

DIÁLOGOS EM LOGÍSTICA PÚBLICA #2



***A IMPLANTAÇÃO DA GOVERNANÇA EM
LICITAÇÕES NA UNIVERSIDADE FEDERAL DE
SANTA CATARINA - UFSC***

Conteúdo

Apresentação _____ **01**

Visão geral _____ **02**

Artigo: A implantação da governança em licitações na Universidade Federal de Santa Catarina - UFSC _____ **03**



Apresentação

Chegamos ao segundo número do Diálogos em Logística Pública, um passo que faz dessa iniciativa uma série.

Fazemos isso no meio de um cenário em que a gestão de conhecimento assume contornos de (ainda) maior relevância. A maximização da relação de agência firmada com o cidadão jamais passa ao largo de agentes públicos capacitados e com competências desenvolvidas.

A boa governança - construto central tocado nas próximas páginas - implica, em sede de licitações públicas, contratações mais efetivas e uso mais racional dos recursos públicos, ações centrais em conjunturas de austeridade.

Nesse contexto, a iniciativa doravante dissecada, protagonizada pela Universidade Federal de Santa Catarina, lança um fecho de luz em solo árido, mas sempre passível de gerar frutos.

Secretaria de Gestão.

Brasília, junho de 2020.

Visão Geral

Como associar a rigidez e o caminho aparentemente unidirecional apontado pela teoria da institucionalização com a almejada inovação na seara pública? Como, em ambiente legal engessado e supostamente desconforme às evoluções patentes, evoluir, em prol da necessária maximização da relação de agência celebrada com a sociedade?

Partindo-se dessas inquietações como pano de fundo, **Ricardo Porto navega com segurança por mares turbulentos**. O texto produzido traz ares de esperança de que a mudança é, sim, possível. De que o fluxo *bottom-up* no contexto da governança em contratações públicas tem o condão de semear campo profícuo para sólidos resultados.

A iniciativa protagonizada pela Universidade Federal de Santa Catarina firma-se como *benchmark* no espectro administrativo processual. Uma análise atenta irá desvelar abordagem longitudinal sistêmica, abarcando facetas de gestão de pessoas, de reanálise das opções legais discricionárias e de fomento à transparência.

Boa leitura!!



A IMPLANTAÇÃO DA GOVERNANÇA EM LICITAÇÕES NA UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA

RICARDO DA SILVEIRA PORTO



Mestre em Administração Universitária pela Universidade Federal de Santa Catarina (2017). Especialização Lato Sensu em Administração, Gestão Pública e Políticas Sociais pela Faculdade Dom Bosco (2010), Graduado em Ciências Contábeis pela Faculdade Barddal de Ciências Contábeis (2008). Técnico em Contabilidade pela Escola Técnica de Comércio de Santa Catarina (2004). Servidor Público Federal desde 2010 ocupante do cargo de Contador. Diretor do Departamento de Licitações da Universidade Federal de Santa Catarina desde 2014.

1. Das concepções tradicionais ao prisma da governança: uma realidade possível e necessária na Administração Pública

É bastante claro e evidenciado, nos dias de hoje, que a Administração Pública não mais consegue traçar suas ações sob os pseudos jargões de que em tudo se perseguem ritos e processos iguais às práticas tradicionalistas de anos e anos já passados, certamente não desprezando a historicidade e todos os esforços que culminaram em grandes resultados alcançados por muitos e heroicos trabalhadores que construíram todo o legado da esfera pública.

Em verdade, sabemos que os tempos são outros, as pressões são imensuráveis e dão-se em velocidade incalculável e tudo isso nos exige uma mudança brusca, muitas vezes ousada, saindo de um conceito tradicional para aquilo que podemos dizer que é inovador (se compararmos às práticas antigas e recursos dispostos outrora). Ousaria dizer que é a Governança pedindo passagem, literalmente, por um caminho em sentido único, tendo em vista as necessidades que a esfera governamental imprime de modo a cumprir seu papel perante a sociedade.

A Administração Pública, embora tenha um foco bastante distinto da iniciativa privada, não se afasta das constantes pressões que vislumbramos com maior clareza no segmento empresarial, onde o foco consiste na busca de meios e inovações de mercado que possam refletir novas estratégias comerciais com o objetivo de ampliar sua competitividade. Já, em outro viés, a esfera pública inevitavelmente é colocada à prova, no sentido de desenvolver mecanismos e práticas que possam

refletir novas estratégias comerciais com o objetivo de ampliar sua competitividade. Já, em outro viés, a esfera pública inevitavelmente é colocada à prova, no sentido de desenvolver mecanismos e práticas que possam refletir no distanciamento da burocracia excessiva, que muitas vezes limita a atuação de suas instituições. Ressalta-se que não se trata de uma prática no sentido de burlar as normas legais, mas sim que possa trazer uma maior eficiência em sua atuação a partir de mudanças organizacionais que possibilitem maior agilidade nas práticas de gestão, inclusive com uma maior flexibilidade, o que se torna bastante interessante a partir das peculiaridades de cada instituição e de cada caso concreto (PERSSON; PORTO; LAVOR, 2016).

