



UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CENTRO TECNOLÓGICO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ENGENHARIA E GESTÃO DO
CONHECIMENTO

Murilo Pedro Demarchi

**Método simplificado para implementação de um sistema de gestão do conhecimento no
planejamento das compras públicas brasileiras**

Florianópolis

2023

Murilo Pedro Demarchi

Método simplificado para implementação de um sistema de gestão do conhecimento no planejamento das compras públicas brasileiras

Dissertação submetida ao Programa de Pós-Graduação em Engenharia e Gestão do Conhecimento da Universidade Federal de Santa Catarina para a obtenção do título de Mestre em Engenharia e Gestão do Conhecimento
Orientador: Prof. Eduardo Soriano Sierra, Dr.
Coorientador: Prof. Neri dos Santos, Dr.

Florianópolis

2023

Ficha de identificação da obra elaborada pelo autor,
através do Programa de Geração Automática da Biblioteca Universitária da UFSC.

Demarchi, Murilo Pedro

Método simplificado para implementação de um sistema de gestão do conhecimento no planejamento das compras públicas brasileiras / Murilo Pedro Demarchi ; orientador, Eduardo Juan Soriano Sierra, 2023.

140 p.

Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Santa Catarina, , Programa de Pós-Graduação em Engenharia e Gestão do Conhecimento, Florianópolis, 2023.

Inclui referências.

1. Engenharia e Gestão do Conhecimento. 2. Gestão do conhecimento. 3. Compra Pública. 4. ISO 30401. 5. Lei Federal 14133/2021. I. Sierra, Eduardo Juan Soriano. II. Universidade Federal de Santa Catarina. Programa de Pós Graduação em Engenharia e Gestão do Conhecimento. III. Título.

Murilo Pedro Demarchi

Método simplificado para implementação de um sistema de gestão do conhecimento no planejamento das compras públicas brasileiras

O presente trabalho em nível de mestrado foi avaliado e aprovado por banca examinadora composta pelos seguintes membros:

Prof. Denilson Sell, Dr.

Universidade Federal de Santa Catarina

Prof. Roberto Carlos dos Santos Pacheco, Dr.

Universidade Federal de Santa Catarina

Prof. Fábio Ferreira Batista, Dr.

Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

Certificamos que esta é a **versão original e final** do trabalho de conclusão que foi julgado adequado para obtenção do título de mestre em Engenharia e Gestão do Conhecimento.

Coordenação do Programa de Pós-Graduação

Prof. Eduardo Juan Soriano Sierra, Dr.

Orientador

Florianópolis, 2023.

Este trabalho é dedicado aos meus colegas de classe e aos meus queridos pais.

AGRADECIMENTOS

Escrever uma dissertação não é uma tarefa simples, pois ela demanda muito tempo de solidão e diminuição das relações sociais com amigos, parentes e pessoas especiais. No entanto, nesta trajetória, pude conhecer pessoas maravilhosas, internas e externas ao PPEGC, que me deram o suporte necessário para conseguir conduzir e que respeitaram as minhas constantes ausências em prol da realização deste sonho.

Primeiramente, gostaria de agradecer aos meus pais, Nicola e Tânia, e às minhas irmãs, Cíntia e Raquel, que, à sua maneira, me incentivaram a continuar no curso e a reconhecer as minhas limitações. Registro meus agradecimentos a todos os meus amigos que me acompanharam nesta caminhada, internos e externos ao PPEGC, mas, com medo de esquecer de alguém, os ocultarei. Cabe, por sua vez, registrar meu profundo agradecimento aos meus amigos Alejandro e Roilan, que me auxiliaram sobremaneira na organização das minhas ideias, tanto na parte visual quanto no desenvolvimento do *storytelling* deste trabalho. Muito obrigado por depositarem parte dos seus preciosos tempos. O apoio de vocês foi fundamental para a concretização deste sonho.

Registro um agradecimento especial ao Professor Sierra, orientador deste trabalho, pela confiança, pela leveza e pela paciência que teve comigo durante esta trajetória. Agradeço, também de uma maneira muito especial, o Professor Neri, coorientador deste trabalho, por todo apoio depositado (e não foram poucos!), por me ouvir, por propor melhorias no trabalho e, não menos importante, pela sua humildade e respeito que possui com os alunos.

Sintam-se todos abraçados por mim.

“A compra pública é um processo baseado no conhecimento.” (LINDSKOG; MERCIER-LAURENT, 2014a).

RESUMO

O advento da era digital desencadeou mudanças estruturais na forma como as organizações conduzem suas atividades e criavam valor para a sociedade. Neste cenário, as relações ocorridas nos mercados também foram impactadas. Nesses espaços, famílias, empresas e governos buscam obter os itens de que necessitam pagando pelo preço pré-estabelecido nestes mercados. Em se tratando de governos, a aquisição desses itens se dá por meio de uma compra pública. No Brasil, o principal regramento jurídico que orienta as contratações públicas é a Lei Federal nº 14.133, de 1º de abril de 2021, que substitui as normativas anteriores e cria novos procedimentos de compras, estabelecendo critérios específicos para a etapa de planejamento. Anos antes, em 2018, foi publicada a norma ISO 30.401, que apresenta os requisitos para implementação e certificação da gestão do conhecimento. Seu principal objetivo consiste em orientar as organizações a identificar os seus conhecimentos e a estabelecer um sistema de gestão deste recurso que, posteriormente, possa ser auditado, certificado, avaliado e reconhecido externamente. Face a esta nova configuração, a presente dissertação objetivou formular um modelo de implementação de um Sistema de Gestão do Conhecimento no planejamento da compra pública, uma vez que esta pode ser considerada um processo baseado no conhecimento. Para alcançar tal objetivo, utilizou-se a metodologia de pesquisa *Design Science Research* (DSR) cujo artefato foi estruturado após a realização de um estudo de caso na área de compras públicas do Corpo de Bombeiros Militar de Santa Catarina. O artefato busca classificar a compra pública em diferentes contextos (simples, complicado, complexo e caótico) e utiliza os requisitos da norma ISO 30.401 e de um modelo de implementação de um SGC na administração pública brasileira para sua definição. Trata-se de um modelo simplificado e dinâmico, possibilitando o gerenciamento do conhecimento nos diferentes contextos que uma compra pública se encontra inserida. Destaca-se que a implementação completa de um SGC no processo de compra pública é uma tarefa bastante desafiadora, uma vez que a gestão do conhecimento em organizações públicas ainda é bastante incipiente. Entretanto, tornou-se evidente que, de um lado, um SGC é um instrumento de criação de valor público e de otimização de processos, desenvolvendo mais celeridade aos atos e que tem muito a contribuir com a compra pública, principalmente na etapa de planejamento e, por outro lado, tendo em vista as necessidades de remodelamento das compras públicas, a implementação de um SGC torna-se peça fundamental. Conclui-se que um SGC é essencial para o sucesso das compras públicas, pois ele assegura que todos os envolvidos tenham acesso às informações necessárias para realizar decisões informadas. Ele, também, reduz o risco de erros, pois as informações são atualizadas constantemente, o que permite que as organizações públicas se mantenham informadas e preparadas para quaisquer mudanças que possam ocorrer no mercado. Além disso, um SGC aumenta a velocidade de decisão das organizações públicas, pois oferece informações detalhadas sobre os produtos e serviços disponíveis no mercado, permitindo que elas façam melhores escolhas.

Palavras-chave: Gestão do conhecimento; Compra pública; ISO 30401; Lei Federal nº 14133.

ABSTRACT

The advent of the digital age triggered structural changes in the way organizations conducted their activities and created value for society. In this scenario, the relationships that occurred in the markets were also impacted. In these spaces, families, companies and governments seek to obtain the items they need by paying the pre-established price in these markets. In the case of governments, the acquisition of these items takes place through a public purchase. In Brazil, the main legal rule that guides public procurement is Federal Law No. 14,133, of April 1, 2021, which replaces previous regulations and creates new procurement procedures, establishing specific criteria for the planning stage. Years earlier, in 2018, the ISO 30401 standard was published, which presents the requirements for the implementation and certification of knowledge management. Its main objective is to guide organizations to identify their knowledge and to establish a management system for this resource that can subsequently be audited, certified, evaluated and recognized externally. Given this new configuration, this dissertation aimed to formulate a model for implementing a Knowledge Management System in public procurement planning, since this can be considered a knowledge-based process. To achieve this objective, the Design Science Research (DSR) research methodology was used, whose artifact was structured after carrying out a case study in the public procurement area of the Military Fire Department of Santa Catarina. The artifact seeks to classify public procurement in different contexts (simple, complicated, complex and chaotic) and uses the requirements of the ISO 30401 standard and an implementation model of a SGC in the Brazilian public administration for its definition. It is a simplified and dynamic model, enabling knowledge management in the different contexts in which a public purchase is inserted. It is noteworthy that the complete implementation of a SGC in the public procurement process is a very challenging task, since knowledge management in public organizations is still quite incipient. However, it became evident that, on the one hand, a SGC is an instrument for creating public value and optimizing processes, speeding up acts and having a lot to contribute to public procurement, especially in the planning and, on the other hand, in view of the need to remodel public procurement, the implementation of a SGC becomes a fundamental part. It is concluded that a SGC is essential for the success of public procurement, as it ensures that all those involved have access to the information necessary to make informed decisions. It also reduces the risk of errors, as the information is constantly updated, which allows public organizations to stay informed and prepared for any changes that may occur in the market. In addition, a SGC increases the decision-making speed of public organizations, as it provides detailed information about the products and services available on the market, allowing them to make better choices.

Keywords: Knowledge management; Public procurement; ISO 30401; Federal Law n° 14133.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Compras públicas brasileiras efetuadas entre 2002 e 2019 (em % do PIB).....	30
Figura 2 – Principais etapas da compra pública.	36
Figura 3 – Principais etapas do planejamento da compra pública.....	38
Figura 4 – Principais etapas do PCA.	42
Figura 5 – Modelo de GC para a Administração Pública brasileira.....	56
Figura 6 – Ciclo KDCA proposto por Batista (2012).....	60
Figura 7 – Dimensões do SGC segundo a norma ISO 30401:2018.	64
Figura 8 – Design processual da pesquisa.	73
Figura 9 – Estruturação das diretorias setoriais no CBMSC.	81
Figura 10 – Postos e graduações dos entrevistados.	90
Figura 11 – Idade dos entrevistados.	91
Figura 12 – Tempo de serviço efetivo dos entrevistados.	91
Figura 13 – Tempo que os entrevistados trabalham com compra pública.	92
Figura 14 – Participação dos entrevistados no metaprocessos da compra pública.	93
Figura 15 – Escopo da GC na organização.....	117
Figura 16 – Modelo do SGC proposto para a compra pública.	125

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Pesquisas em GC e compras desenvolvidas no PPEGC.....	22
Quadro 2 - Modalidades de licitação e critério de julgamento.....	51
Quadro 3 – Definição das palavras-chave utilizadas na pesquisa.	76
Quadro 4 – Resultados da pesquisa nas bases de dados.....	77
Quadro 5 – Definição de GC no CBMSC.	95
Quadro 6 – Como você aprendeu a atividade que você desempenha hoje?	104
Quadro 7 – Classificação das compras públicas com base no contexto.....	116

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Formação acadêmica dos entrevistados.....	92
Tabela 2 – Cursos de especialização realizados pelos entrevistados.....	93

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AGU	Advocacia-Geral da União
APO	<i>Asian Productivity Organization</i>
BDI	Benefícios e Despesas Indiretas
BU	Biblioteca Universitária
CBMSC	Corpo de Bombeiros Militar de Santa Catarina
CCDA	Centro de Compras Diretas e Adesões
CGU	Consultoria Geral da União
CEGE	Comitê Executivo do Governo Eletrônico
CLic	Centro de Licitações
CRFB	Constituição da República Federativa do Brasil de 1988
DFD	Documento de Formalização de Demanda
DSR	<i>Design Science Research</i>
Embrapa	Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária
ETP	Estudo Técnico Preliminar
ES	Encargos Sociais
GC	Gestão do Conhecimento
IN	Instrução Normativa
Inca	Instituto Nacional do Câncer
ISO	<i>International Organization for Standardization</i>
LOA	Lei Orçamentária Anual
NLL	Nova Lei de Licitações
OCDE	Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico
PAP	Procedimento Administrativo Padrão
PIB	Produto Interno Bruto
PCA	Plano de Contratações Anual
PGC	Planejamento e Gerenciamento das Contratações
PMSC	Polícia Militar de Santa Catarina
PNCP	Portal Nacional de Contratações Públicas
PPEGC	Programa de Pós-Graduação em Engenharia e Gestão do Conhecimento
SGC	Sistema de Gestão do Conhecimento
TCU	Tribunal de Contas da União

UFSC Universidade Federal de Santa Catarina

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	16
1.1	CONTEXTUALIZAÇÃO E DEFINIÇÃO DO PROBLEMA DE PESQUISA ...	16
1.2	OBJETIVOS	19
1.2.1	Objetivo Geral.....	19
1.2.2	Objetivos Específicos	20
1.3	JUSTIFICATIVA DA PESQUISA	20
1.4	ADERÊNCIA AO PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ENGENHARIA E GESTÃO DO CONHECIMENTO	21
1.5	ESCOPO DA PESQUISA	23
2	REFERENCIAL TEÓRICO	25
2.1	A TEMÁTICA DA COMPRA PÚBLICA NO BRASIL.....	25
2.1.1	Breve Histórico da Compra Pública no Brasil.....	25
2.1.2	A Nova Lei de Licitações (NLL).....	29
2.1.3	Planejamento da Compra Pública	36
2.1.3.1	<i>Documento de Formalização de Demanda (DFD)</i>	38
2.1.3.2	<i>Plano de Contratações Anual (PCA).....</i>	39
2.1.3.3	<i>Estudo Técnico Preliminar (ETP)</i>	43
2.1.3.4	<i>Matriz de riscos</i>	45
2.1.3.5	<i>Pesquisa de preços</i>	46
2.1.3.6	<i>Termo de referência/anteprojeto/projeto básico</i>	47
2.1.3.7	<i>Edital</i>	49
2.1.3.8	<i>Análise jurídica e divulgação da compra pela autoridade competente</i>	51
2.2	A GESTÃO DO CONHECIMENTO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	52
2.2.1	A implementação da GC na Administração Pública brasileira	53
2.2.2	A Norma ISO 30401:2018	61
2.2.3	A GC e a compra pública.....	67
3	PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS.....	72
3.1	CARACTERIZAÇÃO DA PESQUISA.....	72
3.2	ETAPAS DA PESQUISA	73
3.2.1	Definição da estratégia de busca em bases de dados	75
3.2.2	Apresentação dos resultados e seleção de documentos	77

4	ESTUDO DE CASO NO SETOR DE COMPRAS DO CORPO DE BOMBEIROS MILITAR DE SANTA CATARINA.....	79
4.1	CONTEXTO DO ESTUDO DE CASO	79
4.1.1	Breve histórico do CBMSC.....	79
4.1.2	O CBMSC e as compras públicas	82
4.1.3	Mapeamento do processo de compras no CBMSC.....	87
4.2	CARACTERIZAÇÃO DOS ENTREVISTADOS	89
4.2.1	Percepção dos compradores públicos do CBMSC.....	94
4.2.1.1	<i>O Conhecimento, a comunicação e os conhecimentos críticos nas compra públicas do CBMSC.....</i>	<i>94</i>
4.2.1.2	<i>Desafios a serem superados</i>	<i>100</i>
4.2.1.2.1	Melhoria no planejamento da compra pública.....	100
4.2.1.2.2	<i>Onboarding.....</i>	<i>103</i>
4.2.1.2.3	Ambiente militar, estresse e rotatividade	105
4.2.1.3	<i>Estratégias para o planejamento das compras</i>	<i>107</i>
5	PROPOSTA DE IMPLEMENTAÇÃO DE UM SISTEMA DE GESTÃO DO CONHECIMENTO NO PLANEJAMENTO DA COMPRA PÚBLICA.....	112
5.1	CONSIDERAÇÕES PRELIMINARES	112
5.2	PLANEJAMENTO DE COMPRAS PÚBLICAS.....	115
5.3	ARTEFATO DE SISTEMA DE GESTÃO DO CONHECIMENTO NO PLANEJAMENTO DA COMPRA PÚBLICA	116
5.3.1	A implementação de SGC no planejamento da compra pública.....	118
5.3.1.1	<i>Diagnóstico da utilização de um SGC a ser proposto.....</i>	<i>119</i>
5.3.1.2	<i>Planejamento da proposta de um SGC de compra pública.....</i>	<i>121</i>
5.3.1.3	<i>Desenvolvendo o projeto piloto da proposta de um SGC de compra pública</i>	<i>122</i>
5.3.1.4	<i>Proposta de implementação do SGC de compra pública.....</i>	<i>123</i>
6	CONCLUSÃO.....	126
	REFERÊNCIAS.....	129
	APÊNDICE A – TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO	135
	APÊNDICE B – PROTOCOLO DE ENTREVISTA – TOP DOWN	137
	APÊNDICE C – PROTOCOLO DE ENTREVISTA – BOTTOM UP.....	139

1 INTRODUÇÃO

Este capítulo apresenta a proposta de pesquisa desta dissertação de mestrado, o qual está organizado em cinco seções: (a) contextualização e a definição do problema de pesquisa; (b) objetivos da pesquisa; (c) justificativa da pesquisa; (d) aderência ao Programa de Pós-graduação em Engenharia e Gestão do Conhecimento; e (e) escopo da pesquisa.

1.1 CONTEXTUALIZAÇÃO E DEFINIÇÃO DO PROBLEMA DE PESQUISA

O advento da era digital desencadeou mudanças estruturais na forma como as organizações conduziam suas atividades e criavam valor para a sociedade. A transformação digital – como é conhecida – apresenta-se como um processo pelo qual as tecnologias digitais criam rupturas, despertando nas organizações a necessidade de alterar suas estratégias de criação de valor ao mesmo tempo em que precisam gerenciar as mudanças estruturais e barreiras organizacionais que influenciam de maneiras positiva e negativa os resultados deste processo (VIAL, 2019).

De uma maneira geral, os mercados, que são ambientes de interação entre compradores e vendedores de produtos, serviços ou obras, inserem-se nesse novo contexto de alterações de processos quando do incremento de tecnologias digitais e de modelos de negócios digitais disruptivos. Nesses espaços – físicos ou operando por meio de plataformas digitais -, famílias, empresas e governos buscam obter os itens de que necessitam pagando pelo preço pré-estabelecido nestes mercados. Em se tratando de governos, a aquisição desses itens se dá por meio de uma compra pública.

As compras públicas possuem uma grande representatividade na parcela do Produto Interno Bruto (PIB) de uma nação. No Brasil, em 2019, elas representaram cerca de 9,4% PIB, incluindo-se as compras realizadas pela União, Estados e Municípios. Utilizando-se de uma análise temporal das compras governamentais, observou-se que, em média e entre 2002 e 2019, as aquisições corresponderam a 6,6% do PIB. Neste cenário, nota-se a grande relevância do grupo Petrobrás que, neste mesmo período, apresentou uma participação média nas compras públicas em torno de 4% do PIB (THORSTENSEN; GIESTEIRA, 2021).

Para que uma compra pública seja efetivada, observa-se um rol de atividades que precisam ser desenvolvidas. Neste sentido, em julho de 2021, por meio da Portaria SEGES/ME 8.678, a compra pública é apresentada como um meta-processo composto pelas seguintes

etapas: i) planejamento, que consiste na decisão do gestor público sobre quais bens, serviços ou obras serão adquiridos; ii) processo licitatório, situação em que será realizada a seleção do fornecedor do bem, serviço ou obra demandada; e iii) gestão contratual, que assegura que os objetivos da compra sejam alcançados (BRASIL, 2021f).

No Brasil, o principal regramento jurídico que orienta as aquisições públicas é a Lei Federal nº 14.133, de 1º de abril de 2021 (Lei de Licitações e Contratos Administrativos). Trata-se de uma legislação bastante recente que advém em substituição à Lei Federal n. 8.666, de 21 de junho de 1993 e aos demais regramentos subsequentes a esta. Salienta-se, todavia, que a Lei Federal nº 8.666/93 encontra-se vigente até 1º de abril de 2023, data em que será revogada (BRASIL, 2021d).

Anos antes, em 2018, foi publicada a norma ISO 30.401, que apresenta os requisitos para implementação e certificação da gestão do conhecimento. Seu principal objetivo consiste em orientar as organizações a identificar os seus conhecimentos e a estabelecer um sistema de gestão deste recurso que, posteriormente, possa ser auditado, certificado, avaliado e reconhecido externamente (ALVEZ et al., 2021). Trata-se de uma norma de caráter internacional, a qual poderá auxiliar os diversos órgãos da Administração Pública no desenvolvimento de um Sistema de Gestão do Conhecimento (SGC) que possibilite o cumprimento dos objetivos governamentais.

A principal legislação de compras públicas brasileira demandará novos processos de compras, os quais precisarão ser refinados nas organizações públicas de todas as esferas de governo. Ainda, a Administração Pública deverá atentar-se aos princípios basilares que regem a nova legislação de compras públicas, destacando-se, principalmente, o princípio da segregação de funções, considerado um mecanismo de combate à corrupção (BRASIL, 2021d).

Outro apontamento exposto destacado no artigo 7º da Lei Federal nº 14.133/21 é a promoção de uma gestão por competência nas compras públicas, cabendo tal responsabilidade à autoridade máxima do órgão, ou a quem as normas da organização administrativa indicarem. Neste novo cenário de aquisições, a alta administração do órgão ou entidade passa a ser a responsável pela governança das contratações e, com base nisso, deverá:

[...] implementar processos e estruturas, inclusive de gestão de riscos e controles internos, para avaliar, direcionar e monitorar os processos licitatórios e os respectivos contratos, com o intuito de alcançar os objetivos estabelecidos no caput deste artigo, promover um ambiente íntegro e confiável, assegurar o alinhamento das contratações ao planejamento estratégico e às leis orçamentárias e promover eficiência, efetividade e eficácia em suas contratações (BRASIL, 2021d).

Sendo assim, face a esta nova configuração das compras públicas, as quais deverão ser segregadas (e novos processos criados); em que se terá a participação da alta administração na governança das compras públicas; e da obrigatoriedade de se promover a gestão por competências, observa-se a necessidade de desenvolvimento de um sistema de gestão capaz de garantir um fluxo de conhecimento eficiente que permita o desenvolvimento de todas as atividades relacionadas às compras públicas e que, com isso, seja capaz de garantir bens, serviços e obras relevantes para a sociedade, podendo, inclusive fomentar a inovação nos diferentes mercados.

De maneira implícita, pode-se observar a existência de diferentes agentes atuando em momentos distintos do processo de compras públicas, os quais possuem diferentes perspectivas do processo de aquisição. Em linhas gerais, de acordo com a nova legislação de compras públicas, o documento de formalização de demanda, que é o procedimento inicial para execução de uma compra pública, deverá ser iniciado no ano anterior à execução da compra, o que demandará uma capacidade de planejamento eficiente dos setores envolvidos. Após o levantamento das necessidades, do estabelecimento das prioridades e da estratégia da compra, define-se o Plano de Contratações Anual (PCA), o qual deverá estar inserido em uma plataforma digital acessível ao público. No ano subsequente e considerando a existência de recursos suficientes para a contratação, inicia-se o processo de seleção do fornecedor, sendo este finalizado com a adjudicação do processo e encaminhado à equipe responsável pela gestão contratual.

Face a esta análise, três questões merecem ser observadas: primeiro, a existência de um fator temporal, de médio prazo, relacionado à compra pública, demandando uma capacidade de planejamento dos agentes envolvidos; segundo, a presença de diferentes atores atuando no processo de compras públicas (inclusive externos), os quais apresentam conhecimentos, visões e experiências diferenciados; e terceiro, a existência de diferentes processos e sistemas que devem permanecer explícitos aos agentes que irão atuar nestas atividades.

Outro ponto que merece destaque diz respeito às especificações técnicas do item que se pretende adquirir. A construção deste documento – que se dá por meio de um estudo técnico preliminar – e, posteriormente, do termo de referência demanda uma análise criteriosa do mercado e, também, das necessidades do setor demandante. Sendo assim, torna-se fundamental o desenvolvimento de audiências públicas (dos estudos técnicos preliminares e do termo de referência) de modo que se possibilite a participação dos potenciais fornecedores ainda nas fases iniciais do processo, fomentando a coprodução do conhecimento com as demais partes

interessadas e evitando que os processos sejam fracassados ou desertos. Desta maneira, destaca-se a importância do gerenciamento do conhecimento em todo o processo, permitindo que o conhecimento criado (ou existente na “cabeça” das pessoas) seja identificado, compartilhado, armazenado e reutilizado pelo órgão, fomentando, inclusive, a inovação.

Considerado o principal ativo da atualidade, o conhecimento, embora intangível, é capaz de gerar vantagem competitiva às Organizações. Tal vantagem, por sua vez, é alcançada por meio do aperfeiçoamento contínuo e da inovação do processo produtivo e do produto. Sua natureza intangível encontra-se diretamente relacionada à mente humana, tornando-se difícil conceituá-lo precisamente (GONZALEZ; MARTINS, 2017).

Salienta-se, também, que o conhecimento pode criar valor para uma organização de diversas maneiras: por um lado, o conhecimento pode ajudar a identificar novas oportunidades de mercado, melhorar os processos de produção e desenvolver novos produtos e serviços e, por outro lado, o conhecimento também pode ajudar a melhorar a eficiência operacional e a competitividade, aumentar a produtividade e a qualidade dos produtos e serviços a serem adquiridos e reduzir os custos dessa aquisição. Além disso, o conhecimento pode ser usado para ajudar a prever tendências de mercado de novos produtos e serviços, para ajudar a tomar decisões estratégicas (VLOK, 2004).

Considerando-se a necessidade do remodelamento do planejamento das compras públicas, em virtude do advento na nova lei de licitações, a implementação de um SGC torna-se peça essencial para garantir a sua viabilização. Deste modo, tendo-se como referência esta temática, a presente proposta de dissertação formula o seguinte problema de pesquisa: Como implementar um Sistema de Gestão do Conhecimento no planejamento das compras públicas, baseado nos requisitos da norma ISO 30.401:2018?

1.2 OBJETIVOS

Nas seções abaixo estão descritos o objetivo geral e os objetivos específicos desta dissertação.

1.2.1 Objetivo Geral

Formular um método simplificado para implementação de um SGC no planejamento das compras públicas.

1.2.2 Objetivos Específicos

- a) Analisar os SGC existentes na literatura e aplicados às compras públicas;
- b) Analisar a etapa de planejamento das compras públicas brasileiras à luz da NLL;
- c) Realizar um estudo de caso prático sobre a GC nas compras públicas brasileiras;
- d) Identificar os requisitos da norma ISO 30.401:2018 que sejam relevantes para o processo de planejamento compras públicas; e
- d) Propor um método simplificado de SGC no planejamento das compras públicas brasileiras.

1.3 JUSTIFICATIVA DA PESQUISA

Um dos grandes avanços consagrados pela Lei Federal 14.133/21 – Nova Lei de Licitações (NLL) – foi a ênfase na estrutura de governança e no planejamento das compras públicas, esta última sendo a primeira etapa do meta-processo da compra pública. No que tange ao planejamento propriamente dito, ele se inicia com o levantamento das necessidades pelos setores requisitantes. Ato contínuo, desenvolve-se o plano de contratações anual; o estudo técnico preliminar; a matriz de riscos; o anteprojeto, projeto básico ou termo de referência; a minuta do edital; a análise jurídica; e a autorização da autoridade competente para publicação do edital de compra.

Nota-se uma grande variedade de etapas, podendo envolver muitos sistemas e colaboradores com diferentes perspectivas e conhecimentos sobre a compra pública. Ainda, neste cenário, novos processos merecem ser desenvolvidos de modo a possibilitar o desenvolvimento da compra pública de maneira célere, técnica e devidamente atualizada em relação às normativas que se apresentarem posteriormente, bem como ao mercado.

Planejar uma compra pública não é uma tarefa simples, principalmente pelo fato de ela se inserir em diferentes contextos, exigindo do comprador público a habilidade de atuar em diferentes cenários. Conhecer o mercado e a participação da compra pública no seu desenvolvimento torna-se fundamental.

Face à sua presença nos mercados, a compra pública tem se apresentado sob duas perspectivas: a primeira, que se fundamenta numa visão baseada na informação, em que a atividade de compras públicas, ao abordar temas vinculados às falhas de mercado e à assimetria de informação, possibilita o bom funcionamento dos mercados, incluindo-se os de inovação; e a segunda, que se insere numa visão baseada no conhecimento, que enfatiza a sua relevância e a aprendizagem interativa (BLEDA; CHICOT, 2020).

Portanto, esta dissertação de mestrado se justifica, pois o setor público, ao deter conhecimento importante (em geral, tácito) sobre um problema ou uma necessidade que poderá ser suprida por meio de uma compra pública, necessita compartilhá-lo com os fornecedores potenciais por meio de audiências ou consultas públicas. Na grande maioria das situações, tanto o compartilhamento do conhecimento quanto a comunicação entre o setor público e os fornecedores são pobres, dispersas e pouco articuladas (BLEDA; CHICOT, 2020).

Dentre os desafios atuais impostos para as compras públicas, destaca-se a Gestão do Conhecimento (GC). A compra pública consiste em um processo baseado no conhecimento. Este, por sua vez, deve ser gerenciado de tal forma que esteja alinhado às estratégias das organizações públicas, sendo capazes de gerar valor público à sociedade. De fato, o conhecimento pode ser considerado como um fator de produção, pois pode produzir valor adicional para uma organização pública. O conhecimento é cada vez mais importante para as organizações públicas, pois é a chave para melhorar a aquisição de novos produtos e serviços, melhorar a eficiência operacional e aumentar a efetividade social da administração pública. O conhecimento também pode aumentar a produtividade e a qualidade dos produtos e serviços, a serem adquiridos pelas organizações públicas. Portanto, o conhecimento é um fator de produção que pode contribuir para o crescimento e o sucesso de uma organização pública (ENACHI, 2009).

Assim, por meio da gestão do conhecimento aplicada às compras públicas, mais especificamente ao seu planejamento, as organizações públicas serão capazes de criar e identificar os conhecimentos relevantes, além de promover o aprendizado institucional a partir da adoção de ferramentas de compartilhamento, armazenamento e aplicação do conhecimento.

1.4 ADERÊNCIA AO PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ENGENHARIA E GESTÃO DO CONHECIMENTO

Esta dissertação de mestrado propõe a implementação de um SGC no planejamento das compras públicas, tendo como referência os requisitos da Norma ISO 30.401:2018. Ela se encontra inserida na área de concentração da GC e na linha de pesquisa “Gestão do Conhecimento Organizacional”, do Programa de Pós-Graduação em Engenharia e Gestão do Conhecimento (PPEGC) da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC).

Salienta-se que no PPEGC, a linha de pesquisa acima apresentada busca realizar estudos práticos e teóricos sobre a “utilização do conhecimento como fator de produção estratégico no gerenciamento de negócios relacionados à economia do conhecimento” (UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA, 2022).

Analisando-se o banco de teses e dissertações do PPEGC, bem como o Repositório Institucional da UFSC, observou-se que o tema “Sistema de Gestão do Conhecimento” já foi objeto de estudo em diferentes pesquisas, resultando em 6 dissertações e 5 teses, conforme pode ser observado no quadro 1. Todavia, dado que a norma ISO 30.401 foi publicada apenas em 2018, nenhum dos estudos destacados utilizou como referência esta normativa.

No âmbito do PPEGC, analisando-se os trabalhos publicados no banco de teses e dissertações, não foram localizados estudos relacionados à gestão do conhecimento e compras públicas. Entretanto, sobre a temática de compras, foram destacadas duas pesquisas, sendo 1 dissertação e uma tese.

Quadro 1 – Pesquisas em GC e compras desenvolvidas no PPEGC

Título	Autor	Ano	D/T?
Modelo cooperativo para sistema de gestão do conhecimento	Alex de Jesus Zissou	2007	D
Um modelo de sistemas de gestão do conhecimento em um Framework para a promoção da permanência discente no ensino de graduação	Renato Cislighi	2008	T
A socialização de conhecimento entre consumidores na busca de melhores alternativas de compra: um modelo tecnológico	Jordan Paulesky Juliani	2008	T
Diretrizes para a institucionalização da gestão do conhecimento na rede federal de educação profissional, científica e tecnológica	Sônia Regina Lamego Lino	2013	T
Sistema de conhecimento para apoio e gestão de recursos de programas de governo em municípios	Luciano Antonio Costa	2013	D
Alternativas para a implantação da gestão do conhecimento em pequenas e médias empresas – PME: um estudo de caso em empresas catarinenses	Evelin Priscila Trindade	2015	D
Framework para a gestão do conhecimento para bibliotecas universitárias	Roberta Moraes de Bem	2015	T

Modelo de sistema de gestão do conhecimento para gestão da lista de espera para cirurgias no sistema único de saúde	Maico Oliveira Buss	2015	D
Sistema baseado em conhecimento (SBC) de apoio à capacitação organizacional	Diego Jessie Martínez	2017	D
KM4SI: framework para a gestão do conhecimento em organizações de inovação social	Luciano Antonio Costa	2019	T
Mapeamento dos conhecimentos críticos para a implementação de estratégias omnichannel no varejo brasileiro	Thaianne Fernanda dos Santos Vieira	2022	D

Fonte: Do autor (2023), baseado no Banco de Teses e Dissertações (PPGEGC, 2023).

Os trabalhos destacados no quadro 1 foram utilizados como referência para o enquadramento desta pesquisa no PPEGC, todavia, esta dissertação busca estender a abrangência dos estudos de GC no PPEGC, focando, basicamente, nos requisitos constantes na norma ISO 30.401:2018, que possui relevância e reconhecimento internacional, proporcionando o seu enquadramento no planejamento das compras públicas brasileiras, com base na nova lei de licitações. Trata-se de um estudo inédito, uma vez que se trata de um dispositivo legal bastante recente e cuja aplicação plena se dará a partir de 1º de abril de 2023.

Portanto, observa-se que a presente dissertação se encontra aderente ao PPEGC, especificamente na linha de pesquisa “Gestão do Conhecimento Organizacional”, a qual busca desenvolver trabalhos vinculados à gestão do conhecimento organizacional, tais como a aprendizagem organizacional e a criação de conhecimento.

1.5 ESCOPO DA PESQUISA

Dentre as normativas de compras públicas existentes, cumpre salientar que o processo de planejamento das compras públicas brasileiras adotado nesta dissertação é a aquele que se encontra disposto na Lei Federal nº 14133/2021, que trata da nova lei de licitações e que será a principal legislação de compras utilizada no Brasil a partir de 1º abril de 2023. Ela advém em substituição à Lei Federal n. 8.666, de 21 de junho de 1993, à Lei Federal n. 10.520, de 17 de julho de 2002 (que institui o pregão como modalidade de compra) e à Lei Federal n. 12.462, de 4 de agosto de 2011 (que dispõe sobre o regime diferenciado de contratação), mais especificamente os artigos 1º a 47-A.

Registra-se, também, que a proposta de sistema de gestão do conhecimento foi elaborada com base nos requisitos instituídos pela norma ISO 30.401:2018, bem como os

apontamentos apresentados por Batista (2012), quando da implementação da gestão do conhecimento na Administração Pública brasileira.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

A construção deste referencial teórico se deu por meio de uma revisão de escopo de literatura e buscou identificar o atual estado da arte da GC e das compras públicas. Sua abrangência compreende publicações em artigos, livros, relatórios, dispositivos legais e normas afetas a esses temas cujas autoria e bases de dados são reconhecidos no meio acadêmico.

Encontra-se dividido em duas seções: a primeira apresenta a temática das compras públicas no Brasil; a segunda, por sua vez, consiste na apresentação da GC, da Norma ISO 30401:2018, a GC no setor público e, principalmente, a GC aplicada às compras públicas.

2.1 A TEMÁTICA DA COMPRA PÚBLICA NO BRASIL

A presente seção encontra-se estruturada de acordo com as seguintes subseções: breve histórico da compra pública; e a nova lei de licitações.

2.1.1 Breve Histórico da Compra Pública no Brasil

Uma compra pública pode ser definida como um processo de aquisição de bens, serviços ou obras realizados pela Administração Pública ou por empresas estatais. É por meio deste processo que o setor público obtém os diversos itens de que necessita para o seu funcionamento e para prestação dos seus serviços aos cidadãos (THORSTENSEN; GIESTEIRA, 2021).

Comumente conhecida como licitação, a compra pública remonta sua origem ao período anterior ao Estado Moderno do século XV, quando da existência da “licitação da vela” – também chamada de vela e pregão –, onde os licitantes eram “apregoados para comparecerem em uma determinada data e hora para iniciarem a disputa com a oferta de lances, sendo que no recinto havia uma vela acesa, a qual ditava o tempo da disputa.” (REIS, 2022).

No Brasil, os primeiros registros relacionados à atividade de compras públicas são observados a partir de 1592, quando do período das Ordenações Filipinas. As normas instituídas à época diziam que “[...] não se fará obra alguma, sem primeiro andar em pregão para se dar de empreitada a quem de houver fazer de melhor e por menos preço” (REIS, 2022).

Anos mais tarde, durante o Brasil Império, mais especificamente em 1828, por meio da Lei de 29 de agosto, as empresas responsáveis por realizar as obras públicas deveriam ser

selecionadas por meio de “Editais Públicos”, situação em que se levava em consideração uma maior vantagem para a Administração Pública. Neste mesmo ano, a Lei de 1º de outubro buscou enfatizar a necessidade de realização de pregão para obras – selecionando a empresa que apresentasse a menor oferta -, bem como da sua publicidade em jornal. Em complemento, a Lei nº 2.221, de 1909, “estatuíu preceitos sobre a necessidade de sobriedade e seriedade com o uso de dinheiro público” (REIS, 2022).

Para Alves (2020), a primeira norma relativa às compras públicas remonta aos idos de 1862, quando da publicação do Decreto nº 2.926/1862. Por meio desta normativa, buscou-se apresentar orientações quanto aos prazos para apresentação de propostas e, em se tratando de aquisições de bens diversos, o governo deveria apresentar amostras dos objetos que pretendia adquirir. Para os casos de serviço de obras, por sua vez, o governo forneceria, para consulta dos interessados, plantas dos projetos a serem executados. Deste modo, o trabalho de engenharia ficava a cargo do governo ao passo que as obras eram executadas pelos interessados (ALVES, 2020).

