

## EGP Entrevista: Virginia Bracarense Lopes

 EMENTARIOGP / 28/06/2021 / BOLETIM

Caríssimos(as) amigos(as) leitores(as), hoje trazemos uma entrevista especial!

A atual Coordenadora-Geral de Serviços Compartilhados da Central de Compras do Ministério da Economia, Isabela Gebrim, entrevistou a caríssima professora, Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental e atual assessora na Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão de Minas Gerais, Virginia Bracarense Lopes.

Centralização de compras públicas, inovação, liderança, gestão em rede e diversos outros temas foram abordados por essas duas servidoras públicas que participaram da concepção, modelagem e implantação de soluções que estão transformando a logística pública brasileira como o [TaxiGov](#), o [Almoxarifado Virtual](#) e a [compra direta de passagens aéreas](#). Confiram!

**Isabela Gebrim: Com a nova lei de licitações publicada (Lei nº. 14.133/2021), como você enxerga o futuro da centralização de compras no Brasil?**

**Virginia Bracarense Lopes:** A centralização de compras no Brasil, apesar de muitos acharem ser algo novo, não é. E para começar a falar sobre esse assunto, acho interessante entendermos que há abordagens diferentes para se falar de centralização de compras.

A primeira delas assume uma perspectiva administrativo-institucional e consiste em, observando as atividades contempladas pelo macroprocesso de compras públicas (planejamento da contratação ou fase interna, seleção do fornecedor ou fase externa, e gestão de contratos e atas de registro de preços), identificar aqueles esforços, de qual etapa (ou de mais de uma), que poderiam ser concentrados em uma ou em algumas poucas unidades administrativas, criando-se espaços especializados na temática, com servidores profissionalizados e dedicados e, assim, reduzindo a replicação dessas estruturas nos órgãos e entidades.

A segunda abordagem refere-se ao compartilhamento de compras, muito associado à concentração de demanda, e que, no nosso direito administrativo, pode ser percebido, por exemplo, no procedimento de Sistema de Registro de Preços, que permite que um órgão gerenciador realize uma licitação (um único procedimento), que estenderá seus benefícios de padronização das especificações, de economia de escala e de diálogo com o mercado fornecedor aos diversos participantes e possíveis caronas. Nesse caso, você pode ter uma unidade centralizadora, dedicada a fazer essas compras para várias instituições ou pode ter qualquer unidade de compras do governo assumindo essa função (nessa segunda hipótese, teríamos uma descentralização na perspectiva administrativo-institucional, mas uma centralização da compra no nível do procedimento licitatório).

Seja numa ou noutra perspectiva, como dito anteriormente, as experiências nacionais de centralização não são novidade. A criação de unidades dedicadas à atividade de compras, conhecidas como centrais de compras, segundo o professor Ciro Fernandes (que tem um trabalho incrível sobre a história das compras no país), data desde a década de 1930, no Governo Federal, e, desde então, vivemos ciclos de centralização e descentralização. Décadas depois, em 2014, o então Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, criou a Central de Compras federal, com a missão de racionalizar processos, pensar modelos de forma estratégica, fomentar práticas inovadoras, garantir qualidade nas compras e promover redução de custos, fundamentada em transparência, agilidade, eficiência e sustentabilidade. E, também, foi criada, em 2011, a Empresa Brasileira de Hospitais Universitários (EBSERH), que presta apoio às instituições públicas federais de ensino ou instituições congêneres. Além das experiências federais, merecem registro os casos de unidades centrais estaduais, como no Rio Grande do Sul (Central de Licitações, da Secretaria de Estado de Planejamento, Orçamento e Gestão, a mais antiga central de licitações no nível estadual); Sergipe (Superintendência Geral de Compras