A legalidade nos atos da Administração Pública é fundamental para a consecução de seus fins, porém, esta diretriz precisa ser trabalhada de maneira inovadora, de modo a caminhar rumo aos avanços que se almeja nas instituições públicas. O espaço da legalidade começa a sofrer o desgaste provocado pelos excessos na aplicação da lei, idealizando-se como algo perfeito. O conteúdo da dimensão jurídico-positiva da legalidade se encontra debilitado, apontando para um maior protagonismo ou ativismo dos órgãos administrativos na aplicação ou realização constitutiva do direito, extraindo-se uma ideia de que a lei precisa progredir de acordo com a realidade e as práticas das instituições públicas, com uma atuação mais flexível frente às demandas da instituição (OTERO, 2003; PORTO, 2017).

Neste sentido, é perceptível concebermos que a migração de ações nos métodos tradicionalistas para práticas e moldes em meios de governanças não afronta aspectos legais, não diverge da legalidade, mas sim, pactua de um olhar mais efetivo, traz a sede de buscarmos inovação. Provoco ao dizer que precisamos trabalhar na busca do "fazer diferente"; todavia, tal provocação requer mudanças no âmbito de nossas instituições públicas.

O exercício inerente ao combate da prática tradicional vinculada ao termo do "sempre foi assim" é, de acordo com Argyris e Schön (apud BERGUE, 2011), vinculada com a utilização da teoria da ação. Esta teoria divide os ciclos de aprendizagem em simples e duplo. O circuito simples limita-se às transformações na estratégia da ação, enquanto o duplo requer a reflexão sobre os valores daquele padrão de atividade.

2. A quebra de paradigmas: um processo complexo, dinâmico e uma necessidade institucional

Considera-se que a migração da atuação tradicionalista, na esfera pública, para uma dinâmica mais efetiva, moderna e voltada aos resultados é amplamente possível e que esta não converge para um cenário de afronta às normas legais, já que a governança pública reporta-se claramente à consonância com os dispositivos legais, sendo esta apenas uma "diretriz" da maneira de atuarmos com inovação e flexibilização. Acredito que o próximo obstáculo, bastante presente nas instituições públicas, permeia o condão da quebra de paradigma quanto aos novos rumos de atuação neste cenário delineado sob o prisma da Governança.

A cultura institucional apresenta distintas definições que são aceitas por diversos autores. Apesar desta diversidade, as definições apresentam elementos comuns que facilitam o seu entendimento. Sinteticamente, podemos conceber que a cultura de uma instituição pode ser delineada como um conjunto de hábitos, padrões, visões e cenários que a diferenciam das demais (BERGUE, 2011). Neste contexto, podemos compreender que, em um ambiente de trabalho, é possível identificarmos que o convívio e a interação com a estrutura, os moldes de atuação

e, certamente as pessoas, constituem aquilo que chamamos de cultura da instituição.

Atualmente, a abordagem em relação à mudança institucional pode ser concebida de uma maneira bastante diferente da ideia de que estamos a tratar de algo passageiro, onde se tem a evidência da trajetória que se pretende percorrer, constituindo-se ao longo deste caminho procedimentos, regras e padronizações, muitas vezes, aplicados a um contexto pré-definido (MOTTA, 2000; PORTO, 2017).

Com o passar dos anos e a evolução inevitável do meio em que estamos inseridos, esta concepção sofreu mutações, de modo a ser compreendida como algo em movimento, ou seja, um processo contínuo, focado em melhorias e qualificações relacionadas às rotinas e práticas da esfera institucional (FISCHER, 2002; WOOD JR., 2009).

A mudança contínua é um elemento que torna o processo justamente desafiador e dinâmico no condão da governança, associando-se a evolução das normas e diretrizes, que muitas vezes acabam nos limitando na forma de atuar e constituir determinados processos, por exemplo.

O processo de mudança na esfera pública por si, já sabemos o quanto é complexo, moroso e desafiador, pois enfrenta resistências, questionamentos e muitas vezes tentativas de boicotes. Cenário típico e instigante, todavia, entendo que deva ser visto como motivador, sob o prisma de pensarmos aonde almejamos chegar no eixo da governança, meios mais efetivos, perpassando por ações inclusive de liderança, de modo a superarmos estes obstáculos.

Entendo que deve ser visto como um caminho sem volta, no qual se traz à baila a necessidade de interlocução entre os mais diversos atores, de modo a potencializar ideias e proposições, fortalecendo a todos, sejam aqueles mais positivistas ou não, para que ao final, frente aos resultados todos possam se sentir parte do mesmo. Entendo que esta é uma receita institucional para o exercício de buscarmos

quebrar paradigmas.

A mudança é necessária e perpassa pelo envolvimento do indivíduo e o meio em que está inserido, de modo a acrescentar dispositivos para compreender este fenômeno, analisando todos os aspectos presentes na dimensão da organização (MOTTA, 2000). Desta síntese se extrai a ideia da necessidade de interação entre a transformação da instituição e as normas legais que regulam as ações na esfera pública.

