa-me ver outros fatores que podem agregar (pausa). A área técnica, temos muitas dificuldades com a área técnica, principalmente materiais relacionados à área médica, o apoio (enfermagem) razoavelmente tem uma comissão (comissão permanente para materiais de assistência), mas precisamos também qualificar a área técnica para fazer as análises com disponibilidade de tempo. [grifo nosso]*

Porém, após a construção do PVE “Infraestrutura”, conforme a Figura 6, o gestor consegue responder claramente qual a situação atual da coordenação de processos licitatórios nessa área e quais indicadores estão em níveis de excelência – instalações, por exemplo que estão realmente adequadas. Adicionalmente, a construção de conhecimento é gerada quando da análise onde a Unidade de Licitações, do HU, apresentou desempenho em nível comprometedor, como a “Digitalização” e os “Sistemas Federais”. Assim, é possível propor ações de recomendações para que a UL melhore seu desempenho. A Figura 7 apresenta como gerar ações de aperfeiçoamento para indicador “Digitalização”.

PVE: Digitalização	
Unidade de medida: Estágio de implantação da digitalização dos processos	
Ação Proposta: Digitalizar os processos físicos no âmbito do processo de compras.	
<ol style="list-style-type: none"> 1. Aceitar somente processos que sejam tramitados pelo sistema. 2. Encaminhar os processos pelo sistema à área técnica. 	
Recursos necessários (material, pessoal, monetário)	Tempo de trabalho dos colaboradores
Responsável pela ação	Unidade de Licitações
Prazo para execução	Seis meses
Frequência do acompanhamento da ação	Mensal
Como acompanhar	Identificar resistências na tramitação digital dos processos
Impacto no descritor	Nível atual: N6; passaria para: Nível meta: N2

Figura 7 *Ação de Recomendação para melhoria do desempenho da UL no indicador “Digitalização”*

Fonte: *Desenvolvido pelos autores (2019).*

Cabe ressaltar que a preocupação com a infraestrutura relacionada ao desempenho também foi percebida na entrevista com um dos pregoeiros, que, ao ser questionado sobre quais características do setor afetam o desempenho dos pregões, respondeu que além do ambiente organizacional e da equipe de trabalho, as ferramentas, redes e equipamentos impactam no desempenho dos pregões.

5 Considerações Finais

Considerando o alto grau de insatisfação com os serviços públicos prestados, é preciso que a administração pública busque gerenciar de forma mais eficiente os recursos disponíveis. Embora seja possível observar uma tímida evolução da avaliação de desempenho das compras públicas, especialmente após a década de 1990 com as reformas na administração pública, buscando incorporar no setor público ferramentas utilizadas no setor privado, verificou-se no gestor a necessidade de construção de uma ferramenta que apoie suas decisões no âmbito da administração pública.

Nesse sentido, esta pesquisa buscou contribuir com a melhoria da gestão pública, por meio do desenvolvimento de um instrumento de gestão para avaliar o desempenho de uma unidade de licitações, integrante fundamental do processo de aquisição pública. A adoção da abordagem multicritério construtivista levou em consideração o ambiente hospitalar complexo, conflituoso e incerto.

O objetivo da pesquisa foi atendido por meio da estruturação do modelo proposto com o uso da metodologia Multicritério de Apoio à Decisão – Construtivista (MCDA-C). Além disso, o trabalho contribui para as atividades do gestor da coordenadoria de processos licitatórios do HU/UFSC ao proporcionar uma perspectiva detalhada das oportunidades de melhoria, subsidiando o processo de tomada de decisão de forma transparente. A criação dos indicadores de desempenho possibilita o efetivo acompanhamento das atividades desenvolvidas pelo setor, conduzindo a uma gestão eficiente e à melhor aplicação dos recursos públicos. É importante destacar que foi possível observar a criação de conhecimento do gestor sobre o contexto e que o modelo conseguiu expressar, por meio de seus Pontos de Vista, as preocupações referentes ao contexto vivenciado no momento da construção do modelo.