Centralizadas, da Secretaria de Estado de Administração); Mato Grosso do Sul (Superintendência de Gestão de Compras e Materiais, da Secretaria de Estado de Administração e Desburocratização); Minas Gerais (Superintendência Central de Compras Governamentais, da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão); Distrito Federal (Subsecretaria de Compras Governamentais, da Secretaria de Economia); Rio de Janeiro (Coordenadora de Compras Centralizadas, da Secretaria de Estado da Casa Civil e Governança); Santa Catarina (Diretoria de Gestão de Licitações e Contratos, da Secretaria de Estado de Administração); e Pernambuco (Secretaria Executiva de Contratações Pública, da Secretaria de Estado de Administração). Por sua vez, no caso do sistema de registro de preços, previsto na nossa legislação nacional desde o Decreto nº. 4.536/1922, muitos são os órgãos e entidades que adotam essa prática, tanto em nível federal, quanto estadual e municipal e, atualmente, deve ser o procedimento mais conhecido e utilizado na perspectiva de centralização/compartilhamento de compras.

E por que fazer todo esse retrospecto antes de falar da nova lei de licitações (Lei nº. 14.133, de 1º de abril de 2021)? Para demonstrar que a centralização não é um projeto a ser realizado. Ela já é um fato, uma realidade e uma necessidade. Em quaisquer de suas perspectivas. Assim, o que se discute hoje é a forma de fazer a centralização, pois cada contexto, necessidade de compra e nível de maturidade de uma instituição/ente federado poderá apontar para uma estratégia e um formato diferente.

A nova lei fala, em vários dispositivos, sobre centralização: de catálogo eletrônico de itens (art. 6º, LI); de informações sobre licitações e contratações (Portal Nacional de Contratações Públicas, art. 174); dos procedimentos de aquisição e contratação (art. 19, I), de centrais de compras estaduais (art. 181) e de consórcios públicos para municípios (art. 181, parágrafo único). Além desses dispositivos, ao trazer procedimentos como o próprio registro de preços e o credenciamento, temos o reforço da possibilidade de centralização de compras.

Assim, vejo que a nova lei reforça a necessidade e importância desse movimento, mas que não basta estar no normativo para acontecerem. Demandam muito mais elementos como: patrocínio institucional; análise de modelos aderentes à necessidade de cada agente; desconstrução de mitos sobre a centralização (um dos mais comuns é que ela, por exemplo, impede a realização de políticas de desenvolvimento local, de pequenos produtores etc.); construção colaborativa das centrais pelos agentes, em especial os órgãos e entidades que serão seus beneficiários diretos; e, não sendo aqui uma lista exaustiva, a atuação em rede entre centrais de compras, unidades individuais compradoras, órgãos de controle, jurídico, academia, mercado, terceiro setor, para que realmente os esforços e experiências sejam compartilhados e o crescimento do ecossistema de compras seja no coletivo.



Virginia Bracarense Lopes

**IG – Como as compras compartilhadas podem ser utilizadas como ferramenta estratégica para prover melhores produtos e serviços para a sociedade? Que instrumentos poderiam ser usados para subsidiar tomada de decisão gerencial quanto a compras compartilhadas entre os diversos entes da federação?**

**VL** – Vamos pegar um gancho na questão anterior e trazer a perspectiva da centralização na concentração de demandas, independentemente se estamos falando de haver ou não uma unidade dedicada para trabalhar nesse processo (uma central de compras exemplo). Ao reunir demandas de várias unidades, agregando volumes, algumas etapas do processo de contratação ganham uma importância maior, pois não estamos falando de uma compra simples, pequena, de baixo impacto (em função tanto do volume quanto do número de beneficiários envolvidos). Dentre essas etapas, vamos destacar o estudo técnico preliminar (ETP).