Em síntese, compreendemos que tudo concretiza-se em uma mudança cultural a ser desenvolvida no âmbito das instituições públicas, perpassando por um processo que requer um diálogo construtivo entre os agentes envolvidos nas ações, indiferentemente de suas posições hierárquicas, uma vez que o todo necessita ser envolvido para a construção da “nova cultura” dentro do processo de governança.

Entende-se a gestão do processo de mudança como sendo contingencial e emergente, não possuindo uma fórmula única e previamente validada, ou seja, tem-se assim a ratificação de que a utilização de meios diversos para se atenderem aos fins desejados são indispensáveis e produtivos, especialmente ao entendermos que os mesmos necessitam ser mutáveis, ajustando-se a cada caso concreto para melhor se adequar à realidade a ser modificada ou reconfigurada nesta contextualização de mudança institucional (BERGUE, 2011).

3. O processo efetivo de implantação: concatenar normas e diretrizes, demandas institucionais e alcançar os resultados almejados

Diante do contexto atual de crescentes transformações no campo da administração pública, a flexibilidade administrativa (relação entre o tempo e a capacidade de redimensionamento e

rearranjo de recursos) tem se tornado cada vez mais importante nas instituições públicas. Por mais que as mudanças na esfera pública historicamente tenham acontecido de forma mais lenta, verifica-se que a velocidade da evolução das demandas da sociedade tem sido sensivelmente maior do que no passado, exigindo, portanto, respostas cada vez mais céleres. O momento atual que vivenciamos no Brasil com todo o contexto da Pandemia contra a COVID-19 nos parece ratificar esta síntese, pois estamos sendo colocados à prova diariamente, na busca de inovações, de processos mais ágeis, ou seja, precisando nos reinventar em processo contínuo, ousaria dizer neste escrito.

Neste sentido, torna-se inevitável o exercício de agregarmos muitas vezes em uma mesma ação ou processo, normas e diretrizes distintas, questões de sistema, meios logísticos, recursos financeiros, atuação de servidores e, outras questões que possam convergir numa mesma direção e principalmente de uma maneira extremamente ágil e efetiva, do contrário, podemos estar fadados a um colapso em muitas frentes que dependem de nossa força de trabalho, que desafio!

A complexidade inerente aos processos de mudança pode ser percebida em eventos específicos, tais como os processos de introdução de tecnologias gerenciais nas instituições, a definição da modalidade licitatória a ser aplicada para determinado objeto, as práticas processuais, as políticas internas e outros. Esta menção parece excessivamente genérica e tradicionalista, porém, reflete com propriedade a ideia de complexidade na abordagem referente à mudança no âmbito do serviço público, para tanto, basta lembrarmos, por exemplo, os conflitos e desafios enfrentados pelos agentes responsáveis pela implantação dos sistemas computacionais em substituição ao uso das máquinas de escrever, um procedimento indispensável e necessário para atendimento dos fins a que se destinam tais organismos públicos, porém, uma implantação

aplicada de maneira pautada nos paradigmas mecanicistas, que certamente em muitos contextos deixou de atender suas finalidades frente à rejeição dos indivíduos inseridos neste cenário.

Esta abordagem traz consigo a ideia de que o envolvimento das pessoas foi desconsiderado e a imposição foi aplicada sem mecanismos metodológicos, em prol do desenvolvimento da nova cultura a ser adotada com a implantação tecnológica, ou seja, não houve uma política de aprendizado institucionalizada, como se sabe.

A UFSC é uma autarquia de regime especial vinculada ao Ministério da Educação. É uma das mais bem conceituadas e prestigiadas universidades do País, mas, assim como outras instituições de ensino superior federal (IES), sofre com estruturas institucionais acadêmicas e administrativas excessivamente burocratizadas, com elevado grau de hierarquização na tomada de decisão e rigidez na movimentação das demandas de serviços e na execução de processos (VIEIRA; VIEIRA, 2004).

Na complexa relação entre as necessidades da instituição e o engessamento trazido pelo excesso de formalismo da legislação que norteia os procedimentos licitatórios, no contexto da Administração Pública entende-se que a Lei nº 8.666/93, tradicionalmente conhecida como a Lei Geral de Licitações, ao longo dos anos (INSTITUTO NEGÓCIOS PÚBLICOS, 2015) foi apresentando fragilidades e consequências indesejáveis para as aquisições e contratações públicas, especialmente por não conceber ao gestor uma maior autonomia no seu campo de atuação, inviabilizando a discricionariedade necessária ao administrador público, fragilizando, assim, a tomada de decisões deste agente, acarretando inevitavelmente na constituição de processos meramente burocráticos e pouco econômicos ao interesse público.

Cita-se ainda a morosidade provocada por este cenário no que tange aos procedimentos licitatórios (OLIVEIRA, 2013).

Diante deste cenário, identificou-se a necessidade de se atuar de maneira distinta, não se afastando das normas e regramentos, pelo contrário, traduzindo-os de maneira mais efetiva à realidade institucional, nada para além disto fora feito na UFSC.