Outro benefício advindo da construção do modelo, identificado pelos pesquisadores, veio da recomendação proposta para a UL melhorar seu desempenho no PVE “Digitalização”, na Figura 7. Convém destacar que tal recomendação surgiu, visto que, à época da realização das entrevistas, o manuseio físico dos processos era um problema da unidade. Até então o Sistema de Processos Administrativos, da UFSC, também conhecido pelo programa “UFSC sem Papel”, não era amplamente adotado pelo Hospital como uma prática administrativa. O coordenador refletiu e externalizou sobre os benefícios que a digitalização dos processos traria, destacando-se, então, o seguinte trecho:

Facilitador (F): *Por que é importante implantar o “UFSC sem Papel”? Ou por que é importante evitar conduzir processos em papel?*

Coordenador (C): *Por causa da sustentabilidade. Pela responsabilização dos atores do processo [...], pois a partir do momento que encaminha digitalmente, é possível enviar diretamente para o responsável. Fica mais fácil cobrar o retorno do processo. [...] É celeridade [...] Pela economia, não vai precisar imprimir, papel e tinta (pausa). Organização, porque todas as peças estarão salvas no sistema e organiza o processo. E segurança, porque evita perder alguma peça (do processo), suprimir documentos importantes. (pausa) Veja quanta coisa conseguimos identificar quando começamos a pensar (sobre o assunto). [...]*

Dessa forma, é possível observar a importância da digitalização dos processos para os decisores. Ainda que o PVE “Digitalização” não tenha sido atendido diretamente pela recomendação proposta – a questão da digitalização dos processos foi solucionada pela implantação do Sistema Eletrônico de Informações (SEI!) no HU-UFSC –, a percepção dos

problemas que a digitalização dos processos resolveria facilitou a implantação do novo sistema na unidade.

Pode-se associar a questão das digitalizações dos processos à questão de desmaterialização abordada no estudo de Gardenal (2013), por meio dos indicadores que medem o consumo de papel e os custos com arquivamento de materiais. Apesar de o modelo construído associar a digitalização ao resultado, Gardenal (2013) aponta um possível ganho ambiental com a adoção das compras eletrônicas e a redução no consumo de papel, como apontado pelos decisores no trecho acima.

As contribuições teóricas do trabalho podem ser evidenciadas a partir da proposição do modelo construído, tomando em consideração o ambiente complexo, em que foi preciso reconhecer as percepções do gestor para apoiá-lo no processo decisório. Considerando que a decisão é tomada pelo gestor, deve-se municiar o mesmo com informações específicas para a tomada de decisão. Assim, a estruturação do modelo permite essa contribuição, por meio de um instrumento construtivista que considera as particularidades do decisor e desenvolve uma visão holística sobre os aspectos preocupantes e de interesse do mesmo. Entende-se que o estudo contribui, ainda, para o enriquecimento da literatura sobre avaliação de desempenho de compras públicas ao oferecer uma abordagem ainda não encontrada nos demais artigos encontrados durante a revisão bibliográfica, a qual representava uma oportunidade de pesquisa.

É importante ressaltar que se trata de um estudo de caso, com o uso de uma metodologia de natureza construtivista, e limita-se às características particulares da coordenadoria e do decisor, não sendo possível replicar ou generalizar o mesmo modelo em outro contexto. Este estudo teve como delimitação, ainda, operacionalizar, centralmente, a primeira fase da metodologia MCDA-C, estruturação. Como sugestão de pesquisas futuras, recomenda-se o avanço das demais fases (avaliação e recomendações), possibilitando a análise quantitativa do modelo e agregação de valor à gestão, contribuindo com ações de aperfeiçoamento, cujo processo foi apresentado de forma simplificado na Figura 7.

Referências

Araújo, S. S., Matos, L. S., & Ensslin, S. R. (2020). Compras públicas sob a perspectiva da avaliação de desempenho: uma revisão de literatura e agenda de pesquisa. *Revista Gestão e Conexões*, 9(1), 99-127.

Behn, R. D. (2003). Why measure performance? Different purposes require different measures. *Public Administration Review*, 63(5), 586-606.

Bortoluzzi, S. C., Ensslin, S. R., Ensslin, L., & de Almeida, M. O. (2017). Multicriteria decision aid tool for the operational management of an industry: a constructivist case. *Brazilian Journal of Operations & Production Management*, 14(2), 165-182.

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.

Chaves, L. C., Ensslin, L., Ensslin, S. R., & Bortoluzzi, S. C. (2020). Construção de modelo para apoiar o processo de desenvolvimento de um sistema de apoio à decisão. *JISTEM - Journal of Information Systems and Technology Management*, 17, e202017006. Epub November 13.