Para fazer um ETP precisamos resumidamente de: um diagnóstico da situação atual, uma análise de mercado, uma análise das soluções disponíveis e de uma proposição da solução a ser provida por meio de uma contratação (se realmente for necessário ter uma contratação). Na minha opinião, todo esse caminho ganha um grande protagonismo

quando estamos falando de compras compartilhadas, ainda mais envolvendo outros entes, e vejamos como isso pode ocorrer seguindo os passos gerais de sua elaboração:

Identificação da demanda/necessidade:

É preciso encontrar qual é a necessidade real da administração a ser atendida. Estamos falando, nada mais, nada menos, que a identificação de um problema que, ao envolver vários beneficiários, precisará passar por alguns processos de convergência, pois a demanda de cada um pode ser diferente, ter especificidades, ter uma urgência distinta. Então, é preciso ter um processo de entendimento desse contexto e, para isso, é fundamental o diálogo entre os envolvidos. Também poderão ser utilizadas ferramentas como 5W2H, 5 Porquês, Diagrama Espinha de Peixe, tudo para encontrar a causa raiz da necessidade e em qual fato vamos focar nossa atenção para buscar a solução mais apropriada.

Aqui já estamos vendo um conjunto de ferramentas para a primeira tomada de decisão nesse processo: qual problema vamos escolher enfrentar.

Análise de mercado:

Sabendo a necessidade real que precisa ser tratada, deve-se buscar no mercado fornecedor, no mercado consumidor, nas experiências de outros agentes governamentais (Poderes, Entes Federados), modelos internacionais e outras fontes, quais as soluções disponíveis que podem atender a demanda. E essa é uma etapa riquíssima, pois é quando oportunidades são identificadas de melhoria de processos; de inovação na forma de contratação; de relacionamento com novos fornecedores; de relacionamento entre consumidores; de incorporação de tecnologias; de acionamento a políticas públicas secundárias às compras como fomento a microempresas e empresas de pequeno porte, critérios de sustentabilidade, logística reversa, desenvolvimento de mercados locais... Enfim, é nessa etapa que todo um leque de alternativas se mostram ao gestor e que, na próxima fase, serão organizadas para a escolha da(s) solução(ões) mais viável(is). E justamente por ter tantas alternativas, é que o uso do poder de compra, em uma perspectiva de centralização se torna ainda mais relevante, pois o Estado passa a ter um papel de fomentador, de incentivador e de transformador de novas soluções e comportamentos.

Aqui também há ferramentas decisórias que podem ser utilizadas como mapeamento de stakeholders para escolha de quais atores serão acionados, matriz de priorização de soluções e de agentes para diálogo.

Escolha da solução:

Sabendo a necessidade e diante de várias e potenciais soluções, chegamos na grande etapa de decidir qual ou quais serão escolhidas para orientar uma futura contratação. E, para sustentar esse processo decisório, podemos nos valer de ferramentas como construção de cenários, matriz SWOT, análise de riscos, definição de régua de pontuação e pesos para as alternativas, métodos de discussão e votação em grupos, dentre outros. De posse desses instrumentos, a tomada de decisão não é viciada por um espectro de subjetividade e o processo de construção da solução se torna muito mais robusto.

Veja que num único artefato do processo de contratação, que tem de pano de fundo a metodologia de Strategic Sourcing, encontramos vários instrumentos de sustentação à tomada de decisão e, também, de identificação de oportunidades de prover melhores produtos e serviços para a sociedade.

Sendo essas etapas feitas num contexto de uma compra compartilhada, pensemos no grau de transformação de diversas realidades que pode ser alcançado.

Por fim, percebamos o quanto é possível envolver diferentes entes da federação nesse processo, uma vez que as necessidades podem ser similares e, ter um agente encabeçando o processo, mas contando com a colaboração e diálogo com todos os demais, tornando esse caminho muito mais qualificado e agregando diferentes pontos de vista. E vejamos como ter uma unidade organizacional responsável por conduzir e operacionalizar essa compra contribui para a desoneração de elos menos maduros nessa rede de contratações públicas, permitindo o desenvolvimento de times de alta performance e mais especializados.

E, agora sim para terminar: vejamos o quanto não bastam as ferramentas decisórias, a seleção da melhor solução, mas a interação e o diálogo entre os agentes.