A implantação da governança na área de licitações da instituição iniciou-se em 2014, quando a Coordenadoria de Processos Licitatórios e Pregoeiros (CPLP) deixou de ser uma unidade vinculada ao Departamento de Compras da UFSC e passou a ser um Departamento independente, vinculado diretamente à Pró-Reitoria de Administração (PROAD). Com a criação do Departamento de Licitações da UFSC (DPL), a forma de licitar e de se relacionar com a comunidade externa passou por transformações que levaram ao alcance de resultados positivos e, possivelmente, modificaram a forma como a UFSC é vista pela sociedade, como será apresentado na sequência.

No ano de 2013, era notável uma certa inércia na CPLP, por parte da equipe e dos gestores responsáveis pela Coordenadoria, muito embora o trabalho fosse desempenhado de forma correta, dentro dos permissivos legais. Uma importante implicação da falta de dinamismo e inovação na CPLP, para a gestão, eram os resultados pouco expressivos em termos de valores negociados nas licitações, portanto, de economicidade. Somado isso, não existiam registros de indicadores de desempenho, de ações de aprimoramento e outras estratégias que pudessem auxiliar no processo de tomada de decisões por parte da gestão universitária. No entanto, o fato de as licitações serem realizadas em uma Coordenadoria, portanto, sem uma equipe de gestores específica para esta área tão cara e relevante à administração pública, como Direção e Coordenadores, parecia oferecer poucos recursos

em prol do aprimoramento e da revisão dos procedimentos adotados, para o estudo de novas estratégias e modelagens que pudessem gerar mais economicidade à Universidade e para a proposição de novas formas de trabalho. Além disso, existiam fatores mais subjetivos relacionados à motivação e à proatividade dos servidores, bem como a ausência de cases que pudessem prosperar como referenciais no âmbito da Administração Pública como um todo, dado todo o montante de recursos financeiros envolvidos nos processos licitatórios realizados pela UFSC.

Entre as limitações vivenciadas pela então CPLP e as implicações para a comunidade universitária, no ano de ingressos do autor como servidor da UFSC – 2013, destaca-se a relação que se estabelecia com os potenciais licitantes, como a realização de ligações telefônicas e atendimento por parte dos pregoeiros, prática que impossibilitava a incorporação da transparência, tão necessária ao serviço público; a execução de licitações presenciais, como concorrências, tomadas de preços e concessões de espaço físico por meio presencial, o que parecia pouco razoável em um contexto em que havia outras opções a serem utilizadas, como o próprio Regime Diferenciado de Contratações Públicas – RDC, autorizado para as contratações de obras e serviços especializados de engenharia no âmbito do sistema público de ensino desde 2012, com procedimentos mais dinâmicos, inovadores e céleres do que os formatos executados até então. Ressalta-se, ainda, que a realização de licitações em sua forma eletrônica deve ser priorizada com vistas ao aumento da competitividade, transparência e, conseqüentemente, para a obtenção das propostas mais vantajosas para a Administração.

Antes da criação do Departamento, por exemplo, os editais de licitação eram assinados pelos pregoeiros, ao passo que estes iriam julgar as propostas e a habilitação dos licitantes, ou seja, criariam as regras dos certames e, destes, seriam os próprios julgadores, inexistindo qualquer segregação de função. Assim, não havia uma clara definição das atribuições dos agentes atuantes nesta unidade administrativa. O próprio Tribunal de Contas da União (TCU) já se manifestou em diversas situações acerca da falta de segregação, como no Acórdão 2908/2016 (BRASIL, 2016), no qual evidencia uma irregularidade caracterizada pela falta de segregação de funções do pregoeiro em sua atuação múltipla de solicitar o serviço, elaborar o termo de referência, estimar preços e elaborar o edital, contrariando a jurisprudência da Corte. Com a criação do DPL, o gestor do Departamento passou a assinar os editais e houve uma definição clara das atribuições no que tange às tarefas desenvolvidas na unidade, conforme preconiza a legislação e seguindo as constantes recomendações dos órgãos de controle, demonstrando uma modificação na forma como a UFSC passaria a se relacionar com a comunidade universitária e, principalmente, com os potenciais licitantes.

É salutar mencionar que o processo de criação do Departamento foi influenciado, em grande medida, por mudanças que ocorreram na equipe de trabalho, por exemplo, contar com uma equipe de servidores engajados com o propósito institucional, empenhados em se debruçar sobre as possibilidades de aprimoramento nos processos institucionais. Além disso, houve uma mudança estrutural no ambiente físico de trabalho, passando de uma pequena sala localizada ao lado do Restaurante Universitário, para uma ampla sala localizada no prédio da Reitoria II, cuja infraestrutura passou a ser adequada para o desenvolvimento do trabalho, como o atendimento às equipes de apoio compostas por servidores técnicos

administrativos e docentes, que atuam especificamente fase externa do processo.

Destacando ainda como grande potencial neste processo de implantação da governança na área de licitações da UFSC, o trabalho coletivo dos servidores que, engajados no eixo de inovar, potencializaram mecanismos arrojados e diferenciados, produzindo padrões anteriormente inexistentes no âmbito dos processos licitatórios realizados na instituição, refletindo na celeridade e eficiência das licitações da UFSC ao longo deste período entre 2014 a 2020 Este potencial merece referencial, uma vez que não existe gestão isolada, precisamos de uma equipe consolidada e comprometida e, neste quesito, a UFSC certamente é privilegiada em sua área de licitações, os números ratificam este texto.