O Decreto nº 2.926/1862 definia ainda que as licitações deveriam ser publicadas em local público, situação em que era informada a data e o horário de realização da sessão pública. Realizava-se um sorteio para exposição das propostas, sendo, ao final, declarado vencedor o interessado que apresentasse a melhor proposta e fiador (ALVES, 2020).

Alves (2020) reitera que o Decreto nº 2.926/1862 tem sido considerado um marco histórico das licitações, considerando-o como ponto inicial para o desenvolvimento de uma gestão eficiente, uma vez que se permitia a participação de um número variado de empresas, tornando financeiramente mais vantajosa essa modalidade. Entretanto, cabe ressaltar que, à época, o Brasil ainda se encontrava no regime monárquico, em que o poder se encontrava centralizado em uma autoridade (ALVES, 2020).

No que tange à eficiência na gestão pública brasileira, Araújo (2014) aponta três fases distintas da Administração Pública, desde a época da colonização até os dias de hoje, estas classificadas como patrimonialista, burocrática e gerencial. Para o autor, na primeira fase, que compreende o período entre a colonização brasileira e a era Vargas, predominava o estilo de administração patrimonialista, modelo em que a corrupção e o nepotismo eram evidentes, os cargos públicos eram exercidos pela nobreza e o Estado era visto como uma extensão do poder do governante; para contrapor a esse modelo, após a constituição de 1934, emerge o estilo de administração burocrática, que se baseou em garantir controles mais rígidos dos processos, inclusive das compras públicas brasileiras; o terceiro modelo, por sua vez, foi caracterizado

pelo estilo de administração gerencial, também chamando de *New Public Management*, que surgiu por volta do período de promulgação da Constituição de 1988 e buscou trazer uma abordagem focada em resultados, ou seja, no atendimento aos anseios dos cidadãos, uma vez que o excesso de controle observado na administração burocrática permitia a existência de um Estado com um fim em si mesmo (ARAÚJO, 2014).

Em se tratando de uma abordagem focada em resultados, Batista (2012) destaca que a Administração deve buscar qualidade, eficiência, efetividade social e desenvolvimento econômico e social, exigindo-se, com isso, mobilização do conhecimento disponibilizado nas organizações.

A partir da primeira década dos anos 2000, surge (e ainda se encontra em construção) um novo modelo de Administração Pública, o modelo societal, que se baseia numa efetiva participação social e estabelece uma nova relação entre o Estado e a Sociedade, garantindo um maior controle social das ações governamentais e um maior nível de transparência pública (KARIYADO, 2016).

Avançando um pouco mais na linha do tempo e ainda referenciando a composição histórica das licitações destacada por Reis (2022), com o advento do Código de Contabilidade durante a República Velha (Decreto nº 4.536, de 28 de janeiro de 1922), foram estabelecidas normas sobre o modo como a Administração Pública deveria realizar as suas contratações. Uma das principais características desta normativa consistia na necessidade de empenhamento da despesa, assinatura de contrato e realização de concorrência pública ou administrativa. A concorrência pública tornava-se obrigatória para o fornecimento de bens acima de determinado valor; para obras, por sua vez, quando fosse ultrapassado o dobro do valor previsto para o fornecimento. Além disso, havia uma fase inicial que julgava a idoneidade do fornecedor e outra que estabelecia a obrigatoriedade de publicação em diário oficial de todas as informações necessárias aos interessados, o que atualmente é conhecido como o cumprimento do princípio de vinculação ao instrumento convocatório. Neste formato, a Administração Pública passou a apresentar mais transparência às suas ações. Entretanto, face à existência do modelo de Administração Patrimonialista na Administração Pública, as normativas eram pouco aplicadas, permanecendo o favorecimento a amigos e parentes, facilitando o empreguismo, o nepotismo e o alto grau de burocratização que era exigido dos gestores públicos (ALVES, 2020).

Durante a ditadura militar (1964-1985), mais especificamente em 1967, por meio do Decreto-Lei nº 200 – que estabelece a organização da Administração Pública Federal – observou-se de uma maneira mais clara sobre a forma como os procedimentos de compras

deveriam ser realizados. Foram criadas as modalidades de licitação concorrência, convite e tomada de preços, bem como definidos os princípios a serem seguidos pela Administração Federal, quais sejam: planejamento, coordenação, descentralização, delegação de competência e controle (ALVES, 2020).

O Decreto-Lei nº 200/1967 apresentou ainda a “previsão de se manter registros cadastrais, o dever de publicar os editais em imprensa oficial, e de neles constarem informações quanto a local, objeto, habilitação, julgamento, entre outros” (ALVES, 2020). No que tange à fase de habilitação, especificamente, poderia ser exigido do licitante documentos relativos à capacidade técnica da empresa, idoneidade financeira e capacidade jurídica (ALVES, 2020).

Com o advento da Lei nº 5.456, de 20 de junho de 1968, os Estados e Municípios foram obrigados a cumprir com os dispositivos do Decreto-Lei nº 200/1967, situação que anteriormente era considerada discricionária (ALVES, 2020).

Posteriormente, o Decreto-Lei nº 200/1967 foi sendo complementado pelos decretos regulamentadores nº 73.140/73, 86.025/81 e 87.770/82. Em 1986, já com a redemocratização da República, o Decreto-Lei nº 2.300, de 21 de novembro, revogou a parte do Decreto-Lei 200 que se referia às compras públicas e passou a ser o documento normativo utilizado nas aquisições brasileiras até 1993, quando da publicação da Lei nº 8.666 (REIS, 2022). De acordo com este Decreto, a União detinha competência privativa para legislar sobre as normas gerais de licitação, possibilitando que os Estados e Municípios possuíssem certo grau de liberdade para se adaptarem às suas realidades locais (ALVES, 2020).

Em 1988, com a promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB), o Brasil, pela primeira vez, apresentou em sua constituição previsão normativa tratando da licitação e contratos, estabelecendo a competência privativa da União em editar normas gerais afetas às licitações e contratos (ALVES, 2020).

Dada sua extensa gama de artigos, a Lei nº 8.666/93 buscou operacionalizar a compra pública brasileira até 2021, quando da publicação do novo marco legal de compras públicas no Brasil (a Lei nº 14.133/21). No entanto, sua operacionalização tornava-se complexa, pois a Lei nº 8.666/93 não era o único instrumento legal que regulava as compras públicas. Observavam-se outras regulamentações de compras públicas previstas em leis, decretos, instruções e demais atos normativos, dificultando o desenvolvimento desta atividade pelos seus agentes (REIS, 2022).

Salienta-se, por sua vez, que a Lei nº 8.666/93 tornou-se um grande marco na fixação de uma cultura geral tanto na Administração Pública quanto no setor privado no atendimento

ao princípio constitucional da impessoalidade, não obstante seu elevado rigor processual (CAMELO; NÓBREGA; TORRES, 2022).

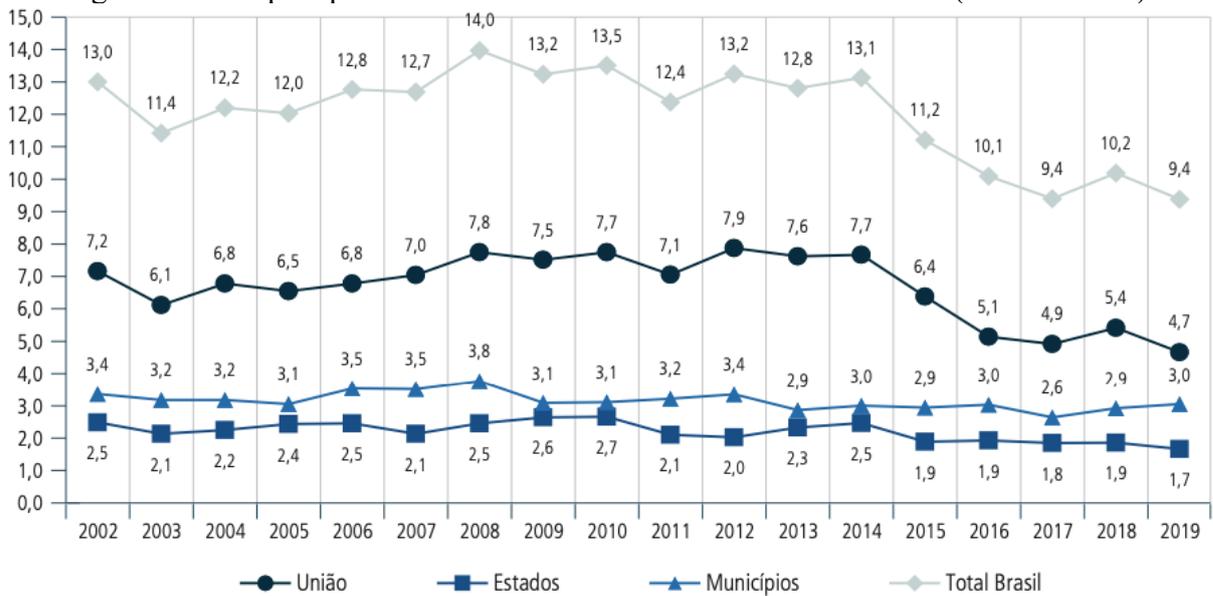
Para reduzir tal rigor, em 2002, com o objetivo de garantir maior celeridade às compras públicas, o governo federal sancionou a Lei nº 10.520/2002, conhecida como a Lei do Pregão, destinada às aquisições de bens comuns. Por meio deste dispositivo legal, cria-se uma modalidade de licitação – denominada pregão – que, anos mais tarde, passou a ser a mais utilizada pela Administração Pública (ALVES, 2020).

Em 2011, com o advento da Lei nº 12.462/2011, que dispõe sobre o Regime Diferenciado de Contratação (RDC), objetivou-se reduzir o rigor processual, uma vez que a prioridade das contratações públicas possuía um caráter finalístico, ou seja, focado nos resultados e no interesse público mediante a busca pela proposta mais vantajosa. Tal flexibilização repete-se mais tarde, em 2016, com a publicação da Lei nº 13.303/2016, conhecida como a Lei das Estatais (CAMELO; NÓBREGA; TORRES, 2022).

2.1.2 A Nova Lei de Licitações (NLL)

O mercado de compras públicas possui uma grande representatividade na parcela do Produto Interno Bruto (PIB) de uma nação. Nos países-membros da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), por exemplo, essa parcela corresponde a 12% do PIB. No Brasil, somente em 2019, elas representaram cerca de 9,4% do PIB, incluindo-se as compras realizadas pela União, Estados e Municípios. Utilizando-se de uma análise temporal das compras governamentais, destaca-se que, em média e entre 2002 e 2019, as aquisições brasileiras corresponderam a 6,6% do PIB, conforme mostra a figura 1. Neste cenário, nota-se a grande relevância do grupo Petrobrás que, neste mesmo período, apresentou uma participação média nas compras públicas em torno de 4% do PIB (THORSTENSEN; GIESTEIRA, 2021).

Figura 1 – Compras públicas brasileiras efetuadas entre 2002 e 2019 (em % do PIB).



Fonte: Thorstensen; Giesteira (2021).

Embora a atividade de compras seja bastante semelhante nos setores público e privado, as compras públicas, em quase todas as situações, são regulamentadas por meio de legislações específicas, tornando-se mais rigoroso o seu processo de aquisição. Tal semelhança, por sua vez, torna-se mais evidente quando as compras envolvem investimentos elevados, comumente chamadas de compras de projetos (LINDSKOG; MERCIER-LAURENT, 2014b).

No Brasil, atualmente, o principal regramento jurídico que orienta as aquisições públicas é a Lei Federal n. 14.133, de 1º de abril de 2021 (Lei de Licitações e Contratos Administrativos) – conhecida como a Nova Lei de Licitações (NLL) -, que teve sua gênese oriunda do projeto de lei n. 1.292, de 1995. De acordo com a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, inciso XXVII, do artigo 22, observa-se que a União possui competência privativa para legislar sobre as normas gerais de licitação e contratação, em todas as modalidades, para as “administrações públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, obedecido o disposto no art. 37, XXI, e para as empresas públicas e sociedades de economia mista” (BRASIL, 1988).

A NLL é ainda bastante recente. Ela possui 194 artigos e advém em substituição à Lei Federal n. 8.666, de 21 de junho de 1993, à Lei Federal n. 10.520, de 17 de julho de 2002 (que institui o pregão como modalidade de compra) e à Lei Federal n. 12.462, de 4 de agosto de 2011 (que dispõe sobre o regime diferenciado de contratação), mais especificamente os artigos 1º a 47-A. Salienta-se, todavia, que os dispositivos legais a serem substituídos anteriormente citados

encontram-se vigentes até 1º de abril de 2023, data em que serão revogados (BRASIL, 2021d). Vale ressaltar ainda que a NLL inclui jurisprudências oriundas do Tribunal de Contas da União (TCU) e algumas Instruções Normativas da Administração Pública Federal que foram construídas ao longo dos anos (MIRANDA, 2021).

A NLL é considerada uma das maiores homenagens à discricionariedade do gestor público brasileiro, uma vez que o agente de contratação poderá desenvolver diferentes estratégias de aquisição. Neste sentido, pode-se observar:

- a opção entre a inversão ou desinversão de fases;
- a escolha entre o sigilo e a divulgação do orçamento estimado da contratação;
- a utilização de certames presenciais ou em ambiente eletrônico;
- a seleção de regimes de execução contratual, inclusive as contratações integrada e semi-integrada;
- a preferência pelos critérios de julgamento (em especial, o menor preço, maior desconto, técnica e preço e melhor técnica);
- a eleição da modalidade licitatória a ser empregada, em particular o pregão e a concorrência;
- a possibilidade de uso de instrumentos auxiliares, a exemplo do credenciamento e do sistema de registro de preços;
- a definição de como será a apresentação das propostas, com utilização dos modos de disputa aberta, fechada ou híbrida; e
- o possível uso do intervalo mínimo entre os lances ou da previsão de lances intermediários, com o intuito de mitigar determinados riscos no processamento da licitação (CAMELO; NÓBREGA; TORRES, 2022).

Deste modo, observa-se que a principal contribuição da NLL se encontra numa maior maleabilidade ao procedimento licitatório de modo que este se seja amoldado à realidade do mercado, possibilitando a eficiência na seleção. Entretanto, tal configuração demanda a participação de agentes públicos mais bem qualificados do que no passado, dada a necessidade de realização de análises técnicas, de razoabilidade, bem como de motivações de compra devidamente fundamentadas (CAMELO; NÓBREGA; TORRES, 2022).

Neste novo cenário, a NLL brasileira demanda novos processos de compras, os quais deverão ser refinados nas repartições públicas de todas as esferas de governo. Ainda, a Administração Pública deverá atentar-se a uma extensa gama de princípios basilares que regem a nova legislação, os quais se encontram previstos no artigo 5º da nova lei e consubstanciados a seguir:

[...] Na aplicação desta Lei, serão observados os princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, da eficiência, do interesse público, da probidade administrativa, da igualdade, do planejamento, da transparência, da eficácia, da segregação de funções, da motivação, da vinculação ao edital, do julgamento objetivo, da segurança jurídica, da razoabilidade, da competitividade, da proporcionalidade, da celeridade, da economicidade e do desenvolvimento nacional sustentável, assim como as disposições do Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro). (BRASIL, 2021d).

Outro apontamento expresso e destacado no artigo 7º da NLL é a promoção de uma gestão por competência nas compras públicas, cabendo tal responsabilidade à autoridade máxima do órgão, ou a quem as normas da organização administrativa indicarem (BRASIL, 2021d). Neste novo cenário de aquisições, a alta administração do órgão ou entidade passa a ser a responsável pela governança das contratações e, com base nisso, deverá:

[...] implementar processos e estruturas, inclusive de gestão de riscos e controles internos, para avaliar, direcionar e monitorar os processos licitatórios e os respectivos contratos, com o intuito de alcançar os objetivos estabelecidos no caput deste artigo, promover um ambiente íntegro e confiável, assegurar o alinhamento das contratações ao planejamento estratégico e às leis orçamentárias e promover eficiência, efetividade e eficácia em suas contratações (BRASIL, 2021d).

A participação da alta administração na governança das compras públicas possui uma forte relação com o modelo de Administração Pública Gerencial, uma vez que a governança emerge como principal mecanismo de ajuste dos anseios da sociedade à gestão de um determinado órgão. Neste sentido, a governança passa a ser considerada como um conjunto de instrumentos que permitem que a Administração Pública funcione por meio de resultados, os quais, como dito anteriormente, precisam estar relacionadas aos anseios e às necessidades dos cidadãos. É por meio dela que são definidos os objetivos, as metas e seus respectivos indicadores de desempenho. Ainda, o seu produto passa a ser o planejamento estratégico do órgão (NOVA..., 2020).

No dia 19 de julho de 2021, a Secretaria de Gestão da Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital do Ministério da Economia publicou a Portaria SEGES/ME nº 8.678, que dispõe sobre o que seria a governança nas contratações públicas. Esta, por sua vez, possui a função de assegurar que os objetivos das contratações dispostos na NLL sejam alcançados (BRASIL, 2021f). Para alcançá-los, a referida portaria elenca as seguintes diretrizes:

- I - promoção do desenvolvimento nacional sustentável, em consonância com a Estratégia Federal de Desenvolvimento e com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável;
- II - promoção do tratamento diferenciado e simplificado à microempresa e à empresa de pequeno porte;
- III - promoção de ambiente comercial íntegro e confiável;
- IV - alinhamento das contratações públicas aos planejamentos estratégicos dos órgãos e entidades, bem como às leis orçamentárias;
- V - fomento à competitividade nos certames, diminuindo a barreira de entrada a fornecedores em potencial;

- VI - aprimoramento da interação com o mercado fornecedor, como forma de se promover a inovação e de se prospectarem soluções que maximizem a efetividade da contratação;
- VII - desburocratização, incentivo à participação social, uso de linguagem simples e de tecnologia, bem como as demais diretrizes do Governo Digital, dispostas no art. 3º da Lei nº 14.129, de 29 de março de 2021;
- VIII - transparência processual;
- IX - padronização e centralização de procedimentos, sempre que pertinente (BRASIL, 2021f).

Ainda, os principais instrumentos de governança nas contratações públicas encontram-se elencados da seguinte maneira:

- I - Plano Diretor de Logística Sustentável - PLS;
- II - Plano de Contratações Anual;
- III - Política de gestão de estoques;
- IV - Política de compras compartilhadas;
- V - Gestão por competências;
- VI - Política de interação com o mercado;
- VII - Gestão de riscos e controle preventivo;
- VIII - Diretrizes para a gestão dos contratos; e
- IX - Definição de estrutura da área de contratações públicas (BRASIL, 2021f).

Em se tratando de governança das contratações, de acordo com Alves, em entrevista ao podcast Adhoc (NOVA..., 2020), seu produto final compreende o planejamento estratégico das contratações, que será composto por três principais documentos: Plano Estratégico de Contratações, que corresponderá aos desdobramentos do órgão na área de contratações; Plano Anual de Contratações, que elenca os itens e quantitativos previstos para aquisição no ano subsequente ao planejamento; e o Plano de Logística Sustentável, que busca estabelecer políticas de aquisições ao adotar medidas de sustentabilidade econômica, social, ambiental e cultural (NOVA..., 2020).

Nota-se uma relação estreita entre a governança e o *compliance* (ato de agir em conformidade); a gestão de riscos; e a gestão por competências, que simboliza uma estrutura de governança aplicada à gestão de pessoas. O termo *compliance* possui precedência inglesa, sendo oriundo da palavra *to comply*. Salienta-se que este termo não se restringe ao aspecto de análise de conformidade de atuação. Para além da conformidade legal, entretanto, prioriza-se também o aspecto da integridade, ou seja, se as ações dos órgãos se encontram pautadas dentro de padrões éticos (NOVA..., 2020).

Outro ponto importante da NLL (inexistente na sua antecessora) refere-se à explicitação dos objetivos de um processo licitatório. Nota-se que o novo regramento de

compras se apresenta alinhado ao modelo de Administração Pública Gerencial, focada em resultados, na criatividade e na inovação:

Art. 11. O processo licitatório tem por objetivos:

I - assegurar a seleção da proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso para a Administração Pública, inclusive no que se refere ao ciclo de vida do objeto;

II - assegurar tratamento isonômico entre os licitantes, bem como a justa competição;

III - evitar contratações com sobrepreço ou com preços manifestamente inexequíveis e superfaturamento na execução dos contratos;

IV - incentivar a inovação e o desenvolvimento nacional sustentável (BRASIL, 2021d).

Sendo assim, face a esta nova configuração das compras públicas, as quais deverão ser segregadas (e novos processos criados); em que se deverá possuir a participação da alta administração na governança das compras públicas; e da obrigatoriedade de se promover a gestão por competências, observa-se a necessidade de desenvolvimento de um sistema de gestão capaz de garantir um fluxo de conhecimento eficiente que permita o desenvolvimento de todas as atividades relacionadas às compras públicas e que, com isso, seja capaz de garantir bens, serviços e obras relevantes para a sociedade, podendo, inclusive, fomentar a inovação nos diferentes mercados.

De maneira implícita, pode-se observar a existência de diferentes agentes atuando em momentos distintos do processo de compras públicas, os quais possuem diferentes perspectivas sobre o processo de aquisição. Em linhas gerais, de acordo com a NLL, o documento de formalização de demanda, que é o procedimento inicial para execução de uma compra pública, deverá ser iniciado no ano anterior à execução da compra, o que demandará uma capacidade de planejamento eficiente dos setores envolvidos. Após o levantamento das necessidades, do estabelecimento das prioridades e da estratégia da compra, define-se o PCA, o qual deverá estar inserido em uma plataforma digital acessível ao público, garantindo o cumprimento do princípio da transparência. No ano subsequente e considerando a existência de recursos financeiros suficientes para a contratação, inicia-se o processo de seleção do fornecedor, sendo este finalizado com a adjudicação e homologação do processo licitatório e encaminhado à equipe responsável pela gestão contratual (BRASIL, 2022a).

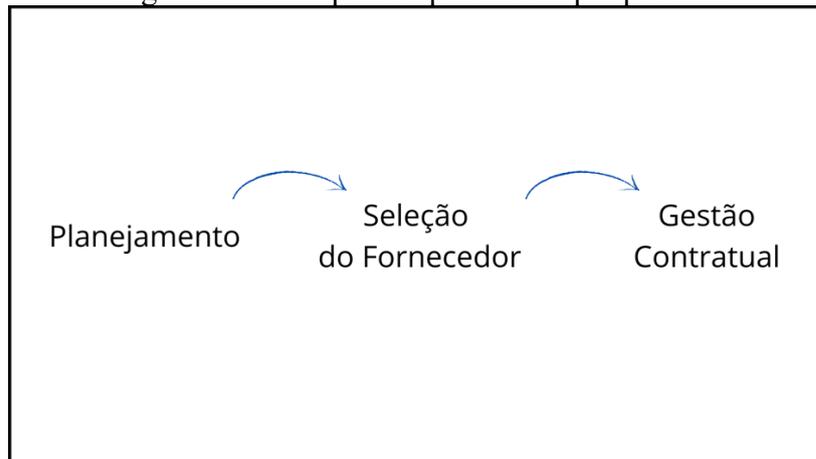
Face a esta análise, três questões merecem ser observadas: primeiro, a existência de um fator temporal, de médio prazo, relacionado à compra pública, demandando uma capacidade de planejamento dos agentes envolvidos; segundo, a presença de diferentes atores atuando no processo de compras públicas (inclusive externos), os quais apresentam conhecimentos, visões

e experiências diferenciados; e terceiro, a existência de diferentes processos e sistemas que devem permanecer explícitos aos agentes que irão atuar nestas atividades.

Outro ponto que merece destaque diz respeito aos Estudos Técnicos Preliminares (ETP), que busca demonstrar a melhor solução a uma demanda do setor público. A construção deste documento e, posteriormente, do termo de referência demanda uma análise criteriosa do mercado e, também, das necessidades do setor demandante. Face a esta situação, a nova lei de licitações propõe o desenvolvimento de audiências públicas (dos ETP e dos termos de referência, quando for o caso) de modo que se possibilite a participação dos potenciais fornecedores ainda nas fases iniciais do processo (na etapa de planejamento), fomentando a coprodução de conhecimento com demais *stakeholders* e evitando que os processos sejam fracassados ou desertos. Desta maneira, destaca-se a importância do gerenciamento do conhecimento em todo o processo, permitindo que o conhecimento tácito (ou existente na “cabeça” das pessoas) seja identificado, compartilhado, armazenado e reutilizado pelo órgão, fomentando, inclusive, a inovação e criação de novos mercados (BRASIL, 2021b).

A atividade de compras públicas compreende uma parte do fluxo global de conhecimento de uma organização (LINDSKOG; MERCIER-LAURENT, 2014b). Para que uma compra pública seja efetivada, observa-se um rol de atividades que precisam ser desenvolvidas. Neste sentido, Arrowsmith (2011) apresenta a compra pública como um processo composto pelas seguintes fases: i) planejamento, que consiste na decisão do gestor público sobre quais bens, serviços ou obras serão adquiridos, bem como a definição da estratégia da compra; ii) processo licitatório, situação em que será realizada a seleção do fornecedor do bem, serviço ou obra demandada; e iii) gestão contratual, que assegura que os objetivos da compra sejam alcançados. Em outras palavras, trata-se do meta-processo da compra pública, conforme dispõe a Portaria SEGES/ME nº 8.678, de 19 de julho de 2021, composto pelas fases de planejamento, seleção do fornecedor e gestão contratual, conforme mostra a figura 2 (BRASIL, 2021f).

Figura 2 – Principais etapas da compra pública.



Fonte: Do autor (2023).

Tendo-se como referência a problemática apresentada nesta dissertação, o presente referencial teórico irá tratar com maior profundidade a etapa do planejamento da compra pública.

2.1.3 Planejamento da Compra Pública

Sistematização, realismo e previsão. Estas podem ser consideradas as categorias básicas para se construir um planejamento de compras públicas sustentável (KHALIULLINA et al., 2019). Também chamada de fase preparatória, é nesta etapa que se realiza a montagem da estratégia da contratação, tendo-se como referência as demandas apresentadas pelos setores requisitantes e previstas no Plano de Contratações Anual (PCA) do órgão, quando realizado (SÉRIE..., 2022).

A etapa de planejamento do processo licitatório – também considerado um princípio – possui capítulo próprio na NLL (Capítulo II – Da Fase Preparatória) e encontra-se discriminada no art. 18 da Lei nº 14.133/21. Ela deverá estar compatibilizada com o Plano de Contratações Anual (PCA), quando elaborado, e com as leis orçamentárias, devendo, inclusive, considerar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que possam interferir na contratação (BRASIL, 2021d). Deste modo, a NLL explicita e enfatiza a necessidade de previsão dos seguintes termos:

- I - a descrição da necessidade da contratação fundamentada em estudo técnico preliminar que caracterize o interesse público envolvido;
- II - a definição do objeto para o atendimento da necessidade, por meio de termo de referência, anteprojeto, projeto básico ou projeto executivo, conforme o caso;

- III - a definição das condições de execução e pagamento, das garantias exigidas e ofertadas e das condições de recebimento;
- IV - o orçamento estimado, com as composições dos preços utilizados para sua formação;
- V - a elaboração do edital de licitação;
- VI - a elaboração de minuta de contrato, quando necessária, que constará obrigatoriamente como anexo do edital de licitação;
- VII - o regime de fornecimento de bens, de prestação de serviços ou de execução de obras e serviços de engenharia, observados os potenciais de economia de escala;
- VIII - a modalidade de licitação, o critério de julgamento, o modo de disputa e a adequação e eficiência da forma de combinação desses parâmetros, para os fins de seleção da proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso para a Administração Pública, considerado todo o ciclo de vida do objeto;
- IX - a motivação circunstanciada das condições do edital, tais como justificativa de exigências de qualificação técnica, mediante indicação das parcelas de maior relevância técnica ou valor significativo do objeto, e de qualificação econômico-financeira, justificativa dos critérios de pontuação e julgamento das propostas técnicas, nas licitações com julgamento por melhor técnica ou técnica e preço, e justificativa das regras pertinentes à participação de empresas em consórcio;
- X - a análise dos riscos que possam comprometer o sucesso da licitação e a boa execução contratual;
- XI - a motivação sobre o momento da divulgação do orçamento da licitação, observado o art. 24 desta Lei. (BRASIL, 2021d).

Ao segmentar a etapa de planejamento, torna-se mais compreensível os seus principais processos, os quais serão denominados da seguinte maneira, conforme mostra a figura 3:

- (1) Documento de Formalização de Demanda (DFD);
- (2) Plano de Contratações Anual (PCA);
- (3) Estudo Técnico Preliminar (ETP);
- (4) matriz de riscos;
- (5) pesquisa de preços;
- (6) termo de referência/anteprojeto/projeto básico;
- (7) minuta de edital;
- (8) análise jurídica; e
- (9) autorização da compra.

Figura 3 – Principais etapas do planejamento da compra pública



Fonte: Do autor (2023).

Observa-se que a origem de todo um planejamento de compra está no DFD construído pela unidade requisitante do produto. Assim, embora o requisitante enalteça a necessidade de determinado objeto, não necessariamente ele possuirá conhecimento técnico do processo de compras nem da especificação técnica daquilo de que necessita.

Salienta-se que o processo adotado nesta dissertação é aquele preconizado pela NLL publicada pelo governo federal brasileiro, não sendo considerados, portanto, as normativas desenvolvidas pelos Estados e Municípios.

A seguir, serão detalhadas cada uma das etapas do planejamento da compra pública:

2.1.3.1 Documento de Formalização de Demanda (DFD)

A elaboração do DFD pelo setor requisitante ou pela área técnica encontra-se normatizada pelo Decreto Federal 10.947, de 25 de janeiro de 2022, e sua composição deverá constar as seguintes informações:

- I - justificativa da necessidade da contratação;
- II - descrição sucinta do objeto;
- III - quantidade a ser contratada, quando couber, considerada a expectativa de consumo anual;

IV - estimativa preliminar do valor da contratação, por meio de procedimento simplificado, de acordo com as orientações da Secretaria de Gestão da Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital do Ministério da Economia;
 V - indicação da data pretendida para a conclusão da contratação, a fim de não gerar prejuízos ou descontinuidade das atividades do órgão ou da entidade;
 VI - grau de prioridade da compra ou da contratação em baixo, médio ou alto, de acordo com a metodologia estabelecida pelo órgão ou pela entidade contratante;
 VII - indicação de vinculação ou dependência com o objeto de outro documento de formalização de demanda para a sua execução, com vistas a determinar a sequência em que as contratações serão realizadas; e
 VIII - nome da área requisitante ou técnica com a identificação do responsável (BRASIL, 2022a).

Salienta-se que o DFD, caso haja necessidade, poderá ser remetido a uma área técnica do órgão para fins de “análise, complementação das informações, compilação de demandas e padronização”(BRASIL, 2022b). Em se tratando de organizações vinculadas ao governo federal, o Decreto Federal 10.947, de 25 de janeiro de 2022, estabelece o prazo de até 1º de abril do ano anterior à compra para inserção do DFD no Sistema de Planejamento e Gerenciamento das Contratações (PGC). Por meio de um termo de acesso, esse sistema, de posse da Secretaria de Gestão da Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital do Ministério da Economia, poderá ter seu uso cedido a órgão ou entidade dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

2.1.3.2 Plano de Contratações Anual (PCA)

O PCA é um “documento que consolida as demandas que o órgão ou a entidade planeja contratar no exercício subsequente ao de sua elaboração” (BRASIL, 2022a). Ele possui o objetivo de racionalizar as contratações dos órgãos (e entidades); garantir o alinhamento com o planejamento estratégico; e subsidiar a elaboração das leis orçamentárias (BRASIL, 2021a).

Para que o PCA seja concretizado, inicialmente, faz-se necessário o levantamento das necessidades, as quais deverão ser requeridas pelos setores ou agentes responsáveis do órgão (ou entidade) por “identificar a necessidade de contratação de bens, serviços e obras” (BRASIL, 2022a).

De acordo com o Decreto Federal 10.947, de 25 de janeiro de 2022, que regulamenta o inciso VII do caput do art. 12 da NLL, e dispõe sobre o plano de contratações anual e institui o Sistema de Planejamento e Gerenciamento de Contratações no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, buscou-se apresentar um passo a passo para

confeção e publicação deste documento. Nos termos deste decreto federal, o PCA apresenta os objetivos de:

- I - racionalizar as contratações das unidades administrativas de sua competência, por meio da promoção de contratações centralizadas e compartilhadas, a fim de obter economia de escala, padronização de produtos e serviços e redução de custos processuais;
- II - garantir o alinhamento com o planejamento estratégico, o plano diretor de logística sustentável e outros instrumentos de governança existentes;
- III - subsidiar a elaboração das leis orçamentárias;
- IV - evitar o fracionamento de despesas; e
- V - sinalizar intenções ao mercado fornecedor, de forma a aumentar o diálogo potencial com o mercado e incrementar a competitividade (BRASIL, 2022a).

De posse do PCA, o setor de contratações deverá:

- I - agregar, sempre que possível, os documentos de formalização de demanda com objetos de mesma natureza com vistas à racionalização de esforços de contratação e à economia de escala;
- II - adequar e consolidar o plano de contratações anual, observado o disposto no art. 5º; e
- III - elaborar o calendário de contratação, por grau de prioridade da demanda, consideradas a data estimada para o início do processo de contratação e a disponibilidade orçamentária e financeira (BRASIL, 2022a).

Nota-se a relevância do PCA no processo de compras públicas. A partir da definição das características dos objetos de compra e de seus quantitativos, será possível adotar estratégias de centralização de compras que, além de estimularem a competitividade e de sinalizarem as intenções do setor público, promovem uma estimativa de ganho de economia de escala, padronização de produtos e serviços, redução de custos processuais e de retrabalho dos setores de compras, este último, quando da realização de diferentes processos de compras para aquisição do mesmo produto no ano. Dada a sua importância, todavia, a construção do PCA não é obrigatória, sendo ainda dispensável o cumprimento do Decreto Federal 10.947, de 25 de janeiro de 2022 para os comandos da Marinha, Exército e Aeronáutica, sem o prejuízo do princípio do planejamento (BRASIL, 2022a).

Outro apontamento que merece ser destacado encontra-se relacionado à identificação de bens de luxo antes da elaboração do PCA. De acordo com o Decreto Federal nº 10.818, de 27 de setembro de 2021, as unidades técnicas dos órgãos e entidades, em conjunto com as unidades de contratação, serão as responsáveis por identificar os bens de consumo e de luxo que estiverem constantes nos DFD encaminhados pelos requisitantes. Ao se constatar a presença destes bens nos DFD, os referidos documentos deverão retornar ao setor requisitante para a realização de sua supressão ou substituição dos bens demandados. Nos termos do citado

decreto federal, bens de luxo são “bens de consumo com alta elasticidade-renda da demanda”, os quais poderão ser identificados por meio de características como ostentação, opulência, forte apelo estético ou requinte. Elasticidade-renda da demanda, por sua vez, é definida como a “razão entre a variação percentual da quantidade demandada e a variação percentual da renda média” (BRASIL, 2021b).

Khaliullina *et. al.* (2019) propõem a utilização de uma ferramenta de estratégia de compras denominada de análise ABC-XYZ. Trata-se de um método simples, efetivo e consiste em dividir todas as necessidades de compras (informadas por meio do DFD) considerando o seu grau de importância. Este tipo de análise permite melhorar a eficiência da etapa de planejamento de uma compra pública, pois permite garantir um gerenciamento preciso das categorias de compras que são consideradas mais relevantes para o órgão (KHALIULLINA *et al.*, 2019).

No estudo de Khaliullina *et. al.* (2019), o grupo ABC representa os objetos a serem adquiridos utilizando a seguinte lógica: o grupo A compreende 20% dos bens que possuem demanda total equivalente a 80% em termos físicos e monetários; o grupo B, por sua vez, 30% dos bens que representam 15% do volume de compras; e o grupo C, 50% dos produtos que representam 5% do volume de compras. Por outro lado, o grupo XYZ compreende uma análise em termos de consistência e previsão de mudanças no consumo: X representa os bens que são consumidos de maneira estável ao passo que Y não possuem certa estabilidade; Z por sua vez, analisa a estocasticidade e as inconstâncias no consumo, a qual dependerá da existência de dados estatísticos sobre as compras realizadas, permitindo que o critério de separação dos grupos seja realizado por meio de um coeficiente de variação. As variações que se encontrarem entre os percentuais de 5% e 15% corresponderão às categorias que são mais comumente compradas pelo setor público (grupo X); entre 15% e 50%, aquisições instáveis (grupo Y); acima de 50%, portanto, compreende-se o grupo Z (KHALIULLINA *et al.*, 2019).

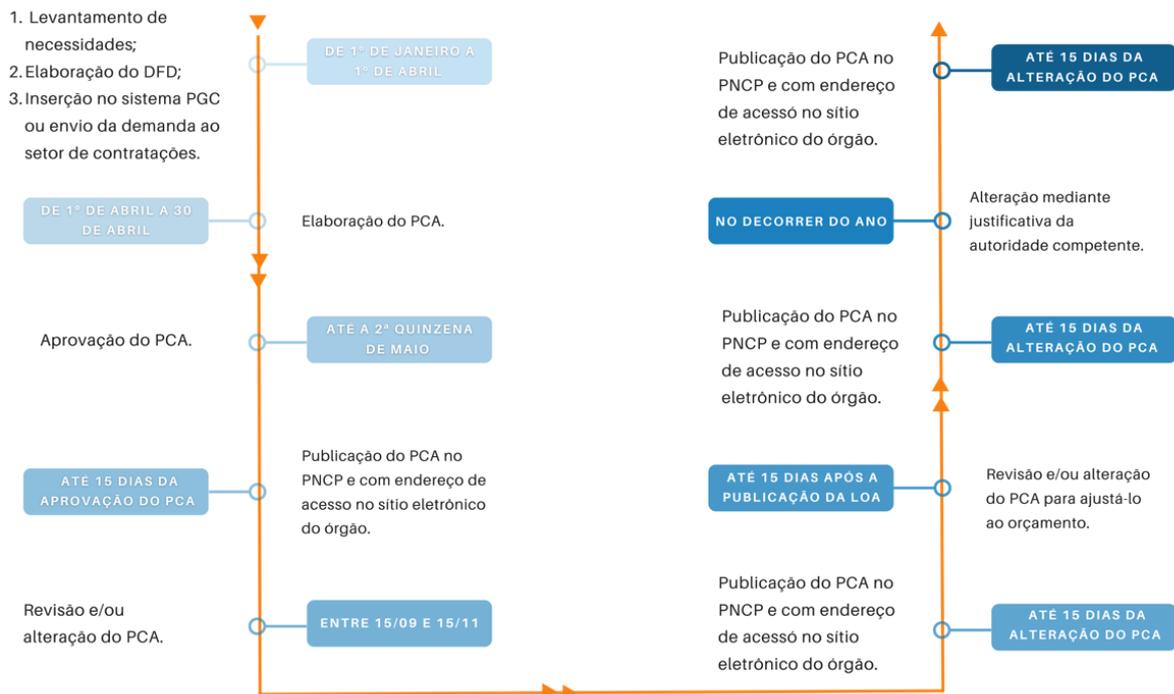
Finalizada a etapa de planejamento, caberá ao setor de contratações encaminhar o PCA até o dia 30 de abril do ano anterior à compra à autoridade competente do órgão (que é o agente público formalmente nomeado e responsável por autorizar as licitações, os contratos ou a ordenação das despesas, além de encaminhar os processos de contratação às centrais de compras) para fins de análise e posterior aprovação, caso não sejam solicitadas retificações no documento. Ressalta-se que a autoridade competente possui o prazo de até a primeira quinzena de maio do ano de elaboração do PCA para aprová-lo (BRASIL, 2022a).