**IG – No artigo “Inovação Pública no Brasil: uma visão geral de seus tipos, resultados e indutores”, escrito por Pedro Cavalcante e Marizaura Camões (em Inovação no setor público: teoria, tendências e casos no Brasil, ENAP, 2017), é citada pesquisa feita por Fernandez e Wise (2010) em que é constatado que liderança e tamanho organizacional, juntamente com folga organizacional, também são fatores determinantes para inovação. Ao longo da sua experiência profissional e à frente de equipes multidisciplinares, como você enxerga o papel dos líderes e o comportamento gerencial como instrumentos capazes de estimular e criar ambientes propícios à inovação. Como ultrapassar o desafio de gerir e motivar pessoas no contexto atual da Administração Pública?**

**VL** – Inovação e compras públicas parecem, para muitos, realidades que não se misturam. Isso porque temos, por regra, uma visão equivocada sobre o que é inovação, ao percebê-la apenas, ou na maioria das vezes, como aquilo que tem que ser inédito, totalmente novo, que tem que romper paradigmas, ser uma iniciativa digna de prêmio. E não é assim. Não só isso (até o prêmio, quem não quer?! Reconhecimento é importante e necessário). A inovação na perspectiva da melhoria, dos avanços graduais (incrementais), na mudança da forma de fazer um determinado procedimento é extremamente válida e, na verdade, é a forma predominante de se fazer inovação. E eu creio que um dos papéis de um líder de um time é alinhar esse entendimento com o grupo, pois é o que ajuda a definir o perfil das pessoas envolvidas, o apetite aos riscos, as competências que você precisará ter na equipe e administra as expectativas daqueles que atuarão ao longo de todo o processo.

Outro ponto que acho importante destacar é deixar claros os espaços de decisão, de autonomia, de liberdade de cada agente envolvido. Alinhar os limites admissíveis ao erro. Sim, para inovar você erra, mas precisa identificar bem as consequências, os riscos, as alternativas para reagir às contingências e todos precisam fazer (sentir que fazem e fazer de fato) parte desses debates, construções e definições, pois a responsabilidade é compartilhada, não é só do time, nem só do líder.

Um terceiro ponto que eu destacaria (vou parar aqui para não ficar mais uma resposta imensa como as anteriores, rsrs) é valorizar o time. Dividir espaços, dar os créditos a quem é devido, mostrar que o espaço para o diálogo e a construção colaborativa realmente existem, reconhecer que há lugar (e lutar para que ele exista) de reconhecimento para todos e desenvolver líderes dentro do time (líder não é só o gestor formal). E aqui não vale o comportamento “basta parecer que tem, mas não precisa ter de fato”. Tem sim que ser, parecer, existir, acontecer! A voz de todos tem que ser ouvida, o time só cresce se todos crescem, o líder não é o único responsável e nem só ele motiva as pessoas, as dificuldades existem e só serão superadas em conjunto. E por que isso? Porque é o que garante duas coisas que julgo fundamentais para um time funcionar, principalmente, num contexto de inovação: respeito e confiança.

**IG – É sabido que projetos que envolvem inovação têm um tempo de maturação maior do que projetos rotineiros, situação que se agrava com a rotatividade de pessoal existente na Administração Pública. Como estimular que, mesmo diante desse cenário, e com pautas urgentes e não planejadas que concorrem entre si, os projetos de inovação continuem sendo priorizados?**

**VL** – Não só de inovação viverá uma área de compras! Isso é fato. E se um processo de contratação de algo corriqueiro, comum, que a equipe conhece bem já demanda tempo e sofre contingências, imagina um projeto de inovação? Então, creio que a primeira coisa a fazer é: ter uma carteira diversificada de iniciativas. Algumas delas serão uma lógica do que eu chamo de “esteira de produção”, em que não precisa rediscutir toda a modelagem da solução. É possível repetir o modelo fazendo, logicamente, verificações mínimas quanto à aderência ao momento atual do demandante, do mercado, da legislação, a vantajosidade etc. Outras iniciativas poderão compor uma “esteira de estudos ou inovação”, que demandarão muito mais análise, prospecção, diálogo com consumidores e mercado, debates com especialistas. E essa multiplicidade da carteira ajuda em diferentes perspectivas: ter entregas menores e mais frequentes, que ajudam o time a aprender, firmar novos conhecimentos, identificar oportunidades em processos que, em princípio, são corriqueiros, mas que irão ajudar no ganho de maturidade para os processos de inovação. E, por sua vez, os processos de inovação vão trazer visões, provocações, reflexões que ajudarão a ter um outro olhar para os processos tradicionais.