As atribuições do Departamento de Licitações da UFSC (DPL), criado em 2014, foram definidas e estão devidamente institucionalizadas em portaria normativa:

Gerenciar e definir a modalidade licitatória que melhor atenda os interesses da instituição, mediante análise dos autos que motivam tal procedimento, e executar as atividades pertinentes à elaboração das minutas dos editais dos certames da UFSC, executando a fase externa das licitações (UFSC, 2016).]

Em tal processo de implantação da governança da área de licitações fora realizado o planejamento estratégico, cuja missão é executar licitações de forma eficiente, ética e transparente, respeitando os preceitos e normas legais, focando na busca das propostas mais vantajosas para a instituição (UFSC, 2016).

Alguns dos resultados alcançados pela área de licitações da UFSC, desde a implantação da governança, estão apresentados na sequência:

(i) Conquistamos o Prêmio Nacional “19 de Março”, no 12º e 13º Congresso Brasileiro de Pregoeiros, na categoria – Pregão com objeto mais inusitado, nos anos de 2017 e 2018, onde é relevante evidenciar a diversidade de produtos, insumos e serviços que transitam na área de licitações da instituição;

(ii) Valor total de redução nas licitações de obras, pela UFSC, após a adoção do RDC (considerando todos os certames de 2013 a 2019) totalizam R\$ 13.945.784,85. Após diversos estudos realizados no Departamento, as licitações de obras, que até então eram realizadas na modalidade de concorrência, passaram a ser realizadas na modalidade de RDC e, logo em seguida, por meio de RDC Eletrônico. Na modelagem de RDC eletrônico, o critério de julgamento passou a ser o maior desconto, o que apresentou ainda melhores resultados quando comparado ao menor preço, inclusive por facilitar todo o processo posterior de contratação, em que o mesmo percentual de desconto deve ser aplicado a todos os itens da planilha de custos e, também, em possíveis termos aditivos. Os processos do tipo RDC Eletrônico também são abertos e finalizados com muita celeridade, de modo que já tivemos casos concretos de abertura e finalização em um único dia. O prazo para publicação de um edital de RDC é de 15 dias úteis, número muito inferior aos 30 dias exigidos pela antiga modalidade de licitação utilizada na UFSC – concorrência, sem contar na ampliação da competitividade conferida pelo formato eletrônico, em que empresas de todas as regiões do país podem participar, e consequente obtenção de propostas mais vantajosas. Segundo a equipe da área de fiscalização de obras, a ação adotada pelo DPL na opção pelo critério de julgamento pelo Maior Desconto, coibiu a prática direta do conhecido “jogo de planilhas”, perceptível pelos engenheiros UFSC;

(iii) Consolidação do uso do modo de disputa “combinado” nos processos de licitação do tipo RDC Eletrônico, em 2018. Este modo de disputa considera

a oferta de propostas fechadas e a seleção das três melhores propostas para a fase de lances. Também é possível inverter a ordem, iniciando pela fase de lances e, após, selecionando somente as três melhores propostas para uma oferta final, fechada;

(iv) Convite para realização de diversas capacitações em órgãos federais, desde 2014, como a Polícia Rodoviária Federal de Santa Catarina, Universidade Federal Tecnológica do Paraná, Universidade Federal de Juiz de Fora, Instituto Federal Catarinense, de modo a compartilharmos nossas práticas e ações, oportunidade de agregarmos novos conhecimentos com base na troca de experiências de outras instituições;

(v) Divulgação semanal de informações acerca de todos os processos em tramitação no DPL, para acesso de toda a sociedade, agenda de processos em tramitação no DPL;

(vi) Expectativa de economia gerada superior a R\$ 8.000.000,00 a partir de uma proposta inovadora na realização da licitação para contratação de empresa prestadora de serviço de limpeza, sendo este o segundo maior contrato da UFSC. A solução inovadora incorporada ao processo licitatório de limpeza, considerando todos os Campi da UFSC, foi a elaboração de um edital de pregão eletrônico, pelo sistema de registro de preços, em que os licitantes deveriam apresentar propostas considerando dois cenários distintos: uma contratação de 12 meses e outra contratação considerando 30 meses. Com tal modelagem, a expectativa da Administração era de que o cenário de 30 meses recebesse propostas mais vantajosas, justamente pela possibilidade de diluição dos custos das empresas em um período mais longo, o que efetivamente foi observado e gerou uma grande economia para a UFSC. Entende-se que os preços em relação aos contratos antigos incorreram em redução, a metodologia

proposta fora inovadora, a vantagem de contratos mais duradouros, permite que a Administração possa melhor pensar avanços e estudos em seus contratos para novos processos licitatórios e ainda, para os quesitos de fiscalização e, evidencia quebra de paradigmas institucionais;

(vii) Modernização do portal de Licitações da UFSC, criando um canal transparente e de ampla divulgação das ações desenvolvidas na área de licitações da instituição, de fácil acesso a toda a sociedade através do www.licitacoes.ufsc.br;

(viii) Implantação do quadro de indicadores voltado diretamente a números na área de licitações com divulgação atualizada toda a semana no portal do DPL/UFSC;