- Chomchaiya, S., & Esichaikul, V. (2016). Consolidated performance measurement framework for government e-procurement focusing on internal stakeholders. *Information Technology & People*, 29(2), 354-380.
- Eden, C. (1988). Cognitive mapping. *European Journal of Operational Research*, 36, 1-13.
- Ensslin, L.; Dutra, A. & Ensslin, S. R. (2000). MCDA: a constructivist approach to the management of human resources at a governmental agency. *International Transactions in Operational Research*, 7(1), 79-100.
- Ensslin, L.; Montibeller, G. & Noronha, S. M. (2001). *Apoio à decisão: metodologia para estruturação de problemas e avaliação multicritério de alternativas*. Florianópolis: Insular.
- Ensslin, S. R.; Ensslin, L.; Matos, L. S.; Dutra, A. & Ripoll-Feliu, V. M. (2015). Research opportunities in performance measurement in public utilities regulation. *The International Journal of Productivity and Performance Management*, 64, 994-1017.
- Ensslin, L., Ensslin, S., Dutra, A., Longaray, A., & Dezem, V. (2018). Performance assessment model for bank client's services and business development process: a constructivist proposal. *International Journal of Applied Decision Sciences*, 11(1), 100-126.
- Ensslin, L.; Mussi, C. C.; Ensslin, S. R.; Dutra, A. & Fontana, L. P. B. (2020a). Organizational knowledge retention management using a constructivist multi-criteria model. *Journal of Knowledge Management*, 24(5), 985-1004.
- Ensslin, L.; Mussi, C. C.; Dutra, A.; Ensslin, S. R.; Demetrio, S. N. (2020b) Management Support Model for Information Technology Outsourcing. *Journal of Global Information Management (JGIM)*, 28(3), 123-147.
- Franco-Santos, M., Kennerley, M., Micheli, P., Martinez, V., Mason, S., Marr, B., Gray, D. & Neely, A. (2007). Towards a Definition of a Business Performance Measurement System. *International Journal of Operations and Production Management*, 27(8), 784-801.
- Gardenal, F. (2013). A model to measure e-procurement impacts on organizational performance. *Journal of Public Procurement*, 13(2), 215-242.
- Goh, S. C., Elliott, C., & Richards, G. (2015). Performance management in Canadian public organizations: findings of a multi-case study. *International Journal of Productivity and Performance Management*, 64(2), 157-174.
- Grzebieluckas, C., Buson, M. A., Queiroz, S. G., Ensslin, L., Ensslin, S., Nickel, E., & Balbim, A. J. (2011). Instrumento para identificação das necessidades do consumidor no processo de desenvolvimento do design: Um estudo ilustrado com o projeto de um automóvel. *Gestão & produção*, 18(2), 337-350.
- Igarashi, D. C. C., Ensslin, S. R., Ensslin, L., & Paladini, E. P. (2008). A qualidade do ensino sob o viés da avaliação de um programa de pós-graduação em contabilidade: proposta de estruturação de um modelo híbrido. *Rausp Management Journal*, 43(2), 117-137.