Outra estratégia interessante para adotar é montar equipes de projeto: como se cada licitação/contratação fosse um projeto. Isso ajuda a dividir os esforços do time entre as contratações, fazendo com que se alterne momentos nas

entregas das contratações. E, também, dando oportunidade para que todos, em diferentes momentos, possam participar tanto dos projetos de inovação, quanto dos “de produção”.

Essas duas formas de atuação ajudam a mitigar riscos de rotatividade de pessoal, pois todos terão conhecimento e oportunidade de atuação em todas as etapas e, assim, você tanto impede que só tenha quem trabalhe com a parte divertida (um trocadilho com a inovação) e só com a parte menos divertida; como aloca pessoas com conhecimento em várias frentes e, com isso, a saída de alguém pode ter seus efeitos minimizados (mas sua saída sempre afetará o time).

Por fim, destaco a questão de não se limitar a trabalhar apenas com as pessoas que estão na sua unidade. Envolver pessoas de outros órgãos, instituições, num formato de grupos de trabalho, equipes multidisciplinares, também ajuda muito na questão da rotatividade, pois você foca no trabalho em rede e não só com a força de trabalho que está lotada na unidade responsável por conduzir a licitação.

### **IG – Na sua visão, atualmente, quais são as maiores barreiras para inovar na Administração Pública? Que intervenções poderiam ser feitas para fortalecer a cultura de inovação no Brasil?**

**VL** – Uma das barreiras acabei por comentar na questão 3, que é o entendimento sobre o que é inovação. Achar que é só o novo e o inédito já afasta boa parte das pessoas da tentativa de inovar, porque parece que, se você não for um gênio, um ser super criativo, nunca vai inovar.

Outra barreira é não respeitar a maturidade das instituições e dos times na capacidade de inovar e buscar a inovação a qualquer custo. É legal você ser considerado inovador, né?! Imagina uma instituição? Agora pensa como é bom fazer algo superbacana e ainda ganhar um prêmio de inovação! Mas vamos lá!!! Alguns passos e reflexões são necessários antes de chegar nesse ponto (do prêmio, da realização de um projeto de inovação): 1) a inovação é necessária? 2) a inovação vai agregar valor, melhorar um cenário, gerar um resultado positivo?; 3) seu time tem capacidade e maturidade para conduzir esse processo? Essas questões são algumas das coisas que precisamos responder antes de sair querendo fazer uma inovação, para não banalizar o conceito e os esforços quando ela realmente é necessária. E isso é importante para romper estereótipos que já começaram a aparecer quando se fala sobre inovação: precisa ter um laboratório de inovação, trabalhar em ambientes divertidos, não tem prazo para seguir... Enfim, precisamos entender quando, quem, por que, para quê fazer inovação.

Terceiro ponto: tem que ter patrocínio. Não basta só o time querer fazer se os níveis estratégicos não endossarem a pauta, não houver um alinhamento com os objetivos e propósitos; senão, na primeira dificuldade, o projeto será abandonado. E numa repetição de abandonos, a resiliência uma hora deixa de funcionar.