(ix) Atuação com editais cancelados/referenciados pela Procuradoria Federal junto a Universidade Federal de Santa Catarina, otimizando o tempo de tramitação dos processos licitatórios;

(x) Alcançamos o maior desconto na contratação de uma obra institucional correspondendo a 29,19% (2019) em relação ao valor estimado pela Administração, totalizando uma economicidade de R\$ 1.626.260,96;

(xi) Modernização nos processos de licitação das concessões da UFSC, deixando de lado o formato presencial em 2016 e, desde então, adotando-se a prática em meio totalmente eletrônico, sendo que em 2019 os valores licitados com esta finalidade totalizaram um ágio de 18,31%. Ressalta-se que na UFSC os valores arrecadados em concessões, em sua maioria são revertidos em bolsas para nossos alunos;

(xii) Redução no número de itens cancelados em nossos processos licitatórios correspondente a 9% em relação ao comparativo 2019 x 2018, reflexo do monitoramento do quadro de indicadores e a importante inteiração com a gestão do departamento de compras que atua no aprimoramento da fase interna dos processos licitatórios;

(xiii) Diminuição do volume de processos licitatórios equivalente a 36,77% (146 certames) comparado ao exercício de 2018, ação compartilhada com o Departamento de Compras-DCOM/UFSC a partir de medidas de otimização processual (número de itens nos processos, unificação de demandas e outros ajustes de aprimoramento no fluxo) com vistas a reduzirmos os custos institucionais;

(xiv) Remodelagem no formato de contratação dos serviços de gerenciamento de frotas, obtendo um efetivo desconto nos serviços de manutenção dos veículos institucionais e, ainda, na aquisição dos combustíveis (álcool, gasolina e óleo diesel) e, ainda, agregando o desconto real ou taxa zero na taxa de administração da operadora dos cartões, desmitificando uma tradicional disputa sob apenas a taxa de administração, que refletia em taxas zero ou “negativas”, praticamente zerando a vantajosidade para a Administração;

(xv) Redução significativa no número de recursos administrativos (impugnações e recursos contra os julgamentos processamentos nas fases das licitações) nas contratações de obras públicas, totalizando apenas 06 nos 73 certames realizados no período de 2013 a 2019, destes, todos improcedentes. Avaliando que que resultado motivasse pelo aprimoramento de nossos editais e, ainda, a busca contínua pela melhoria na condução no processamento de nossos certames;

(xvi) Nova formatação proposta e consolidada para a contratação da empresa de fornecimento de passagens para a instituição, alcançando o efetivo desconto real sobre o serviço final (o montante dos recursos investidos na aquisição das passagens). Entendo que esta modelagem demonstrou uma nova quebra de ruptura na instituição, onde por anos a máximo da cópia a modelos tradicionais era aplicada, ou seja, tínhamos a cultura de disputar meramente que nos iria prestar o serviço de reserva das passagens, já que ao final as taxas de administração dos serviços seriam exatamente as mesmas 0%, refletindo em nenhuma vantajosidade para a UFSC, já que o grande dispêndio estava no montante dos recursos aplicados com a aquisição dos bilhetes, nos seguros viagem e nos procedimentos de remarcações/alterações e outros, assim, optamos em desafiar o mercado e definirmos a disputa como maior desconto sobre estes montantes e, assim, processamos nossa disputa e hoje temos efetivos descontos e vantajosidade real alcançada pró Administração;

(xvii) Proporcionar aos servidores da equipe do DPL a busca pela qualificação, sempre compreendendo que este processo detém um via de mão dupla, onde a satisfação do servidor irá produzir grandes resultados em prol do coletivo no âmbito institucional e, neste sentido, ao longo do período 2014 a 2020, já temos a grata satisfação de contarmos com 02 servidores que concluíram seu doutorado sem processamento de afastamento, temos outros 02 servidores em processo de afastamento integral para o Doutorado na Europa, outros 05 servidores consolidaram seus cursos em nível de mestrado sem a prerrogativa do afastamento, 02 servidores puderam concluir suas especializações e, em 2020 temos 02 servidores ingressando em programas de mestrado.

(xviii) A inteiração das ações práticas desenvolvidas no campo da governança foram trabalhadas em muitos casos na esfera acadêmica, uma vertente que entendemos como importante, de modo a evidenciarmos para a academia a conexão entre teoria e prática e sua relevância para o aprimoramento da gestão pública e, neste contexto destacamos alguns científicos produzidos pelos servidores do DPL ao longo do período de 2014 a 2019 baseando-se na realidade prática do departamento, o que nos oportunizou refletirmos melhorias em nossas rotinas.

(xix) O importante trabalho desenvolvido pela equipe no tocante à revisão de nossas minutas padrões, de modo a estarmos sempre criticando nossos modelos, na busca do aprimoramento destes documentos, ajustando-as em sintonia com a realidade e as funcionalidades da plataforma compras governamentais e, ainda, nossas práticas de julgamento e processamento dos certames, aos quais uniformizamos entre todos os responsáveis pelos processos, evitando tratamentos distintos entre um processo e outro, entre um licitante e outro.

