

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO
Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho

Paula Cerqueira Rezende

GOVERNANÇA, GESTÃO E MODELAGEM: UM ESTUDO SOBRE O
ALMOXARIFADO VIRTUAL E O ALMOXARIFADO VIRTUAL DE MINAS GERAIS

Belo Horizonte

2023

Paula Cerqueira Rezende

GOVERNANÇA, GESTÃO E MODELAGEM: UM ESTUDO SOBRE O
ALMOXARIFADO VIRTUAL E O ALMOXARIFADO VIRTUAL DE MINAS GERAIS

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado na modalidade de monografia ao Curso de Graduação em Administração Pública da Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho da Fundação João Pinheiro, como requisito parcial para obtenção do título de bacharel em Administração Pública.

Orientadora: Camila Barbosa Neves

Belo Horizonte
2023

R467g Rezende, Paula Cerqueira.
Governança, gestão e modelagem : um estudo sobre o almoxarifado virtual e o almoxarifado virtual de Minas Gerais / Paula Cerqueira Rezende. – Belo Horizonte, 2023.
[10], 117 f. : il.

Trabalho de conclusão de Curso (Bacharel em Administração Pública) - Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, Fundação João Pinheiro, 2023.

Orientadora: Camila Barbosa Neves

Bibliografia: f. 101-109

1. Administração de material - Almoxarifado. 2. Compra (serviço público) - Controle de estoque - Sistemas Operacionais (Computadores). I. Neves, Camila Barbosa. II. Título.

CDU 658.7: 681.3.06

Paula Cerqueira Rezende

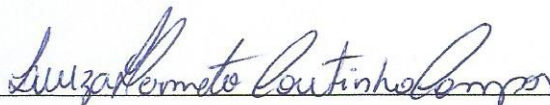
GOVERNANÇA, GESTÃO E MODELAGEM: UM ESTUDO SOBRE O
ALMOXARIFADO VIRTUAL E O ALMOXARIFADO VIRTUAL DE MINAS
GERAIS

Trabalho de Conclusão de Curso
apresentado ao Curso de Graduação
em Administração Pública da Escola de
Governos Professor Paulo Neves de
Carvalho, da Fundação João Pinheiro,
como requisito parcial para a obtenção
do título de bacharel em Administração
Pública.

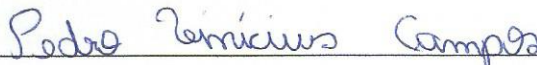
Aprovada na Banca Examinadora



Prof Camila Barbosa Neves (Orientadora) – Fundação João Pinheiro



Prof Luiza Hermeto Coutinho Campos (Avaliadora) – Fundação João Pinheiro



Prof Pedro Vinicius Campos (Avaliador) – Fundação João Pinheiro

Belo Horizonte, 27 de novembro de 2023

AGRADECIMENTOS

Um dito popular nos enuncia que quem caminha sozinho chega mais rápido, mas quem caminha acompanhado chega mais longe. E clichês são clichês porque são reais. Nesse sentido, não posso deixar de agradecer a todos que, ao caminharem comigo, me permitiram chegar até aqui.

À minha família, pelo inesgotável amor por mim, pelo inestimável apoio ao longo de todo o processo que me trouxe até aqui, e pela inabalável confiança no meu potencial e nas possibilidades que o futuro me reserva.

Aos mestres da Fundação João Pinheiro, por toda a disposição, empenho e disponibilidade ao longo dos quatro anos da graduação em entregar sempre os seus melhores, em prol da formação responsável, íntegra e ética de futuros administradores da *res publica*. Dentre eles, um agradecimento especial à Professora Virgínia, pelo seu inestimável apoio, solicitude a contribuição para com esta pesquisa: sua disponibilidade e engajamento foram fatores fundamentais para a materialização desse estudo.

À minha cara orientadora Camila, por todo o comprometimento, zelo, atenção e paciência, mesmo em um cenário de múltiplas atribuições e responsabilidades. A cada encontro fomos alinhando nossos direcionamentos, refinando ideias, construindo caminhos e materializando objetivos. Agradeço imensamente ter vivenciado a oportunidade de ter aprendido tanto com a sua orientação.

Aos profissionais da Seplag e da equipe do AVMG, por todo o aprendizado e relacionamento ao longo desse ano de estágio, que me proporcionaram conhecer o Almoarifado Virtual, me desenvolver profissionalmente e encontrar grandes referências para o futuro em Minas Gerais. Marcos, João, Otto, Bárbara, Dayana, William, Vinicius e Jéssica, foi um enorme prazer trabalhar com vocês.