Curiosidade. Outro aspecto fundamental para fazer inovação. Questionar o que existe hoje, mas também saber o quê e quando questionar. Porém, em muitos espaços da administração parece errado (ou incômodo) questionar. Sabe a síndrome de Gabriela: Eu nasci assim, cresci assim (e vou morrer assim)? Ou aquela metáfora do jabuti: está ali no galho da árvore. Você sabe que jabuti não sobe em árvore. Porém, se alguém colocou lá, você que não vai perguntar o porquê, nem vai lá tirar. Por último: quem nunca ouviu “ah, sempre funcionou assim... vai mexer em time que está ganhando para quê?”. Então, essas podas e dificuldades de ter um ambiente em que questionar é saudável, não é afrontoso, nem insubordinação, criam dificuldades imensas para um ambiente aberto à inovação.

Bom, esses são apenas alguns exemplos que trago de barreiras e dificuldades. E o que fazer para mudar esse cenário? Eu não diria fazer uma intervenção, pois acho que realmente estamos falando de cultura, de comportamentos, de um verdadeiro processo de mudança e, como tal, não pode ser imposto. Não pode vir do topo declarando que agora sim temos um setor que pode e deve inovar, se as práticas do dia a dia não fazem e viabilizam o que dissemos aí para cima! Nesse sentido, o que vejo é: precisamos de líderes, de exemplos, de pessoas que não se cansam de buscar criar esses espaços. Precisamos de pessoas contagiando pessoas e mostrando resultados, para que todos acreditem e vejam que inovar é necessário e não uma mera diversão ou uma busca sem objetivo real. E precisamos de redes de conhecimento, de trocas, pois ver alguém dando um passo para um objetivo que, até então, você achava difícil ou impossível, encoraja a você também caminhar também. Enfim, creio que é preciso incomodar. Como diria um processo meu um dia: “as pessoas não são resistentes à mudança. Duvido alguém não querer ganhar na loteria e não aceitar mudar de vida. As pessoas são resistentes às mudanças quando elas identificam que perderão algo”. E é justamente tentar mudar essa percepção da perda, incomodar mostrando que há algo melhor por vir, é um caminho para fortalecer a cultura de inovação.

Virginia Bracarense Lopes é Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental, atualmente cedida como assessora na Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão de Minas Gerais. Foi diretora da Central de Compras do Governo Federal, unidade berço de projetos inovadores e premiados como a Compra Direta de Passagens Aéreas e o TáxiGov. Ganhadora do Prêmio Espírito Público 2019 na categoria Gente, Gestão e Finanças Públicas. É Especialista em Direito Público pela PUC Minas, graduada em Direito pela UFMG e em Administração Pública pela Fundação João Pinheiro, onde é professora de graduação e pós-graduação. LinkedIn: virginia-lobes

Isabela Gebrim é graduada em Administração pela Universidade de Brasília – UnB (2007), com pós graduação em Gestão Pública, com ênfase em Gestão Governamental e Políticas Públicas, pela União Pioneira de Integração Social – UPIS (2009). Desde outubro de 2017, ocupa o cargo de Coordenadora-Geral de Serviços Compartilhados da Central de Compras do Ministério da Economia. Premiada no 22º Concurso de inovação da Escola Nacional de Administração Pública (ENAP) 2018 como membro da equipe responsável pela iniciativa: TáxiGov – Mobilidade de servidores no governo federal.

#### Compartilhe isso:



#### Curtir isso:

Carregando...

#### Relacionado

[EMENTÁRIO DE GESTÃO PÚBLICA nº 1.896](#)  
Assunto: REGIMENTO INTERNO. Decreto nº 9.000, de 8 de março de 2017. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Ministério 09/03/2017  
Em "Boletim"



[Ementário de Gestão Pública nº 2.225](#)  
12/11/2018  
Em "Boletim"



[EMENTÁRIO DE GESTÃO PÚBLICA nº 1.908](#)  
27/03/2017  
Em "Boletim"

# serviços

ANTERIOR

## Posts relacionados

### Ementário de Gestão Pública nº 2.433

23/06/2021

### Ementário de Gestão Pública nº 2.432

18/06/2021

### Ementário de Gestão Pública nº 2.431

Ementário de Gestão Pública - EGP

15/06/2021

Copyright © 2021 Ementário de Gestão Pública - Desenvolvido por CreativeThemes