(xx) Uma abertura permanente para o diálogo entre a equipe do departamento de licitações que fora criada ao longo da implantação desta governança, solidificando a coletividade, a maturidade dos agentes envolvidos e o processamento de novas metodologias e aprimoramento de mutações das normas em nossas rotinas, como no caso das inovações advindas do decreto nº 10.024/2019, onde cada elemento da mudança fora devidamente adaptado a nossa rotina mediante conversas e ajustes conjuntos, de modo a tratarmos estes aspectos com transparência e de maneira didática a todos os interessados em nossos certames;

(xxi) Negociação média desenvolvida pela equipe considerando as disputas realizadas ao longo de 2013 a 2019 superando um percentual de 25% no comparativo entre valores estimados e valores efetivamente homologados, um exercício que nos empenhamos ano a ano para aprimorarmos, sempre buscando exercitarmos cada vez mais o poder de negociação com os fornecedores e, em todos os tipos de objetivos que licitamos, dotando-se de estratégias variadas e de acordo com cada realidade processual, de modo a não colocarmos em risco a efetiva execução da contratação;

(xxii) Outra importante mudança realizada pelo DPL, quando comparado à antiga CPLP, foi a relação estabelecida com os potenciais licitantes. Como os editais passaram a ser mais objetivos e apresentar as informações de forma mais completa, a relação entre os servidores públicos da UFSC e os licitantes também passou por um processo de profissionalização, adotando padronização nas respostas, evitando o contato telefônico e priorizando o contato via sistema de compras do Governo Federal e o e-mail institucional do Departamento. Ligações telefônicas dificultavam a aplicação dos princípios da isonomia e da impessoalidade e, mais uma vez, o mercado absorveu tal mudança, diminuindo substancialmente o número de ligações recebidas no Departamento e aumentando a atenção às regras do Edital.

Sem embargo, a Universidade, apesar de ser uma instituição preponderantemente burocrática, não raro estaque a mudanças governamentais, nota-se a presença de iniciativas expressivas com vistas a executar seus processos licitatórios sob a concepção de uma nova cultura, focando em práticas eficientes e flexíveis que possam viabilizar ações com maior qualidade e excelência administrativa (PORTO, 2017).

Acreditamos que esse seja o desafio no âmbito da governança, atuarmos em harmonia com as normas legais, buscando mecanismos que nos viabilizem atender os anseios institucionais com efetividade e, de maneira mais flexível e ágil, em suma, buscando a inovação continuamente.

4. Buscar a inovação: um processo contínuo que perpassa por erros e acertos: o grande desafio de buscarmos boas práticas no condão da governança pública

A área de licitações é apenas um braço no contexto da governança e, certamente, integrar esta parte deste conjunto de ações é bastante desafiador e nos mostra que precisamos buscar constantemente práticas inovadoras, diferenciadas que possam concatenar um aglomerado de elementos para uma mesma direção. Neste sentido, são as diretrizes jurídicas e as administrativas conflitantes? Ouso dizer que paralelas e auxiliares, e neste diapasão, caberá aos gestores buscar a harmonia entre esta relação, de modo que a sintonia entre elas possa delinear um trajeto mais efetivo sob um olhar inovador e viável aos anseios da Administração Pública, cada vez mais sedenta e pujante por resultados imediatos e urgentes. Porém, sofre pressões de todas as formas e lados, que muitas vezes nos testam a capacidade de ousarmos, de testarmos, de errarmos e de validarmos, a partir destas eventuais falhas, que estamos no caminho certo. O acerto contínuo pode nos oportunizar a inércia, a acomodação e o tradicionalismo, o que seria o regresso, uma volta ao passado, diria.

Os bons resultados são motivadores, uma referencial e uma satisfação, porém, muitas vezes podem nos proporcionar uma acomodação natural, o que nem sempre pode se fazer excessivamente presente em governança, não é mesmo? O tempo

passa muito rapidamente e, com ele, precisamos estar atentos às novas práticas, às ações do mercado e, compreendermos que a Administração Pública pode valer-se destas mutações, pode equiparar-se a elas e, nesta toada, acredito que nos encaixamos no sentido de tentarmos desenvolver a busca contínua pela inovação, o aprimoramento das boas práticas, seja daquilo que já fizemos ou prestigiando iniciativas sólidas já existentes por esta administração tão rica de cases consagrados por tantos mestres dedicados a esta causa.

As alterações nos regramentos legais que norteiam as licitações públicas podem ser consideradas como novas culturas no âmbito destes processos e, ainda, que estas alterações se correlacionam com as atividades exercidas pelo serviço público. Precisaremos nos adaptar a estas e, nesta mesma direção, temos a oportunidade de inovar no desenvolvimento de nossas ações. Não precisamos permanecer estancados, sempre teremos a oportunidade de aprimorarmos algo. Isso é fato, vivenciamos isso ao estagnarmos o condão das concessões públicas, por exemplo, aqui na UFSC, como processá-las em meio eletrônico? Mediante estudos, justificativas e testes, já se passaram quase 4 anos e a ação está consolidada, só para exemplificarmos. Paramos por aí? Certamente que não.