À todos que participaram da coleta de dados, pelo tempo, disponibilidade e interesse de cada um. Esse trabalho foi possível graças a vocês.

Aos meus queridos amigos, por cada momento juntos - de diversão, de desespero compartilhado ou até mesmo pelos dias em que nada emocionante aconteceu, mas que sempre estivemos ali uns pelos outros. Àquelas amizades construídas no âmbito da graduação: vocês foram meu porto seguro em momentos em que era impossível explicar para quaisquer outras pessoas o que estávamos vivendo. Por todo carinho, compreensão, afeto, apoio, e por termos chegado aqui juntos: muito obrigada.

RESUMO

O presente trabalho investigou as experiências de concepção e implementação do Almoxarifado Virtual em dois contextos distintos: o Distrito Federal e Minas Gerais, analisando o envolvimento das altas governanças em ambos os projetos e como isso influenciou a operacionalização dos mesmos. Para compreender e evidenciar os impactos da presença na agenda governamental, do uso de ferramentas de gestão de projetos e da minuciosidade na modelagem na implementação dos projetos analisados, foi feita uma revisão da bibliografia sobre o tema, a partir das contribuições sobre governança e eficiência no setor público. No tocante à cadeia logística, foi feita uma apresentação das dimensões da administração de materiais - compras, estoques e almoxarifados, e são apontadas as principais premissas presentes nas práticas atuais de gestão dessas áreas. Sobre as aquisições públicas, foi realizado um levantamento das principais normativas e os principais desdobramentos que o poder de compra estatal traz para as realidades estudadas. A apresentação das potencialidades do sistema de compras na realidade governamental elucidou a indissociabilidade entre compras públicas, políticas públicas e objetivos-chave do governo. No que diz respeito ao Almoxarifado Virtual, foi apresentado o modelo, sua origem, suas premissas centrais e as trajetórias de implementação no Distrito Federal e em Minas Gerais. A partir da construção do referencial, foram apresentados os resultados da coleta de dados, empreendida majoritariamente via entrevistas, questionários e análise documental. Os resultados apontaram que a presença na agenda formal não foi um fator crítico para o sucesso das iniciativas estudadas, enquanto o uso de técnicas de gestão de projetos e a modelagem minuciosamente desenhada foram fatores determinantes no sucesso das iniciativas.

Palavras-chave: Almoxarifado Virtual. Almoxarifado Virtual de Minas Gerais. Liderança e governança. Gestão de projetos. Compras públicas. Gestão de estoques e almoxarifados.

ABSTRACT

The present study investigated the experiences of conception and implementation of the Virtual Warehouse in two distinct contexts: the Federal District and Minas Gerais, analyzing the involvement of high-level governance in both projects and how it influenced their operationalization. To understand and highlight the impacts of being on the government agenda, the use of project management tools, and meticulous modeling on the implementation of the analyzed projects, a review of the literature on the subject was conducted, based on contributions on governance and efficiency in the public sector. Regarding the logistics chain, an overview of the dimensions of materials management - procurement, stocks, and warehouses - was presented, and the main premises of current management practices in these areas were pointed out. Concerning public procurement, a survey of the main regulations and the main developments that state purchasing power brings to the studied realities was carried out. The presentation of the potentialities of the purchasing system in the governmental reality elucidated the inseparability between public procurement, public policies, and key government objectives. Regarding the Virtual Warehouse, the model, its origin, its central premises, and the implementation trajectories in the Federal District and Minas Gerais were presented. Based on the construction of the framework, the results of the data collection were presented, mainly carried out through interviews, questionnaires, and document analysis. The results indicated that being on the formal agenda was not a critical factor for the success of the studied initiatives, while the use of project management techniques and meticulously designed modeling were determining factors in the success of the initiatives.

Keywords: Virtual Warehouse. Minas Gerais Virtual Warehouse. Leadership and governance. Project management. Public procurement. Inventory and warehouse management.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1: Relação entre governança e gestão.....	20
Figura 2: Interfaces de portfólios, programas e projetos	24
Figura 3: Inter relação dos componentes-chave do Guia PMBOK em projetos	25
Figura 4: Evolução do Pensamento Logístico	31
Figura 5: Evolução da logística para a cadeia de suprimentos	34
Figura 6: Nichos principais da gestão de recursos materiais	35
Figura 7: Fluxo tradicional - pré Central de Compras.....	53
Figura 8: Fluxo pós Central de Compras.....	53
Figura 9: Comparação entre processos de fornecimento de materiais de consumo administrativo	56
Figura 10: Estrutura do Almoxarifado Virtual.....	57
Figura 11: Atores do Almoxarifado Virtual	58
Figura 12: Fluxo de pedidos no Almoxarifado Virtual	59
Figura 13: Organograma do Centro de Serviços Compartilhados de Minas Gerais, antes da Reforma Administrativa de 2023.....	68
Figura 14: Organograma das Subsecretarias de Compras Públicas e Logística e Patrimônio, criadas com a Reforma Administrativa de 2023 a partir do desmembramento do Centro de Serviços Compartilhados de Minas Gerais	69
Figura 15: Atores do Almoxarifado Virtual de Minas Gerais	70
Figura 16: Comparação entre atores do Almoxarifado Virtual e do Almoxarifado Virtual de Minas Gerais	70
Figura 17: EAP da implementação do Almoxarifado Virtual de Minas Gerais	72