Após a sua aprovação, o PCA será disponibilizado no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP), devendo os órgãos, em seus sítios eletrônicos próprios, disporem de endereço de acesso do PCA no PNCP no prazo de até 15 dias da aprovação, revisão ou alteração (BRASIL, 2022a).

A revisão ou alteração do PCA apresenta prazos legais de análise. Entre os dias 15 de setembro e 15 de novembro do ano de sua elaboração, o PCA poderá ser adequado (revisado ou alterado) de modo a atender a proposta orçamentária para o órgão ou da entidade encaminhada ao Poder Legislativo. Ainda, o regramento jurídico possibilita sua alteração ou revisão na quinzena posterior à Lei Orçamentária Anual (LOA) para fins de adequação ao orçamento aprovado para aquele exercício. O PCA poderá ser alterado no decorrer do ano, todavia, somente se houver justificativa da autoridade competente (BRASIL, 2022a).

A figura 4 apresenta, de maneira resumida, as principais etapas atinentes ao PCA.

Figura 4 – Principais etapas do PCA.



Fonte: Do autor (2023).

2.1.3.3 Estudo Técnico Preliminar (ETP)

Nos termos da NLL, toda descrição da necessidade de contratação deverá estar fundamentada em ETP que venha a caracterizar o interesse público envolvido. Tal estudo, por sua vez, deverá ser realizado em todo tipo de aquisição, a depender do seu grau de complexidade. De acordo com a NLL, o ETP é definido da seguinte maneira:

[...] XX - estudo técnico preliminar: documento constitutivo da primeira etapa do planejamento de uma contratação que caracteriza o interesse público envolvido e a sua melhor solução e dá base ao anteprojeto, ao termo de referência ou ao projeto básico a serem elaborados caso se conclua pela viabilidade da contratação (BRASIL, 2021d).

Trata-se do resultado de um estudo realizado por setor técnico do órgão (ou entidade) que possibilita explicitar as necessidades da Administração Pública que poderão ser resolvidas a partir de uma compra pública, justificando sua viabilidade. Neste documento, além de serem elencadas as especificações técnicas mínimas exigidas pelo setor público, busca-se identificar potenciais bens ou serviços que poderão suprir tal necessidade, devendo, inclusive, apresentar uma estimativa de preços, além de estar alinhado ao PCA, Plano Diretor de Logística Sustentável e demais instrumentos de planejamento da Administração (BRASIL, 2022c). Em linhas gerais, o ETP busca “evidenciar o problema a ser resolvido e a sua melhor solução, de modo a permitir a avaliação da viabilidade técnica e econômica da contratação” (BRASIL, 2021b). Sendo assim, a NLL apresenta uma relação descritiva dos principais elementos que compõem o ETP:

- I - descrição da necessidade da contratação, considerado o problema a ser resolvido sob a perspectiva do interesse público;
- II - demonstração da previsão da contratação no plano de contratações anual, sempre que elaborado, de modo a indicar o seu alinhamento com o planejamento da Administração;
- III - requisitos da contratação;
- IV - estimativas das quantidades para a contratação, acompanhadas das memórias de cálculo e dos documentos que lhes dão suporte, que considerem interdependências com outras contratações, de modo a possibilitar economia de escala;
- V - levantamento de mercado, que consiste na análise das alternativas possíveis, e justificativa técnica e econômica da escolha do tipo de solução a contratar;
- VI - estimativa do valor da contratação, acompanhada dos preços unitários referenciais, das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, que poderão constar de anexo classificado, se a Administração optar por preservar o seu sigilo até a conclusão da licitação;
- VII - descrição da solução como um todo, inclusive das exigências relacionadas à manutenção e à assistência técnica, quando for o caso;
- VIII - justificativas para o parcelamento ou não da contratação;

- IX - demonstrativo dos resultados pretendidos em termos de economicidade e de melhor aproveitamento dos recursos humanos, materiais e financeiros disponíveis;
- X - providências a serem adotadas pela Administração previamente à celebração do contrato, inclusive quanto à capacitação de servidores ou de empregados para fiscalização e gestão contratual;
- XI - contratações correlatas e/ou interdependentes;
- XII - descrição de possíveis impactos ambientais e respectivas medidas mitigadoras, incluídos requisitos de baixo consumo de energia e de outros recursos, bem como logística reversa para desfazimento e reciclagem de bens e refugos, quando aplicável;
- XIII - posicionamento conclusivo sobre a adequação da contratação para o atendimento da necessidade a que se destina (BRASIL, 2021d).

Face o exposto, nota-se a existência de um elevado grau de robustez neste documento, o que demandará certo tempo de estudo dos requisitos mínimos dos bens e serviços a serem contratados. Ainda, evidencia-se, inclusive, a necessidade de demonstração da previsão da contratação no PCA (sempre que for elaborado), correspondendo a uma relação de alinhamento com o planejamento da Administração.

A NLL orienta que os ETP poderão ser construídos apenas com os elementos descritos nos incisos I, IV, VI, VIII e XIII citados acima. Entretanto, aqueles que forem suprimidos deverão estar devidamente justificados nos autos. Em se tratando de obras ou serviços comuns de engenharia, os quais são definidos na NLL como aqueles que possuem ações “objetivamente padronizáveis em termos de desempenho e qualidade, de manutenção, de adequação e de adaptação de bens móveis e imóveis, com preservação das características originais dos bens”, caso inexista prejuízo para aferição dos padrões de desempenho e qualidade almejados, a especificação técnica poderá ser realizada no termo de referência ou projeto básico, isentando-se a elaboração de projetos (BRASIL, 2021d).

Sempre que possível, deverão ser incluídos no ETP os critérios e práticas de sustentabilidade na especificação técnica ou como obrigação da contratada. Para auxiliar neste processo, a Câmara Nacional de Sustentabilidade da Consultoria Geral da União (CGU) – órgão da Advocacia Geral da União (AGU) – elaborou um guia orientativo, o Guia Nacional de Contratações Sustentáveis, que busca contribuir para a segurança jurídica na prática de contratações sustentáveis, que se encontra em evidência atualmente, auxiliando os gestores públicos na produção de documentos afetos a esta temática (BRASIL, 2021a).

Destaca-se que o ETP já existia antes da publicação da NLL. A Instrução Normativa (IN) n. 5, de 25 de maio de 2017, da Secretaria de Gestão do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, apresentava orientações quanto ao preenchimento do ETP quando da contratação de serviços sob o regime de execução indireta. Dentre as diretrizes gerais para a sua elaboração, a IN salientava a necessidade de análise das contratações anteriores, bem como

da sua série histórica. Tal procedimento permite que a Administração Pública possa compreender as inconsistências ocorridas nas fases de planejamento da contratação, seleção do fornecedor e gestão contratual nos processos anteriores e prevenir a ocorrência delas no termo de referência ou projeto básico. Em outras palavras, trata-se de uma maneira de a Administração Pública aprender com os erros passados, mitigando os riscos que possam advir da ausência desta análise (BRASIL, 2020b).

2.1.3.4 Matriz de riscos

A matriz de riscos de uma contratação, nos termos da NLL, corresponde a uma cláusula contratual que define os riscos e responsabilidades entre as partes, sendo “caracterizadora do equilíbrio econômico-financeiro inicial do contrato, em termos de ônus financeiro decorrente de eventos supervenientes à contratação” (BRASIL, 2021d). Deverá conter, no mínimo, as seguintes informações:

- a) listagem de possíveis eventos supervenientes à assinatura do contrato que possam causar impacto em seu equilíbrio econômico-financeiro e previsão de eventual necessidade de prolação de termo aditivo por ocasião de sua ocorrência;
- b) no caso de obrigações de resultado, estabelecimento das frações do objeto com relação às quais haverá liberdade para os contratados inovarem em soluções metodológicas ou tecnológicas, em termos de modificação das soluções previamente delineadas no anteprojeto ou no projeto básico;
- c) no caso de obrigações de meio, estabelecimento preciso das frações do objeto com relação às quais não haverá liberdade para os contratados inovarem em soluções metodológicas ou tecnológicas, devendo haver obrigação de aderência entre a execução e a solução predefinida no anteprojeto ou no projeto básico, consideradas as características do regime de execução no caso de obras e serviços de engenharia;

Nota-se que a matriz de riscos busca focar nas potenciais circunstâncias que podem surgir após a assinatura do contrato – e que poderão impactar no equilíbrio econômico-financeiro –, bem como nas obrigações “de resultado” e “de meio” que permitem os contratados inovarem em soluções metodológicas ou tecnológicas. Ainda, a NLL estabelece que a produção deste documento é obrigatória apenas para contratação de obras ou serviços de grande vulto (aqueles cujo valor estimado supera R\$ 200.000.000,00) ou se forem adotados regimes de contratação integrada ou semi-integrada (BRASIL, 2021d).

Basicamente, a principal diferença entre um regime de contratação integrada e semi-integrada está na elaboração e desenvolvimento de projeto básico e executivo em contratações de obras e serviços de engenharia pelo contratado. No regime integrado, o contratado deverá

elaborar os dois documentos ao passo que, na semi-integrada, ele deverá elaborar e desenvolver apenas o projeto executivo (BRASIL, 2021d).

2.1.3.5 Pesquisa de preços

É por meio de uma pesquisa de preços que se consegue obter os valores estimados para uma futura compra pública. Ela possui metodologia própria de obtenção dos valores, os quais deverão estar compatíveis com os preços praticados pelo mercado, focando-se em observar a potencial economia de escala e as peculiaridades relativas ao local de execução do objeto (BRASIL, 2021d). A NLL apresenta duas metodologias de pesquisa de preços, sendo uma direcionada para a aquisição de bens e contratações de serviços em geral; e outra para obras ou serviços de engenharia.

A metodologia a ser utilizada no desenvolvimento de uma pesquisa de preços para aquisição de bens e contratação de serviços em geral diferencia-se daquela relacionada à contratação de obras e serviços de engenharia. Para o primeiro caso, a obtenção do valor estimado se dará de acordo com a utilização dos seguintes parâmetros, utilizados de maneira combinada, ou não:

- I - composição de custos unitários menores ou iguais à mediana do item correspondente no painel para consulta de preços ou no banco de preços em saúde disponíveis no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP);
- II - contratações similares feitas pela Administração Pública, em execução ou concluídas no período de 1 (um) ano anterior à data da pesquisa de preços, inclusive mediante sistema de registro de preços, observado o índice de atualização de preços correspondente;
- III - utilização de dados de pesquisa publicada em mídia especializada, de tabela de referência formalmente aprovada pelo Poder Executivo federal e de sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo, desde que contenham a data e hora de acesso;
- IV - pesquisa direta com no mínimo 3 (três) fornecedores, mediante solicitação formal de cotação, desde que seja apresentada justificativa da escolha desses fornecedores e que não tenham sido obtidos os orçamentos com mais de 6 (seis) meses de antecedência da data de divulgação do edital;
- V - pesquisa na base nacional de notas fiscais eletrônicas, na forma de regulamento (BRASIL, 2021d).

Para facilitar a construção desta pesquisa, em 7 de julho de 2021, a Secretaria de Gestão da Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital do Ministério da Economia publicou a Instrução Normativa SEGES/ME nº 65, que apresenta o procedimento administrativo para a realização de pesquisa de preços para aquisição de bens e contratação de serviços em geral, à exceção de obras e serviços de engenharia, objetivando apresentar de

maneira mais detalhada a forma como se deve identificar o valor estimado de uma futura contratação (BRASIL, 2021c).

Em se tratando de contratações similares realizadas pela Administração Pública, em execução ou concluídos no período anterior a 1 (um) ano de realização da pesquisa de preços, destaca-se a necessidade de que os valores obtidos sejam atualizados com base em seus índices de atualização correspondentes. Por meio deste procedimento, insere-se o critério da temporalidade dos valores, possibilitando que os preços mais antigos obtidos sejam atualizados para o momento atual e, com isso, permitindo que seja desenvolvida uma análise crítica para a determinação do valor estimado da compra de uma maneira mais eficiente (BRASIL, 2021c).

Para obtenção do valor estimado de uma obra ou serviço de engenharia, a NLL determina o acréscimo de percentual de Benefícios e Despesas Indiretas (BDI) de referência e encargos sociais (ES), o qual, até a presente data de elaboração deste referencial teórico, ainda carece de regulamento. Entretanto, a definição do valor estimado se dará a partir da composição de preços por meio da utilização dos seguintes parâmetros de pesquisa dispostos na seguinte ordem:

- I - composição de custos unitários menores ou iguais à mediana do item correspondente do Sistema de Custos Referenciais de Obras (Sicro), para serviços e obras de infraestrutura de transportes, ou do Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices de Construção Civil (Sinapi), para as demais obras e serviços de engenharia;
- II - utilização de dados de pesquisa publicada em mídia especializada, de tabela de referência formalmente aprovada pelo Poder Executivo federal e de sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo, desde que contenham a data e a hora de acesso;
- III - contratações similares feitas pela Administração Pública, em execução ou concluídas no período de 1 (um) ano anterior à data da pesquisa de preços, observado o índice de atualização de preços correspondente;
- IV - pesquisa na base nacional de notas fiscais eletrônicas, na forma de regulamento (BRASIL, 2021d).

Com base nos apontamentos descritos acima, nota-se ainda a necessidade de regulamentação, por parte da Administração Pública, quanto aos procedimentos necessários à obtenção de valor estimado de uma contratação de obra ou serviço de engenharia. Neste caso, utiliza-se dos critérios orientativos descritos na Lei n. 8.666/93, que estabelece a obrigatoriedade de apresentação de “orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição de todos os seus custos unitários” (BRASIL, 1993).

2.1.3.6 Termo de referência/anteprojeto/projeto básico

Conforme destacado anteriormente, a elaboração de um termo de referência, anteprojeto ou projeto básico se dará após a construção do ETP, respeitando-se os casos em que esse documento seja dispensado. A construção de um dos três documentos citados anteriormente dependerá, em essência, do tipo de objeto que se deseja contratar. Para a contratação de bens e serviços, elabora-se o termo de referência; para obras e serviços de engenharia, anteprojeto ou projeto básico (BRASIL, 2021d).

De acordo com a NLL, o termo de referência deverá possuir os seguintes elementos:

- a) definição do objeto, incluídos sua natureza, os quantitativos, o prazo do contrato e, se for o caso, a possibilidade de sua prorrogação;
- b) fundamentação da contratação, que consiste na referência aos estudos técnicos preliminares correspondentes ou, quando não for possível divulgar esses estudos, no extrato das partes que não contiverem informações sigilosas;
- c) descrição da solução como um todo, considerado todo o ciclo de vida do objeto;
- d) requisitos da contratação;
- e) modelo de execução do objeto, que consiste na definição de como o contrato deverá produzir os resultados pretendidos desde o seu início até o seu encerramento;
- f) modelo de gestão do contrato, que descreve como a execução do objeto será acompanhada e fiscalizada pelo órgão ou entidade;
- g) critérios de medição e de pagamento;
- h) forma e critérios de seleção do fornecedor;
- i) estimativas do valor da contratação, acompanhadas dos preços unitários referenciais, das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, com os parâmetros utilizados para a obtenção dos preços e para os respectivos cálculos, que devem constar de documento separado e classificado;
- j) adequação orçamentária (BRASIL, 2021d).

O anteprojeto, no entanto, compreende todos os subsídios necessários à elaboração de um projeto básico, devendo apresentar os seguintes elementos:

- a) demonstração e justificativa do programa de necessidades, avaliação de demanda do público-alvo, motivação técnico-econômico-social do empreendimento, visão global dos investimentos e definições relacionadas ao nível de serviço desejado;
- b) condições de solidez, de segurança e de durabilidade;
- c) prazo de entrega;
- d) estética do projeto arquitetônico, traçado geométrico e/ou projeto da área de influência, quando cabível;
- e) parâmetros de adequação ao interesse público, de economia na utilização, de facilidade na execução, de impacto ambiental e de acessibilidade;
- f) proposta de concepção da obra ou do serviço de engenharia;
- g) projetos anteriores ou estudos preliminares que embasaram a concepção proposta;
- h) levantamento topográfico e cadastral;
- i) pareceres de sondagem;
- j) memorial descritivo dos elementos da edificação, dos componentes construtivos e dos materiais de construção, de forma a estabelecer padrões mínimos para a contratação (BRASIL, 2021d).

No que tange ao projeto básico, por sua vez, a NLL orienta a apresentação dos seguintes requisitos:

- a) levantamentos topográficos e cadastrais, sondagens e ensaios geotécnicos, ensaios e análises laboratoriais, estudos socioambientais e demais dados e levantamentos necessários para execução da solução escolhida;
- b) soluções técnicas globais e localizadas, suficientemente detalhadas, de forma a evitar, por ocasião da elaboração do projeto executivo e da realização das obras e montagem, a necessidade de reformulações ou variantes quanto à qualidade, ao preço e ao prazo inicialmente definidos;
- c) identificação dos tipos de serviços a executar e dos materiais e equipamentos a incorporar à obra, bem como das suas especificações, de modo a assegurar os melhores resultados para o empreendimento e a segurança executiva na utilização do objeto, para os fins a que se destina, considerados os riscos e os perigos identificáveis, sem frustrar o caráter competitivo para a sua execução;
- d) informações que possibilitem o estudo e a definição de métodos construtivos, de instalações provisórias e de condições organizacionais para a obra, sem frustrar o caráter competitivo para a sua execução;
- e) subsídios para montagem do plano de licitação e gestão da obra, compreendidos a sua programação, a estratégia de suprimentos, as normas de fiscalização e outros dados necessários em cada caso;
- f) orçamento detalhado do custo global da obra, fundamentado em quantitativos de serviços e fornecimentos propriamente avaliados, obrigatório exclusivamente para os regimes de execução previstos nos incisos I, II, III, IV e VII do caput do art. 46 desta Lei (BRASIL, 2021d).

Em linhas gerais, observa-se que a construção dos documentos mencionados acima servirá de base para a elaboração do edital de contratação de bens e serviços, fundamentando-se, inclusive, no ETP realizado em momento anterior. Nota-se ainda a existência de um certo tipo de conexão e temporalidade entre os documentos, gerando, com isso, uma sequência lógica de ações que devem ser cumpridas.

2.1.3.7 Edital

De acordo com a NLL, o edital de licitação é o documento responsável pela apresentação do objeto da licitação e de todas as regras inerentes à convocação, ao julgamento, à habilitação, aos recursos e às penalidades da licitação, à fiscalização, à gestão do contrato, à entrega do objeto e às condições de pagamento (BRASIL, 2021d).

Sempre que possível, poderão ser construídas minutas padronizadas do edital e de cláusulas contratuais uniformes, situação que permitirá garantir uma maior celeridade no desenvolvimento dos processos (BRASIL, 2021d).

Nota-se a preocupação do legislador com o fator social, principalmente com o grupo de indivíduos vulneráveis. De acordo com a NLL, o edital poderá prever a existência de um percentual mínimo de mão de obra responsável pela execução do objeto composto por mulheres

vítimas de violência doméstica e indivíduos oriundos ou egressos do sistema prisional (BRASIL, 2021d).

No que tange às regras relacionadas à convocação, observa-se uma estreita relação com as modalidades (procedimentos) de licitação a serem adotadas. Assim, nos termos da NLL, são explicitadas as seguintes modalidades de licitação, as quais não devem ser utilizadas de maneira combinada: pregão; concorrência; concurso; leilão; e diálogo competitivo. Ainda, a lei veda a criação de novas modalidades de licitação, todavia, a Administração poderá utilizar-se de procedimentos auxiliares, tais como credenciamento; pré-qualificação; procedimento de manifestação de interesse; sistema de registro de preços; e registro cadastral (BRASIL, 2021d).

A modalidade pregão é destinada obrigatoriamente para aquisição de bens e serviços comuns, ou seja, para aqueles bens e serviços cujos critérios de desempenho e qualidade possam ser definidos de maneira objetiva no edital a partir de especificações técnicas usuais de mercado. Neste tipo de modalidade, o critério de julgamento poderá ser o de menor preço ou o de maior desconto (BRASIL, 2021d).

A modalidade concorrência destina-se à aquisição de bens e serviços especiais – aqueles que, pela sua alta heterogeneidade ou complexidade, não podem ser descritos de maneira objetiva nos editais a partir de especificações técnicas usuais de mercado – e também de obras e serviços comuns de engenharia. Neste tipo de modalidade, os critérios de julgamento poderão ser o de menor preço, melhor técnica ou conteúdo artístico, técnica e preço, maior retorno econômico ou maior desconto (BRASIL, 2021d).

A modalidade concurso é utilizada quando o objeto de aquisição consiste em um trabalho técnico, científico ou artístico e para concessão de prêmio ou remuneração ao vencedor. Em se tratando de trabalho técnico, científico ou artístico, o critério de julgamento será o de melhor técnica ou conteúdo artístico.

A modalidade leilão será utilizada para alienação de bens imóveis ou bens móveis inservíveis ou legalmente apreendidos. Sendo assim, o vencedor do certame será aquele que oferecer o maior lance (BRASIL, 2021d).

A modalidade diálogo competitivo foi implementada com a NLL e destina-se à contratação de obras, serviços e bens oriundos de diálogos da Administração Pública com os licitantes previamente selecionados por meio de critérios objetivos. Neste tipo de modalidade, objetiva-se desenvolver uma ou mais alternativas que sejam capazes de atender as necessidades da Administração Pública, sendo, ao final dos diálogos, apresentada proposta de resolução dos desafios ora expostos (BRASIL, 2021d).

O quadro 2 apresenta, de maneira resumida, as modalidades de licitação e os critérios de julgamento a serem adotados por cada uma delas:

Quadro 2 – Modalidades de licitação e critério de julgamento

Critério de Julgamento	Modalidade de Licitação
Menor preço ou maior desconto	Concorrência ou Pregão
Melhor técnica ou conteúdo artístico	Concorrência ou Concurso
Técnica e preço	Concorrência
Maior retorno econômico	Concorrência
Diálogo competitivo	Análise das propostas apresentadas ao final da etapa de diálogos
Maior lance	Leilão

Fonte: Do autor (2022).

Cumprе salientar que, dada a existência de vedação à criação de novas modalidades de licitação, no dia 1º de junho de 2021, por meio da sanção da Lei Complementar nº 182 – que instituiu o marco legal das *startups* e do empreendedorismo inovador no Brasil – foi acrescida uma nova modalidade de licitação denominada de modalidade especial. Através dela, a Administração Pública poderá contratar pessoas físicas ou jurídicas, isoladamente ou em consórcio, para o desenvolvimento de testes de soluções inovadoras que foram ou ainda serão desenvolvidas, com ou sem risco tecnológico (BRASIL, 2021e).

2.1.3.8 *Análise jurídica e divulgação da compra pela autoridade competente*

De acordo com a NLL, após a conclusão da fase preparatória, o processo licitatório deverá ser encaminhado à assessoria jurídica da organização pública para fins de realização do parecer jurídico, que se caracteriza por realizar o controle prévio da legalidade. A análise será apreciada conforme critérios objetivos prévios de atribuição de prioridade. Ainda, as manifestações dos órgãos de assessoramento jurídico deverão ser efetuadas utilizando-se de uma linguagem simples e compreensível e de forma clara e objetiva (BRASIL, 2021d).

A análise jurídica poderá ser dispensada nas hipóteses que forem previamente definidas em ato da autoridade jurídica máxima competente. Tal dispensa levará em consideração o baixo valor, a baixa complexidade da compra, a entrega imediata do bem ou a “utilização de minutas de editais e instrumentos de contrato, convênio ou outros ajustes previamente padronizados pelo órgão de assessoramento jurídico” (BRASIL, 2021d).

Encerrada a análise técnica e jurídica, caberá, nos termos da NLL, à autoridade competente determinar a divulgação do edital e manutenção do seu inteiro teor do ato

convocatório e de seus anexos no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP). O extrato do edital, por sua vez, deverá ser publicado no Diário Oficial da União, Estados, Municípios ou Distrito Federal, bem como em jornal diário de grande circulação (BRASIL, 2021d).

2.2 A GESTÃO DO CONHECIMENTO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Inicialmente, salienta-se que a GC organizacional se encontra inserida em um cenário marcado pela economia ou sociedade do conhecimento (BATISTA, 2012). Neste contexto, o conhecimento, embora intangível, confere vantagem competitiva às organizações, que é alcançada a partir da melhoria contínua e da inovação do processo produtivo e do produto (GONZALEZ; MARTINS, 2017). O conhecimento, por sua vez, tornou-se o principal gerador de riqueza para as organizações, mais importante que o capital e o trabalho (BATISTA, 2012). Ainda, ele possibilita a adoção de decisões eficazes, apoia e contribui para a eficiência dos processos, cria resiliência e adaptabilidade, podendo tornar-se um produto por direito próprio (ISO, 2018).

A literatura tem apresentado diferentes definições para o termo “conhecimento”. Em linhas gerais, ele emana da mente humana, indo muito além do tempo e do espaço, sendo considerado onipotente e onipresente, ou seja, ele se encontra em todos os lugares que a mente humana percebe (SHEKAR, 2021).

Conhecimento pode ser definido como

um conjunto de ideias, princípios, informações e aptidões adquiridas por intermédio da experiência, estudo, reflexão e observação. O conhecimento pode ser adquirido de várias fontes, como livros, professores, meios de comunicação, experiências de vida, etc. O conhecimento é um processo contínuo de aquisição, armazenamento e uso de informações, que pode levar a novas descobertas.(THEORY..., 2020, tradução própria).

Entretanto, para esta dissertação, o conhecimento encontra-se conceituado de acordo com a definição prevista na norma ISO 30.401:2018, que trata do Sistema de Gestão do Conhecimento. Sendo assim, o conhecimento é definido como um “ativo humano ou organizacional, possibilitando decisões e ações efetivas no contexto” (ISO, 2018, p. 4).

Da mesma forma, o termo “Gestão do Conhecimento” também tem sido conceituado de diferentes maneiras. Trata-se de uma disciplina ontológica e sua construção se dá com base em conhecimentos passados. Assemelha-se a uma ameba: um organismo simples e sem definição específica, mas que possui limitações e finitude por natureza (SHEKAR, 2021).

Face a sua vantagem competitiva, a aplicação da GC possui diferentes visões no setor público e no setor privado. Na esfera privada, a GC é vista como instrumento de inovação que permite gerar lucros às empresas, aumento de produtividade e satisfação de seus clientes; na esfera pública, por sua vez, ela auxilia no enfrentamento de “novos desafios, implementar práticas inovadoras de gestão e melhorar a qualidade dos processos, produtos e serviços públicos em benefício do cidadão-usuário e da sociedade em geral” (BATISTA, 2012).

O estudo da GC é recente e foi intensamente discutido na década de 1990. Gonzalez e Martins (2017), ao estudarem os processos de GC, apresentam duas principais perspectivas: a primeira, denominada de fluxo baseado no desenvolvimento organizacional, que se baseia no aumento do armazenamento do conhecimento e reutilização do repositório de conhecimento; a segunda, no fluxo baseado em processos, que foca na contribuição da tecnologia da informação para estimular a criatividade dos indivíduos na criação de novos valores aos negócios. Em se tratando de desenvolvimento organizacional, por sua vez, Kariyado (2016) salienta que a GC é, em suma, permitir que com que o conhecimento esteja disponível para aqueles que desejam utilizá-lo.

Tratando-se especificamente da GC no setor público e considerando o impacto que a GC no setor público pode ocasionar no setor privado, em 2015, Massaro, Dumay e Garlatti (2015) realizaram uma revisão sistemática estruturada de literatura – em que foram selecionados 180 artigos –, de modo a compreender o estado da arte das pesquisas de GC no setor público e o desenvolvimento de uma futura agenda de pesquisa. Dentre os temas de pesquisa mais publicados, destacam-se aqueles relacionados aos processos (36%) e às estratégias de GC (15%). Ainda, observou-se um pequeno número de autores que desenvolveram estudos nesta área, além do foco das pesquisas encontrarem-se vinculados às áreas de educação e aos centros de pesquisa, não sendo destacados estudos específicos na área de GC em compras públicas (MASSARO; DUMAY; GARLATTI, 2015).

Dando continuidade, a seção a seguir apresenta o modo como a GC se apresenta na Administração Pública brasileira.

2.2.1 A implementação da GC na Administração Pública brasileira

Implementar práticas de GC em organizações públicas, mais especificamente na Administração Pública Direta brasileira tem se mostrado bastante desafiadora. Apesar de sua relevância, as estratégias de GC tendem a ser empregadas de maneira insuficiente ou até mesmo

pouco confiáveis. Além disso, a GC no setor público tem sido bastante ignorada nos estudos de GC (PEPPLE; MAKAMA; OKEKE, 2022). Quando aplicadas, nem sempre tais práticas estão alinhadas com os seus direcionadores estratégicos: visão, missão, objetivos estratégicos, estratégias e metas. Por conta disso, muito se questiona sobre sua eficiência (BATISTA, 2012).

Ainda, observa-se a presença de alguns obstáculos a sua implementação, como a baixa influência da alta gestão na cultura organizacional, o baixo grau de abertura da organização em relação às contribuições dos servidores, a incipiente e disforme compreensão dos conceitos e importância da GC, baixa capacidade de motivação dos servidores a compartilharem os seus conhecimentos, falta de uma sistematização na implementação da GC, a cultura organizacional e a deficiência de sistemas de incentivos padronizados (KARIYADO, 2016; PEPPLE; MAKAMA; OKEKE, 2022).

Com o intuito de alinhar a política de Governo Eletrônico brasileiro, em 2002, o Comitê Executivo do Governo Eletrônico (CEGE) definiu algumas diretrizes gerais e, dentre elas, a conceituação de GC, considerado um instrumento estratégico de articulação e de gestão de políticas públicas do governo eletrônico:

[...] conjunto de processos sistematizados, articulados e intencionais, capazes de assegurar a habilidade de criar, coletar, organizar, transferir e compartilhar conhecimentos estratégicos que podem servir para a tomada de decisões, para a gestão de políticas públicas e para inclusão do cidadão como produtor de conhecimento coletivo (BRASIL, 2020a).

Batista (2012), por sua vez, utilizando-se dos princípios constitucionais da Administração Pública define GC da seguinte maneira:

[...] um método integrado de criar, compartilhar e aplicar o conhecimento para aumentar a eficiência; melhorar a qualidade e a efetividade social; e contribuir para a legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade na administração pública e para o desenvolvimento brasileiro (BATISTA, 2012).

Assim, para que as organizações públicas possam atingir seus resultados de maneira efetiva, o desenvolvimento da GC torna-se fundamental. O seu gerenciamento efetivo poderá ser considerado um fator crítico de sucesso. Neste sentido, a principal contribuição da GC, como disciplina, estará em ampliar a capacidade dos servidores públicos e da organização como um todo na criação, compartilhamento e aplicação do conhecimento de modo que eles disponham de serviços públicos de qualidade para toda a sociedade (BATISTA, 2012).

Face à existência de variados modelos e conceitos de GC na literatura, notam-se certas semelhanças entre o setor público e privado quanto à necessidade de sua implementação. Dentre

as razões existentes, destacam-se a atração e permanência de capital humano; a promoção do capital social; a criação e utilização de capital estrutural; o compartilhamento de processos e de melhores práticas, combinando-as com práticas inovadoras; e o estímulo à colaboração (BATISTA, 2012).

De um lado, argumenta-se que a aplicação da GC no setor público se daria com a mera aplicação de modelos teóricos de GC existentes na literatura e construídos para as organizações privadas, com as suas devidas adaptações, como é o caso da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa) e do Instituto Nacional do Câncer (Inca). De outro, enfatiza-se a necessidade de um modelo genérico de GC para o setor público, dada as diferenças na implementação da estratégia de GC, o contexto organizacional, os sistemas de valores e avaliação (BATISTA, 2012).

Batista (2012) apresenta algumas premissas que merecem ser analisadas entre o público e privado, quando da implementação da GC no setor público. Tais premissas referem-se à análise da dimensão cidadão-usuário e sociedade da GC; resultados da GC; inovação e políticas públicas; e relação entre GC e iniciativas em excelência em gestão (BATISTA, 2012).

Quanto à dimensão cidadão-usuário e sociedade da GC, o público-alvo, ou seja, as partes interessadas são diferentes. No setor privado, o público-alvo são os acionistas; no setor público, são os cidadãos, os usuários, governos, sindicatos, associações de classe, servidores públicos, grupos de pressão etc. Trata-se de uma dimensão bastante relevante para um modelo de GC na Administração Pública, uma vez que pode aumentar a capacidade social e “contribuir para que o cidadão e a sociedade civil participem efetivamente no processo de tomada de decisões das organizações públicas” (BATISTA, 2012).

Quanto à dimensão resultados da GC, observa-se que o setor privado, a todo momento, busca sua sobrevivência e, também, tornar-se mais competitivo. Daí a sua preocupação na adoção de métodos e ferramentas de gestão mais eficientes. O setor público, por sua vez, limita-se à prestação de serviços públicos, fornecimento de informações, compartilhamento e uso do conhecimento. Assim, a implementação de GC no setor público visa impactar positivamente na qualidade dos serviços públicos prestados à população; a eficiência na utilização dos recursos públicos; efetividade dos programas sociais; e na promoção do desenvolvimento econômico e social (BATISTA, 2012).

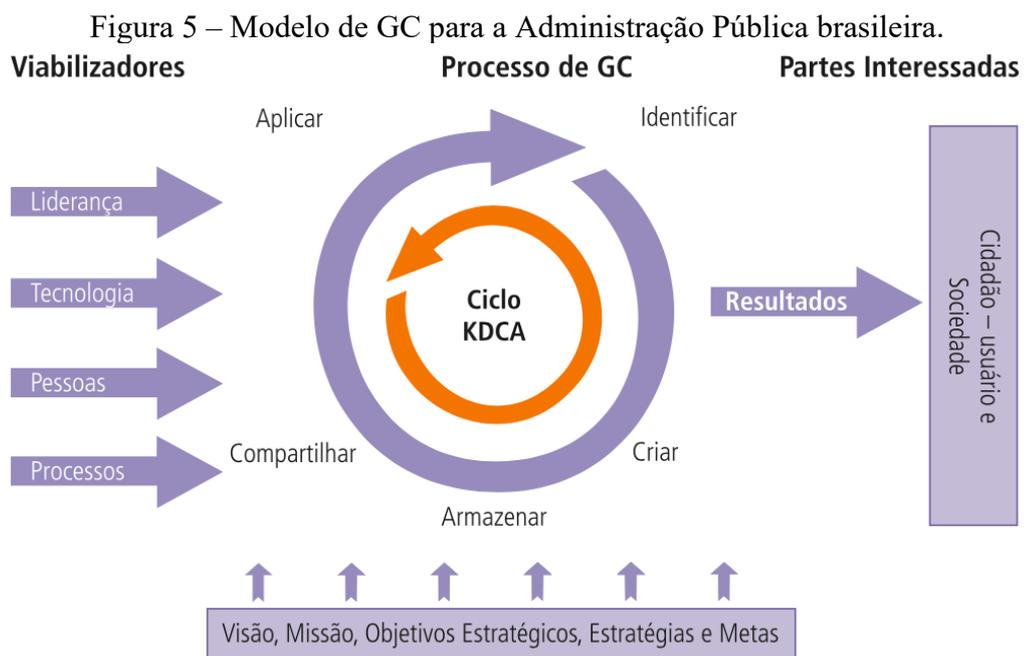
A dimensão inovação e políticas públicas enfatiza a necessidade de um modelo de GC que relacione os seus processos com a aprendizagem e inovação e de forma contextualizada.

Neste ponto, a inovação relaciona-se com o aumento da eficiência e melhoria da qualidade dos serviços públicos (BATISTA, 2012).

Sobre a relação entre a GC e iniciativas de excelência em gestão, salienta-se a inexistência na literatura de uma relação entre a GC com iniciativas de excelência na gestão pública que assegure uma relação de causa e efeito entre práticas de GC e desempenho organizacional (BATISTA, 2012).

Para Batista (2012), um modelo adequado de GC para a Administração Pública deverá ser simples; prático; ter sua definição clara, objetiva e contextualizada de GC; atender às partes interessadas da Administração Pública, principalmente o cidadão e a sociedade; possuir sólida fundamentação teórica baseada em revisões sistemáticas de literatura de GC; ser relevante e útil; ter linguagem e conteúdos adequados à Administração Pública; estar alinhado às iniciativas na área de excelência em gestão pública; contemplar fatores críticos de sucesso; possuir uma abordagem híbrida (descritiva e prescritiva); e estar acompanhado de um manual de implementação de GC que permita avaliar a GC com base em critérios (fatores críticos de sucesso ou viabilizadores), identificar pontos fortes e oportunidades de melhoria de GC, identificação de lacunas de conhecimento, definir a visão estratégica de GC, medição dos resultados de GC e elaboração, implementação e acompanhamento de um plano estratégico de GC, contemplando suas ferramentas e tecnologias (BATISTA, 2012).