- IPSOS (2017). Global Trends: Brasil é o segundo país mais insatisfeito com serviço público. Recuperado de <https://www.ipsos.com/pt-br/global-trends-brasil-e-o-segundo-pais-mais-insatisfeito-com-servico-publico>.
- Keeney, R. L. (1992). *Value focused-thinking: a path to creative decision-making*. Cambridge: Harvard Univ. Press.
- Kim, S. W., Olivares, M., & Weintraub, G. Y. (2014). Measuring the performance of large-scale combinatorial auctions: A structural estimation approach. *Management Science*, 60(5), 1180-1201.
- Kusterko, S., Ensslin, S. R., Ensslin, L., & Chaves, L. C. (2018). Gestão de perdas em sistemas de abastecimento de água: uma abordagem construtivista. *Engenharia Sanitária e Ambiental*, 23(3).
- Longaray, A., Ensslin, L., Ensslin, S., Alves, G., Dutra, A., & Munhoz, P. (2018). Using MCDA to evaluate the performance of the logistics process in public hospitals: the case of a Brazilian teaching hospital. *International Transactions in Operational Research*, 25(1), 133-156.
- Longaray, A. A., Ensslin, L., Dutra, A., Ensslin, S., Brasil, R., & Munhoz, P. (2019). Using MCDA-C to assess the organizational performance of industries operating at Brazilian maritime port terminals. *Operations Research Perspectives*, 6, 100-109.
- Mardale, F. E. (2015). Performance in public procurement. *Revista Academiei Fortelor Terestre*, 20(4).
- Matos, L. S., Valmorbidia, S. M. I., & Ensslin, S. R. (2018). Gestión y Evaluación de la Monitorización en el Sector de Auditoría Interna de una Universidad Federal Brasileña: Una Propuesta Constructivista. *REICE: Revista Electrónica Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación*, 16(3), 67-85.
- Matos, L. S., Valmorbidia, S. M. I., Martins, V. A., & Ensslin, S. R. (2019). Development of performance evaluation theme: A systematic analysis of the literature. *Contextus: Revista Contemporânea de economia e gestão*, 17(2), 63-97.
- Matos, L. S., Ensslin, S. R. & Ensslin, L. (2019). A review on the Performance Measurement Systems life cycle elements. *Lex Localis - Journal of Local Self-Government*, 17(4), 939-959.
- Navarro-Galera, A., Rodríguez, D. O., & Lopez Hernandez, A. M. (2008). Identifying barriers to the application of standardized performance indicators in local government. *Public management review*, 10(2), 241-262.
- Neely, A., Gregory, M., & Platts, K. (1995). Performance measurement system design: a literature review and research agenda. *International journal of operations & production management*, 15(4), 80-116.

- Painel de Compras [Programa de Computador] (2018). Recuperado de <http://paineldecopras.planejamento.gov.br/QvAJAXZfc/opendoc.htm?document=PaineldeCompras.qvw&host=QVS@17-0112-b-ias04&anonymous=true>.
- Patrucco, A. S., Luzzini, D., & Ronchi, S. (2016). Evaluating the effectiveness of public procurement performance management systems in local governments. *Local Government Studies*, 42(5), 739-761.
- Ren, Z., Kwaw, P., & Yang, F. (2012). Ghana's public procurement reform and the continuous use of the traditional procurement system: The way forward. *Built Environment Project and Asset Management*, 2(1), 56-69.
- Rendon, R. G. (2008). Procurement process maturity: Key to performance measurement. *Journal of Public Procurement*, 8(2), 200-214.
- Reuter, C., Goebel, P., & Foerstl, K. (2012). The impact of stakeholder orientation on sustainability and cost prevalence in supplier selection decisions. *Journal of Purchasing and Supply Management*, 18(4), 270-281.
- Rodrigues, A. P., Fernandes, M. L., Rodrigues, M. F. F., Bortoluzzi, S. C., da Costa, S. G., & de Lima, E. P. (2018). Developing criteria for performance assessment in municipal solid waste management. *Journal of Cleaner Production*, 186, 748-757.
- Rodrigues, K., Welter, L., Longaray, A., & Ensslin, S. (2020). Modelo multicritério para apoiar a certificação da qualidade nos portos catarinenses. *Revista Eletrônica de Estratégia & Negócios*, 13(0II), 52-83.
- Rotchanakitumnuai, S. (2013). Assessment of e-procurement auction with a balanced scorecard. *International Journal of Physical Distribution & Logistics Management*, 43(1), 39-53.
- Schapper, P. R., Malta, J. N. V., & Gilbert, D. L. (2017). Analytical framework for the management and reform of public procurement. In *International handbook of public procurement* (pp. 119-136). Routledge.
- Schiele, J. J. (2005). A tool for assessing the value contributed by public purchasing departments throughout various stages of competitive acquisition processes for consulting services. *Journal of Public Procurement*, 5(1), 73-85.
- Srivastava, S. K., & Agrahari, A. (2017). Benchmarking approach to improve public procurement process. *Economic and Political Weekly*, 50(20), 58-67.
- Stevens, S. S. (1946). On the theory of scales of measurement. *Science*, 103 (2684), 677-680.
- Tillema, S., Mimba, N. P. S., & Van Helden, G. J. (2010). Understanding the changing role of public sector performance measurement in less developed countries. *Public Administration and Development*, 30(3), 203-214.