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

APG - Administração Pública Gerencial

APF - Administração Pública Federal

AV - Almoxarifado Virtual

AVMG - Almoxarifado Virtual de Minas Gerais

AVN - Almoxarifado Virtual Nacional

CATMAS - Catálogo de Materiais e Serviços do Governo de Minas Gerais

CC - Central de Compras

CGU - Controladoria Geral da União

CIMC - Catálogo dos Itens de Material de Consumo

CSC - Centro de Serviços Compartilhados

CSCMP - *Council of Supply Chain Management Professionals*

DF - Distrito Federal

EAP - Estrutura Analítica do Projeto

EC - Emenda Constitucional

FUNED - Fundação Ezequiel Dias

GCS - Gerenciamento da Cadeia de Suprimentos

IBPT - Instituto Brasileiro de Planejamento e Tributação

ICMBio - Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade

IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

IRP - Intenção de Registro de Preços

JIT - Just in Time

LLC - Lei de Licitações e Contratos

ME - Ministério da Economia

MP - Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão

MPOG - Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão

MPV - Mínimo Produto Viável

NLLC - Nova Lei de Licitações e Contratos

NPM - New Public Management

PMDI - Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado

PPAG - Planejamento Plurianual de Ação Governamental

SEPLAG - Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão

SEI - Sistema Eletrônico de Informações

SIAD - Sistema Integrado de Administração de Materiais

SCL - Superintendência Central de Logística

SCM - *Supply Chain Management*

SEE - Secretaria de Estado de Educação

SRE - Superintendência Regional de Ensino

SUBCOMP - Subsecretaria de Compras Públicas

SUBLOG - Subsecretaria de Logística e Patrimônio

TCU - Tribunal de Contas da União

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	11
2	GOVERNANÇA E GESTÃO DE PROJETOS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	16
3	ADMINISTRAÇÃO DE MATERIAIS	30
3.1	Logística: evolução conceitual	30
3.2	Compras públicas	36
3.3	Estoques e almoxarifados	46
4	METODOLOGIA	49
5	APRESENTAÇÃO DOS PROJETOS ANALISADOS.....	51
5.1	O Almoxarifado Virtual do Distrito Federal (2018).....	51
5.2	A Administração de Materiais em Minas Gerais	62
5.3	O Almoxarifado Virtual de Minas Gerais (2022).....	67
6	ANÁLISE DAS ENTREVISTAS E QUESTIONÁRIOS.....	75
6.1	Entrevista com a alta governança dos órgãos centrais.....	75
6.1.1	Compreensão sobre o projeto e a modelagem	75
6.1.2	Participação ativa	80
6.1.3	Acompanhamento e monitoramento.....	86
6.1.4	Gestão de recursos	89
6.2	Questionário com as equipes dos órgãos centrais.....	91
7	CONCLUSÕES	95
	REFERÊNCIAS.....	101
	APÊNDICES	110

1 INTRODUÇÃO

A Administração Pública, grosso modo, pode ser dividida em atividade-fim e atividade-meio. Atividade-fim é aquela que caracteriza a atuação principal da organização, no caso da administração pública, expressa nas normas constitucionais ou infraconstitucionais, que definem competências, atribuições e responsabilidades. Em contrapartida, atividade-meio refere-se a serviços não inerentes ao propósito principal da organização, ou seja, são atividades essenciais para o funcionamento, porém não estão diretamente ligadas à sua atribuição principal. Essas atividades, que incluem a administração de recursos humanos, logística, infraestrutura e serviços gerais, desempenham um papel fundamental no suporte e na facilitação de todas as demais atividades realizadas pelo Estado.