O modelo de GC para a Administração Pública brasileira proposto por Batista (2012) encontra-se disposto na figura 5, a seguir:



Fonte: Batista (2012)

Em seu modelo, Batista (2012) propõe como ponto de partida os direcionadores estratégicos da organização (visão, missão, objetivos estratégicos, estratégias e metas), uma vez que a implementação da GC consiste em gerar resultados e contribuir para o alcance dos objetivos da organização.

O segundo componente do modelo são os viabilizadores, ou seja, os fatores críticos de sucesso, quais sejam: liderança, tecnologia, pessoas e processos. A liderança, comumente representada pela alta administração, possui participação fundamental no processo, pois é por meio dela que são dirigidos os esforços para a implementação da GC, para o estabelecimento de uma estrutura de governança e de arranjos organizacionais para as iniciativas de GC, além de definir políticas de proteção do conhecimento e de reconhecimento e recompensa pela “melhoria do desempenho, aprendizado individual e a criação do conhecimento e inovação” (BATISTA, 2012).

A tecnologia, por sua vez, auxilia na GC através de práticas de base tecnológica que permitem a criação, armazenamento, compartilhamento e aplicação do conhecimento, tais como repositórios de conhecimento, intranets, extranets, comunidades de prática virtuais, sistemas *workflow*, gestão de conteúdo, gestão eletrônica de documentos, *data warehouse*, *data mining*, entre outros (BATISTA, 2012).

As pessoas são essenciais na GC e o desempenho institucional depende delas. Daí a necessidade de investimento em treinamentos e capacitação dos servidores na identificação, criação, armazenamento e aplicação do conhecimento. Neste sentido, Batista (2012) apresenta algumas práticas de gestão de pessoas que podem auxiliar na GC tais como fóruns (presenciais e virtuais), comunidades de prática ou comunidades de conhecimento, educação corporativa, narrativas, *mentoring* e *coaching* e universidade corporativa.

Os processos – descritos como uma sequência de etapas que consistem transformar insumos em produtos e serviços – aumentam a contribuição do conhecimento na organização. No modelo GC na Administração Pública brasileira proposto Batista (2012), são destacadas algumas ações GC na gestão de processos:

[...] i) definir competências organizacionais essenciais e alinhá-las à visão, à missão e aos objetivos da organização; ii) modelar sistemas de trabalho e processos de apoio e finalísticos principais para agregar valor ao cidadão-usuário e alcançar alto desempenho institucional; iii) adotar um sistema organizado para gerenciar situações de crise ou eventos imprevistos para assegurar a continuidade das operações, prevenção e correção; iv) gerenciar processos de apoio e finalísticos principais para

assegurar o atendimento dos requisitos do cidadão-usuário e a manutenção dos resultados da organização; e v) avaliar e melhorar continuamente os processos de apoio e finalísticos para melhorar o desempenho e melhorar produtos e serviços públicos (BATISTA, 2012).

No que tange à estruturação de processos GC, algumas práticas podem ser adotadas, quais sejam: melhores práticas, *benchmarking* interno e externo, memória organizacional/lições aprendidas/banco de conhecimentos, sistema de inteligência organizacional, mapeamento e auditoria do conhecimento, sistema de gestão por competências, banco de competências organizacionais e individuais e gestão de capital intelectual ou de gestão de ativos intangíveis (BATISTA, 2012).

O terceiro componente do modelo são os processos de GC propriamente ditos, os quais contemplam cinco atividades principais: identificar, criar, armazenar, compartilhar e aplicar.

O processo de identificar conhecimento consiste em apontar as competências que são essenciais para o desenvolvimento das atividades da organização, bem como as lacunas de conhecimento existentes. Sem estas competências e conhecimentos mínimos, a organização não conseguirá atingir os seus objetivos estratégicos, muito menos conseguiria definir sua própria estratégia de GC. Nestes termos, Batista (2012) aponta algumas práticas que devem ser consideradas na identificação de conhecimento organizacional, quais sejam: a identificação de instrumentos de para avaliação de GC no setor público; café do conhecimento; comunidades de prática; mapeamento do conhecimento; ambientes virtuais colaborativos; e banco de competências individuais (BATISTA, 2012).

O processo de criar conhecimento encontra-se vinculado à necessidade de eliminar lacunas do conhecimento que por meio da conversão ou criação de novos conhecimentos, os quais poderão ocorrer nos níveis individual, da equipe ou organizacional. Neste processo, as seguintes práticas são elencadas para fomentar essa criação de conhecimento: *brainstorming*, café do conhecimento, comunidades de prática, revisão pós-ação, ambientes virtuais colaborativos; blogs e repositórios do conhecimento (BATISTA, 2012).

O processo de armazenar conhecimento é considerado uma forma de preservação do conhecimento organizacional. Deste modo, um ponto que merece ser destacado é de que o conhecimento armazenado deverá ser de fácil recuperação dos servidores públicos. As práticas de revisão pós-ação, café do conhecimento, comunidades de prática, taxonomia, repositórios do conhecimento, blogs e ambientes virtuais colaborativos poderão ser consideradas para armazenar o conhecimento organizacional (BATISTA, 2012).

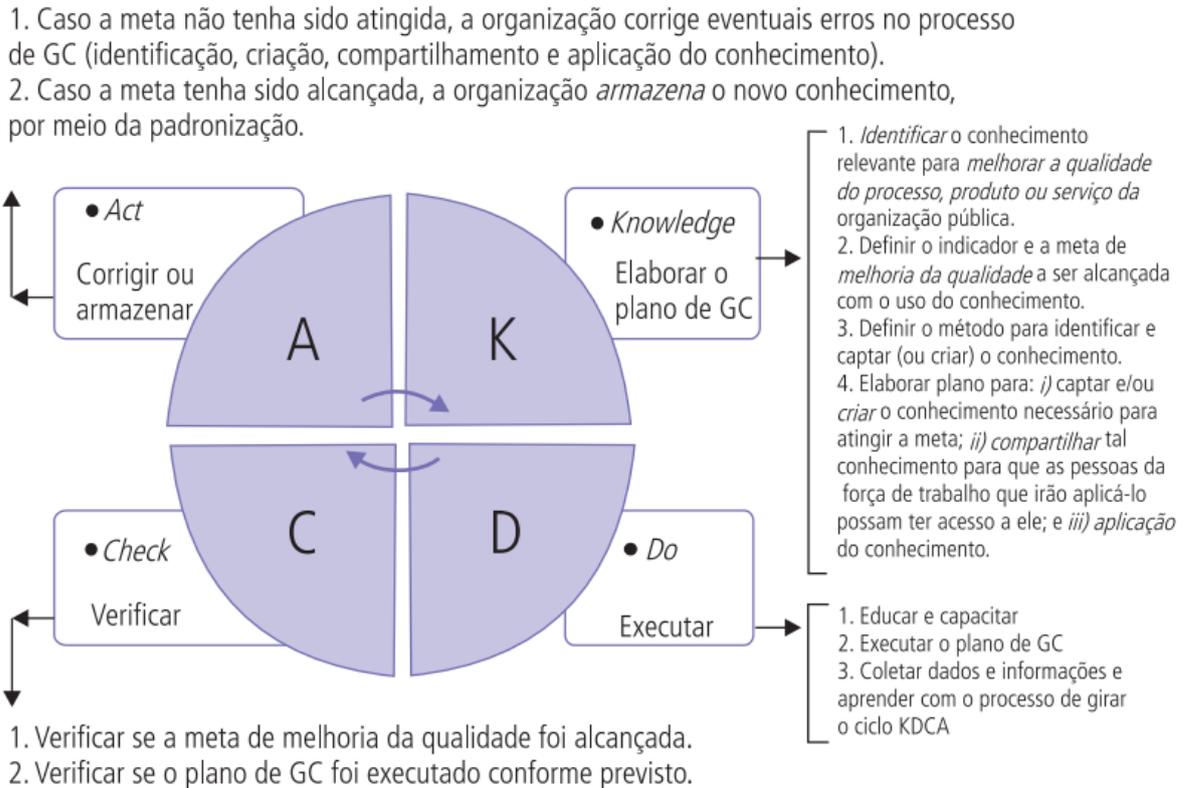
O processo de compartilhar o conhecimento, além de permitir que a organização consiga atingir os seus objetivos, promove a aprendizagem contínua e a inovação. Neste processo, as organizações públicas deverão criar uma cultura de compartilhamento de conhecimento, gerando benefícios mútuos entre os servidores. Este compartilhamento, por sua vez, poderá ocorrer por meio do método de armazenamento de conhecimento – situação em que o conhecimento é armazenado em repositórios ou bases de conhecimento – ou pelo método de fluxo, cuja transferência de conhecimento se dá diretamente entre as pessoas. As práticas de revisão pós-ação, café do conhecimento, comunidades de prática, taxonomia, repositórios do conhecimento, blogs, ambientes virtuais (ou físicos) colaborativos e narrativas poderão ser consideradas para compartilhar o conhecimento organizacional (BATISTA, 2012).

O processo de aplicar o conhecimento consiste em agregar valor aos processos de apoio, aos processos finalísticos da organização. É quando o conhecimento se transforma em ação ou em decisão. As práticas de café do conhecimento, comunidades de prática, taxonomia, repositórios do conhecimento, blogs e ambientes virtuais (ou físicos) colaborativos poderão ser consideradas para aplicar o conhecimento organizacional (BATISTA, 2012).

De acordo com Batista (2012), o quarto componente do modelo de GC para a administração pública brasileira refere-se à execução dos processos de GC dentro de um ciclo denominado Ciclo KDCA. Trata-se de uma analogia ao ciclo PDCA da administração – planejar (*PLAN*), executar (*DO*), verificar (*CHECK*) e atuar corretivamente (*ACTION*) – em que se substitui a letra P por K (*KNOWLEDGE* = CONHECIMENTO). O planejamento permanece, no entanto, neste modelo, o foco passa a ser o conhecimento.

A figura 6 apresenta o ciclo KDCA proposto por Batista (2012) e as principais ações a serem executadas em cada etapa do ciclo.

Figura 6 – Ciclo KDCA proposto por Batista (2012)



Fonte: Batista (2012)

O quinto componente do modelo de GC para a administração pública corresponde aos Resultados de GC, que podem ser divididos em imediatos ou finais. Os resultados imediatos são a aprendizagem e a inovação, os quais poderão ser viabilizados em todos os níveis da organização; já os resultados decorrem dos resultados imediatos e encontram-se vinculados à melhoria da eficiência, da qualidade e da efetividade social; à contribuição para a legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade da administração pública brasileira (BATISTA, 2012).

O sexto componente do modelo de GC proposto por Batista (2012) é representado pelas Partes Interessadas, que são o cidadão-usuário (destinatário dos serviços e das ações da administração pública) e a sociedade (contemplando os temas afetos ao desenvolvimento, responsabilidade pública, inclusão social, interação e gestão do impacto dos serviços da organização na sociedade).

Dando continuidade, a seção a seguir apresenta de maneira mais aprofundada a estrutura da Norma ISO 30401:2018.

2.2.2 A Norma ISO 30401:2018

Com o intuito de apoiar as organizações a desenvolver um SGC que efetivamente promova e permita a criação de valor a partir do conhecimento, em 2018, a *International Organization for Standardization* publicou a norma ISO 30401 (ISO, 2018). Tal norma utiliza a mesma plataforma que as demais normas ISO passaram a adotar a partir de 2015 e apresenta requisitos gerais e específicos para implementação de sistemas de gestão que sejam eficientes e eficazes (SANTOS et al., 2020).

De acordo com Santos et al. (2020), a eficiência de um SGC vincula-se à rapidez e facilidade de sua implementação. Sua eficácia, por sua vez, vincula-se a sua capacidade de ser escalável, extensível, compatível com os padrões da indústria e seguro. Em se tratando de efetividade, o SGC deve ser oportuno e relevante, flexível, heurístico, colaborativo, sugestivo e possibilitar uma análise *off-line* poderosa (SANTOS et al., 2020).

Para Barnes e Milton (2015), cerca de 80% dos programas de implementação de um SGC falham. Dentre as principais causas, destacam-se: (1) a GC deixou de ser introduzida com um foco operacional; (2) a GC não foi introduzida como um programa de mudança; (3) ausência de profissionais capazes de entregar as mudanças necessárias; (4) ausência de envolvimento com todas as peças-chave de maneira gerenciada; (5) apenas partes de uma solução de GC foi implementada, em vez de toda a estrutura; (6) a GC não estava incorporada aos processos e atividades da Organização; e (7) ausência de um alto nível de patrocinadores (BARNES; MILTON, 2015).

Para que se possa reduzir as falhas acima expostas, um sistema de GC deverá ser estrategicamente implementado e devidamente alinhado aos valores dos negócios, pois, neste último caso, permitirá que as Organizações possam construir níveis maiores de abertura e confiança, melhorando o compartilhamento entre os funcionários e o compartilhamento de práticas e de lições aprendidas (BARNES; MILTON, 2015).

A norma buscou estabelecer princípios e requisitos sólidos de gerenciamento do conhecimento capazes de orientar as organizações na otimização do valor do conhecimento, além de servir de base para auditorias, certificação, avaliação e reconhecimento de organizações que desejarem (ou precisarem) ser reconhecidas interna e externamente nesta área (ISO, 2018). Deste modo, preconizou-se que a GC esteja vinculada aos objetivos estratégicos da organização; conectada às partes interessadas, mais especificamente às suas necessidades e expectativas; implementada com base numa cultura organizacional convergente ao tema;

priorizada pela alta direção; mensurada; mapeada; atualizada; monitorada; e passível de melhoria contínua (SANTOS et al., 2020).

A construção desta normativa foi inspirada em modelos teóricos de GC desenvolvidos ao longo de 20 anos de pesquisa em todo o mundo e se baseou no pressuposto de que a ascensão e disseminação das tecnologias da informação e comunicação e da conectividade global ocasionariam uma demanda maior por conhecimento (ALVEZ et al., 2021).

A norma ISO 30401:2018 apresenta oito princípios norteadores de GC, quais sejam: **natureza do conhecimento**, que se baseia no pressuposto de que o conhecimento é criado pelas pessoas, é intangível e complexo; **valor**, que poderá ser impactado pela GC existente na organização; **foco**, que salienta a necessidade de que a GC esteja alinhada aos objetivos, estratégias e necessidades organizacionais; **adaptabilidade**, que destaca a inexistência de uma única solução de GC para todas as organizações e cuja implantação deverá atender às necessidades e ao contexto; **entendimento compartilhado**, que enfatiza a necessidade a inclusão de interações entre as pessoas; **ambiente**, em que a GC deverá concentrar-se nos ambientes de trabalho de modo a viabilizar o ciclo de vida do conhecimento; **cultura**, considerada vital para que se tenha eficácia na GC; e **interatividade**, que destaca a necessidade de que a GC seja implementada por etapas, incorporando ciclos de aprendizagem e *feedback* (ALVEZ et al., 2021).

Além destes princípios, a norma enfatiza a necessidade de conhecimento do contexto em que uma organização se encontra inserida, pois, a partir daí, poderão ser determinadas questões internas e externas relevantes que afetam o alcance dos resultados pretendidos; a compreensão das necessidades e expectativas das partes interessadas, permitindo que sejam priorizadas as principais áreas e os contextos relevantes à organização e ao SGC; a definição documentada do escopo do SGC, possibilitando o entendimento de seu alcance e aplicabilidade, além da identificação, avaliação e priorização dos domínios do conhecimento que possuem maior valor para a organização e às partes interessadas; e a incorporação de uma cultura de GC, que é considerada fundamental para a sua aplicação sustentável, encorajando as conexões e as atividades de conhecimento (ISO, 2018).

A implementação do SGC nas organizações tem se tornado cada vez mais importante para os seus resultados. Tal importância, inclusive, é observada por muitas economias que tem buscado se tornar economias do conhecimento, onde o conhecimento passa a ser considerado a principal fonte de riqueza (MARODIN, 2004). De acordo com a ISO 30401:2018, o papel da alta direção no desenvolvimento de liderança e do comprometimento de um SGC possibilitará

essa transição para a sociedade do conhecimento. Essa demonstração se daria por meio da promoção de valores organizacionais que reforcem a confiança no SGC; na garantia de integração do SGC nos processos empresariais e de projeto da organização; na garantia de que os recursos de GC estejam disponíveis; na comunicação sobre a importância da GC; excedendo os requisitos do SGC; gerindo o processo de mudança de modo a se criar uma cultura que valoriza, apoia e viabiliza a GC; assegurando que o SGC atinja os resultados pretendidos; dirigindo, motivando, inspirando, empoderando e apoiando os colaboradores; promovendo a melhoria contínua do SGC; apoiando outras funções de gestão; e garantindo que a política e os objetivos de GC sejam compatíveis e estejam alinhados com o direcionamento estratégico da organização, podendo ser avaliados (ISO, 2018).

Tratando-se especificamente da política de GC, a norma ISO 30401:2018 defende o estabelecimento de seu alinhamento ao propósito da organização; o fornecimento toda uma estrutura e princípios para definição, revisão e atingimento dos objetivos de GC; a inclusão de um compromisso para satisfazer os requisitos regulamentares aplicáveis; a definição das expectativas dos trabalhadores e o desenvolvimento de uma cultura que valorize o conhecimento; e o gerenciamento do equilíbrio entre o conhecimentos que podem ser compartilhados e aqueles que devem ser protegidos. Além disso, ela deverá ser disponibilizada de maneira documentada; comunicada, entendida e aplicada dentro da organização, bem como estar disponível às partes interessadas, se apropriado (ISO, 2018).

Dentre suas vantagens e benefícios de um SGC, Alvez et al. (2021) destacam que um SGC promove o tratamento estruturado do principal recurso da atualidade, garante perenidade aos negócios, torna-se mais atrativo ao mercado de trabalho e permite que a organização se mantenha na vanguarda da gestão. Santos et al. (2020), por sua vez, destacam que uma iniciativa de sucesso na implementação de um SGC permite aumentar o grau de competitividade da organização; promover incentivos para o compartilhamento e disseminação do conhecimento; facilita a identificação de especialistas e de habilidades dentro da organização; e garante o armazenamento e a não perda de ativos intelectuais.

A seção 4.4 da norma ISO 30401:2018 apresenta os requisitos para a implementação de um SGC nas organizações, sendo cada um deles distribuídos em três dimensões interdependentes: desenvolvimento do conhecimento, transferência e transformação do conhecimento e ativadores de gerenciamento de conhecimento (ISO 30.401:2018, Seção 4.4).

Figura 7 – Dimensões do SGC segundo a norma ISO 30401:2018.



Fonte: Do autor (2023).

A dimensão “desenvolvimento do conhecimento” relaciona-se às atividades e comportamentos sistemáticos de manuseio efetivo do conhecimento, abrangendo os seguintes domínios: **aquisição de novos conhecimentos**, que se refere ao fornecimento de novos conhecimentos à organização que eram previamente desconhecidos ou que se encontravam indisponíveis; **aplicação do conhecimento atual**, tornando o conhecimento efetivo e possibilitando que melhores ações e decisões sejam tomadas; **manutenção do conhecimento atual**, que busca proteger a organização dos riscos inerentes à perda de conhecimento; e **restrição de uso de conhecimento desatualizado ou inválido**, que consiste em proteger a organização de cometer erros e agir de maneira ineficiente dentro do contexto em que se encontra inserida (ISO, 2018).

A dimensão “transmissão e transformação do conhecimento” refere-se às atividades e comportamentos que permitam o fluxo de conhecimento na organização, as quais deverão abranger os seguintes domínios de conhecimento: **interação humana**, que permite a troca e co-criação de conhecimento entre indivíduos, equipes e a organização como um todo; **representação**, que consiste em disponibilizar o conhecimento por meio de demonstrações, gravações, documentações e/ou codificações; **combinação**, que são as atividades de síntese, curadoria, formalização, estruturação ou classificação de conhecimentos codificados; e **internalização e aprendizagem**, que permite rever, avaliar e absorver o conhecimento de modo a incorporá-lo nas atividades práticas (ISO, 2018).

A dimensão “ativadores de gerenciamento de conhecimento” corresponde aos elementos facilitadores que garantem a criação de um SGC eficaz. Sendo assim, os ativadores

do SGC são o **capital humano**, caracterizado pelas funções e responsabilidades e pela inclusão de todas as partes interessadas no SGC; os **processos**, que são as atividades de conhecimento que se encontram definidas, aplicadas e incorporadas nos processos da organização; **tecnologia e infraestrutura**, caracterizado pelos canais digitais, espaços de trabalhos virtuais e demais ferramentas; **governança**, caracterizada pelas estratégias e meios que garantam que o SGC esteja em funcionamento e alinhado; e **a cultura de GC**, que se vincula às normas e atitudes que permitem o compartilhamento de conhecimento e aprendizagem de erros (ISO, 2018).

Ao analisar a norma ISO 30401:2018, Alvez et al. (2021) destacam que a implementação de um SGC nas organizações deve ser iniciada com o entendimento do contexto em que a organização se encontra inserida. Trata-se de realização de análises internas e externas da organização à luz da GC. Um método de fácil aplicação é a análise *SWOT*, que busca identificar os pontos fortes e fracos da organização, bem como as oportunidades e ameaças que, tendo como referência a visão de futuro, possibilitam a identificação de fatores que podem auxiliar ou prejudicar a GC em seus processos (ALVEZ et al., 2021). Neste quesito, a norma ISO 30401:2018 evidencia tal análise ainda na etapa de planejamento do SGC, possibilitando uma abordagem que assegure que o SGC possa atingir os resultados pretendidos; prevenir ou reduzir seus efeitos indesejados; e alcançar a melhoria contínua. Assim, o planejamento deverá enfatizar ações para abordar os riscos e oportunidades; e integrar e implementar ações nos processos do SGC, avaliando a eficácia dessas ações (ISO, 2018).

A norma salienta também a relevância do conhecimento das necessidades e expectativas das partes interessadas no SGC, bem como a maneira como são monitoradas. A partir das necessidades e expectativas, torna-se mais fácil o estabelecimento de ações ou da criação de indicadores que visam a satisfação de cada parte envolvida (ALVEZ et al., 2021).

Outro fator de grande relevância relaciona-se à definição do escopo, ou abrangência do SGC. Nele, devem ser identificados, avaliados e priorizados os domínios de conhecimento que possuem maior valor para a organização e para as partes interessadas, definindo-se em que situações o SGC deverá ser aplicado (ISO, 2018).

De acordo com Alvez et al. (2021), um requisito considerado basilar da norma e que servirá de parâmetro ao longo da implantação do SGC refere-se à cultura organizacional. Nesse sentido, considerando as possibilidades de resistência à implementação ou até mesmo a falta de estímulo ou de conhecimento sobre o tema, enfatiza-se a necessidade de sensibilização dos colaboradores/servidores. Além disso, o apoio da alta direção é fundamental para o sucesso e

manutenção da GC na organização. Sem o comprometimento da alta direção na condução e no conhecimento do SGC, este não se desenvolve (ALVEZ et al., 2021).

Barnes e Milton (2015), por sua vez, reiteram que, em vez de se criar uma cultura de compartilhamento de conhecimento, torna-se recomendável criar uma cultura em que o compartilhamento do conhecimento seja equilibrado com a sua busca – e ao seu reaproveitamento –, bem como a necessidade de que se tenha um equilíbrio entre a oferta e a demanda de conhecimento.

Outro apontamento que merece destaque refere-se à velocidade com que os conhecimentos se tornam obsoletos. Por conta disso, a estratégia a ser utilizada na implementação do SGC deverá apoiar essa velocidade de aprendizado a todos os tomadores de decisão de uma Organização, independente do seu nível, possibilitando que o acesso ao conhecimento seja o mais atualizado. Neste sentido, reitera-se que a única vantagem competitiva sustentável será o que se sabe; a utilização do que se sabe; e quão rápido se poderá aprender algo novo (BARNES; MILTON, 2015).

Deste modo, a organização deverá determinar e fornecer os recursos necessários para o estabelecimento, manutenção, implementação, medição, relatórios e melhoria contínua do SGC. Além disso, o desenvolvimento de competências necessárias (educação, treinamento ou experiência) para as pessoas que desenvolvem suas atividades de GC torna-se essencial para o atingimento dos objetivos do SGC, devendo estar alinhados à concepção, entrega e melhoria do conhecimento; a atividades de apoio à mudança de cultura; e as principais funções e responsabilidades dentro de um SGC (ISO, 2018).

Em se tratando de pessoas, a norma ISO 30.401:2018 enfatiza a necessidade de conscientização dos indivíduos, de uma comunicação eficaz e da documentação das informações, devendo estas estarem atualizadas e controladas constantemente (ISO, 2018).

Em se tratando de avaliação e desempenho, a norma ISO 30.401:2018 precisa definir o que será monitorado e medido, além de definir intervalos planejados para a realização de auditorias internas de modo que seja analisada a conformidade das ações. Além disso, a norma destaca a participação da alta direção na realização de uma análise crítica do SGC, situação em que deverá ser considerado o *status* das análises realizadas anteriormente; as mudanças internas e externas que afetam o SGC; o desempenho do SGC, verificando sua conformidade, os resultados do monitoramento e avaliação e os resultados das auditorias; e as oportunidades de melhoria contínua (ISO, 2018).

Considerando a dinamicidade do SGC, este deverá ser melhorado continuamente. Desta maneira, a organização será capaz de aprender com os seus erros e reagir às não conformidades, implementando ações corretivas, inclusive no SGC, quando for o caso. Essas ações e não conformidades deverão estar dispostas de maneira documentada, permitindo o acesso às partes interessadas. Deste modo, observa-se que a melhoria contínua poderá gerar ganhos de eficiência ao SGC. Para isso, deverão ser adotadas ações de planejamento, implementação e controle de processos necessários para garantir a melhoria contínua de um SGC (ISO, 2018).

A seção a seguir apresenta os resultados das pesquisas relacionadas especificamente à GC e às compras públicas.

2.2.3 A GC e a compra pública

Inicia-se esta seção com a seguinte frase de Lindskog e Mercier-Laurent (2014b): "A compra pública é um processo baseado no conhecimento". Para estas autoras, o processo de compras públicas pode ser visto como um modelo de GC destinado a atingir um objetivo final: a prestação de serviços públicos de qualidade. Para atingir este resultado, o desenvolvimento da GC nas compras públicas deverá envolver o conhecimento das necessidades e tendências da organização; o conhecimento dos produtos e serviços e sua evolução no tempo; o conhecimento dos atores capazes de fornecer os produtos; o contexto jurídico e político; e o impacto ambiental e social que a compra pública poderá ocasionar (LINDSKOG; MERCIER-LAURENT, 2014b).

A atuação conjunta da GC com as tecnologias de informação poderá contribuir para a melhoria dos processos de compras públicas nas organizações, uma vez que poderão ser estabelecidas estratégias administrativas focadas na eficiência e eficácia através do gerenciamento e compartilhamento da informação e do conhecimento (KARIYADO, 2016).

Quando comparada às compras do setor privado, as compras públicas têm sido percebidas nos discursos públicos, políticos e comerciais como ineficientes. Face a este apontamento, em 2014, Bedford buscou entender se tal percepção era justificada e focou sua pesquisa nos fatores relacionados à GC que poderiam afetar o desempenho das compras independente do tipo de organização (pública ou privada). A autora propôs uma estrutura conceitual que levava em consideração os negócios da organização; os princípios de aquisição; o *design* da capacidade de aquisição; o capital intelectual ou o conhecimento que é utilizado na aquisição; e a utilização de métodos de gestão do conhecimento (BEDFORD, 2013).

Bedford buscou explorar se a diferença nos cinco fatores descritos a seguir estariam relacionados às variações no desempenho das compras: 1) alinhamento da capacidade de aquisição com os objetivos de negócios da organização; 2) alinhamento dos princípios de aquisição e objetivos de negócios; 3) o *design* da capacidade de aquisição e seu alinhamento com os princípios de aquisição; 4) até que ponto os recursos de aquisição alavancam formas apropriadas de capital intelectual focado nos negócios; e 5) até que ponto a capacidade de aquisição alavanca estratégias e métodos de gestão do conhecimento (BEDFORD, 2013).

O estudo de Bedford compreendeu uma análise de seis estudos de caso que considerava seis estruturas distintas de organizações (três do setor privado e três do setor público) que buscavam selecionar e adquirir o mesmo tipo de produto: tecnologias semânticas que atendessem a uma meta de negócios. Cada uma das organizações considerou o mesmo número de ferramentas disponíveis no mercado comercial, sendo que cada organização adotou procedimento próprio para efetuar a compra. Destaca-se que, considerando se tratar de uma amostra pequena, ela não se constitui como generalizada para todos os casos, no entanto, ela é capaz de fornecer *insights* sobre o seu comportamento (BEDFORD, 2013).

Tendo-se como referência os cenários apresentados por Bedford (2013), aqueles que apresentaram resultados eficazes tinham em comum o alinhamento dos recursos de aquisição com as metas de negócio (item 2); o *design* de recursos de aquisição para apoiar as metas de negócio (item 3); e o uso dominante e a dependência de conhecimento especializado no assunto de negócios. Em linhas gerais, enfatiza-se que em situações em que as aquisições não estão alinhadas formal ou informalmente aos objetivos do negócio, a probabilidade de sucesso tende a ser menor (BEDFORD, 2013).

Outro ponto destacado foram os princípios que regem a compra. Quando vinculados a questões regulatórias e legais, eles possuem uma relação positiva aos objetivos de negócios. No Brasil, estes princípios encontram-se inseridos no artigo 5º da Lei Federal n. 14.133/21, apresentado a seguir:

Art. 5º Na aplicação desta Lei, serão observados os princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, da eficiência, do interesse público, da probidade administrativa, da igualdade, do planejamento, da transparência, da eficácia, da segregação de funções, da motivação, da vinculação ao edital, do julgamento objetivo, da segurança jurídica, da razoabilidade, da competitividade, da proporcionalidade, da celeridade, da economicidade e do desenvolvimento nacional sustentável, assim como as disposições do Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro) (BRASIL, 2021d).

Nos países pertencentes à União Europeia (UE), os princípios que regem as compras públicas encontram-se vinculados aos princípios do Tratado de Roma de 1957, que buscava estabelecer o livre mercado na UE, sendo compreendidos: princípio da não discriminação, que destaca a preferência por produtos e serviços locais, sendo proibida a discriminação com base na nacionalidade; princípio da igualdade de tratamento, que destaca o tratamento igualitário a todos os fornecedores que participarem de um processo de compras; princípio da transparência, sendo caracterizado pela previsibilidade e abertura dos processos; princípio da proporcionalidade, que destaca que os requisitos de qualificação deverão possuir relação natural com produtos, serviços ou obras a serem contratados; e o princípio do reconhecimento mútuo, que estabelece reconhecimento de documentos e certificados emitidos por qualquer país pertencente à UE (LINDSKOG; MERCIER-LAURENT, 2014b). Bedford (2013) destaca que, dada a importância dos princípios que regem a compra, eles não precisam ser considerados forças motrizes. Para ela, é possível equilibrar as metas de negócio do setor público com os princípios da compra. Tal configuração, além de preparar os projetos de aquisição, permitirá utilizar o conhecimento e seus métodos de gestão (BEDFORD, 2013).

Quanto ao *design* da capacidade de aquisição e seu alinhamento com os princípios de aquisição, observa-se uma tendência de segregação das atividades de modo a rotinizar o processo de compra. No setor público, a segregação das funções torna-se fundamental para evitar vieses e para combater a corrupção e encontra-se inserida na Lei Federal n. 14.133/21 como um princípio a ser observado, conforme citado anteriormente (BEDFORD, 2013).

Quanto ao uso do conhecimento, destaca-se uma grande tendência de alcance de resultados positivos de compras, enfatizando-se a busca por especialistas externos quando o conhecimento não estiver disponível na organização. Outro ponto destacado foi a forma como o conhecimento de compras é armazenado e disponibilizado, o qual poderá ser transformado em bases de conhecimento por meio de análise semântica e apoiado por buscas que se baseiam em funções e orientadas a problemas (BEDFORD, 2013).

Quanto à utilização de métodos de gestão do conhecimento, observou-se seu baixo uso nos estudos de caso analisados, impedindo que fossem feitas generalizações. Bedford (2013) destacou a existência de restrições à forma como os métodos de gestão do conhecimento podem ser utilizados na parte formal do processo de compras, no entanto, quando incorporados à parte de requisitos do processo, uma escolha mais forte e eficaz foi realizada.

De uma maneira geral, o estudo de Bedford (2013), embora preliminar e exploratório, não deixou evidente que a compra privada, por definição, fosse mais eficiente que uma compra

pública. Entretanto, o desempenho positivo em uma compra se dá quando há alinhamento dos recursos de aquisição com as metas de negócio; quando o *design* de recursos de aquisição apoia as metas de negócio; e quando se utiliza conhecimento especializado no assunto de negócios.

Lindskog e Mercier-Laurent (2014b) utilizaram uma abordagem *bottom-up* para estudar o fluxo de conhecimento de um processo de compras, o qual permitiu compreender o ciclo de vida de uma compra pública a partir das ações, dos atores envolvidos e de um fluxo relacionado aos pontos de vista do conhecimento. Suas análises permitiram identificar uma meta; analisar o conhecimento envolvido no processo de aquisição; identificar o conhecimento contextual (normativo, ambiental, social e demais vinculados à compreensão dos seus aspectos e conexões); e definir as ações que levam ao alcance de um determinado objetivo.

Karyado (2016), ao propor a aplicação de uma sistemática de GC na melhoria dos processos de compras públicas de uma universidade pública brasileira, observou que o processo de conversão do conhecimento ocorre em todas as etapas do processo de compras. As práticas de GC observadas possuíam caráter mais informal, uma vez que elas se encontravam mais relacionadas às conversas informais e à utilização de ferramentas de comunicação, como *skype*, para retirada de dúvidas e troca de experiências. Entretanto, a autora destacou que as informações essenciais se encontravam inseridas na página eletrônica da organização, além da existência de um sistema de gestão próprio (KARIYADO, 2016).

Marinho (2012), ao analisar a terceirização de serviços na administração pública, mais especificamente na atividade de fiscalização destes contratos, buscou alinhar as diretrizes de GC a inovação no contexto da atuação dos fiscais de contratos de uma universidade pública. Dadas as fragilidades encontradas e objetivando a melhoria do desempenho das suas rotinas, os resultados indicaram a necessidade de ações de capacitação voltadas a estes profissionais, bem como a necessidade de aprimoramento do sistema de monitoramento de contratos existente, por da utilização de instrumentos de controle, de modo que fosse incentivada a disseminação do conhecimento dentro da instituição e aumento da eficiência nesta atividade.

Outro ponto considerado encontra-se relacionado a uma postura ativa da instituição no sentido de identificar os talentos existentes e estimular o desenvolvimento de competências dos agentes públicos designados para a função de fiscal de contrato, possibilitando o aprimoramento das rotinas e investindo na qualificação constante (MARINHO, 2012).

Um órgão que se torna bastante evidente nas aquisições públicas é o Tribunal de Contas da União (TCU). Ele possui jurisdição própria e privativa em todo o território nacional e sua missão consiste em assegurar que os recursos públicos sejam geridos de maneira efetiva

e regular. Araújo (2009), ao avaliar a maneira como se dava o compartilhamento do conhecimento pelo TCU com os gestores públicos, observou que este órgão tem disponibilizado o seu conhecimento no portal do TCU através das jurisprudências desenvolvidas pelo órgão, informações por área de atuação, informativos, auditorias, publicação de revistas, cartilhas e acesso à sua biblioteca virtual. Outra forma de compartilhamento se dava por meio do projeto Diálogo Público, que objetivava melhorar a comunicação do TCU com os gestores públicos e a sociedade. Neste projeto, eram desenvolvidos seminários temáticos, *workshops*, cursos de curta duração, visitas monitoradas, palestras e seminários (ARAÚJO, 2009). Mesmo com todo este conjunto de ferramentas, bem como com a facilidade de acesso ao conhecimento, Araújo (2009) verificou que os gestores públicos apenas analisavam as jurisprudências publicadas pelo órgão, mesmo assim com baixa frequência. As demais ferramentas, por sua vez, não eram utilizadas por desconhecimento dos gestores.

Araújo (2009) destaca ainda que a principal oportunidade de melhoria neste processo encontrava-se relacionada à comunicação. Os resultados poderiam ser mais eficientes caso fossem realizadas reuniões frequentes focadas na apresentação dos problemas identificados nas auditorias e suas possíveis resoluções. Outro ponto considerado e bastante relacionado à GC relacionava-se à participação do TCU como organismos fomentador do compartilhamento do conhecimento com os gestores públicos por meio redes de melhores práticas, grupos de experiência e comunidades virtuais. Dessa forma, essas ações poderiam contribuir para o cumprimento da missão do TCU.

3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

O presente capítulo destaca os procedimentos metodológicos utilizados nesta dissertação, para alcançar os objetivos formulados. Encontra-se dividido em duas partes: a primeira, que busca caracterizar a pesquisa e seus pressupostos teórico-científicos; e a segunda, que apresenta as etapas e as técnicas desenvolvidas na pesquisa realizada.

3.1 CARACTERIZAÇÃO DA PESQUISA

Ao contrário do paradigma de pesquisa utilizado nas ciências tradicionais, como as naturais e sociais, as quais focam seus estudos em explicar, descrever, explorar ou prever fenômenos e suas relações, a condução desta pesquisa se deu a partir da utilização de um recente paradigma epistemológico: a *Design Science*. As pesquisas que utilizam a *Design Science* possuem natureza pragmática e são orientadas a soluções de problemas reais, ou seja, consistem em gerar conhecimento que suportem a solução destes problemas, tendo como produto uma prescrição (DRESCH; LACERDA; ANTUNES JÚNIOR, 2015).

A partir dos anos 2000, a *Design Science* passou a ser referenciada pelos autores da área de gestão e de organizações, destacando a necessidade de que as pesquisas realizadas fossem prescritivas – facilitando sua utilização pelas organizações – e generalizáveis, podendo serem capazes de resolver uma certa classe de problemas, não apenas uma situação específica (DRESCH; LACERDA; ANTUNES JÚNIOR, 2015).

O método de pesquisa utilizado pela *Design Science* e aplicado nesta dissertação é o *Design Science Research* (DSR). Ele fundamenta e operacionaliza a condução da pesquisa, buscando construir e avaliar artefatos que possibilitam transformar situações, alterando suas condições para estados melhores ou desejáveis. Além disso, consiste em reduzir o distanciamento existente entre a teoria e a prática, mas não necessariamente desenvolvendo soluções ótimas, e sim que sejam satisfatórias para uma determinada situação (DRESCH; LACERDA; ANTUNES JÚNIOR, 2015).