Neste contexto de mudança cultural, notamos que a realização de ações com a implantação do RDC na UFSC (outro exemplo), impactou diretamente e positivamente nas ações da gestão universitária, de modo a evidenciar que este dispositivo apresenta elementos inovadores, contribuindo com a eficiência nas licitações públicas e nos permite conceber que tal regime diferenciado mostra-se como um referencial para a instituição. Referencial este no que tange à modernização das diretrizes para as licitações e contratos da Administração Pública, apresentando resultados satisfatórios aos interesses públicos, considerando, nesta realidade concreta, a contratação de obras e serviços de engenharia.

Por meio de estudos que podemos desenvolver, é possível sugerir que pressupostos de ações em outras instituições possam ser aplicáveis a diversas instâncias governamentais e, de modo especial, em momentos de grandes emergências, por exemplo. Estando dentro do alcance previsto nas normas, poderá, por meio de resultados alcançados, afastar incertezas ou falácias e sua materialidade poderá trazer consigo um auxílio a muitos entes carentes de recursos técnicos.

Entendo que a cultura institucional não se apresenta como algo sólido, imutável. Esta cultura vai se transformando e se adaptando de acordo com os cenários existentes, tendo uma conotação de mudança líquida (BERGUE, 2011).

Conforme podemos observar em trecho do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (BRASIL, 1995, p. 16) esta contextualização se sustenta:

Na administração pública gerencial a estratégia volta-se (1) para a definição precisa dos objetivos que o administrador público deverá atingir em sua unidade, (2) para a garantia de autonomia do administrador na gestão dos recursos humanos, materiais e financeiros que lhe forem colocados à disposição para que possa atingir os objetivos contratados, e (3) para o controle ou cobrança a posteriori dos resultados.

Neste sentido a busca pelas boas práticas de governança precisa estar alinhada com o propósito de conceber a realização de processos licitatórios mais eficientes, ágeis, de modo a atender os anseios para com as demandas institucionais, sem que isto afaste, de qualquer maneira, os preceitos da legalidade no tocante ao controle do gasto público.

Algumas inovações incorporadas aos processos licitatórios na UFSC, desde 2014, já indicam um percurso de possibilidades, desde que haja engajamento dos atores envolvidos nos processos institucionais. Acredita-se, portanto, que o desenvolvimento e a aplicação de novas práticas inovadoras no âmbito da governança, sempre

partindo do que está posto pelas políticas públicas de licitações, contribua para o aumento da economia de recursos financeiros, para uma maior celeridade na conclusão dos processos de compras e contratações, para o aumento da transparência dos atos administrativos e para a eficiência, de modo geral, na forma de trabalhar e administrar os recursos de toda a sociedade. Acrescenta-se, ainda, a expectativa de que a aplicação de novas soluções inovadoras contribua para o planejamento estratégico das mudanças que serão exigidas pela nova Lei de Licitações.

REFERÊNCIAS

- BERGUE, S. T. *Modelos de gestão em organizações públicas: teorias e tecnologias gerenciais para a análise e transformação organizacional*. Caxias do Sul: EDUCS, 2011.
- BRASIL. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. *Plano diretor da reforma do aparelho do estado*. Brasília, 1995.
- FISCHER, R. M. Mudança e transformação organizacional. In: FLEURY, Maria Tereza Leme (Org.). *As pessoas na organização*. São Paulo: Gente, p. 147-164, 2002.
- INSTITUTO NEGÓCIOS PÚBLICOS. *Compras públicas: estudos, conceitos e infográficos*. Curitiba: Editora Negócios Públicos, 2015.
- MOTTA, P. R. *Transformação organizacional: a teoria e a prática de inovar*. Rio de Janeiro: Qualitymark, 2000.
- OLIVEIRA, R. C. R. *Licitações e contratos administrativos: teoria e prática*. 2. ed. São Paulo: Editora Método, 2013.
- OTERO, P. *Legalidade e administração pública. O sentido da vinculação administrativa à juridicidade*. Lisboa: Editora Almedina, 2003.
- PERSSON, E.; PORTO, R. da S.; LAVOR, A. K. C.. O RDC Como Nova Aposta da Administração Pública Gerencial em Licitações: o caso da Universidade Federal de Santa Catarina. *Revista do Serviço Público*, v. 67, n. 1, jan./mar. 2016.
- PORTO, R. da S. *O regime diferenciado de contratações públicas: um olhar dos gestores*. 2017. 128f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2017.
- UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA. Sítio eletrônico do Departamento de Licitações. Florianópolis, 07 abr. 2016. Disponível em: <<http://licitacoes.ufsc.br/>>. Acesso em 29 de março de 2020.
- VIEIRA, E. F.; VIEIRA, M. M. F. Funcionalidade Burocrática nas Universidades Federais: conflitos em tempos de mudança. *Revista de Administração Contemporânea*, v. 8, n. 2, p. 181-200, abr./mai. 2004.
- WOOD JR., T. (Org.). *Mudança organizacional*. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

Para citar este artigo:

BRASIL. Secretaria de Gestão do Ministério da Economia. A implantação da governança em licitações na Universidade Federal de Santa Catarina - UFSC. *Diálogos em Logística Pública*, ano 1, v. 2, p. 3 - 14, 2020.