Em complemento à base epistemológica da *Design Science*, a presente dissertação encontra-se delineada sob uma concepção pragmática, uma vez que se encontra vinculada a soluções de problemas (CRESWELL, 2010), e inserida numa visão de mundo funcionalista da realidade, conforme proposto por Morgan (1980). De acordo com Morgan (1980), tal visão apresenta-se essencialmente reguladora e pragmática, preocupando-se em compreender a

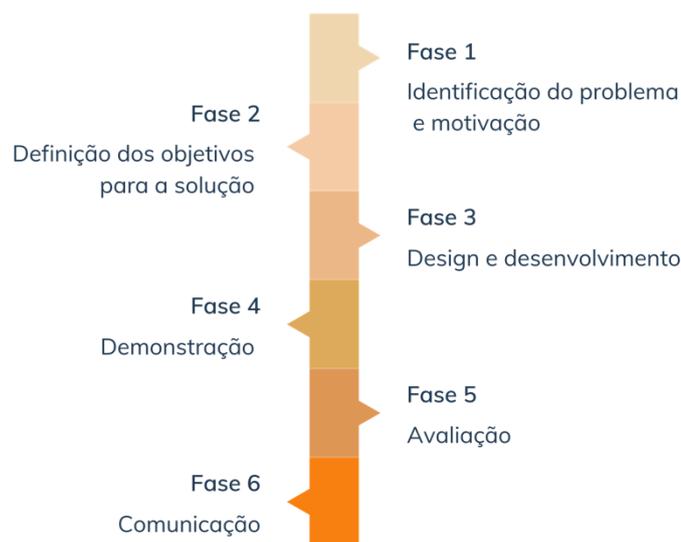
sociedade de uma maneira em que gera conhecimento empírico útil (MORGAN, 1980). Quanto à modalidade científico-tecnológica, trata-se de uma pesquisa tecnológica, de abordagem abdutiva, dedutiva e indutiva (DRESCH; LACERDA; ANTUNES JÚNIOR, 2015).

Face a essas disposições, a partir da definição do problema de pesquisa, a presente dissertação de mestrado utilizou-se deste procedimento metodológico para desenvolver um artefato capaz de possibilitar a implementação de um SGC no planejamento das compras públicas, tendo-se como base a norma ISO 30401:2018.

3.2 ETAPAS DA PESQUISA

Considerando o DSR como método de pesquisa desta dissertação, utilizou-se especificamente do *design* processual proposto por Peffers *et al.* (2007), que compreende as seguintes etapas:

Figura 8 – Design processual da pesquisa.



Fonte: Do autor (2023).

Salienta-se, todavia, que os autores destacam que as etapas descritas anteriormente não necessariamente precisam seguir esta sequência, ou seja, iniciando-se o método de pesquisa na etapa (1) e finalizando-se na etapa (6).

Tanto a etapa de identificação do problema e motivação (1) quanto a de definição dos objetivos para a solução (2) foram discutidas nos capítulos 1 e 2 desta dissertação. Nestas etapas, buscou-se compreender e justificar a relevância e contribuição da gestão do conhecimento para a nova legislação de compras públicas brasileira (Lei Federal n. 14133/21), focando-se na aplicabilidade da Norma ISO 30401/2018 neste processo. Salienta-se que os objetivos para solução foram construídos a partir da identificação do problema e do conhecimento do que é possível e viável. Ainda, os objetivos são do tipo qualitativos, ou seja, eles buscam descrever como um novo artefato deve destacar as soluções para os problemas identificados e que até o momento não foram abordados (PEFFERS et al., 2007).

Considerando se tratar de normativas bastante recentes, não foram encontrados estudos que se relacionavam especificamente com estes dois temas. Todavia, em momentos anteriores a estas publicações, observou-se a presença de artigos que se relacionavam às temáticas das compras públicas e da gestão do conhecimento. A busca de relação entre estas duas temáticas se deram por meio de uma revisão de escopo de literatura - cujos resultados foram apresentados na subseção 2.2.4 desta dissertação, que consistiu em mapear evidências sobre o tópico e identificar os principais conceitos, teorias, fontes e lacunas no conhecimento.

Ato contínuo, realizou-se um estudo de caso no CBMSC de modo que se pudesse compreender como a GC se encontra estruturada neste órgão, mais especificamente no planejamento da compra pública (capítulo 4). Para isso, foram realizadas duas modalidades de entrevistas semiestruturadas com os principais atores do processo de compras. Uma das modalidades de entrevista possuía uma abordagem *top-down* (Apêndice A) e buscou identificar a visão dos principais gestores vinculados às etapas de planejamento, seleção do fornecedor e gestão contratual nas questões afetas ao planejamento de compras e à GC. A segunda modalidade, por sua vez, possui uma abordagem *bottom-up* (Apêndice B), em que se buscou identificar juntos aos executores de compras os conhecimentos críticos relativos às atividades que são desenvolvidas, bem como a sua visão em relação à GC. Salienta-se que a participação dos entrevistados se deu de maneira voluntária e mediante o consentimento formal de participar da entrevista. Ainda, de que a qualquer momento o entrevistado poderia desistir de participar.

Como mencionado no capítulo 1, estudo recaiu à seguinte problemática de pesquisa: *como implementar um Sistema de Gestão do Conhecimento no planejamento das compras públicas, baseado nos requisitos da norma ISO 30.401:2018?* Sendo assim, buscou-se reunir o máximo de informações possível de modo que pudessem ser compreendidas as facetas, as

causas e o contexto que promoveriam uma melhora no desempenho das compras públicas a partir de um SGC.

A etapa de *design* e desenvolvimento (3) – descrita no capítulo 5 – representa a criação do artefato (PEFFERS et al., 2007). Trata-se da principal etapa da pesquisa e que consiste em criar todo um processo de implementação de um SGC no planejamento das compras públicas, tendo-se como referencial de aplicação a Norma ISO 30401/2018. Inicialmente, realizou-se uma análise diagnóstica do processo de compras públicas no CBMSC, buscando identificar suas atividades intensivas em conhecimento. A escolha por este setor se deu pela facilidade com que se pudesse captar as atividades intensivas em conhecimento neste órgão de governo, uma vez que este autor é membro e desenvolve suas atividades no Centro de Licitações daquela organização.

Considerando o prazo exíguo que é uma dissertação de mestrado, as atividades relativas às etapas de demonstração (4) e avaliação (5) não foram desenvolvidas.

A etapa de comunicação (6) vincula-se à publicação tanto no meio acadêmico quanto no setor público os resultados desta dissertação. Ela se inicia com a apresentação deste estudo na defesa da dissertação do PPEGC da Universidade Federal de Santa Catarina. Ato contínuo, buscar-se-á publicá-lo em periódico científico, bem como em congresso internacional.

Face o exposto, as seções a seguir apresentam de maneira detalhada o desenvolvimento desta pesquisa, iniciando-se com a apresentação da estratégia de busca realizada em bases de dados reconhecidas no meio acadêmico, focando em identificar a relação existente entre a gestão do conhecimento e a compra pública.

3.2.1 Definição da estratégia de busca em bases de dados

A definição da estratégia de busca em bases de dados contou com o apoio da equipe técnica da Biblioteca Universitária (BU) da UFSC. A BU da UFSC possui um modelo de protocolo que auxilia na elaboração desta estratégia, otimizando a seleção de documentos relevantes para o estudo. Após o preenchimento do protocolo, foi realizado o agendamento de um atendimento individualizado, situação em que um membro da equipe técnica da BU analisa previamente a proposta de pesquisa para, no dia agendado para a reunião, discutir e orientar a melhor estratégia a ser seguida.

A estratégia iniciou-se com a explicitação da questão/problema de pesquisa e com os seus objetivos. Estes, por sua vez, não necessariamente precisam ser iguais ao problema e aos

objetivos da dissertação. Para a estratégia de busca, utilizou-se a seguinte questão/problema de pesquisa: *como é implementada a gestão do conhecimento nas compras públicas?* A partir desta problemática, foi definido o seguinte objetivo geral: *conhecer como o setor público implementa/utiliza a gestão do conhecimento nas compras públicas*. Os objetivos específicos, por sua vez, foram construídos da seguinte maneira: *identificar trabalhos que destacam a implementação da Gestão do Conhecimento nas compras públicas; e verificar a existência de trabalhos que apresentam a utilização da ISO 30401 nas compras públicas*.

Ato contínuo, a partir do problema/questão de pesquisa, buscou-se definir quais seriam as principais palavras-chave afetas ao tema, bem como seus principais descritores. Por conta disso, utilizou-se de duas plataformas de tesouros para a condução da melhor palavra-chave a ser selecionada: UNESCO *Thesaurus* e a Tesouro do Tribunal de Contas da União. Salienta-se que as palavras-chave foram construídas com base nos seguintes idiomas: português, espanhol e inglês. O quadro 3 apresenta o rol de palavras-chave utilizadas na estratégia de busca.

Quadro 3 – Definição das palavras-chave utilizadas na pesquisa.

Palavras-chave/idioma	Português	Espanhol	Inglês
Palavra-chave 1	"Gestão do conhecimento" "Transferência de know-how" "Transferência de conhecimento" "Comunidade de prática"	"Gestión del conocimiento" "Transferencia de conocimientos" "Transferencia del conocimiento" "Comunidad de práctica"	"Knowledge management" "Know-how transfer" "Knowledge transfer" "Communities of practice" "Community of practice"
Palavra-chave 2	"Compra pública" Licitação "Contratações públicas"	"compra publica" Licitaciones Licitación "Contrataciones públicas"	"Public procurement"
Palavra-chave 3	"ISO 30401"	"ISO 30401"	"ISO 30401"

Fonte: Do autor (2022).

Quanto aos critérios de inclusão, optou-se pela seleção de textos completos, escritos nos idiomas português, espanhol e inglês, de escala geográfica mundial e sem limitação de ano de publicação. Ainda, que as palavras descritas no quadro 3 estivessem inseridas no título do documento, no resumo ou nas palavras-chave. Quanto ao tipo de documento, foram selecionados artigos, teses e dissertações presentes nas bases de dados do Banco de Teses e Dissertações do Brasil - CAPES; NDLTD – teses e dissertações de abrangência mundial; *Open*

Access Theses and Dissertations (OATD); SciELO; Scopus; Web of Science; Academic Search Premier (EBSCO); e OAISIS.

As buscas foram realizadas no dia 13 de junho de 2022, utilizando-se da seguinte estratégia: (*"Gestão do conhecimento" OR "Transferência de know-how" OR "transferência de conhecimento" OR "comunidade de prática" OR "Gestión del conocimiento" OR "Transferencia de conocimientos" OR "Transferencia del conocimiento" OR "comunidad de práctica" OR "Knowledge management" OR "Know-how transfer" OR "knowledge transfer" OR "Communities of practice" OR "community of practice" OR "ISO 30401"*) AND (*"Compra pública" OR Licitação OR "contratações públicas" OR "compra publica" OR Licitaciones OR licitación OR "contrataciones públicas" OR "public procurement"*)). Ressalta-se que, das bases de dados utilizadas, a única que apresentou estratégia de busca diferenciada foi a do Banco de Teses e Dissertações do Brasil da CAPES, pois a estrutura acima descrita não permitiu obter sucesso na pesquisa. Por conta disso, para este caso, a estratégia utilizada foi a que se segue: *"gestão do conhecimento" AND "compras públicas"*.

Os resultados das buscas encontram-se dispostos na seção seguinte, bem como a maneira como os documentos encontrados foram selecionados para análise.

3.2.2 Apresentação dos resultados e seleção de documentos

Considerando-se a configuração de palavras e a estratégia de busca apresentada na subseção 3.2.1, observou-se o seguinte quantitativo de resultados:

Quadro 4 – Resultados da pesquisa nas bases de dados.

Base de Dados	Quantitativo de artigos encontrados
Banco de Teses e Dissertações do Brasil - CAPES	4
NDLTD	12
OATD	8
<i>SciELO</i>	1
<i>Scopus</i>	39
<i>Web of Science</i>	20
<i>Academic Search Premier (EBSCO)</i>	2
OAISIS	13
Total	99

Fonte: Do autor (2022).

Conforme destacado anteriormente, optou-se pela seleção de textos completos, escritos nos idiomas português, espanhol e inglês, de escala geográfica mundial e sem limitação

de ano de publicação. A partir da análise do título, do resumo e das palavras-chave encontradas, foram selecionados 14 artigos.

4 ESTUDO DE CASO NO SETOR DE COMPRAS DO CORPO DE BOMBEIROS MILITAR DE SANTA CATARINA

O presente capítulo apresenta o resultado estudo do caso realizado no CBMSC. Buscou-se compreender o modo como foi estruturado todo o processo de compras públicas, desde a sua emancipação da Polícia Militar de Santa Catarina, em 2003, bem como os desafios que merecem ser superados para atender a NLL, tendo a gestão do conhecimento como facilitadora do processo.

A opção por realizar o presente estudo no CBMSC se deu pela facilidade de acesso às informações e às pessoas que desenvolvem suas atividades com compras públicas. Com base nessa análise prática, foi possível identificar as principais atividades intensivas em conhecimento nas compras públicas, o que possibilitou a criação do artefato disposto no capítulo 5.

Os registros aqui apresentados foram desenvolvidos a partir de uma análise documental e de entrevistas semiestruturadas realizadas com os bombeiros militares que, durante o desenvolvimento desta dissertação, desenvolviam algum tipo de atividade relacionada ao metaprocessos da compra pública: planejamento, seleção do fornecedor e gestão contratual.

O capítulo encontra-se estruturado da seguinte maneira: inicialmente, buscou-se caracterizar os entrevistados que contribuíram para a realização deste estudo de caso; em seguida, apresenta-se um breve histórico do CBMSC e da estruturação das suas compras; e, por último, os principais desafios a serem superados, os quais foram instrumentos basilares para o desenvolvimento de uma proposta de implementação de um método simplificado de SGC no planejamento das compras públicas, com base nos requisitos da norma ISO 30.401:2018.

4.1 CONTEXTO DO ESTUDO DE CASO

4.1.1 Breve histórico do CBMSC

O CBMSC é uma instituição que possui quase cem anos de existência. Inicialmente, encontrava-se inserido dentro da estrutura da Força Pública – atual Polícia Militar de Santa Catarina (PMSC) – quando da publicação da lei nº 1.288, de 16 de setembro de 1919. Somente em 26 de setembro de 1926 passou a operar definitivamente, iniciando suas atividades na cidade de Florianópolis. A primeira expansão para o interior se deu apenas nos idos de 1958, quando

da instalação de uma unidade de bombeiros na cidade de Blumenau (SANTA CATARINA, 2022b).

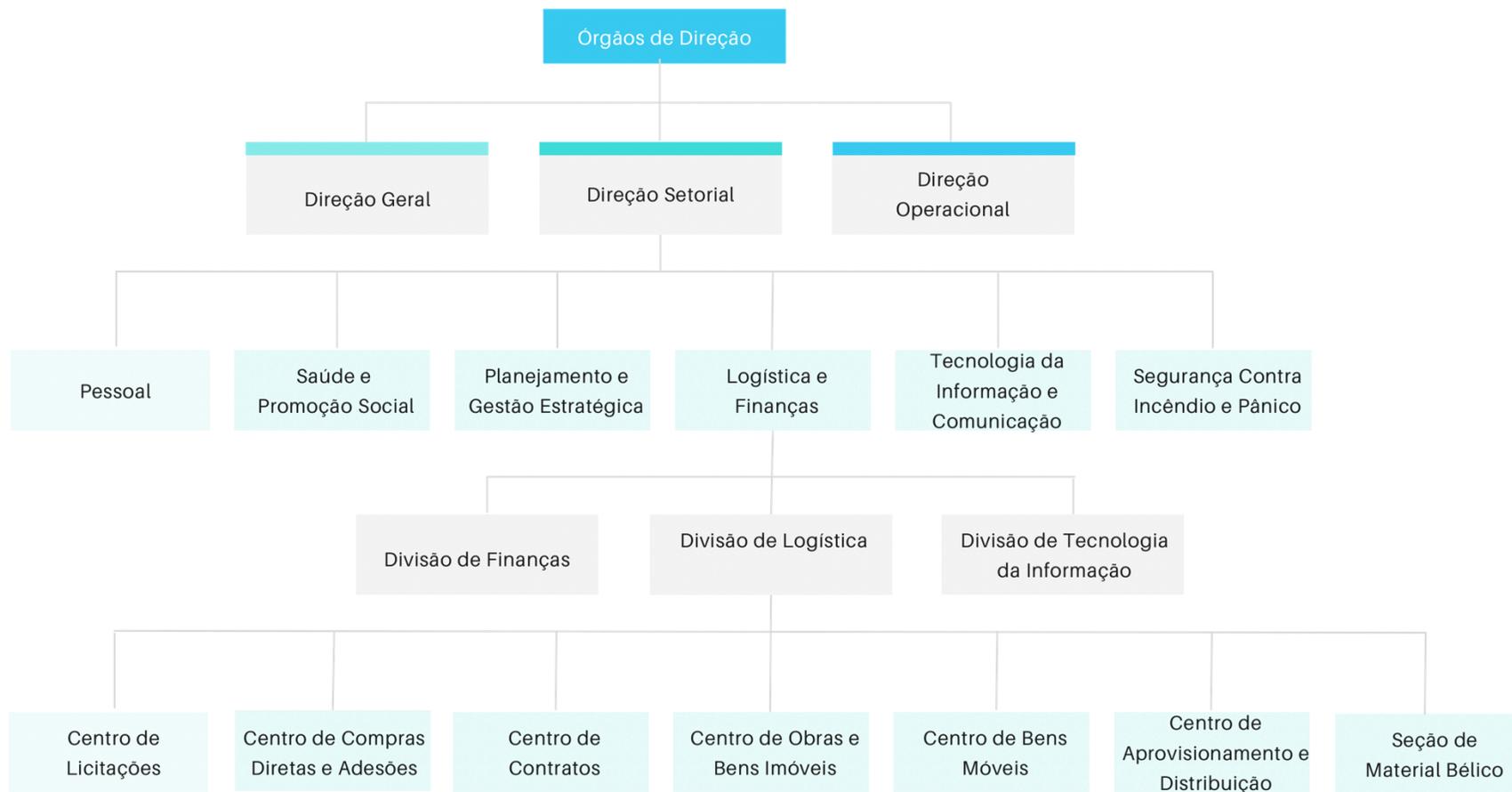
Por meio da Emenda Constitucional nº 33, a partir do dia 13 de junho de 2003, o CBMSC tornou-se uma organização autônoma, deixando de fazer parte da estrutura organizacional da atual Polícia Militar de Santa Catarina. Hoje, encontra-se presente em 138 municípios catarinenses, o que confere ao Estado de Santa Catarina um dos que possuem grande abrangência na prestação do serviço de bombeiros do Brasil (SANTA CATARINA, 2022b).

O CBMSC encontra-se vinculado à administração direta do Poder Executivo Estadual de Santa Catarina. Atualmente, faz parte do Colegiado Superior de Segurança Pública e Perícia Oficial de Santa Catarina, sendo também, nos termos da Constituição Federativa do Brasil, força reserva e auxiliar do Exército Brasileiro. Compõe-se por bombeiros militares e organiza-se com base nos pilares da hierarquia e da disciplina (SANTA CATARINA, 2022a).

Com o advento da Lei Complementar nº 724, de 18 de julho de 2018, o CBMSC consolidou sua estrutura organizacional. De uma maneira geral, sua missão destina-se à prestação de serviços específicos de bombeiros em todo o território catarinense, juntamente com ações desenvolvidas junto à sociedade, que visam preservar a ordem pública e a incolumidade das pessoas e do patrimônio (SANTA CATARINA, 2018).

O CBMSC estruturou-se em órgãos de direção, órgãos de apoio e órgãos de execução. Os órgãos de direção, por sua vez, encontram-se distribuídos em órgãos de direção geral (que atuam em nível estratégico), órgãos de direção setorial (nível tático da atividade-meio do CBMSC) e órgãos de direção operacional (nível tático da atividade-fim do CBMSC). Dentre as diretorias setoriais, destaca-se a Diretoria de Logística e Finanças (DLF), responsável, dentre outras atribuições, pela execução das compras públicas (SANTA CATARINA, 2018). A figura 9 apresenta a estruturação das diretorias setoriais no CBMSC.

Figura 9 – Estruturação das diretorias setoriais no CBMSC.



Fonte: Do autor (2023).

Em 2021, a Lei Complementar nº 724 foi regulamentada pelo Decreto nº 1.328, de 14 de junho de 2021. Dentre outras instruções, o decreto buscou apresentar as atribuições básicas de cada estrutura organizacional do CBMSC. Entretanto, embora estivesse prevista a criação de uma diretoria de planejamento e gestão estratégica, esta somente foi criada posteriormente por meio de um decreto do Governador do Estado (SANTA CATARINA, 2021).

4.1.2 O CBMSC e as compras públicas

Com a emancipação da PMSC, o CBMSC passou a ter autonomia no desenvolvimento das suas compras. Entretanto, esse período foi marcado por duas transições. Em 2003, houve a separação, “*mas havia a necessidade de toda uma legislação complementar*” [Entrevistado nº 12]. Por conta disso, o CBMSC elaborava as suas requisições de compras e as encaminhava para a PMSC, para execução. Ainda, em junho daquele ano, mês em que ocorreu a emancipação, o Projeto de Lei Orçamentária Anual para o ano de 2004 já havia sido encaminhado à Assembleia Legislativa, ou seja, o orçamento do CBMSC ainda se encontrava integrante do orçamento da PMSC.

A emancipação do CBMSC e de toda a legislação pertinente se deu apenas em fevereiro de 2004, “*quando saiu a última legislação necessária e que se vinculava à separação dos quadros do efetivo*” [Entrevistado nº 12]. Assim, a partir de 2005, a Lei Orçamentária Anual aprovou o orçamento específico para o CBMSC, ou seja, todas as compras passariam a ser executadas pela corporação. Com a aprovação, observou-se a necessidade de criação da legislação que criava o Fundo de Melhoria do Corpo de Bombeiros Militar, que foi efetivado apenas no mês de abril de 2005, criando “*um período de vácuo*” nos primeiros meses daquele ano [Entrevistado nº 12].

Ainda nos idos de 2004, o CBMSC iniciou a estruturação das suas compras. O aprendizado se deu nas instalações da PMSC, que ainda era a responsável por esta atividade. Inicialmente, utilizou-se dos modelos de documentos e do tipo de estrutura que a PMSC desenvolvia. Assim, foi criado o Centro de Suprimento e Distribuição, que “*cuidava da parte de licitações, aquisições diretas, empenhos, almoxarifado e contratos*” [Entrevistado nº 12]. Assim, naquela época e até ano de 2012, o Centro de Suprimento e Distribuição executava o ciclo completo da compra, que contemplava desde o recebimento da demanda, elaboração de termo de referência, sessão pública, contrato, empenho e recebimento do material [Entrevistado nº 12].

Tendo-se como referência um efetivo pequeno de bombeiros militares, durante muito tempo o planejamento das compras era executado pela Diretoria de Logística e Finanças, atividade que, hoje, pertence à Seção de Planejamento Logístico e de Patrimônio (BM-4). Assim, *“o que era para ser apenas execução, muitas vezes, nós fizemos o planejamento aqui. De definir o que comprar, a especificação técnica, o contato com o fornecedor, para buscar a solução de uma demanda que nós tínhamos, ou seja, coisas que eu entendo que seja de BM-4”* [Entrevistado nº 12].

Desde 2005 já existiam empresas que forneciam sistemas de gestão de compras que se comunicavam com outros setores. Por conta de uma estrutura interna do estado, os órgãos deveriam utilizar os sistemas que o Centro de Informática e Automação do Estado de Santa Catarina (CIASC) fornecia. Deste modo, o fator impeditivo era de que, à época, não havia autorização de utilização do banco de dados do sistema de materiais e estoque [Entrevistado nº 12].

Nesse período, o poder executivo do estado de Santa Catarina pôs em prática a reforma administrativa. Neste novo cenário, a PMSC, que até então tinha *status* de Secretaria de Estado, passou a ser subordinada à Secretaria de Estado da Segurança Pública. Desta reforma, em 2009, emerge o Decreto nº 2.617, que buscou regulamentar o processo de compras públicas no estado de Santa Catarina [Entrevistado nº 12].

À medida que o CBMSC adquiria conhecimento e experiência em compras públicas, aos poucos, foi se afastando a PMSC e desenvolvendo sua própria sistemática de compras, embora bastante similar a sua coirmã. A execução do orçamento sempre esteve acompanhada do financeiro, o que significa dizer que, em nenhum momento, um processo de compras foi lançado sem ter dinheiro disponível para honrar com os compromissos junto aos fornecedores [Entrevistado nº 12].

Em 2011, o CBMSC passou a exigir como critério de ingresso na corporação, formação superior em qualquer área, permitindo que tanto oficiais quanto praças possuísem formação acadêmica antes de se tornarem bombeiros militares. Para a atividade de compras, tal exigência trouxe bons frutos pois, *“hoje, nós temos engenheiro mecânico fazendo especificações técnicas, sendo fiscal de contrato acompanhando a aquisição de caminhão de bombeiro”* [Entrevistado nº 12].

Por conta de uma normativa do estado, os órgãos do poder executivo deveriam utilizar *softwares* livres. Imediatamente, a corporação passou a cumprir esse procedimento. Todavia, tal configuração passou a ser um desafio interno, dada a necessidade de capacitação dos

bombeiros militares quanto ao uso do sistema e das incompatibilidades de operação de plataformas digitais de outros órgãos, como o sistema *e-Sfinge* do Tribunal de Contas de Santa Catarina [Entrevistado nº 12].

Atualmente, observa-se a presença de mais de um setor participando das principais etapas do processo de compras públicas. Deste modo, os principais atores, com base em suas atribuições, encontram-se vinculados à Seção de Planejamento de Logística e de Patrimônio (BM-4), à Seção de Planejamento Orçamentário (BM-6), à Seção de Planejamento de Projetos (BM-7) e à Diretoria de Logística e Finanças (DLF). Observa-se que as seções restritas ao planejamento atuam, em essência, na etapa do planejamento da compra pública, ao passo que a DLF atua em todas as três etapas: planejamento, seleção do fornecedor e gestão contratual (SANTA CATARINA, 2021).

Em 2019, o início da gestão do governador Moisés (bombeiro militar da carreira de oficiais do CBMSC) foi marcado com a implementação da política “governo sem papel”. Neste cenário, o Sistema de Gestão de Processos Eletrônicos (SGPe) passou a ser fortemente utilizado nas compras públicas, melhorando a sua transparência à sociedade. Antes da implementação desse sistema, todos os processos de compras eram físicos, o que os tornava mais morosos. Antes:

[...] a empresa tinha que vir até aqui para assinar o contrato ou encaminhávamos o contrato via e-mail para ela assinar e devolver para a gente. E muitas demoravam a assinar. Em alguns casos, a qualidade da digitalização não era boa e tínhamos que solicitar novamente. Hoje em dia, a assinatura digital dos contratos deu mais celeridade também. A tramitação melhorou muito também. Antes, por exemplo, um aditivo ao contrato era encaminhado via correios. Hoje, é tudo pelo SGPe. Um documento que poderia demorar uma semana para chegar, hoje é no mesmo dia [Entrevistado nº 10].

Em janeiro de 2022, por meio da Portaria nº 06/CBMSC, de 5 de janeiro de 2022, o CBMSC redefiniu a estrutura organizacional da DLF, bem como as competências relativas a cada setor. Ao todo, a diretoria organizou-se em três grandes divisões, quais sejam: Divisão de Finanças, Divisão de Logística e Divisão de Tecnologia da Informação. Destas, os setores que se relacionam mais especificamente à etapa de planejamento da compra pública encontram-se subordinados à Divisão de Logística, conforme destacado na figura 8 (SANTA CATARINA, 2022c).

Considerando os centros pertencentes à Divisão de Logística do CBMSC, destacam-se os Centro de Licitações (CLic) e o Centro de Compras Diretas e Adesões (CCDA) que, em

essência, atuam na etapa de seleção do fornecedor, mas que têm auxiliado ativamente a etapa de planejamento.

Atualmente, o CLic encontra-se dividido em 3 (três) seções: governança, fase interna e fase externa. À seção de governança, cabe realizar as análises dos termos de referência e das pesquisas de preços, bem como orientar o setor requisitante na construção dos documentos; à fase interna, por sua vez, a construir o processo digital no SGPe como um todo e encaminhá-lo à fase externa, quando da sua finalização, que é responsável por conduzir a sessão pública de seleção do fornecedor. Observa-se, portanto, que a etapa de planejamento da compra pública no CBMSC finda-se na seção denominada fase interna, localizada no CLic.

O CCDA, por sua vez, encontra-se dividido em duas seções: seção de compras diretas, que é a responsável por conduzir os processos de dispensa de licitação e inexigibilidade; e a seção de registro de preços, que busca identificar estratégias de adesão a atas de registro de preços que atendam às necessidades institucionais, além de confeccionar as pesquisas de preços cujos recursos são oriundos do governo federal.

Face às entrevistas realizadas, observam-se algumas oportunidades de melhoria no planejamento das compras a fim de atender a NLL, notadamente na definição de "quem faz o quê": *“A gente ainda não tem definido quem faz o quê. Tem coisas que a gente acha que é a DLF que tem que fazer. A DLF já acha que é a BM-4, BM-6, BM-7. A BM-7 acha que quem te fazer tal coisa é a BM-4”* [Entrevistado nº 7].

Atualmente, as demandas de aquisições são recepcionadas pela Divisão de Logística da Corporação e, após consulta à Divisão de Finanças sobre a existência de disponibilidade financeira e orçamentária, elas são direcionadas ao Centro de Licitações (CLic) ou ao Centro de Compras Diretas e Adesões (CCDA), para início dos procedimentos administrativos de compras cabíveis, os quais possuem um misto de atividades relacionadas tanto à etapa de planejamento quanto à etapa de seleção do fornecedor:

Hoje, o processo se inicia com uma formalização de demanda. Essa formalização é analisada pela Divisão de Logística de modo a verificar se a compra se dará por licitação, compra direta ou inexigibilidade. A partir desse ano, nós temos também Centros que atuam de acordo com o tipo de compra. Para compra direta e inexigibilidade, temos o Centro de Compras Diretas e Adesões. E o outro Centro, que é o Centro de Licitações, que atua nas outras modalidades, né. Pregão, concorrência e por aí vai. E aí, nesses centros é que são concentradas todas as informações que serão repassadas ao demandante. Então, esses centros encaminham ao solicitante os modelos de documentos e os tipos de documentos que eles precisam elaborar, como especificação técnica, termo de referência, pesquisa mercadológica e, se for o caso, o estudo técnico preliminar. Hoje, esse estudo ainda não é obrigatório, mas em alguns casos já são, como é o caso das compras de Tecnologia da Informação, né. Quando esses processos retornam aos centros e são aprovados, esses Centros montam o

processo digital e dão os devidos encaminhamentos ao Grupo Gestor de Governo, para a Procuradoria-Geral do Estado para elaboração do Parecer Jurídico e, se aprovados, lançam o processo de compras. Esse é o processo [Entrevistado nº 2].

Após a adjudicação da sessão pública, o processo é encaminhado ao Centro de Contratos para a formalização da contratação:

Finalizado o processo, vai pra contratação, né. E a contratação tem todo um processo específico também. Tem os fiscais, os gestores dos contratos, que passam a receber mais informações sobre como se dará a fiscalização e as responsabilidades que eles têm e também a parte de pagamento assim que recebe o objeto daquele contrato [Entrevistado nº 2].

Essa nova estruturação do planejamento das compras definido pela NLL exigirá que todos os órgãos melhorem ou implementem ou reorganizem suas estruturas internas. O planejamento deverá ser anterior à etapa de seleção do fornecedor (que corresponde especificamente à fase externa da licitação) ou à gestão contratual (em casos de dispensa de licitação ou inexigibilidade). Tal inexistência de planejamento poderá ocasionar uma espécie de "efeito cascata" no andamento das etapas seguintes, recaindo, não raras vezes, à necessidade de se "planejar" em meio à execução de uma compra. Ainda, face à urgência e à velocidade com que uma determinada demanda é solicitada para se concretizar, falhas no processo poderão ocorrer, principalmente aquelas relativas às especificações técnicas, possibilitando que um processo fique deserto (ou fracassado) ou que seja adquirido um bem, serviço ou obra que não atenda de maneira eficiente os anseios da sociedade:

A falha no planejamento não vai parar no planejamento, vai parar lá na hora de executar. E por mais que se dê um jeito, que a execução falhe e consiga prosseguir, pode ser que lá no fim, o que foi comprado ou o serviço prestado não alcance o objetivo [Entrevistado nº 1].

Outro ponto que merece ser destacado relaciona-se às compras oriundas de recursos extraordinários, ou seja, aqueles que são obtidos mediante a aprovação de projetos de captação de recursos. Em linhas gerais, o orçamento previsto para o CBMSC encontra-se disposto em lei orçamentária anual. Entretanto, é possível obter recursos extraordinários junto a outras fontes que, normalmente, solicitam a apresentação de um projeto. Todavia, quando não planejado e não alinhado com os principais atores do processo, corre-se o risco de uma compra não se concretizar ou de ter o seu prazo de finalização estendido, ocasionando ainda um excesso de retrabalho, elevando os níveis de ansiedade e estresse dos colaboradores envolvidos:

A BM-7 entraria no momento em que esse planejamento, após ser ranqueado que a gente vez entre necessidades e compras versus até onde o orçamento vai atender, o

que sobrar e que não poderia ser atendido nesse planejamento, entraria a BM-7 para tentar arrecadar através de projetos de captação, né [Entrevistado nº 6].

A etapa de planejamento deverá estar compatível com o Plano de Contratações Anual e com as Leis Orçamentárias (PPA, LDO, LOA), devendo ainda considerar as questões técnicas, mercadológicas e de gestão da contratação. Atualmente, o CBMSC tem estudado novas estratégias de estruturação do setor de compras, uma vez que necessita se adequar aos novos procedimentos para atender a NLL.

As compras públicas desenvolvidas no CBMSC ocorrem em sua grande maioria no meio digital, após algumas ações adotadas pelo governo de Santa Catarina na implementação do governo digital, como citado anteriormente. Sua concretização se dá a partir da utilização de maneira organizada e sequencial de sistemas tais como o Sistema de Gestão de Processos Eletrônicos (SGPe), *Weblic*, *e-LIC* e *Sigef*.

4.1.3 Mapeamento do processo de compras no CBMSC

No momento em que se desenvolvia esta dissertação, as compras públicas se encontravam em processo de transição para a NLL. Neste período, encontrava-se em vigor tanto a Lei Federal nº 8.666/93 (e demais legislações afetas ao tema) quanto a Lei Federal nº 14.133/2021. Especificamente para o estado de Santa Catarina, encontrava-se vigente o Decreto Estadual 2.617/2009, que se vinculava ao regulamento geral para contratação de materiais, serviços, obras e serviços de engenharia no estado. Com base nesse apontamento, frisa-se que as compras públicas desenvolvidas no CBMSC, em sua totalidade, tinham como referência basilar a Lei Federal nº 8.666/93.

Até o momento, o CBMSC possui três Procedimentos Administrativos Padrão (PAP) que regulam a atividade de compras: PAP nº 70, de 14 de maio de 2020; PAP nº 71, de 14 de maio de 2020; e PAP nº 72, de 14 de maio de 2020. O PAP nº 70 objetiva descrever as etapas do planejamento dos processos de compras no CLic, envolvendo a fase inicial do trâmite até autorização de abertura do processo licitatório. O PAP nº 71, por sua vez, busca orientar o setor requisitante na elaboração do Termo de Referência e seus orçamentos que servirão de base para os processos licitatórios. Já o PAP nº 72, busca descrever as etapas da fase interna dos processos de compras que ocorrem no CLic, iniciando-se com o documento de abertura do processo licitatório, findando-se com a publicação do edital no portal de compras do estado de Santa Catarina.

Tendo-se como referência o PAP nº 70, observou-se que o processo de compras se inicia com a necessidade de aquisição de algum produto, serviço ou obra pelo setor requisitante, que poderá ser qualquer uma das unidades de bombeiros distribuídas em Santa Catarina. Ato contínuo, tal necessidade é encaminhada à chefia da Divisão de Logística para fins de análise da demanda e encaminhamento do processo à Divisão de Finanças para confirmação da disponibilidade financeira. Caso o processo seja aprovado por aquela divisão, ele retorna à chefia da Divisão de Logística para fins de encaminhamento do processo de compras, via *e-mail*, ao CLic.

Ressalta-se que, após a publicação da Portaria nº 06/CBMSC em 5 de janeiro de 2022, o CLic foi dividido em dois centros: Centro de Licitações e Centro de Compras Diretas e Adesões. Neste novo cenário, o CLic responsabiliza-se por conduzir a etapa de seleção do fornecedor, à exceção dos processos de dispensa de licitação, inexigibilidade e de adesão a atas de registro de preços, que passaram a ser atribuições do CCDA. Deste modo, as informações constantes nos PAPs nº 70, 71 e 72 não fazem menção ao CCDA, uma vez que aqueles documentos foram construídos em 2020 e, até o momento, não foram atualizados.

Ao receber a autorização para prosseguimento do processo da chefia da Divisão de Logística, analisa-se preliminarmente as informações constantes na autorização e, via *e-mail*, encaminha-se o modelo de termo de referência mais adequado à demanda do setor requisitante. O setor requisitante, por sua vez, elabora o termo de referência e o encaminha, via *e-mail*, para análise, deliberação e aprovação do CLic. Após a aprovação do documento pelo CLic, inicia-se a construção da pesquisa de preços.

À época da confecção do PAP nº 70, as pesquisas de preços restringiam-se à coleta de, no mínimo, 3 (três) orçamentos, conforme orientação constante no Acórdão do TCU nº 7821/2010. Os orçamentos coletados eram analisados e validados pelo CLic e, somente após a sua aprovação, iniciava-se a construção do processo digital no SGPe. Embora o PAP nº 70 destacasse somente a coleta de, no mínimo, 3 (três) orçamentos para composição do termo de referência, tanto o CLic quanto o CCDA atualmente utilizam como referência as orientações constantes na Instrução Normativa nº 12/2021, de 5 de agosto de 2021, da Secretaria de Estado da Administração de Santa Catarina, para a realização das pesquisas de preços que se referem a objetos que serão adquiridos via recursos estaduais e a Instrução Normativa SEGES/ME nº 65/2021, de 7 de julho de 2021, quando da aquisição via recursos federais.

Analisando-se o PAP nº 71, observa-se que o seu foco se encontra nos colaboradores que desempenham as suas atividades no CLic. Ele visa padronizar e orientar os procedimentos

de análise do termo de referência e dos orçamentos encaminhados pelo setor requisitante. Por fim, o PAP nº 72 encontra-se estruturado de modo a orientar o colaborador que desenvolve suas atividades da fase interna do CLic a criar um processo digital de compras públicas no SGPe, produzir e inserir os documentos no sistema e efetuar as tramitações necessárias.

Em análise ao processo atual, algumas considerações merecem ser verificadas: primeiro, embora os processos que subsidiam a etapa do planejamento da compra pública sejam de 2020, observa-se a presença de algumas ações que ainda não foram atualizadas, como, por exemplo, as questões afetas à pesquisa de preços; segundo, a criação de novos setores também demanda a reformulação de novos processos; terceiro, não foram observados documentos explícitos que facilitassem o processo de *onboarding* de novos colaboradores à atividade de compras, ou seja, que os preparassem para desenvolver suas funções.

4.2 CARACTERIZAÇÃO DOS ENTREVISTADOS

Inicialmente, salienta-se que as entrevistas foram realizadas em duas modalidades: uma delas possuía uma abordagem *top-down* e buscou identificar a visão dos principais gestores vinculados às etapas de planejamento, seleção do fornecedor e gestão contratual nas questões afetas ao planejamento das compras e à GC; a outra, por sua vez, possuía uma abordagem *bottom-up*, em que se buscou identificar juntos aos executores de compras os conhecimentos críticos relativos às atividades que são desenvolvidas, bem como a sua visão em relação à GC. Ainda, a participação dos entrevistados se deu de maneira voluntária e mediante o consentimento formal de participar da entrevista. Deste modo, a qualquer momento o entrevistado poderia desistir de participar.

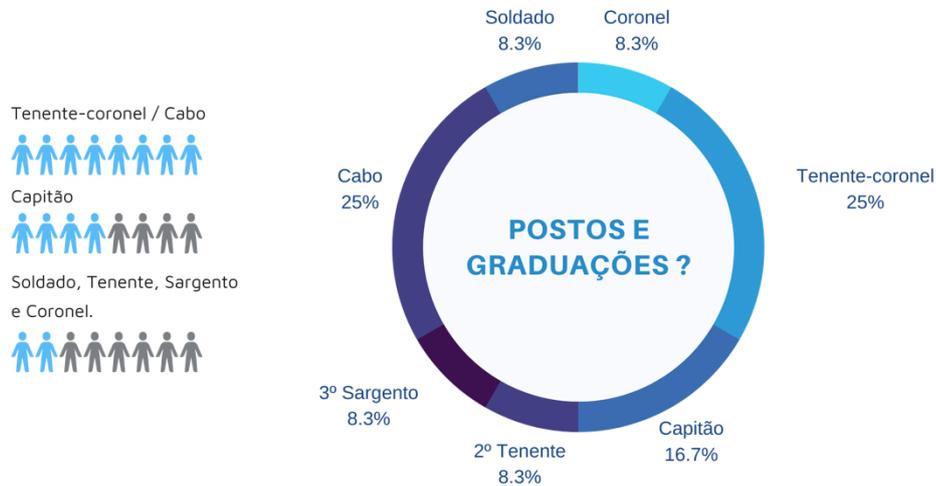
Ao todo, o estudo contou com a participação de 12 (doze) entrevistados, Oficiais e Praças do CBMSC, que desenvolvem algum tipo de atividade vinculada ao metaprocessos da compra pública: planejamento, seleção do fornecedor e gestão contratual. Cumpre ressaltar que bombeiros militares que pertencem à carreira de Oficiais são preparados para exercerem atividades de comando, chefia e direção da organização a que pertence. Aqueles que pertencem à carreira de Praças, por sua vez, auxiliam os Oficiais no desenvolvimento das atividades de ensino e administração da corporação, sendo também considerados elementos de execução (SANTA CATARINA, 1983).

No CBMSC, a carreira de Oficiais é composta pelos seguintes postos, dispostos em ordem crescente: 2º Tenente; 1º Tenente, Capitão, Major, Tenente-coronel e Coronel. A carreira

de Praças, por sua vez, compreende as seguintes graduações, em ordem crescente: Soldado 3ª Classe, Soldado 2ª Classe, Soldado 1ª Classe, Cabo, 3º Sargento, 2º Sargento, 1º Sargento e Subtenente.

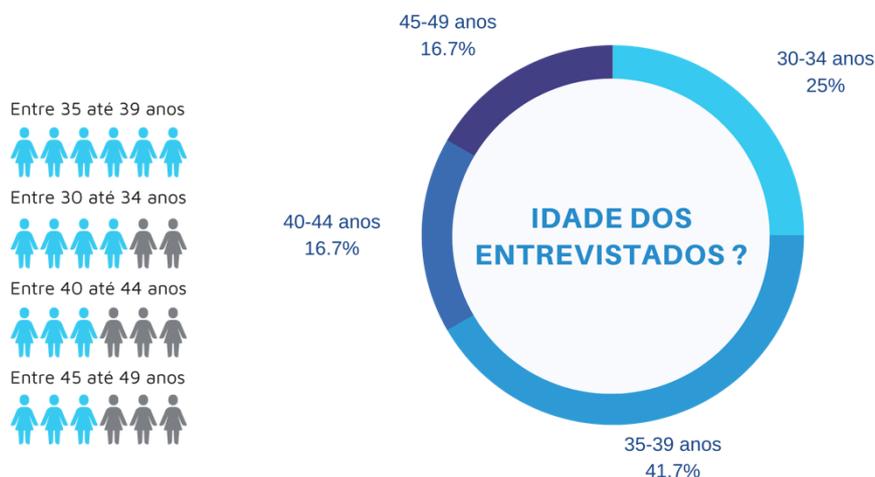
As entrevistas foram realizadas entre os dias 21 de outubro e 28 de novembro de 2022, inclusive. Dos entrevistados, conforme a figura 10, cerca de 60% pertenciam à carreira de Oficiais e 40% à carreira de Praças. Todos os entrevistados eram do sexo masculino e, em sua maioria (cerca de 42%), possuíam idades entre 35 e 39 anos.

Figura 10 – Postos e graduações dos entrevistados.



Fonte: Do autor (2023).

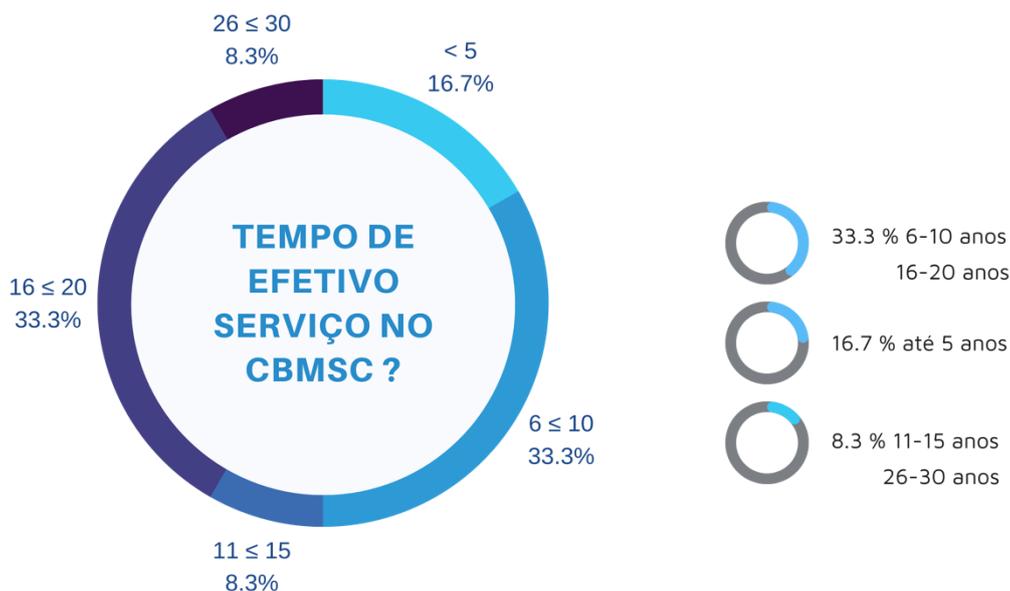
Figura 11 – Idade dos entrevistados.



Fonte: Do autor (2023).

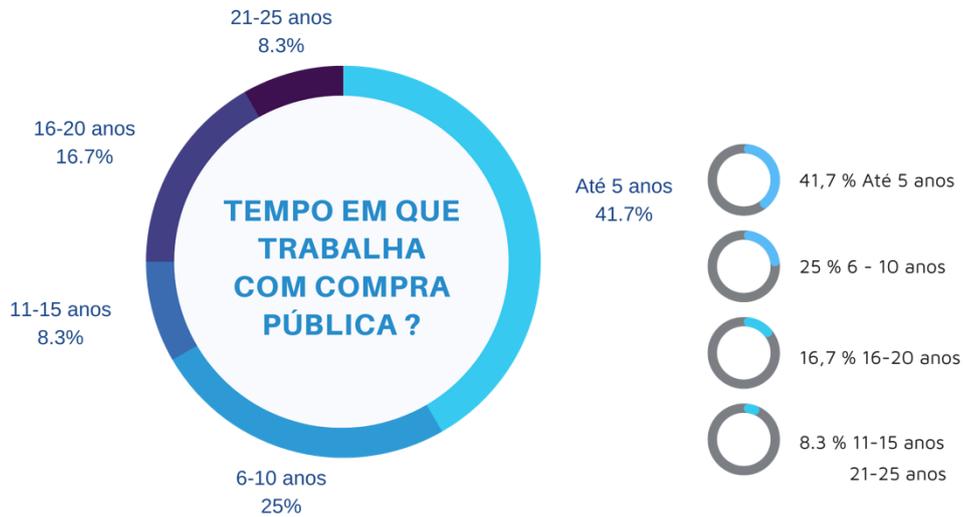
Em relação ao tempo de efetivo serviço no CBMSC, observou-se que cerca de 75% dos entrevistados possuem menos de 20 anos de trabalho, conforme mostra a figura 12. Entretanto, quando se analisa o período na atividade de compra pública, nota-se que cerca de 42% dos entrevistados desenvolvem essa atividade há menos de 5 anos.

Figura 12 – Tempo de serviço efetivo dos entrevistados.



Fonte: Do autor (2023).

Figura 13 – Tempo que os entrevistados trabalham com compra pública.



Fonte: Do autor (2023).

Em relação ao nível escolaridade, todos os entrevistados possuem curso superior, com especialização. Quanto à formação acadêmica, observou-se que cerca de 55% dos entrevistados são formados em Administração de Empresas. Destes, apenas um dos entrevistados possuía mais de uma formação acadêmica. A tabela 1 a seguir apresenta as seguintes formações:

Tabela 1 – Formação acadêmica dos entrevistados.

Formação Acadêmica	Frequência
Administração de Empresas	8
Curso de Formação de Oficiais	2
Engenharia de Aquicultura	1
Gestão de Emergências	2
Gestão de Marketing	1
Teologia Católica	1

Fonte: Do autor (2022).

Quanto aos cursos de especialização realizados, foram observadas diferentes variações, conforme apontado na tabela 2. No geral, cerca de 60% dos entrevistados possuem apenas uma especialização.

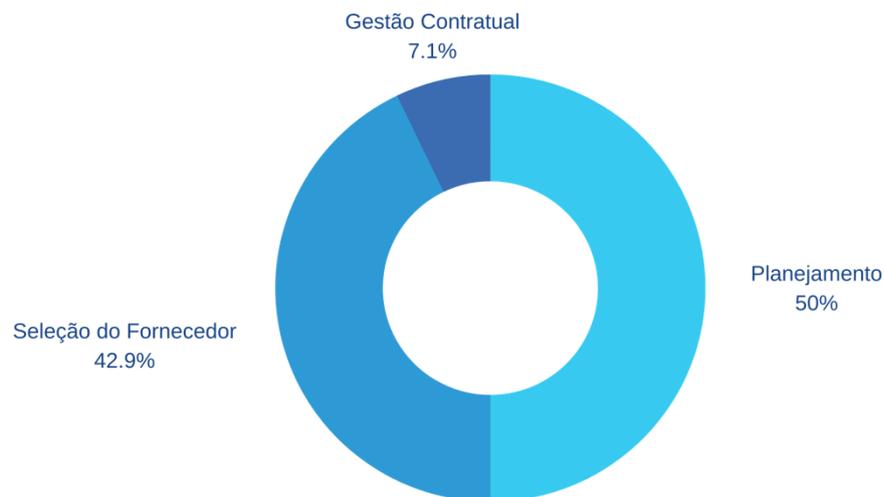
Tabela 2 – Cursos de especialização realizados pelos entrevistados.

Cursos de Especialização	Frequência
Administração Pública e Gestão de Serviço de Bombeiro	2
Engenharia de Prevenção de Incêndios	1
Gestão de Defesa Civil	1
Gestão de Desastres	1
Gestão de Eventos Críticos	3
Gestão de Pessoas	2
Gestão de Segurança Pública	1
Gestão Estratégica de Pessoas	1
Gestão Empresarial	1
Gestão Pública	4
Gestão Pública Avançada	1

Fonte: Do autor (2022).

Considerando-se a participação dos entrevistados no metaprocessos da compra pública, observou-se que 50% desempenham suas atividades na etapa de planejamento. Entretanto, verificou-se também que, embora um determinado colaborador estivesse atuando na etapa de seleção do fornecedor, alguns – cerca de 42% - têm contribuído nas fases iniciais da compra pública.

Figura 14 – Participação dos entrevistados no metaprocessos da compra pública.



Fonte: Do autor (2023).

4.2.1 Percepção dos compradores públicos do CBMSC

Durante as entrevistas, buscou-se realizar uma análise centrada no bombeiro militar que desenvolve suas atividades na compra pública do CBMSC, de modo a captar sua percepção sobre o modo como se encontra estruturado o planejamento da compra pública, focando-se na identificação de conhecimentos críticos; no conhecimento sobre a gestão do conhecimento; no modo como o conhecimento é compartilhado com os demais colaboradores; na comunicação entre as equipes; as principais estratégias; e os desafios que merecem ser superados.

Como informado anteriormente, as entrevistas foram desenvolvidas a partir de uma análise *top down* e *bottom up*, buscando-se compreender tanto a visão dos gestores quanto dos executores das compras. Os dados obtidos nas entrevistas foram categorizados e analisados de acordo com a metodologia de análise temática proposta por Braun e Clarke (2012). Sendo assim, os dados foram agrupados nas seguintes categorias de análise: (a) o conhecimento, a comunicação e os conhecimentos críticos nas compras públicas do CBMSC; (b) desafios a serem superados; e (c) estratégias para o planejamento das compras.

4.2.1.1 O Conhecimento, a comunicação e os conhecimentos críticos nas compras públicas do CBMSC

De acordo com Pepple, Makama e Okeke (2022), o conceito e a importância da GC no setor público ainda são muito incipientes. Neste cenário, cabe destacar a confusão que se faz entre gestão do conhecimento e gestão da informação. Durante as entrevistas, tal confusão tornou-se evidente, conforme destacado a seguir:

Então, eu não tenho bem claro o conceito. Porque eu confundo com Gestão da Informação, né. E a gestão da informação é algo mais prático mesmo. Levar a informação de um lado para o outro. E eu acho que a gestão do conhecimento é o que você faz com essa informação que você gerencia. É algo mais nesse sentido mesmo. Meio simples a minha visão. Mas é nesse sentido [Entrevistado nº 1].

Entretanto, embora alguns entrevistados apresentassem dificuldades em definir o que seria a GC, uma vez que tiveram pouco contato com o termo, algumas conceituações foram bastante satisfatórias. O quadro 5 apresenta os principais conceitos sobre o tema.

Quadro 5 – Definição de GC no CBMSC.

O que é Gestão do Conhecimento?	Entrevistados
<i>Talvez gestão do conhecimento seria já ter aprendido sobre um erro do processo e evitar de fazer ele lá na frente, né.</i>	Entrevistado n° 1
<i>[...] quando a gente trabalha com trilhas de conhecimento, quando a gente trabalha com informação, discussão, isso já é uma forma de gestão do conhecimento. Quando a gente contrói os PAPs, os procedimentos administrativos padrão, a gente já vem trabalhando nessa gestão do conhecimento [...]</i>	Entrevistado n° 3
<i>[...] gestão do conhecimento é fazer com o know-how, toda a parte de conhecimento que hoje uma corporação produz, que ela fique dentro da corporação e que ela seja passada para os membros que já estão ou que estão chegando.</i>	Entrevistado n° 8
<i>Eu vejo gestão do conhecimento assim. Como uma forma de gerenciar de uma maneira mais controlada o que a gente produz de conhecimento. Implícito, formal, enfim. E fazer com que esse conhecimento chegue para os membros e não para pessoas privilegiadas.</i>	Entrevistado n° 8
<i>Eu acredito que seja uma metodologia ou uma estratégia de fomentar, adquirir, para que o conhecimento fosse sempre permeado por todos e que todos tivessem acesso às informações de forma prática com a finalidade de, independente de quem entrasse e de quem saísse, pudesse sempre ter acesso àquela informação, ao funcionamento da compra pública, que é o que está sendo discutido no momento.</i>	Entrevistado n° 9
<i>Para mim, gestão do conhecimento é conhecer processos e, principalmente, deixar processos escritos para que outro possa aprender. Para não acontecer de estarmos desenvolvendo um processo que surgiu da cabeça de alguém há 30 anos atrás, que não foi escrito, mas que todo mundo desempenha essa atividade. Em 30 anos, muita coisa mudou. Tem que haver essa troca de conhecimento, de passar para a nova geração. E isso não pode ficar restrito a um grupo pequeno. Tem que dar publicidade para que todos saibam o que precisa ser feito e se perpetuar, né. De repassar o conhecimento.</i>	Entrevistado n° 12

Fonte: Do autor (2022).

Dada a definição proposta pela norma ISO 30401:2018, em que gestão do conhecimento consiste em gerir o ativo humano ou organizacional, de modo que sejam tomadas decisões e ações efetivas dentro de um contexto, no CBMSC, tal definição, sob a ótica dos bombeiros militares que desempenham suas atividades nas compras públicas, pode ser definida da seguinte maneira: gestão do conhecimento consiste em um gerenciamento controlado de tudo o que se produz de conhecimento na corporação, implícito e explícito, de modo que esse conhecimento seja armazenado, compartilhado e acessível a quem dele necessitar.

Em se tratando de conhecimento crítico, ou seja, aquele que, pela sua ausência pode comprometer o desenvolvimento de uma atividade, especificamente para a atividade de compras públicas, foi enfatizada a necessidade de conhecimento da legislação de compras, seus

limites e suas normativas complementares. Somente o conhecimento da legislação é “*bastante extensa, fora as jurisprudências que tem que ser usada muitas vezes como alternativas de compras*” [Entrevistado nº 5].

Embora o conhecimento da legislação seja peculiar, conhecer os diferentes sistemas de compras torna-se fundamental para o andamento do processo e de sua transparência. Neste ponto, foi enfatizada a necessidade de conhecimento prático sobre como desenvolver a compra pública no CBMSC. Ainda, considerando a restrição do mercado de caminhões de bombeiro, por exemplo, como alternativa para ampliação do número de fornecedores, destaca-se o conhecimento em licitação internacional, que se constitui de regras diferenciadas de planejamento [Entrevistado nº 5].

Durante a etapa de construção da solução que seja mais adequada à necessidade do CBMSC, defendeu-se a construção e operação de uma planilha comparativa. Em essência, ela consiste em identificar todas as marcas e modelos existentes no mercado, permitindo que sejam identificadas quais marcas e modelos atendem as demandas do CBMSC e quais não atendem, inclusive, o porquê não atendem [Entrevistado nº 1].

Dada a segmentação dos setores, onde cada um atua em alguma etapa do processo de compras, saber o que outro setor desenvolve tende a promover harmonia e celeridade no andamento dos processos. “*Por exemplo, a BM-7, eles não possuem conhecimento crítico de alguma função nossa e aí um ato deles ou um procedimento deles não pode ir pra frente porque eles não conhecem o nosso*” [Entrevistado nº 1]. Em outras palavras, pode-se inferir que o produto de um setor passa a ser matéria-prima de outro, daí a necessidade de conhecimento do ciclo completo da compra, conforme apontado pelo entrevistado nº 11:

[...] E também, para todos aqueles que trabalham nessa parte de compras, seria o de entender o ciclo completo da compra pública. Hoje, o nosso trabalho ficou muito segmentado. Está legal, mas se o processo que estou analisando não possui pendência, ao passar para o setor seguinte, pode ser que tenha [Entrevistado nº 11].

Salienta-se a necessidade de o setor requisitante conhecer o que foi comprado para ele. “*Falta eles conhecerem mais especificamente o termo de referência. O que se pretendia comprar e a qualidade do que se pretendia comprar*” [Entrevistado nº 10]. Dito de outra forma, os gestores e fiscais de contrato devem ser capazes de identificar o produto que eles têm para receber, além de saberem como proceder em determinadas situações.

Sob a ótica do planejamento da compra pública, enfatizou-se a necessidade de conhecimento do planejamento e suas principais ramificações: estratégica, orçamentária e de compras:

Conhecimento do planejamento com diversas ramificações dentro dele: estratégico, orçamentário e de compras. O que eu vejo como crítico, ou seja, se não tiver não sai ou sai ruim, é a noção sobre planejar, em nível estratégico, o tático, que é o orçamento, e o operacional, que são as compras. Essa visão global entre planejar o estratégico, fazer um orçamento em cima das prioridades elencadas no estratégico, dando suporte para quem vai comprar poder realizar, é fundamental. É um tripé. Planejamento estratégico, planejamento orçamentário e planejamento da licitação. E a parte da gestão do conhecimento, eu vejo como condição *sine qua non* à tecnologia. [Entrevistado n° 8].

Sobre esta temática, a Portaria SEGES/ME n° 8.678, de 19 de julho de 2021, que dispõe sobre a governança nas contratações públicas, tem demonstrado algumas diretrizes e instrumentos que possam auxiliar no desenvolvimento desse planejamento. Como diretrizes, ela aponta:

- I - promoção do desenvolvimento nacional sustentável, em consonância com a Estratégia Federal de Desenvolvimento e com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável;
- II - promoção do tratamento diferenciado e simplificado à microempresa e à empresa de pequeno porte;
- III - promoção de ambiente negocial íntegro e confiável;
- IV - alinhamento das contratações públicas aos planejamentos estratégicos dos órgãos e entidades, bem como às leis orçamentárias;
- V - fomento à competitividade nos certames, diminuindo a barreira de entrada a fornecedores em potencial;
- VI - aprimoramento da interação com o mercado fornecedor, como forma de se promover a inovação e de se prospectarem soluções que maximizem a efetividade da contratação;
- VII - desburocratização, incentivo à participação social, uso de linguagem simples e de tecnologia, bem como as demais diretrizes do Governo Digital, dispostas no art. 3º da Lei n° 14.129, de 29 de março de 2021;
- VIII - transparência processual;
- IX - padronização e centralização de procedimentos, sempre que pertinente. (BRASIL, 2021a)

Como instrumentos de governança, os quais devem estar alinhados entre si, citam-se:

- I - Plano Diretor de Logística Sustentável - PLS;
- II - Plano de Contratações Anual;
- III - Política de gestão de estoques;
- IV - Política de compras compartilhadas;
- V - Gestão por competências;
- VI - Política de interação com o mercado;
- VII - Gestão de riscos e controle preventivo;
- VIII - Diretrizes para a gestão dos contratos; e
- IX - Definição de estrutura da área de contratações públicas. (BRASIL, 2021a)

A análise e o estudo destas diretrizes e instrumentos poderão servir de suporte ao desenvolvimento de um planejamento consistente e alinhado às políticas de estado vigentes, contribuindo para o desenvolvimento e segurança da sociedade.

Para que as atividades de compras sejam executadas, os entrevistados reforçaram algumas competências necessárias para a condução do processo. A primeira delas refere-se à organização. *“Muito é da organização. De saber organizar os procedimentos, né?”* [Entrevistado nº 1]. De definir, inclusive, as atribuições de cada setor. De se coproduzir um fluxo conjunto da atividade de compras no CBMSC. *“Acho que deveríamos todos nos reunir e tentar escrever o que cada um é responsável e aí sim criar um fluxograma correto de como funciona”* [Entrevistado nº 7].

Destaca-se também o desenvolvimento de competências afetas à construção de documentos específicos como a pesquisa de preços e o estudo técnico preliminar. Ainda, enfatizou-se a necessidade de uma abordagem para a compra pública, focando na mudança de comportamento:

Quando você quer mudar comportamentos, você precisa, primeiro, ter a percepção de que você vai querer mudar. E depois buscar a capacitação, o conhecimento necessário e colocá-lo em prática dentro dessa visão do que é possível, do que é legal, porque só devemos fazer aquilo que a lei expressamente nos permite [Entrevistado nº 12].

Mudar comportamentos significa mudar a maneira como as pessoas pensam. Para isso, o planejamento de uma estratégia de gestão de mudança é fundamental. Cada organização possui sua própria cultura e as oportunidades de melhoria devem estar alinhadas aos seus principais anseios (BARNES; MILTON, 2015).

Do ponto de vista do compartilhamento do conhecimento no setor e entre setores, observou-se que o compartilhamento se dá, normalmente, por meio de debates e reuniões ou quando surge algum problema prático. O entendimento evolui, mas, em alguns momentos, pode acontecer de o conhecimento coletivo não ser registrado [Entrevistado nº 5]. Embora o compartilhamento seja fluido, enfatizou-se uma integração maior entre os setores de modo que o crescimento fosse mais parelho, o que traria benefícios para todos os integrantes [Entrevistado nº 3].

Quanto maior o conhecimento em compra pública, menores seriam as divergências. Tal compartilhamento, por sua vez, precisa ter uma metodologia de compartilhamento mais bem delineada, devendo possuir todo o suporte necessário da alta direção [Entrevistado nº 6].

Além disso, destacou-se a necessidade de uma capacitação contínua, bem como a aproximação com outros compradores públicos:

Mas eu penso que o ideal seria nós termos acesso a algum tipo de formação contínua, pelo menos a cada seis meses. Que tivéssemos contato com outras pessoas, como tem acontecido recentemente com o whatsapp, onde podemos debater com outros compradores. Pois isso ajuda fomentar conhecimento e compartilhar as atuais dificuldades que, porventura, estejam surgindo no decorrer do processo da compra pública [Entrevistado nº 9].

Assim, quanto mais rápido um colaborador possuir determinado conhecimento, mais rápido será o compartilhamento dele com os demais, podendo, inclusive, tornar-se um agregador de conhecimento [Entrevistado nº 9]. Como complemento, ao compartilhar o conhecimento, torna-se fundamental apresentar o contexto e a base legal que ele se encontra inserido. *“Por exemplo, a gente orienta a realizar o agendamento da sessão pública oito dias úteis após a publicação do edital, mas a gente não fala que se publicar em sete dias úteis vai dar problema, que é uma ilegalidade. Em nove dias úteis, está ok”* [Entrevistado nº 11].

Propôs-se a realização de *workshops* e treinamentos de modo sedimentar o entendimento do precisa ser feito, do que não deve ser feito e a forma como deve ser feito de modo que facilite o trabalho de todos [Entrevistado nº 12]. Ainda, que os *workshops* deveriam operar de uma maneira mais fluida e menos burocrática, de modo que os participantes se sentissem à vontade em compartilhar seus conhecimentos:

Não apenas um workshop em que a pessoa fica sentada o dia inteiro recebendo informação, mas de uma forma que os participantes consigam compartilhar as experiências deles. Para que seja realmente uma troca e que possamos entender o que o outro está fazendo [Entrevistado nº 12].

Em se tratando da comunicação entre os setores, houve uma grande evolução, mas ainda pode melhorar. *“Antes, era uma análise fria. Hoje, tem uma equipe disposta a atender o telefone e tentar, por telefone ou pessoalmente, orientar o solicitante”* [Entrevistado nº 5]. *“Melhorar, pode. Mas hoje eu percebo que as informações e as conexões que a gente precisa para poder fazer acontecer entre comando-geral, Estado-Maior e DLF está muito mais fluida do que já foi. Mas ainda tem muito a melhorar”* [Entrevistado nº 8].

Enfatizou-se maior fluidez na comunicação. Em alguns momentos, o requisitante tem dificuldade de escrever o que ele necessita. Daí a necessidade de um tratamento mais humano e menos mecânico, ou seja, que se tenha uma comunicação de flua de humano para humano.

4.2.1.2 Desafios a serem superados

Durante as entrevistas, foram evidenciados alguns desafios a serem superados. Eles foram categorizados em: melhoria no planejamento da compra pública; *onboarding*; ambiente militar; e estresse e rotatividade. A seguir, serão destacadas cada uma delas.

4.2.1.2.1 Melhoria no planejamento da compra pública

Face à experiência dos entrevistados em compras públicas, observou-se que, a cada ano, o planejamento tem apresentado um desempenho melhor que no ano anterior. Entretanto, ainda persistem algumas oportunidades de melhoria do processo. Por exemplo, já aconteceu de cometermos um “*erro e já sabemos o que devemos fazer para não se repetir mais, mas acabamos esquecendo de atualizar um edital, esquecemos de rever algum procedimento, caiu no esquecimento e acabamos cometendo o mesmo erro novamente*” [Entrevistado nº 5]. Tais falhas, por sua vez, são evidenciadas após a publicação oficial do edital, situação em que os potenciais fornecedores analisam o documento e realizam questionamentos ao edital ou a sua impugnação. O erro é corrigido e, dependendo do caso, a sessão pública é prorrogada, adiando-se, portanto, o prazo para recebimento definitivo do objeto da compra.

Outro ponto que merece uma análise mais detalhada diz respeito à necessidade de visualizar a corporação no longo prazo. No CBMSC, durante as formaturas militares, são realizadas algumas entregas de materiais e equipamentos. Em alguns casos, os entrevistados relataram a necessidade de se encurtar o planejamento e acelerar a sessão pública, nos termos da legislação, de modo que a entrega do produto fosse concomitante com a data da formatura [Entrevistado nº 5].

Enfatizou-se a necessidade do planejamento de treinamentos periódicos em compras públicas. Dessa maneira, não ocorreria situação inversa, em que se buscaria o conhecimento após o surgimento de um problema. Além disso, a efetividade nas compras públicas estaria diretamente relacionada a um período maior de planejamento, em que se discutiria como comprar [Entrevistado nº 5]. Salienta-se a dificuldade de muitos bombeiros militares em compreender o funcionamento do processo de compras. Daí a necessidade dos treinamentos [Entrevistado nº 7].

Defende-se a criação de uma cultura de planejamento, conforme apontado pelo entrevistado nº 6:

[...] tem que se criar a cultura do planejamento e, uma vez que não planejou, tem que ter a cultura de não inserir. Para ele aprender que no próximo ano ele vai ter que planejar para ser ter sua necessidade atendida por meio da compra pública. Que ele deixou passar no planejamento dele [Entrevistado nº 6].

Para o caso em tela, o entrevistado relata a necessidade de se possuir um controle efetivo daquilo que se pretende adquirir, solicitando para que os setores requisitantes sejam os principais responsáveis por inserir as suas demandas. Em caso de esquecimento, dado o devido grau de impacto na sociedade, a nova necessidade de aquisição seria postergada para o ano seguinte.

Destacou-se a necessidade de aprimoramento do sistema SAG, inclusive em termos de *feedback* da compra. Trata-se de um sistema eficiente, mas que carece de algumas atualizações, conforme aponta o entrevistado nº 7:

Que é um programa que hoje nós temos e que dá para crescer bastante. Hoje, ele só traz dados do que as OBMs pretendem adquirir durante o ano. O que arrecada e o que pretende adquirir. É legal. Só que a gente não tem o feedback do final. Será que ele realmente cumpriu com aquilo que ele colocou? [Entrevistado nº 7].

A partir da melhoria do sistema SAG, será possível identificar as reais necessidades da corporação. Neste sistema, até o mês de setembro de cada ano, todos quartéis deverão encaminhar uma previsão de arrecadação via convênios municipais e uma previsão de compras. Entretanto, o bombeiro militar que faz a gestão do programa encontra-se lotado na unidade de Balneário Camboriú. Por conta disso, nem sempre ele se encontra disponível para atender demandas urgentes. “*Tudo depende dele. Dependemos do dia que ele está de serviço e da disponibilidade dele*” [Entrevistado nº 7].

Outra oportunidade de melhoria encontra-se vinculada à definição e atualização dos fluxos de modo que cada setor compreenda a sua nova função com base na NLL. Deste modo, ter-se-ia um único setor responsável pelo planejamento da compra pública, tendo todas as necessidades institucionais elencadas em um único setor.

A partir do levantamento das necessidades e do seu devido alinhamento ao planejamento estratégico da corporação, seria possível definir quais materiais e equipamentos seriam alocados na lei orçamentária anual, considerando a prioridade de compra. Ainda, enfatizou-se a necessidade de um setor, em nível de diretoria, que questionasse as aquisições que não tivessem correlação com o planejamento estratégico, promovendo mais racionalidade às aquisições [Entrevistado nº 8].

Eu sinto falta dessa estrutura especializada em planejamento estratégico, em aquisição e aferição da qualidade do que se adquiriu e se está atingindo os requisitos, uma vez que o planejamento estratégico, na época em que ele foi criado, ele supunha a criação dessa estrutura que, hoje, não existe [Entrevistado nº 8].

Ao se analisar a lei complementar nº 724, de 18 de julho de 2018, observa-se a previsão de uma Diretoria de Planejamento e Gestão Estratégica, que ainda carece de regulamentação. Entretanto, a sua ativação poderá contribuir com o desenvolvimento de um planejamento de compras mais efetivo e alinhado ao planejamento estratégico da corporação. Com a sua ativação, aumentaria o nível de engajamento com o planejamento de uma maneira geral, permitindo a adoção de estratégias de GC mais eficientes:

Depois a gente faz. Depois, ninguém faz. Então, devem ser pessoas engajadas, recebendo o conhecimento, tempo e suporte para que elas possam entender as responsabilidades delas vendo o planejamento estratégico, participando do orçamento, questionando e acompanhando as aquisições e cobrando dos agentes [Entrevistado nº 8].

Enfatiza-se a necessidade da GC no planejamento das compras, de modo que o conhecimento organizacional não se perca com a saída de algum colaborador:

[...] quais são as dores que o planejamento de compras exerce em cima de equipes que trabalham com isso? Isso está sendo catalogado? Está sendo formalizado? Onde é que está o conhecimento disso? Na cabeça de alguém que daqui a pouco vai embora? Na planilha de alguém que daqui a pouco some? Outra coisa que falta é um espaço comum de produção dos arquivos, das planilhas, de tudo o que se faz [Entrevistado nº 8].

Dado o enfoque da NLL na temática do planejamento das compras, estima-se que a quantidade de aditivos em contratos seja menor. “*Não são raras as situações em que em um dia se assina o contrato e no outro solicita-se o aditivo de 25%*” [Entrevistado nº 10]. Quando não ocorre o aditivo, pode acontecer de, durante o mesmo ano, serem realizadas diferentes compras para aquisição do mesmo tipo de objeto:

Porque pode acontecer de termos que fazer três licitações do mesmo objeto no ano. Porque fez uma, aditou e não tem mais o que fazer. Desde que estou aqui, isso não é raro de acontecer. De fazer duas ou três licitações do mesmo objeto no ano. Porque falta planejamento lá atrás e a pessoa não sabe mensurar exatamente a quantidade de que precisa [Entrevistado nº 10].

Durante os cursos de formação, os alunos são expostos às mais variadas disciplinas administrativas e operacionais. Ainda, o perfil dos participantes é bastante diferenciado. Há aqueles que trabalham diretamente na atividade operacional; outros, em atividades administrativas. Poucos são os que estão trabalhando diretamente com compra pública. Por

conta disso, durante as instruções, os alunos tendem a não se interessarem pelo tema. Conforme apontado pelo entrevistado nº 10, uma possível solução seria a realização de um curso específico para aqueles que trabalham diretamente com essa atividade:

Mas a gente percebe também que, nas aulas, muita gente não se interessa porque a maioria não trabalha diretamente com isso. Então, não prestam muito a atenção. E quando realmente precisarem, quando assumirem uma função que exige esse conhecimento, não sabem como fazer. Porque durante o curso de formação não prestou atenção. Se tivéssemos um curso específico para aqueles que trabalham com isso, seria muito bom. Para gente conseguir difundir o conhecimento que a gente tem aqui [Entrevistado nº 10].

Planejar a compra pública no CBMSC de modo que atenda a NLL é desafiador. De acordo com os entrevistados, existe planejamento nessa área, no entanto, merece evoluir ainda mais. Em se tratando de um órgão de segurança pública, deve-se estar preparado para adequar o planejamento para poder atender um evento adverso, por exemplo:

[...] fazer planejamento a gente faz, mas muitas vezes a gente precisa mudar esse planejamento, ou seja, trocar a roda com o carro em movimento, por conta de interferências externas que fazem com que haja essa necessidade de remanejamento [Entrevistado nº 12].

Ainda, essa necessidade de melhoria no planejamento tem gerado sentimentos de agonia nos entrevistados: *“Eu fico até agoniado quando chega um contrato para fazer e, no dia seguinte, já solicitam aditivo. Isso demonstra a falta de planejamento. A corporação não sabe o quanto precisa. Às vezes, ela até sabe o que precisa, mas as quantidades, não”* [Entrevistado nº 10].

Por fim, defendeu-se uma visão baseada no resultado, evitando-se o excesso de formalismo e garantindo total transparência aos atos. Trata-se de uma visão fortemente alinhada ao modelo de Administração Pública gerencial de modo que sejam evitados formalismos extremos: o *“grande desafio é implementar essa nova lei de compras, em um processo transparente e que seja também efetivo. Nós temos que garantir que o processo lá no final saia, respeitando todas as demandas legais. Mas olhar para o resultado e não para o formalismo”*. [Entrevistado nº 12].

4.2.1.2.2 Onboarding

O termo *onboarding* significa “a bordo” ou “embarcar” e consiste em um processo de integração de pessoas em uma empresa objetivando a criação de um senso de pertencimento e

de inserção numa nova cultura organizacional (TOTVS, 2021). Em outras palavras, trata-se de um processo de preparação de pessoas para o desenvolvimento de uma função dentro de um setor.

Sobre esta categoria, os entrevistados, em sua grande maioria, informaram possuir dificuldades em assumir novas funções. Muitos dos conhecimentos foram adquiridos por meio da tentativa e erro, no dia a dia, à medida que iam surgindo os problemas. O quadro 6 elenca as respostas apresentadas pelos entrevistados:

Quadro 6 – Como você aprendeu a atividade que você desempenha hoje?

Como você aprendeu a atividade que hoje você desempenha?	Entrevistados
<i>E quando assumi a função, ninguém me passou o serviço. Aquela cadeira estava vazia. Não tive uma pessoa que me orientou, alguém em quem recorrer para perguntar as coisas. Eu não tinha ninguém como referência. Aprendi com a equipe mesmo. No dia a dia. Fui pegando experiência e me inteirando dos processos de compras no dia a dia com a equipe.</i>	<i>Entrevistado n° 1</i>
<i>[...] eu comecei a aprender na prática. Não tive nenhum estudo anterior, prévio, nenhuma aula, nada. Fui aprendendo conforme vinha a demanda. Trabalhando com tentativa e erro. Não tive nenhuma base, treinamento. Vem e faz.</i>	<i>Entrevistado n° 4</i>
<i>[...]a maioria do conhecimento é a gente que busca. Sozinho.</i>	<i>Entrevistado n° 4</i>
<i>Eu costumo dizer que, por pelo menos 2 ou 3 anos eu fazia sem saber o que eu estava fazendo e o porquê.</i>	<i>Entrevistado n° 5</i>
<i>Foi por meio de pesquisa e pela tentativa e erro. Muitas vezes a gente aprende com as intercorrências que acontecem no próprio processo.</i>	<i>Entrevistado n° 5</i>
<i>Então, eu mesmo fui ler, fui atrás, assisti vídeos no youtube de alguns professores que já estavam falando sobre a nova lei. Foi dessa forma.</i>	<i>Entrevistado n° 6</i>
<i>Nenhuma estruturação para me ensinar a como lidar com compras públicas e convênios. Era assim: a gente assumia uma função, quem estava saindo passava alguma coisa, a gente vai lidando com a demanda e aprendendo. E vai procurando as chefias anteriores para discutir as coisas novas que vão surgindo.</i>	<i>Entrevistado n° 8</i>
<i>Eu tive que ralar, sentir as dores, ter contato com as demandas e perceber que eu não sabia fazer.</i>	<i>Entrevistado n° 8</i>
<i>Quando eu vim para cá, eu acabei assumindo a função de chefia de uma outra pessoa. Aí, nós ficamos uma semana trabalhando juntos. E isso foi o que eu tive da pessoa que estava anteriormente na chefia.</i>	<i>Entrevistado n° 10</i>
<i>Aprendemos um pouco destas pós-graduações que fazemos aqui no Corpo de Bombeiros. E, sem dúvidas, um pouco na tentativa e erro. A gente aprendeu muito com aquilo que dava certo, de se manter o procedimento, de replicá-lo, e de corrigir coisas que davam errado.</i>	<i>Entrevistado n° 12</i>

Fonte: Do autor (2022).

Em sua maioria, o aprendizado se deu por meio de estudo próprio. Entretanto, a corporação tem ofertado cursos de capacitação aos seus colaboradores: “*tirando esse curso que eu fiz assim que eu entrei, eu acredito que no segundo ano de trabalho e esse último que fizemos*

de atualização para a 14133, o resto todo o meu conhecimento foi por conta própria” [Entrevistado nº 5].

Como alternativa, Felicidade et al. (2021) apresentam algumas ferramentas de compartilhamento de conhecimento, como a implementação de mentoria, situação em que a relação de trabalho se daria de maneira organizada entre o colaborador mais experiente e o novato, com o foco de cumprir uma agenda intencional para transferência da experiência e do aprendizado.

4.2.1.2.3 Ambiente militar, estresse e rotatividade

Em se tratando de um meio militar, o CBMSC estrutura-se com base nos pilares da hierarquia e disciplina. De acordo com os entrevistados, a *“hierarquia conta bastante”* [Entrevistado nº 4]. Ela funciona de maneira efetiva, todavia, em alguns momentos, os entrevistados sentem-se pressionados: *“[...] existe a pressão, muitas vezes hierárquica, para que seja realizada a licitação no menor tempo possível [...]”* [Entrevistado nº 5].

Aliada a essa questão, observou-se que a atividade de compras se encontra inserida em um ambiente estressante, situação que pode gerar desmotivação e aumento na rotatividade. A ausência de um sistema de gestão do conhecimento eficaz pode aumentar o retrabalho nesses setores, reduzindo a geração de valor público: *“muitas vezes a pessoa só vem, fica estressado e só quer sair e leva esse conhecimento embora”* [Entrevistado nº 1].

Em alguns casos, o estresse é gerado quando um colaborador não é compreendido:

O estresse é gerado quando a gente percebe que a compra pública ou as atitudes e posturas do agente de contratação não é bem compreendida. Não estou dizendo que fez certo ou que fez errado, mas o seu ponto de vista, muitas vezes, não é compreendido [Entrevistado nº 5].

Ainda, em se tratando de um nível de exigência elevado, os colaboradores tendem a buscar desenvolver outras atividades existentes na corporação que sejam mais atrativas. Todavia, aqueles que desempenham suas funções de maneira efetiva, em alguns momentos, não são liberados. Estes, por sua vez, são os principais detentores do conhecimento e, de alguma maneira, tornaram-se referência na sua área. Assim, a não liberação desse colaborador poderá deixá-lo doente, ocorrendo a sua liberação logo após.

[...] os setores são tão exigidos e tão estressantes que quando uma pessoa que executa muito bem a sua função, ela tende a não ser liberada. Isso também é frustrante. Isso também favorece o adoecimento até que essa pessoa deseja sair [Entrevistado nº 1].

Ainda sobre a temática do estresse, há dois relatos de caso em que um colaborador teve um princípio de infarto: “dependendo do nível de pressão, a pessoa pode ficar doente, como já aconteceu aqui de um colaborador ter tido um princípio de infarto” [Entrevistado nº 9].

Outro quesito bastante destacado relaciona-se ao grau de rotatividade das pessoas, situação que gera muito retrabalho:

Primeiro, eu imagino que um problema que a gente tem talvez em gestão do conhecimento em nossa fase de planejamento e execução e tudo seja a rotatividade das pessoas, né. A pessoa vem, é formada, passa a ter o conhecimento sobre aquilo ali. Pode até difundir esse conhecimento de alguma forma, mas geralmente a pessoa sai antes do que isso. Vem outra pessoa, que muitas vezes não recebe o serviço da anterior, começa a ser doutrinada desde o início para aprender a sua função e muitas vezes a pessoa que estava foi embora e levou o conhecimento com ela, toda aquela experiência e know-how e o Corpo de Bombeiros perde com isso, né [Entrevistado nº 1].

A rotatividade de colaboradores pode estar relacionada a problemas de saúde:

Normalmente a pessoa vai sair por problema de saúde, por stress, por problemas graves. Eu estou falando mais em relação ao nosso setor, né. É o cara que sai com síndrome do pânico, o outro sai com princípio de infarto [Entrevistado nº 1].

Ainda, em alguns momentos, o nível de esgotamento dos colaboradores aumenta, por mais que estejam familiarizados e gostem de trabalhar com compras públicas, sentindo-se motivados a desempenhar outra função, dada a existência de variados interesses institucionais:

Eu gosto da área de compras, só que, eventualmente, eu sinto esgotamento porque a gente está lidando com interesses, por mais que sejam interesses institucionais, a gente tem o interesse da ponta, que quer que a demanda dela aconteça, só que a gente tenta balancear isso da forma mais correta possível em face da legislação que a gente entende e interpreta [Entrevistado nº 3].

A rotatividade, por outro lado, pode estar relacionada à forma de seleção do colaborador. Muitas vezes, aquele que é selecionado para exercer a função possui um nível hierárquico mais baixo e não desejaria estar desempenhando a função: “*mas com base na experiência da corporação como um todo, muitas vezes a gente vê acontecer de ser designado um moderno para trabalhar na seção de compras. E na primeira oportunidade que a pessoa tem de sair, ela sai*” [Entrevistado nº 5]. Utilizando-se das palavras do entrevistado nº 6:

o camarada está lotado no B-4. Depois já troca para outra função e vem outra pessoa que não sabe nada de B-4. Ele tem que aprender desde o início para entender como

funciona. Normalmente, é o mais moderno e que nem queria estar naquela função [Entrevistado nº 6].

Por fim, considerando que no CBMSC o posto do Oficial encontra-se atrelado à sua função e estruturada com base no plano de carreira, tal configuração também pode possibilitar um aumento no fluxo de pessoas, principalmente na área de chefia, podendo conduzir a uma perda de conhecimento:

Mas é claro que essa questão de conhecimento específico tem que ser observada e, como somos uma instituição que possui planos de carreira, querendo ou não, nós temos rotatividade nas funções. Por um lado, é prejudicial porque quando o oficial, principalmente ele, adquire conhecimento e a experiência, ele pode ser transferido. Às vezes, até mesmo por uma questão de carreira. Nós temos o posto atrelado à função, ou seja, ele pode ser promovido e ser obrigado a sair da função, que passa a não ser mais compatível. Então, isso pode ser um problema [Entrevistado nº 12].

Observa-se que os desafios podem ser combatidos com a implementação de um sistema de gestão do conhecimento. Para isso, torna-se fundamental desenvolver uma estratégia que seja capaz de abarcar todas as dores existentes, permitindo que o conhecimento não se perca e que esteja acessível a quem dele necessitar.

4.2.1.3 Estratégias para o planejamento das compras

Nesta seção, serão apresentadas as principais estratégias para o desenvolvimento de um planejamento de compras eficaz, sob a ótica dos entrevistados. Inicialmente, cumpre destacar que as pessoas que podem colaborar com o planejamento das compras são aquelas que, em algum momento, já a executaram:

As pessoas que podem auxiliar no planejamento hoje são aquelas que já executaram, né. Como é que eu vou planejar algo que, às vezes, eu não irei saber se dará para executar. Então, eu acho que o caminho pode ser inverso, né. Por exemplo, a pessoa que iria para um setor estratégico, no nosso caso a BM-4 para planejar, invariavelmente ele deveria ter passado pelo setor de compras. Para saber se o que ele está indicando ou sugerindo que se seja comprado seja viável. O mundo ideal seria aquele que antes de ele ter passado pelo setor de compras, que ele conheça a atividade fim. Que ele conheça a área operacional para saber o que precisa, como comprar e agora planejar aquilo que o Corpo de Bombeiros necessita [Entrevistado nº 1].

Como complemento, a participação ativa da alta direção é fundamental para o bom andamento das compras. Que estas autoridades tenham conhecimento sobre como funciona a compra pública. Porque, se eles não conhecerem do assunto, a compra pública não terá a atenção que merece [Entrevistado nº 6]. De acordo com o entrevistado nº 6, “é complicado

chegar para o chefe e falar pra ele que ele precisa estudar a lei, que é importante”. Para esta situação, a conscientização destas autoridades torna-se condição de grande relevância, pois eles precisam ser vistos como patrocinadores do processo.

Assim, uma estratégia de compras eficiente é aquela cujo resultado resolve os problemas identificados nas fases iniciais. Ela demanda um levantamento das reais necessidades institucionais, as quais deverão ser iniciadas no ano anterior à execução da compra [Entrevistado nº 6]. Finalizado o levantamento, orienta-se a realização de um estudo de mercado, acompanhado de uma planilha comparativa de marcas e modelos, devidamente alinhada com consultas ou audiências públicas. Estes últimos, por sua vez, permitiriam que os potenciais fornecedores tivessem acesso à descrição da necessidade institucional e da sua possível solução, propondo melhorias e fomentando a inovação de produtos [Entrevistado nº 1].

De acordo com os entrevistados, o principal ator do planejamento das compras é a BM-4 e não o Centro de Licitações. A BM-4, por sua vez, é composta por apenas três colaboradores. Considerando a complexidade de se planejar uma compra, defendeu-se a necessidade de reforço da equipe, tornando-a mais empoderada em termos de compras públicas. Juntamente à BM-4 deve participar a BM-6, que é a responsável pelo planejamento orçamentário, e que será a responsável por ditar os limites do orçamento. A BM-7, responsável pelo planejamento de projetos, entraria no processo após o ranqueamento e os limites impostos no orçamento ordinário, responsabilizando-se por desenvolver projetos que objetivam captar recursos extraordinários que venham auxiliar na aquisição de objetos que possam resolver os problemas iniciais detectados. De acordo com o entrevistado nº 7, toda a arrecadação do estado que é repassada ao CBMSC deverá ser gerenciada de maneira conjunta entre o comando-geral e os comandantes de Batalhão de Bombeiro Militar:

Na minha opinião, deveria ter um controle de toda a arrecadação do estado. E o comando-geral fazia a gestão desse recurso, juntamente com os comandantes de batalhão, eles verificam quais seriam as unidades que mais necessitam e faz essa distribuição. De acordo com a necessidade da unidade, né. A gente sabe que tem unidade que não arrecada nada. E como é que eles vão conseguir adquirir um caminhão de bombeiros, por exemplo? Custa um milhão e meio hoje. É impossível [Entrevistado nº 7].

Com base na arrecadação que é direcionada ao Fundo de Melhorias do Corpo de Bombeiros Militar, cujo repasse corresponde a apenas 7%, defendeu-se a ampliação deste

percentual, justificando-se o fato de que o CBMSC demanda materiais e equipamentos de custo elevado [Entrevistado nº 7].

Daquele levantamento inicial, será possível definir a maneira como se dará a compra, as unidades beneficiadas e as estratégias de centralização das compras, desde que se tenha tempo suficiente para desenvolver uma análise mais racionalizada: *“penso que seria esse levantamento prévio e com bastante prazo para análise”* [Entrevistado nº 2]. Ainda, as compras poderão ser ranqueadas e, dentro de um orçamento X, seria possível entender quais compras serão selecionadas e quais serão adquiridas via captação de recursos [Entrevistado nº 6].

Para a gestão das compras, dada a inexistência de um sistema único que abarcasse toda a etapa da compra pública, os setores têm utilizado a plataforma digital *Trello*. Cada setor possui o seu quadro, que, no momento, não se conectam entre si. Por meio desta plataforma, é possível criar um fluxo de comunicação e de procedimentos que se tornam mais visíveis aos usuários: *“[...] acredito que hoje a gente evoluiu em um ponto que é com relação ao uso da ferramenta Trello. Nós meio que criamos um passo a passo que não deixa de ser uma trilha. Então, isso é muito importante para conseguir visualizar o processo”* [Entrevistado nº 3].

A visibilidade do processo pela plataforma *Trello*, conforme observado nas entrevistas, é mais eficiente que o modelo de PAP – procedimento administrativo padrão – que se encontra institucionalizado e utilizado para compartilhar o conhecimento em uma determinada atividade:

Apesar do que eu entendo que os PAPs não sejam tão eficientes quanto deveriam ser. Eu prefiro muito mais, pelo menos, a ótica de um Trello do que um PAP. Eu acho a construção do PAP mais trincado e difícil de entender. Talvez porque eu já lido com o Trello e já estou acostumado com o serviço. Mas quando eu pego pra analisar um PAP de outro setor, eu já tenho dificuldade em gerir aquele conhecimento, de entender aquela situação [Entrevistado nº 3].

Para a atividade de compras, a questão técnica deve prevalecer à hierarquia militar. A hierarquia será mantida e respeitada, mas a área técnica deverá ser um balizador no processo de tomada de decisão da autoridade. E o seu fortalecimento se dará mediante capacitação e treinamentos contínuos, subsidiando o colaborador de todo o conhecimento necessário [Entrevistado nº 3].

Como estratégia de integração de equipes, a criação de um grupo de trabalho em compras públicas ou até mesmo uma coordenadoria específica para esta atividade pode contribuir para o aprimoramento da compra pública no CBMSC [Entrevistado nº 5].

Outro apontamento que merece destaque é o fortalecimento do controle interno do CBMSC, de modo que também sejam realizadas as análises de mérito das compras e que suas funções estejam alinhadas à legislação:

A gente não tem uma análise de mérito de qualquer processo de compra que a gente faz. A gente faz a análise da legalidade quando envia o processo para o Assessor Jurídico. A gente faz a análise do recurso financeiro quando envia o processo para o Grupo Gestor de Governo, mas a gente não tem uma análise de mérito quando recebe a demanda de algum requisitante. A gente tem simplesmente a autorização da Divisão ou do Diretor para o processo prosseguir, mas eu percebo que seria interessante que houvesse uma explicitação do mérito no processo. Seria uma segurança maior [Entrevistado nº 3].

Foi destacada a necessidade de participação ativa das coordenadorias operacionais do CBMSC na confecção das especificações técnicas. Tais coordenadorias são compostas por bombeiros militares que se dedicam mais tempo a uma determinada área, podendo apoiar tecnicamente os pregoeiros durante a sessão pública, por exemplo [Entrevistado nº 7].

A criação de uma estrutura especializada em planejamento estratégico e planejamento de aquisições ainda não existe, mas tem sido considerada essencial no sucesso das compras públicas:

Eu sinto falta de uma estrutura especializada em planejamento estratégico e planejamento de aquisições para poder suprir esse planejamento estratégico. Já foi ventilado uma vez que haveria uma diretoria de planejamento, que ficaria com o know-how e com toda a sua base de atenção em cima do planejamento estratégico e do que está sendo adquirido. Hoje, falta essa estrutura [Entrevistado nº 8].

Tal estrutura seria a responsável por capturar novos conhecimentos, por trazer cursos e desenvolver pessoas. Além disso, buscaria formas alternativas de incentivar os compradores do CBMSC a se manterem motivados no desempenho de suas funções [Entrevistado nº 8].

Implementar práticas de GC em organizações públicas, mais especificamente na Administração Pública brasileira tem-se apresentado desafiadora. Apesar de sua relevância, as estratégias de GC tendem a ser empregadas de maneira insuficiente ou até mesmo pouco confiáveis. Além disso, a GC no setor público tem sido bastante ignorada nos estudos de GC (PEPPLE; MAKAMA; OKEKE, 2022). Quando aplicadas, nem sempre tais práticas estão alinhadas com os seus direcionadores estratégicos: visão, missão, objetivos estratégicos, estratégias e metas. Por conta disso, muito se questiona sobre sua eficiência (BATISTA, 2012).

Face o exposto, no capítulo a seguir, busca-se oportunizar uma melhoria para o CBMSC no processo de compras públicas por meio da prototipação de um SGC especificamente para a etapa de planejamento. Trata-se de uma proposta de um artefato inicial

e dinâmica, ou seja, trata-se de fluxos que constantemente deverão ser analisados e atualizados. Ainda, salienta-se que uma organização – qualquer que seja – não deve existir como um fim em si mesma, mas sim devendo estar pautada em uma estrutura de governança que esteja alinhada aos desejos e necessidades da sociedade em que se encontra inserida.

Deste modo, a atividade de compra pública no CBMSC pode ser observada como um processo baseado no conhecimento. É fundamental conhecer as necessidades e tendências da Corporação; dos produtos e serviços e sua evolução com o passar do tempo; dos atores capazes de fornecer os produtos ou serviços; o contexto jurídico e político; e das questões afetas à sustentabilidade que uma compra pública pode ocasionar (LINDSKOG; MERCIER-LAURENT, 2014).

5 PROPOSTA DE IMPLEMENTAÇÃO DE UM SISTEMA DE GESTÃO DO CONHECIMENTO NO PLANEJAMENTO DA COMPRA PÚBLICA

Considerando o estudo de caso realizado no CBMSC, foi possível identificar de maneira prática o estado da arte das compras públicas em uma organização pública, bem como as principais atividades intensivas em conhecimento. Os resultados possibilitaram o desenvolvimento do artefato proposto neste capítulo, que poderá servir de base para o planejamento das compras públicas.

Faz-se pertinente salientar que, embora o presente estudo tenha sido realizado em apenas uma organização pública e militar, a configuração do artefato ainda sim poderá atender à demanda de outras organizações públicas, principalmente aquelas vinculadas ao Poder Executivo Federal, uma vez que a NLL contempla, em sua totalidade, essa esfera.

5.1 CONSIDERAÇÕES PRELIMINARES

Conforme apresentado no capítulo anterior, a atividade de compra pública pode ser abordada como um processo baseado em conhecimento. O presente capítulo, por sua vez, busca formular um artefato do processo de gestão do conhecimento (GC) desta atividade, de forma dinâmica e flexível, que possibilite que uma unidade ou órgão da administração pública (que, para efeitos desta dissertação, designaremos como organização pública) possa desenvolver o planejamento de suas compras, de tal forma que o conhecimento existente possa ser gerenciado de maneira efetiva. Nesse sentido, a proposta desta dissertação de formular um Sistema de Gestão do Conhecimento (SGC) no planejamento da compra pública utilizou como base a norma ISO 30401:2018 (dado o seu reconhecimento e padronização em nível internacional), bem como os apontamentos apresentados por Batista (2012), quando da implementação da GC na Administração Pública brasileira, e o *framework* CYNEFIN proposto por Snowden (2015).

Conforme destacado no capítulo 2, o planejamento da compra pública deve ser iniciado no ano anterior à execução da compra com o levantamento das necessidades das diferentes organizações públicas. Tal levantamento deverá estar alinhado ao planejamento estratégico da organização e às leis orçamentárias, que subsidiarão a definição de um Plano de Contratações Anual. Com o plano definido, é possível desenvolver um cronograma de compras, considerando as prioridades organizacionais, informando quais objetos serão adquiridos via processo licitatório, dispensa de licitação ou inexigibilidade de licitação. Ato contínuo, iniciam-

se as construções dos Estudos Técnicos Preliminares (ou utilização do estudo elaborado por outra organização pública, que atenda às necessidades levantadas), que serão os responsáveis por identificar os problemas e as melhores soluções existentes, além de colaborar com a elaboração dos termos de referência, anteprojeto ou projeto básico. Finalizados esses documentos, será possível atualizar a pesquisa de preços e elaborar o edital do processo licitatório que, após o parecer jurídico de aprovação do referido processo, é publicado no Portal Nacional de Contratações Públicas, bem como seu extrato no diário oficial e em jornal diário de grande circulação.

Após a publicação, qualquer pessoa, física ou jurídica, poderá impugnar o edital ou solicitar questionamentos (até 3 dias úteis antes da data de abertura do certame), cumprindo-se com os prazos legalmente instituídos. Neste cenário, a organização pública é obrigada a analisar o processo e a responder as alegações. Quando tal fato ocorre, a organização pública, além de rever seus atos, poderá aprender com o mercado, podendo criar conhecimentos internos e desenvolver lições que merecem ser aprendidas por todos os envolvidos. Entretanto, tal fato somente ocorrerá se o conhecimento for gerenciado.

A formulação de um SGC deverá levar em consideração o contexto que a organização pública se encontra inserida. Trata-se da identificação de onde a organização se encontra e onde ela quer chegar. Para isso, a utilização de uma metodologia simples e de fácil aplicação, como a Análise SWOT, poderá auxiliar na construção desse contexto, permitindo que sejam identificados os pontos fortes, as fraquezas, as ameaças e oportunidades que podem auxiliar ou prejudicar a GC nos processos (ALVEZ et al., 2021).

A partir da definição do contexto da organização pública, realizada pela alta direção, poderão ser adotadas ações estratégicas baseadas em resultados. No caso da compra pública, os resultados a serem alcançados correspondem aos objetivos do processo licitatório descritos no art. 11 da lei federal nº 14.133/2021, postos a seguir:

Art. 11. O processo licitatório tem por objetivos:

- I - assegurar a seleção da proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso para a Administração Pública, inclusive no que se refere ao ciclo de vida do objeto;
- II - assegurar tratamento isonômico entre os licitantes, bem como a justa competição;
- III - evitar contratações com sobrepreço ou com preços manifestamente inexequíveis e superfaturamento na execução dos contratos;
- IV - incentivar a inovação e o desenvolvimento nacional sustentável (BRASIL, 2021d).

Além disso, para que se possa lograr êxito, propõe-se a implementação de uma estrutura de governança responsável por manter o alinhamento das contratações ao planejamento estratégico e às leis orçamentárias da organização pública. Essa estrutura, por sua vez, seria a responsável por implementar “processos e estruturas, inclusive de gestão de riscos e controles internos, para avaliar, direcionar e monitorar os processos licitatórios e os respectivos contratos” (BRASIL, 2021d).

De acordo com a Portaria SEGES/ME nº 8.678, de 19 de julho de 2021, os principais instrumentos de governança nas contratações públicas são o Plano Diretor de Logística Sustentável, o Plano de Contratações Anual, Política de Gestão de Estoques, Política de Compras Compartilhadas, Gestão por Competências, Política de Interação com o Mercado, Gestão de Riscos e Controle Preventivo, Diretrizes para a Gestão de Contratos e Definição de Estrutura da Área de Contratações Públicas (BRASIL, 2021f).

Salienta-se que a estrutura de governança nas compras públicas, nos termos das normativas vigentes, deve operar utilizando-se das seguintes diretrizes:

- I - promoção do desenvolvimento nacional sustentável, em consonância com a Estratégia Federal de Desenvolvimento e com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável;
- II - promoção do tratamento diferenciado e simplificado à microempresa e à empresa de pequeno porte;
- III - promoção de ambiente comercial íntegro e confiável;
- IV - alinhamento das contratações públicas aos planejamentos estratégicos dos órgãos e entidades, bem como às leis orçamentárias;
- V - fomento à competitividade nos certames, diminuindo a barreira de entrada a fornecedores em potencial;
- VI - aprimoramento da interação com o mercado fornecedor, como forma de se promover a inovação e de se prospectarem soluções que maximizem a efetividade da contratação;
- VII - desburocratização, incentivo à participação social, uso de linguagem simples e de tecnologia, bem como as demais diretrizes do Governo Digital, dispostas no art. 3º da Lei nº 14.129, de 29 de março de 2021;
- VIII - transparência processual;
- IX - padronização e centralização de procedimentos, sempre que pertinente (BRASIL, 2021f).

Para atendê-los, um SGC no planejamento da compra pública deverá operar, conforme destacado na norma ISO 30401/2018, no âmbito do **desenvolvimento do conhecimento**, adquirindo e criando conhecimento, aplicando e mantendo o conhecimento atual e restringindo a utilização de conhecimento desatualizado ou inválido; de **transmissão e transformação do conhecimento**, fomentando a interação humana, a representação, combinação, internalização e aprendizagem; e de manter **ativos** os principais componentes da GC, quais sejam: o capital humano, processos, tecnologia e infraestrutura, governança e a cultura de GC.

5.2 PLANEJAMENTO DE COMPRAS PÚBLICAS

Em se tratando de planejamento de compras públicas, destaca-se que as regras já se encontram dispostas na legislação. Assim, torna-se fundamental mapear o processo de compras e adequá-lo à estrutura organizacional do órgão. A Nova Lei de Licitações (Lei nº 14.133/2021 ou NLL) enfatiza a necessidade de segregar as funções de modo a evitar que um processo de compras seja desenvolvido de maneira equivocada, reduzindo também as possibilidades de corrupção na Administração Pública. Por conta disso, considerando os diversos setores existentes (ou a necessidade de sua implementação), diferentes pontos de vista, incluindo-se o do mercado, sobre como conduzir o planejamento da compra pública necessitam ser ouvidos, debatidos e escritos de modo a facilitar o desenvolvimento de competências críticas sobre o planejamento das compras e a criação de novos conhecimentos.

A partir dos diferentes contextos que uma organização poderá estar exposta, Kurtz e Snowden (2003) propuseram uma categorização em quatro contextos: contexto simples, contexto complicado, contexto complexo e contexto caótico.

Considerando esses diferentes contextos, pode-se formular diferentes cenários em que uma compra pública pode ser efetuada, segundo o seu nível de complexidade: compras simples, compras complicadas, compras complexas e compras excepcionais.

Em um cenário simples de compras, podem ser consideradas aquelas que são realizadas de maneira corriqueira, ou seja, que possuem uma relação de causa e efeito previsível e repetível. Elas se encontram dentro daquilo que é conhecido, do que é real. Deste modo, elas poderão ser estruturadas em termos de procedimentos coordenados em que as decisões sejam sentidas, categorizadas e respondidas. Como medida de intervenção e de melhorias, defende-se o desenvolvimento de ciclos de revisão e de medidas claras, como as melhores práticas (SOUZA; SANTOS, 2020).

Em um cenário complicado de compras, são abrangidas as compras que são conhecidas, mas que não são corriqueiras, encontrando-se no domínio do provável, como é caso das compras projetizadas de capital, que exigem não só a compra, mas também o gerenciamento de sua execução. Em outras palavras, elas possuem uma relação de causa e efeito separados no tempo e no espaço, mas repetíveis e analisáveis. Encontram-se estruturadas dentro de processos cooperados em que as decisões são sentidas, analisadas e respondidas. Como medida de intervenção e de melhorias, defende-se a realização de abordagens analíticas, como a análise

de cenários e o pensamento sistêmico, desenvolvendo, com isso, boas práticas (SOUZA; SANTOS, 2020).

Em um cenário complexo residem as compras que se encontram dentro do limite do imprevisível e são adotadas em caráter emergencial, provocadas pela ocorrência de um evento imprevisível, como é o caso dos eventos climáticos ocorridos nos últimos anos, que exigem uma resposta rápida da Administração Pública, curto-circuitando todo o processo de compra, tradicionalmente mapeado. Possuem causa e efeito coerentes em retrospectiva, mas repetíveis acidentalmente. Encontram-se estruturadas dentro de princípios colaborativos em que as decisões são sondadas, sentidas e respondidas. Neste cenário, os princípios que regem a compra pública deverão ser fortemente analisados, tendo as medidas de intervenção ações múltiplas, distintas e pequenas, para criar opções, “como gerenciamento pelas diretrizes, filtros de perspectivas e sistemas complexos adaptativos, que permitam identificar práticas emergentes” (SOUZA; SANTOS, 2020).

No cenário caótico, destacam-se as compras excepcionais. Elas se encontram inseridas em um ambiente de incerteza, caótico, e não possuem nenhuma relação de causa e efeito, como foi o caso do advento da COVID-19. As decisões são agidas, sentidas e respondidas, encontrando-se estruturadas em conceitos coproduzidos entre as equipes que, juntas, desenvolvem ações simples, focadas em conceitos, que irão gerar novas práticas (SOUZA; SANTOS, 2020).

O quadro 7 apresenta, de forma sintética, esta classificação das compras públicas:

Quadro 7 – Classificação das compras públicas com base no contexto.

Contexto	Tipo de compra	Estruturação	Intervenção
Simple	Compras simples	Procedimentos	Melhores práticas
Complicado	Compras complicadas	Processos	Boas práticas
Complexo	Compras complexas	Princípios	Práticas emergentes
Caótico	Compras excepcionais	Conceitos	Novas práticas

Fonte: Do autor (2022).

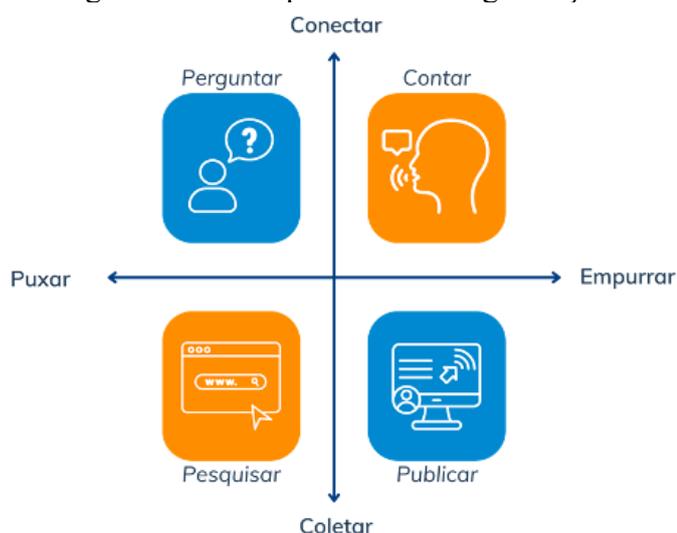
Face o exposto, a seção a seguir apresenta o artefato de um SGC que poderá auxiliar no desenvolvimento do planejamento da compra pública.

5.3 ARTEFATO DE SISTEMA DE GESTÃO DO CONHECIMENTO NO PLANEJAMENTO DA COMPRA PÚBLICA

Conforme apontado anteriormente, o artefato de um SGC no planejamento da compra pública não deve ser estático e deve poder ser estruturado de diferentes maneiras, considerando, principalmente, o contexto no qual a organização pública se encontra inserida.

Inicialmente, cumpre reforçar que um SGC aplicado à esfera pública poderá auxiliar no enfrentamento de novos “desafios, implementar práticas inovadoras de gestão e melhorar a qualidade dos processos, produtos e serviços em benefício do cidadão-usuário e da sociedade em geral (BATISTA, 2012). Nesse cenário, o desenvolvimento de uma cultura de compartilhamento do conhecimento não é suficiente. Eles devem estar envoltos em uma cultura organizacional na qual o compartilhamento de conhecimento esteja alinhado com a busca e o reuso do conhecimento, estando a oferta de conhecimento balanceada com a sua demanda (BARNES; MILTON, 2015). Ainda, para que seja eficiente, a presente estratégia de planejamento deve abarcar todo o escopo da GC, conforme disposto na figura 15:

Figura 15 – Escopo da GC na organização.



Fonte: Barnes; Milton (2015, tradução própria).

De acordo com essa configuração, denominada de *Boston Square*, o escopo da GC encontra-se estruturado em duas dimensões: conectar e coletar; e puxar e empurrar. Cada quadrante é representado pelos quatro polos, os quais são extremamente importantes para o fortalecimento da estratégia de GC (BARNES; MILTON, 2015).

De acordo com Barnes e Milton (2015), o quadrante “Perguntar” deve compreender os sistemas, processos e comportamentos que dão o suporte necessário para que as pessoas possam buscar conhecimento de outras pessoas. Em muitos casos, fazer perguntas para outras

peçoas tende a ser uma das maneiras mais efetivas de transferência de conhecimento, embora alguns estudos recentes sugêrem que as ferramentas de busca tendem a ser mais procuradas (BARNES; MILTON, 2015).

O quadrante “Contar” compreende os sistemas, processos e comportamentos que dão suporte para que o indivíduo possa compartilhar seus conhecimentos com outras peçoas. Contar torna-se menos efetivo que perguntar, entretanto, não poderá ser desconsiderado do escopo de GC (BARNES; MILTON, 2015).

O quadrante “Publicar” compreende os sistemas, processos e comportamentos que permitem que as peçoas contribuam com o seu conhecimento, armazenando-o em uma base de conhecimento organizacional (BARNES; MILTON, 2015).

Por fim, o quadrante “Pesquisar” compreende os sistemas, processos e comportamentos que dão suporte às peçoas que buscam por conhecimento em sistemas online (BARNES; MILTON, 2015).

Em outras palavras, observa-se que o escopo de um SGC deve compreender sistemas, processos e comportamentos capazes de facilitar as trocas entre aqueles que possuem o conhecimento e aqueles que dele necessitam. De acordo com a norma ISO 30401:2018, os sistemas de gestão devem ser compostos por elementos que se encontram inter-relacionados ou pertencentes à organização e capazes de definir políticas, objetivos e processos. Os processos, por sua vez, devem ser capazes de transformar entradas em saídas. Os comportamentos, portanto, devem permear atitudes voltadas ao compartilhamento do conhecimento com a sua busca e reutilização.

Em suma, cabe salientar que os requisitos da norma ISO 30.401:2018 e as pesquisas desenvolvidas Barnes e Milton (2015) buscaram destacar os principais aspectos relacionados à GC que devem ser observados para a implementação do SGC. As pesquisas de Kurtz e Snowden (2003), por sua vez, subsidiaram a classificação das compras públicas dentro de determinados contextos, situação essa que permite a utilização de diferentes intervenções. Assim, o artefato proposto buscou unificar as pesquisas ora destacadas, aplicando-as ao modelo de implementação de GC para a administração pública brasileira proposto por Batista (2012).

5.3.1 A implementação de SGC no planejamento da compra pública

Inicialmente, cumpre salientar que o presente artefato compreende um Plano de Implementação de um SGC, composto das seguintes etapas:

- (1) Diagnóstico da utilização de um SGC a ser proposto;
- (2) Planejamento da proposta de um SGC de compra pública;
- (3) Desenvolvimento do projeto piloto da proposta de um SGC de compra pública e;
- (4) Proposta de implementação de um SGC de compra pública.

Por meio deste plano, a organização deverá realizar uma autoavaliação, buscando identificar o seu nível de maturidade em GC no planejamento da compra pública; desenvolver um business case, ou melhor, uma razão convincente ou análise de impacto significativo que justifique a importância do SGC a ser implementado; definir a visão, os objetivos e as estratégias do SGC; identificar e priorizar os projetos do SGC a serem implementados nas compras públicas; definir sua estrutura de governança; definir as práticas de GC; sensibilizar os colaboradores da organização; elaborar um plano do SGC a ser implementado; definir um projeto piloto e avaliar o seu resultado, utilizando-se das lições aprendidas; discutir os fatores críticos de sucesso; definir os meios para manter os resultados a serem obtidos com a implementação do SGC; definir as maneiras como se deve lidar com as resistências à mudança; desenvolver um plano de comunicação do SGC a ser implementado; e elaborar uma estratégia de avaliação contínua do SGC (BATISTA, 2012).

5.3.1.1 Diagnóstico da utilização de um SGC a ser proposto

Por intermédio da análise diagnóstica, será possível identificar o grau de utilização de um SGC a ser proposto, na compra pública, buscando-se compreender a lacuna entre os conhecimentos existentes e aqueles que devem ser considerados para atender a NLL.

Além disso, será possível verificar se a organização pública dispõe de condições para implementar e manter os processos de GC, assim como os seus pontos fortes e oportunidades de melhoria. Ainda, para que se possa identificar e analisar as competências iniciais, deve-se compreender quais são os direcionadores estratégicos (visão, missão, objetivos, estratégias e metas), bem como os seus viabilizadores (liderança, tecnologia, pessoas e processos).

Da mesma forma, durante esta etapa, será possível compor e classificar as compras públicas com base no contexto em que elas se encontram (simples, complicado, complexo e caótico), uma vez que as práticas de GC deverão apresentar abordagens diferenciadas.

Como dito anteriormente, os resultados da implementação de um SGC, além de aumentarem a aprendizagem e a inovação na área de compras públicas, permitirão que os objetivos do processo licitatório sejam atendidos. Ainda, para que os objetivos da NLL sejam

atendidos, o SGC na etapa de planejamento da compra pública deverá abarcar as principais etapas da fase preparatória previstas na NLL. Salienta-se, todavia, que o planejamento da compra pública somente será efetivo se a organização pública dispuser de uma estrutura de governança em compras públicas, contendo diretrizes e instrumentos de governança pré-definidos.

Dentre os principais documentos a serem realizados, destaca-se o ETP. Trata-se de um estudo técnico que visa analisar a viabilidade de uma compra pública, considerando o problema ou a necessidade da organização pública e a sua melhor solução. A construção deste documento deve considerar as compras realizadas anteriormente pela organização pública, de modo a identificar as oportunidades de melhoria, além de uma profunda análise do mercado, identificando as melhores soluções. O ETP consiste numa atividade intensiva em conhecimento e deverá ser elaborado de maneira conjunta com outros setores técnicos, bem como com a participação da sociedade de modo que os potenciais fornecedores possam compreender a demanda do setor público e propor alternativas para a solução dos problemas.

Defende-se a criação de um setor composto por especialistas em GC ou contratação de consultoria especializada responsável pela implementação do SGC no planejamento da compra pública. Nesse primeiro momento, no entanto, deverão ser selecionados os principais setores de compras responsáveis por compartilhar seus diferentes pontos de vista sobre o planejamento. Durante as discussões, deve-se avaliar os critérios de liderança; os processos de GC; as pessoas; tecnologia; aprendizagem e inovação; processos de trabalho e seus resultados quanto à qualidade, eficiência, efetividade social, aos princípios constitucionais e da licitação; à contribuição e ao desenvolvimento; as práticas de GC e seus resultados (BATISTA, 2012).

Após a avaliação dos critérios acima expostos, também entendidos como avaliação de maturidade em GC, deve-se desenvolver uma matriz de pontos fortes e oportunidades de melhoria do SGC implementado. A partir das oportunidades de melhoria, poderão ser identificadas as competências que precisarão ser atendidas para o desenvolvimento de uma compra pública eficiente e eficaz. Como referência de construção da avaliação da maturidade em GC, recomenda-se o trabalho desenvolvido pela *Asian Productivity Organization (APO)*, denominado *Knowledge Management Facilitator's Guide*, de 2020.

Para fins de justificativa sobre a necessidade de implementação de um SGC no planejamento da compra pública, orienta-se a realização de um business case, ou melhor, uma razão convincente ou uma análise de impacto significativo. Pode-se utilizar processos de

compras cujo objeto foi adquirido mais de uma vez no ano, que sofreu questionamentos ou impugnações e/ou teve seu contrato aditivado.

5.3.1.2 Planejamento da proposta de um SGC de compra pública

Após o desenvolvimento da análise diagnóstica, inicia-se o planejamento da proposta de um SGC de compra pública. Um plano de um SGC compreende a definição da estratégia, dos projetos e da sua estrutura de governança.

A definição da estratégia de SGC, bem como sua visão, missão e objetivos inicia-se com a revisão dos objetivos estratégicos da organização. Por meio dessa análise, poderão ser definidas as lacunas existentes no conhecimento estratégico que afetam a condução do planejamento da compra pública e, com isso, formular a visão, a missão e os objetivos do SGC para esta temática, elaborar sua estratégia de implementação, definir os indicadores de resultado e os projetos de GC.

A elaboração de um plano de um SGC no planejamento da compra pública visa evitar a perda de conhecimento e de competências que podem ocorrer devido à rotatividade de colaboradores, aposentadoria, falecimento, dentre outros fatores; compartilhar todas as informações necessárias ao andamento da compra pública, permitindo que diferentes equipes possam conhecer e nivelar suas experiências; possibilitar que o conhecimento possa ser reutilizado com a inovação; compartilhar o conhecimento e as melhores práticas, boas práticas, práticas emergentes e novas práticas nas compras públicas, considerando o contexto da compra pública; e a criação de um repositório de conhecimento em compra pública único entre as equipes envolvidas (BATISTA, 2012).

Para isso, orienta-se a adoção de projetos de GC compostos de práticas isoladas ou combinadas nos níveis individual, em equipe, intraorganizacional e interorganizacional. No nível individual, objetiva-se mapear os conhecimentos existentes, desenvolver competências e capturar conhecimentos, os quais poderão ser realizados por meio de treinamentos, mentoria, reuniões e repositórios de conhecimento. No nível de equipes, foca-se na colaboração e no compartilhamento dos conhecimentos a partir da implementação de comunidades de prática. No nível intraorganizacional, por sua vez, na aprendizagem organizacional e nas atividades de pesquisa e desenvolvimento a partir da realização de *benchmarking* interno e de uma rede de especialistas. No nível interorganizacional, portanto, no desenvolvimento de redes de trabalho

e na gestão da inovação por meio de redes de prática e de *benchmarking* externo (BATISTA, 2012).

Definidos os projetos de GC, os mesmos deverão ser priorizados quanto ao seu grau de importância e impacto; aos resultados que lograram êxito em outras situações; à disponibilidade de captação de recurso externo; e à maior oportunidade de aprendizagem (BATISTA, 2012).

Quanto à estruturação da equipe de GC, orienta-se a criação de um comitê de governança responsável por coordenar as atividades de GC e por dar suporte técnico às equipes responsáveis pela implementação dos projetos; por uma unidade central destinada a desenvolver treinamentos e capacitações em GC, promover os projetos e ações de GC e avaliar a implementação do SGC de compras na organização pública; por equipes destinadas a executar os projetos de GC (BATISTA, 2012).

De acordo com a NLL, a atividade de compras deverá atender ao princípio da segregação de funções. Deste modo, as práticas de GC devem abarcar todos os setores que desenvolvem alguma etapa do processo de compras, possibilitando a existência de uma diversidade de conhecimentos e habilidades.

Outro fator que merece atenção é a adoção de mecanismos de sensibilização quanto à importância da GC na organização. Dito de outra maneira, trata-se da adoção de estratégias voltadas à implementação de uma cultura de GC. Para isso, Batista (2012) recomenda que os colaboradores conheçam a importância e os benefícios da GC; que sejam realizadas reuniões de capacitação, treinamentos, seminários, *workshops* a todos os envolvidos; que sejam definidos os objetivos e práticas de GC; que seja definido um quadro daquilo que é possível executar; que seja elaborada uma visão atraente de GC e diretamente ligada à visão, missão e objetivos estratégicos da organização pública; que sejam planejadas a participação da alta direção nas atividades de GC; que sejam destacados os *cases* de sucesso; que sejam compartilhadas histórias relacionadas aos benefícios trazidos pela GC; e que seja elaborado um plano de comunicação.

5.3.1.3 Desenvolvendo o projeto piloto da proposta de um SGC de compra pública

Finalizada a etapa de planejamento, inicia-se o desenvolvimento de um projeto piloto da proposta de um SGC de compra pública. Recomenda-se que a sua aplicação seja em compras simples, que é o contexto mais conhecido pela organização. Esse projeto, por sua vez, deve ser

avaliado e, com base nas lições aprendidas, estender-se-ia tal projeto aos demais contextos que a compra pública se encontra inserida. Dito de outra maneira, o projeto piloto permite testar o SGC proposto, reduzir os seus riscos e possibilitar que as experiências aprendidas e os seus resultados sejam aplicados e melhorados nos demais projetos (BATISTA, 2012).

Assim, orienta-se a utilização das seguintes etapas do processo de implementação de um projeto piloto (BATISTA, 2012):

- (1) Escolha do projeto;
- (2) Definição de indicadores;
- (3) Estabelecimento do procedimento;
- (4) Instalação do SGC;
- (5) Elaboração do material de comunicação;
- (6) Capacitação da equipe;
- (7) Implementação e monitoramento do projeto piloto; e
- (8) Utilização dos resultados.

A avaliação do projeto piloto consiste num mecanismo de aprendizagem organizacional. Trata-se de uma atividade de reflexão sobre a experiência adquirida com a implementação do SGC proposto, identificando requisitos que devem permanecer ou serem adicionados nos demais projetos, assim como retirar aqueles que se tornaram obsoletos.

5.3.1.4 Proposta de implementação do SGC de compra pública

Basicamente, implementar um SGC no planejamento da compra pública consiste em dar uma amplitude maior ao projeto piloto, ou seja, em desenvolver estratégias do SGC proposto que permitam o gerenciamento da compra pública em seus variados contextos. Assim, deve-se discutir os fatores críticos de sucesso (FCS), definir os meios para se manter os resultados obtidos com a implementação do SGC e as resistências à sua implementação; desenvolver um plano de comunicação; e elaborar uma estratégia de avaliação contínua do SGC implementado (BATISTA, 2012).

Como dito anteriormente, a compra pública se apresenta em diferentes contextos. Deste modo, planejar a compra pública de maneira efetiva demanda análise desses diferentes contextos e da ação de práticas diferenciadas. Deste modo, o apoio da alta administração torna-se fundamental nesse processo, pois permitirá a alocação de recursos necessários para o desenvolvimento das atividades.

A medição de sua eficiência precisa ser realizada de maneira contínua, de modo que sejam identificadas as lacunas de conhecimento existentes que se apresentaram após a mudança de alguma normativa, por exemplo.

Os ganhos de eficiência, por sua vez, merecem ser reconhecidos e recompensados para que os resultados se mantenham. Considerando que as pessoas reagem a incentivos, cada organização deverá verificar quais seriam os tipos mais adequados de reconhecimento e recompensa: material ou psicológico; informal ou formal (BATISTA, 2012).

Ademais, ressalta-se a existência de diferentes tipos de resistência das pessoas à implementação de um SGC na compra pública. Tal fato, por sua vez, denota a adoção de diferentes estratégias que poderão reduzir essas barreiras, como a necessidade de informar aos que desconhecem a GC sobre a sua potencialidade; capacitar em GC aqueles que ainda não se sentem capazes de executar; convencer aqueles que não querem utilizar o SGC implementado; e estabelecer uma relação de confiança entre aqueles que desconfiam do SGC implementado. Para isso, a comunicação efetiva é essencial (BATISTA, 2012).

Em se tratando de estratégias de avaliação do desempenho de um SGC, analisa-se, por meio de indicadores, se os objetivos e metas do SGC implementado foram atendidos. As diferenças encontradas, por sua vez, merecem ser avaliadas e suas melhorias implementadas nos demais projetos. Essas análises, por sua vez, merecem estar alinhadas aos objetivos da licitação cujos resultados podem ser verificados à medida que as compras vão sendo realizadas.

Face as considerações apresentadas, o modelo de SGC de compra pública, proposto nesta dissertação tem a seguinte configuração, conforme figura 16.

Na prática, uma estratégia de avaliação do desempenho de um SGC exige que os objetivos e metas da avaliação sejam bem estabelecidos. Uma vez definidos, é necessário desenvolver indicadores que medirão o desempenho do sistema de acordo com esses objetivos e metas. Estes indicadores devem ser ajustados de acordo com as mudanças no ambiente e nas necessidades da organização, para garantir que os resultados da avaliação sejam consistentes e precisos. Além disso, as estratégias de avaliação do desempenho de um SGC, também, devem incluir a realização de pesquisas de mercado para analisar as tendências de compras públicas, bem como o monitoramento do ambiente de negócio.

Figura 16 – Modelo do SGC proposto para a compra pública.



Fonte: Do autor (2023).

Conforme salientado anteriormente, um SGC de compra pública, conforme modelo proposto nesta dissertação de mestrado, não é estático e poderá evoluir de diferentes maneiras, considerando, principalmente, o contexto no qual a organização pública se encontra inserida, sempre buscando melhorar a qualidade e o custo dos contratos de compra, fornecendo informações sobre as práticas (melhores, boas, emergentes e novas) e as melhores soluções possíveis, totalmente alinhada com este contexto.

6 CONCLUSÃO

O advento da nova lei de licitações brasileira trouxe destaque à necessidade do planejamento da compra pública de modo que os objetivos da licitação fossem atendidos. Por meio dela, as organizações públicas deverão refinar seus processos de compras e cumprir com determinados princípios, como a segregação das funções, promover uma estrutura de gestão por competências e desenvolver toda uma estrutura de governança nessa área.

Observa-se a existência de diferentes agentes atuando em momentos distintos do processo de compras públicas, os quais possuem diferentes perspectivas do processo de aquisição, conforme foi observado no estudo de caso realizado no CBMSC. Considerando que a compra pública pode ser abordada com um processo baseado em conhecimento, tal conhecimento precisa ser gerenciado. Daí a necessidade de implementação de um SGC no planejamento das compras públicas.

Esta dissertação buscou formular um método simplificado para a implementação de um SGC no planejamento das compras públicas brasileiras. Deste modo, inicialmente, realizou-se uma análise na literatura dos SGC aplicados às compras públicas, bem como da etapa de planejamento das compras públicas à luz da NLL (objetivos específicos “a” e “b”). Os resultados foram apresentados no capítulo 2 desta pesquisa.

Para atender o objetivo específico “c”, foi realizado um estudo de caso no CBMSC, dada sua representatividade e facilidade de acesso ao processo de compras públicas, foi realizado, também, o mapeamento do processo de compras no referido estudo de caso, assim como foram identificadas as atividades intensivas em conhecimento e os requisitos da norma ISO 30401:2018 que são considerados relevantes para as compras públicas (objetivo específico “d”). Finalmente, para responder ao objetivo específico “e”, foi formulada um método simplificado do conhecimento nas compras públicas utilizando-se da abordagem científica da DSR. Trata-se de um método simplificado e dinâmico, possibilitando o gerenciamento do conhecimento nos diferentes contextos que uma compra pública se encontra inserida.

Observou-se que a implementação completa de um SGC no processo de compra pública ainda é uma tarefa bastante desafiadora, uma vez que a GC em organizações públicas é bastante incipiente. Entretanto, tornou-se evidente que, de um lado, um SGC é um instrumento de criação de valor público e de otimização de processos, desenvolvendo mais celeridade aos atos e que tem muito a contribuir com a compra pública, principalmente na etapa de

planejamento e, por outro lado, tendo em vista as necessidades de remodelamento das compras públicas, a implementação de um SGC torna-se peça fundamental.

A norma ISO 30.401:2018 apresenta os requisitos que as organizações públicas precisam considerar na implementação de um SGC, a fim de melhorar a qualidade e o custo dos contratos de compra, aprimorar as práticas de compra e aumentar a eficiência dos processos de compras públicas. Esta norma aborda tópicos como GC, compartilhamento de conhecimento, aquisição de conhecimento, aquisição de produtos e serviços e as práticas (melhores, boas, emergentes e novas) para garantir que os objetivos sejam atingidos.

Portanto, a proposta de um método de um SGC para o planejamento das compras públicas é o início de uma etapa a ser desenvolvida para otimizar as compras públicas, aumentando o nível de eficiência e qualidade dos produtos e serviços adquiridos. De fato, um SGC envolve o compartilhamento e a aquisição de informações, que são obtidas por meio de fontes internas e externas, como treinamento, análise de mercado e pesquisa. O SGC, também, permite que as organizações públicas aproveitem as informações para tomar decisões mais efetivas no processo de compra dos produtos e serviços a serem adquiridos.

Como conclusão final desta dissertação, pode-se afirmar que um SGC é essencial para o sucesso das compras públicas, pois ele assegura que todos os envolvidos tenham acesso às informações necessárias para realizar decisões informadas. Ele, também, reduz o risco de erros, pois as informações são atualizadas constantemente, o que permite que as organizações públicas se mantenham informadas e preparadas para quaisquer mudanças que possam ocorrer no mercado. Além disso, um SGC aumenta a velocidade de decisão das organizações públicas, pois oferece informações detalhadas sobre os produtos e serviços disponíveis no mercado, permitindo que elas façam melhores escolhas.

Como recomendação para trabalhos futuros, sugere-se os seguintes temas:

- (1) Desenvolvimento de pesquisas focadas na ampliação do SGC concebido, para as demais etapas do processo de compras públicas (seleção do fornecedor e gestão contratual);
- (2) Desenvolvimento de pesquisas, visando a informatização do sistema concebido, eventualmente via um aplicativo (APP);
- (3) Desenvolvimento de pesquisas para melhorar o processo de compras de uma empresa privada, visando implementar um SGC no processo;
- (4) Desenvolvimento de pesquisas sobre SGC, como um ambiente colaborativo que ajuda a melhorar a comunicação entre os departamentos de uma organização, pública ou privada, o que poderia ajudar na gestão do processo de compra, permitindo que os usuários

compartilhem as práticas (melhores, boas, emergentes e novas) e informações sobre os fornecedores, aumentando assim a eficiência e minimizando os possíveis erros no processo de compras;

(5) Desenvolvimento de pesquisas que evidencie como um SGC, como uma ferramenta de apoio no processo de compras, pode apoiar na recuperação e compartilhamento de informações sobre a organização, seus processos e seus produtos;

(6) Desenvolvimento de pesquisas que permitam evidenciar como os usuários de um SGC procuram, compartilham e atualizam as informações, que eles utilizam na tomada de decisões.

(7) Desenvolvimento de pesquisas que evidencie a melhoria da gestão do conhecimento e das compras públicas a partir da inclusão da inteligência artificial.

REFERÊNCIAS

- ALVES, A. P. G. A evolução histórica das licitações e o atual processo de compras públicas em situação de emergência no Brasil. **REGEN Revista de Gestão, Economia e Negócios**, [S. l.], v. 1, n. 8, p. 40–60, 2020.
- ALVEZ, J. K. et al. **A norma ISO 30401:2018 para gestão do conhecimento** [recurso eletrônico]: fundamentos e requisitos. 1. ed. Florianópolis: Pandion Acadêmica, 2021.
- ARAÚJO, M. J. C. de. **A Gestão do Conhecimento no Tribunal de Contas da União: O compartilhamento externo do conhecimento como instrumento de alcance de sua missão**. 2009. Dissertação (Mestrado Profissional em Gestão Pública para o desenvolvimento do Nordeste – Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2009).
- ARAÚJO, S. B. de **Evolução da administração pública no Brasil focando o princípio da eficiência**. 2014. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Direito) – Universidade Estadual da Paraíba, Campina Grande, 2014.
- ARROWSMITH, S. Public procurement: basic concepts and the coverage of procurement rules. In.: ARROWSMITH, S (ed.). **Public procurement regulation: an introduction**. Nottingham: [s. n.], 2011.
- BARNES, S.; MILTON, N. **Designing a successful KM strategy: a guide for the knowledge management professional**. New Jersey: Information Today, 2015.
- BATISTA, F. F. **Modelo de gestão do conhecimento para a administração pública brasileira: como implementar a gestão do conhecimento para produzir resultados em benefício do cidadão**. Brasília: IPEA, 2012.
- BEDFORD, D. A. D. Embedding knowledge management in public sector procurement - redesigning for the knowledge economy. **Proceedings of the European Conference on Knowledge Management, ECKM**, [S. l.], v. 1, n. 1, p. 25–34, 2013.
- BLEDA, M.; CHICOT, J. The role of public procurement in the formation of markets for innovation. **Journal of Business Research**, [S. l.], v. 107, n. October 2018, p. 186–196, 2020.
- BRASIL. Advocacia Geral da União. Consultoria-Geral da União. **Guia Nacional de Contratações Sustentáveis**. 4. ed. Brasília: (AGU), 2021a.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 12 jun. 2022.
- BRASIL. **Decreto 10.947, de 25 de janeiro de 2022**. Regulamenta o inciso VII do caput do art. 12 da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, para dispor sobre o plano de contratações anual e instituir o Sistema de Planejamento e Gerenciamento de Contratações no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. 2022a. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2022/Decreto/D10947.htm#art1. Acesso em: 15 jun. 2022.

BRASIL. Decreto 11.337, de 18 de julho de 2022. Altera o Decreto nº 10.947, de 25 de janeiro de 2022, para tornar dispensável aos Comandos da Marinha, do Exército e da Aeronáutica o cumprimento da regulamentação do inciso VII do caput do art. 12 da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. 2022b. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2022/Decreto/D11137.htm#art1. Acesso em: 7 ago. 2022.

BRASIL. Decreto nº 10.818, de 27 de setembro de 2021. Regulamenta o disposto no art. 20 da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, para estabelecer o enquadramento dos bens de consumo adquiridos para suprir as demandas das estruturas da administração pública federal nas categorias de qualidade comum e de luxo. 2021b. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/Decreto/D10818.htm. Acesso em: 7 ago. 2022.

BRASIL. Do eletrônico ao digital.: linha do tempo: governo eletrônico. 2020a. Disponível em: <https://www.gov.br/governodigital/pt-br/estrategia-de-governanca-digital/do-eletronico-ao-digital>.

BRASIL. Instrução Normativa nº 5, de 25 de maio de 2017. Dispõe sobre as regras e diretrizes do procedimento de contratação de serviços sob o regime de execução indireta no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional. 2020b. Disponível em: <https://www.gov.br/compras/pt-br/aceso-a-informacao/legislacao/instrucoes-normativas/instrucao-normativa-no-5-de-26-de-maio-de-2017-atualizada>. Acesso em: 25 jun. 2022.

BRASIL. Instrução Normativa nº 65, de 7 de julho de 2021. Dispõe sobre o procedimento administrativo para a realização de pesquisa de preços para aquisição de bens e contratação de serviços em geral, no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. 2021c. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/instrucao-normativa-seges-me-n-65-de-7-de-julho-de-2021-330673635>. Acesso em: 15 jun. 2022.

BRASIL. Instrução Normativa SEGES nº 58, de 8 de agosto de 2022. Dispõe sobre a elaboração dos Estudos Técnicos Preliminares - ETP, para a aquisição de bens e a contratação de serviços e obras, no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, e sobre o Sistema ETP digital. 2022c. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/instrucao-normativa-seges-n-58-de-8-de-agosto-de-2022-421221597>. Acesso em: 7 nov. 2022.

BRASIL. Lei 14.133, de 1º de abril de 2021. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. 2021d. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm. Acesso em: 15 jun. 2022.

BRASIL. Lei Complementar nº 182, de 1º de junho de 2021. Institui o marco legal das startups e do empreendedorismo inovador; e altera a Lei nº 6.404, de 15 de dezembro de 1976, e a Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006. 2021e. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp182.htm#art19. Acesso em: 18 out. 2022.

BRASIL. **Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993**. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. 1993. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm. Acesso em: 7 jun. 2022g.

BRASIL. **Portaria SEGES/ME nº 8.678, de 19 de julho de 2021**. Dispõe sobre a governança das contratações públicas no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional. 2021f. Disponível em: <https://www.gov.br/compras/pt-br/aceso-a-informacao/legislacao/portarias/portaria-seges-me-no-8-678-de-19-de-julho-de-2021>. Acesso em: 11 jul. 2022.

BRAUN, V.; CLARKE, V. Thematic analysis. APA handbook of research methods in psychology: Research designs: Quantitative, qualitative, neuropsychological, and biological., **American Psychological Association**, [S. l.], v. 2, p. 57–71, 2012.

CAMELO, B.; NÓBREGA, M.; TORRES, R. C. L. DE. **Análise econômica das licitações e contratos: de acordo com a lei nº 14.133/2021**. Belo Horizonte: Fórum, 2022.

CRESWELL, J. W. **Projeto de pesquisa: métodos qualitativo, quantitativo e misto**. 3. ed. Porto Alegre: Artmed, 2010.

DIEZ, M.; ÁLVAREZ, J. I.; DE LA PUENTE, J. G.; GONZÁLEZ, R. B. Long Range Navigation for UAVs. In: Robot Operating System (ROS). Springer Berlin Heidelberg, 2014. p. 101-111. DOI: 10.1007/978-3-642-54897-0_6.

DRESCH, A.; LACERDA, D. P.; ANTUNES JÚNIOR, J. A. V. **Design Science Research: método de pesquisa para avanço da ciência e tecnologia**. Porto Alegre: Bookman, 2015.

ENACHI, M. The knowledge - as production factor. **Studies and Scientific Researches. Economics Edition**, [S. l.], n. 14, p. 39–43, 2009.

FELICIDADE, C. P. et al. **Tópicos em Gestão do Conhecimento para Iniciantes**, Florianópolis: [s.n.], 2021.

GONZALEZ, R. V. D.; MARTINS, M. F. O Processo de Gestão do Conhecimento: uma pesquisa teórico-conceitual. **Gestão & Produção**, [S.l.], v. 24, n. 2, p. 248–265, 2017.

ISO. **ISO 30401:2018: Knowledge Management Systems, Requirements**. 61010-1 © Iec:2001. [S.l.]: ISSO, 2018.

KARIYADO, Mônica Yukie. **Proposta e Aplicação de uma sistemática baseada na Gestão do Conhecimento para a melhoria do Processo de Compras Públicas**, 2016. Dissertação (Mestrado Profissional em Gestão de Organizações e Sistemas Públicos) – Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, 2016

KHALIULLINA, G. I. et al. ABC-XYZ analysis as a key tool for optimizing public procurement planning. **International Journal on Emerging Technologies**, [S.l.], v. 10, n. 2, p. 8–12, 2019.

KURTZ, C. F.; SNOWDEN, D. J. The new dynamics of strategy: Sense-making in a complex and complicated world. **IBM Systems Journal**, [S.l.], v. 42, n. 3, p. 462–483, 2003.

LINDSKOG, Helena; MERCIER-LAURENT, Eunika. Knowledge Management Applied to Electronic Public Procurement. In: IFIP WG 8.4, 8.9, TC 5 International Cross-Domain Conference, CD-ARES 2014, and IFIP WG 8.4, TC 5 International Conference, EGOV 2014, Munich, Germany, September 1-4, 2014. **Proceedings**. Cham: Springer, 2014a. p. 95-111. (IFIP Advances in Information and Communication Technology, v. 429).

LINDSKOG, Helena; MERCIER-LAURENT, Eunika. Knowledge management applied to electronic public procurement. In: MERCIER-LAURENT, Eunika; BOULANGER, Danielle (Orgs.). **Artificial Intelligence for Knowledge Management: First IFIP WG 12.6 International Workshop, AI4KM 2012, Held in Conjunction with ECAI 2012, Montpellier, France, August 28, 2012, Revised Selected Papers**. Berlin: Springer, 2014b. p. 109-120.

MARINHO, R. DE C. P. **A implementação de procedimentos de controle como estratégia de disseminação do conhecimento e instrumento para atingir eficiência na fiscalização de contratos de serviços terceirizados em uma universidade pública**. Dissertação (Mestrado Profissional em Sistemas de Gestão) - Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2012.

MARODIN, F. A. **Estratégias de gestão de conhecimento e o uso de tecnologia de informação: um estudo de caso**. 2004. Dissertação (Mestrado em Administração) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2004.

MASSARO, Maurizio; DUMAY, John; GARLATTI, Andrea. Public sector knowledge management: a structured literature review. **Journal Of Knowledge Management**, [S.L.], v. 19, n. 3, p. 530-558, 11 maio 2015. Emerald. <http://dx.doi.org/10.1108/jkm-11-2014-0466>.

MIRANDA, H. S. **Nova Lei de Licitações e Contratos**. Brasil, 2021.

MORGAN, G. Paradigms, Metaphors, and Puzzle Solving in Organization Theory. **Administrative Science Quarterly**, [S.l.], v. 25, n. 4, p. 605–622, dez. 1980.

NOVA lei de licitações, governança e gestão de riscos. [S.l.: s. n.], 2021. 1 vídeo (59min49seg). Publicado pelo canal AdHoc. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=w2dT7oRuR6M>. Acesso em: 11 jul. 2022.

PEFFERS, K. et al. A design science research methodology for information systems research. **Journal of Management Information Systems**, [S.l.], v. 24, n. 3, p. 45–77, 2007.

PEPPLE, D.; MAKAMA, C.; OKEKE, J. P. Knowledge management practices: A public sector perspective. **Journal of Business Research**, [S.l.], v. 153, n. aug. p. 509–516, 2022.

REIS, L. E. **Compras públicas inovadoras: o desenvolvimento científico, tecnológico e inovativo como perspectiva do desenvolvimento nacional sustentável: de acordo com a nova lei de licitações e o marco legal das Startups**. Belo Horizonte: Fórum, 2022.

SANTA CATARINA. **Decreto nº 1.328, de 14 de junho de 2021**. Regulamenta a Lei Complementar nº 724, de 2018, que dispõe sobre a Organização Básica do Corpo de Bombeiros Militar do Estado de Santa Catarina (CBMSC) e estabelece outras providências. 2021. Disponível em: <http://server03.pge.sc.gov.br/LegislacaoEstadual/2021/001328-005-0-2021-004.htm>. Acesso em: 12 nov. 2022.

SANTA CATARINA. **Lei complementar nº 724, de 18 de julho de 2018**. Dispõe sobre a organização básica do Corpo de Bombeiros Militar do Estado de Santa Catarina (CBMSC) e estabelece outras providências. 2018. Disponível em: http://leis.alesc.sc.gov.br/html/2018/724_2018_lei_complementar.html. Acesso em: 10 dez. 2022.

SANTA CATARINA. **Lei nº 6.218, de 10 de fevereiro de 1983**. Dispõe sobre o estatuto dos policiais-militares de Santa Catarina, e dá outras providências. 1983. Disponível em: http://leis.alesc.sc.gov.br/html/1983/6218_1983_lei_c.html. Acesso em: 7 dez. 2022.

SANTA CATARINA. Corpo de Bombeiros Militar. **Apresentação**. 2022a. Disponível em: <https://www.cbm.sc.gov.br/index.php/sobre-o-cbm-sc/apresentacao>. Acesso em: 29 out. 2022

SANTA CATARINA. Corpo de Bombeiros Militar. **História**. 2022b. Disponível em: <https://www.cbm.sc.gov.br/index.php/sobre-o-cbm-sc/historia>. Acesso em: 29 out. 2022.

SANTA CATARINA. Corpo de Bombeiros Militar. **Portaria nº 06/CBMSC, de 5 de janeiro de 2022**. Disponível em: <https://documentoscbm-sc.cbm.sc.gov.br/uploads/ea5d142864e39a3c0ed8c45abe6d6646.pdf>. Acesso em: 29 out. 2022.

SANTOS, N. et al. ISO 30401:2018: uma análise crítica do requisito 4.4: sistema de gestão do conhecimento. **Tecnologias para competitividade Industrial**, [S.l.], v. 13, n. 1, p. 107–126, 2020.

SÉRIE Nova Lei de Licitações: um ano para a construção do futuro. [S.l.: s.n.], 2022. 1 vídeo (2h08min39seg). Publicado pelo canal Enap. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=H3OcFH3bWmU&t=5934s>. Acesso em 29 out. 2022

SHEKAR, S. **Designing knowledge management system: a practical guide for implementing ISO 30401 KMS standard**. [S.l.]: Penman Books, 2021.

SOUZA, E. de; SANTOS, N. dos. Modelagem do processo de criação do conhecimento em um contexto organizacional caracterizado como Ba. **Ci.Inf.**, Brasília, DF, v.49 n.1, p.106-124, jan./abr. 2020.

THEORY of knowledge guide. 2020 Disponível em: <https://toktopics.files.wordpress.com/2020/02/tok-guide-from-2020.pdf>. Acesso em 25 nov. 2022.

THORSTENSEN, V.; GIESTEIRA, L. F. (coord.) **Caderno Brasil na OCDE: compras públicas. relatório institucional**. Brasília: IPEA, 2021.

TOTVS. **Onboarding**: o que é, como funciona e como implementar? Disponível em: <https://www.totvs.com/blog/negocios/onboarding/>. Acesso em: 11 dez. 2022.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA. Programa de Pós-Graduação em Engenharia e Gestão do Conhecimento. **Linhas de pesquisa**. Disponível em: <https://ppgegc.paginas.ufsc.br/linhas-de-pesquisa/>. Acesso em: 2 jan. 2023.

VIAL, G. Understanding digital transformation: A review and a research agenda. **Journal of Strategic Information Systems**, [S.l.], v. 28, n. 2, p. 118–144, 1 jun. 2019.

VLOK, D. **An assessment of the knowledge processing environment in an organization: a case study**. 2004. Dissertação (Mestrado em Administração) – Rhodes University, Makhanda 2004.

APÊNDICE A – TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO



Universidade Federal de Santa Catarina

Centro Tecnológico

Departamento de Engenharia e Gestão do Conhecimento

Programa de Pós-Graduação em Engenharia e Gestão do Conhecimento

Termo de Consentimento Livre e Esclarecido

Olá, você está sendo convidado para participar da pesquisa “**O Conhecimento em Compra Pública no Corpo de Bombeiros Militar de Santa Catarina (CBMSC)**”. Ela se encontra vinculada à minha dissertação de mestrado intitulada "Proposta de Implementação de um Sistema de Gestão do Conhecimento no Planejamento da Compra Pública com base nos requisitos da Norma ISO 30.401:2018".

Dado a sua experiência em compras públicas no CBMSC, você foi selecionado intencionalmente, entretanto, sua participação não é obrigatória. A qualquer momento você poderá desistir de participar e retirar seu consentimento.

Sua recusa não trará nenhum prejuízo em sua relação com o pesquisador ou com a Universidade Federal de Santa Catarina.

O objetivo deste estudo está em analisar, através de um estudo de caso no CBMSC, como se encontra estruturado o conhecimento em compras públicas.

A coleta de dados será efetuada por meio de entrevistas semiestruturadas que procurarão captar o entendimento dos entrevistados. Ainda, as informações obtidas durante essa pesquisa serão confidenciais, sendo assegurado o sigilo sobre sua participação. Durante a análise dos dados, tanto os registros sonoros das entrevistas quanto os textos resultantes das transcrições serão arquivados. Apenas o pesquisador envolvido terá acesso aos dados. Qualquer característica, nome ou evento que possibilite a identificação dos participantes será modificado.

Com a sua participação, você estará contribuindo para o desenvolvimento da pesquisa científica neste tema e possibilitando a geração e o compartilhamento de conhecimento na área de compras públicas no Brasil e no mundo.

Você está recebendo duas cópias deste termo onde constam e-mail, telefone e endereço institucional do pesquisador. Com ele, você pode tirar suas dúvidas sobre sua participação, agora ou a qualquer momento.

Murilo Pedro Demarchi

Pesquisador

E-mail: demarchibm@gmail.com

Fone: (48) 9 9603-0617

Declaro que entendi os objetivos, riscos e benefícios de minha participação na pesquisa e concordo em participar.

Nome

Assinatura

_____, ____ / ____ /2022

Local

Data

Caso você concorde em participar da pesquisa, por favor, entregue uma cópia assinada deste termo para um dos pesquisadores.

APÊNDICE B – PROTOCOLO DE ENTREVISTA – *TOP DOWN*



**UNIVERSIDADE FEDERAL
DE SANTA CATARINA**

Universidade Federal de Santa Catarina

Centro Tecnológico

Departamento de Engenharia e Gestão do Conhecimento

Programa de Pós-Graduação em Engenharia e Gestão do Conhecimento

PROTOCOLO DE ENTREVISTA

(Top Down)

1. Posto/Graduação
2. Gênero
3. Idade
4. Formação Acadêmica
5. Nível de Escolaridade
6. Quanto tempo (em anos) você trabalha no CBMSC?
7. Quanto tempo (em anos) você trabalha com compras públicas?
8. Em que etapa do processo de compra pública você trabalha (Planejamento, Seleção do Fornecedor, Gestão Contratual)?
9. Na sua opinião, que tipo de estratégia deveríamos adotar no planejamento da compra pública?
10. O que precisamos ser capazes de fazer, ou seja, quais competências precisaremos ter para entregar essa estratégia?
11. Se tivéssemos esse conhecimento no planejamento da compra pública, que diferença ele faria nas nossas compras?
12. Sobre esse conhecimento, o CBMSC já o possui internamente ou precisaríamos adquiri-lo? Como poderíamos capturá-lo?

13. Você sabe o que é Gestão do Conhecimento?
14. Você conhece ou já ouviu falar em conhecimento crítico, ou seja, aquele conhecimento que, pela sua ausência, inviabiliza o desenvolvimento das atividades?
15. Como se encontra a disseminação do conhecimento em compras públicas nesse momento? Quão difundido ele precisa ser? Como se dá o compartilhamento de conhecimento entre os colaboradores?
16. Você considera que está consolidado na Corporação o conhecimento do planejamento da compra pública? É um conhecimento novo ou se trata de um campo bem estabelecido? Quais desafios precisamos enfrentar?
17. O que faltou dizer? Críticas? Sugestões?

APÊNDICE C – PROTOCOLO DE ENTREVISTA – *BOTTOM UP*



Universidade Federal de Santa Catarina

Centro Tecnológico

Departamento de Engenharia e Gestão do Conhecimento

Programa de Pós-Graduação em Engenharia e Gestão do Conhecimento

PROTOCOLO DE ENTREVISTA

(Bottom up)

1. Posto/Graduação
2. Gênero
3. Idade
4. Formação Acadêmica
5. Nível de Escolaridade
6. Quanto tempo (em anos) você trabalha no CBMSC?
7. Quanto tempo (em anos) você trabalha com compras públicas?
8. Em que etapa do processo de compra pública você trabalha (Planejamento, Seleção do Fornecedor, Gestão Contratual)?
9. Que tipo de conhecimento crucial em compras públicas você gostaria de ter que pudesse ajudá-lo a desenvolver um trabalho melhor?
10. Por que esse conhecimento ainda não está sendo gerenciado?
11. O que está impedindo que o conhecimento flua das pessoas que o possuem para as pessoas que precisam dele?
12. Quais seriam as atitudes mais importantes que devemos adotar para desbloquear ou facilitar o fluxo de conhecimento?

13. Você conhece ou já ouviu falar em Gestão do Conhecimento?
14. Você conhece ou já ouviu falar em conhecimento crítico, ou seja, aquele conhecimento que, pela sua ausência, inviabiliza o desenvolvimento das atividades?
15. De que maneira se dá o compartilhamento de conhecimento entre os colaboradores?
16. De que maneira podemos capturar os conhecimentos críticos no CBMSC?
17. O que faltou dizer? Críticas? Sugestões?