Primeiramente, a gestão eficaz de recursos humanos garante que a mão de obra governamental seja qualificada, motivada e bem direcionada, o que é essencial para o sucesso de qualquer iniciativa. Além disso, a logística eficiente assegura o suprimento adequado de materiais e recursos, contribuindo para a continuidade e a qualidade dos serviços prestados. A infraestrutura bem mantida proporciona o ambiente adequado para a realização das atividades, enquanto os serviços gerais garantem o funcionamento cotidiano dos órgãos e entidades.

Assim, ao desempenhar essas funções de suporte, as atividades de área meio criam as condições necessárias para que os setores-fim, responsáveis pela execução das políticas e serviços essenciais à sociedade, alcancem seus objetivos de maneira eficiente. Além disso, uma gestão transparente e eficaz dessas atividades contribui para a confiança da população nas instituições estatais, fortalecendo, assim, o próprio sistema democrático. Dessa forma, as atividades de área meio são como uma espinha dorsal de todas as demais atividades desempenhadas pelo Estado, sendo cruciais para o funcionamento eficiente e transparente do Estado. Essa dimensão multifacetada se desdobra em diversos processos e fluxos logísticos.

De acordo com Dias (2010), a logística divide-se em dois subsistemas, sendo um deles a Administração de Materiais, classificada por Viana (2006, p. 41) como “planejamento, coordenação, direção e controle de todas as atividades ligadas à aquisição de materiais para a formação de estoques, desde o momento de sua concepção até seu consumo final”. Assim, a principal finalidade da gestão de materiais é fornecer dados que permitam ao setor operacional da organização determinar o

momento e a quantidade adequada para adquirir materiais e reabastecer o estoque, alcançando o equilíbrio entre as quantidades armazenadas e o padrão de consumo dos itens.

Ainda de acordo com Viana (2006), a administração de materiais pode ser dividida em três principais áreas de estudo: gestão de compras, de estoques e de almoxarifados (centros de distribuição). A gestão de compras visa garantir o abastecimento dos bens e serviços essenciais para todas as atividades da empresa, enquanto a gestão de estoques tem como objetivo assegurar o fornecimento dos materiais necessários para o adequado funcionamento da empresa. Por fim, a gestão de almoxarifados é responsável por receber os materiais adquiridos pela área de gestão de compras e planejados pela área de gestão de estoques.

Atualmente a Administração Pública vive um paradigma norteado principalmente pelo fator da eficiência, cuja positivação enquanto um princípio constitucional ocorreu a partir da Emenda Constitucional nº 19 de 1998. Assim, a incorporação da eficiência ao rol de princípios dispostos no caput do artigo 37 da Constituição Federal de 1988 representou a incorporação da mudança de paradigma trazida com o movimento do *New Public Management* (NPM)¹. De acordo com Secchi (2009, p. 354), “a administração pública gerencial ou nova gestão pública (*new public management*) é um modelo normativo pós-burocrático para a estruturação e a gestão da administração pública baseado em valores de eficiência, eficácia e competitividade”.

Nesse sentido, os princípios do NPM destacavam, entre diversos elementos, a busca por maior flexibilidade na administração, o estabelecimento claro de metas e objetivos, a priorização de resultados em detrimento apenas dos processos e a adoção de ferramentas de gestão do setor privado como alternativas para o setor público, como a gestão de projetos. A abordagem de gestão de projetos se apresenta como uma alternativa que simplifica o modo como as entidades públicas estruturam e aplicam as melhores práticas gerenciais, além de auxiliar na promoção da governança com ênfase na transparência, *accountability*, eficiência e efetividade (Crawford; Helm, 2009 *apud* Clemente *et al.*, 2017). Pode-se entender, portanto, a gestão de projetos enquanto um mecanismo fundamental para que a Administração

¹ Nova Gestão Pública (NPG), ou ainda Administração Pública Gerencial (APG).

Pública seja capaz de otimizar a alocação de recursos, operar de forma mais eficiente e transformar o planejamento em resultados.

No contexto da gestão de projetos, as lideranças desempenham um papel crucial na orientação, motivação e coordenação das equipes envolvidas - elas estabelecem visões claras, metas alcançáveis e promovem a comunicação eficiente, elementos essenciais para o sucesso de qualquer empreendimento. Esses atores também são vitais no estabelecimento da agenda pública, ou seja, na definição das prioridades estratégicas que moldam as políticas públicas e o direcionamento de projetos específicos - o processo de tomada de decisões influencia diretamente a alocação de recursos e a atenção dedicada a diversas questões. Ademais, tanto no setor público quanto no privado, uma governança eficaz implica em decisões estratégicas bem fundamentadas, gestão de riscos eficiente e prestação de contas. A compreensão da importância dessas diretrizes contribui para o fortalecimento de todas as ações correlatas à governança organizacional, promovendo a confiança de stakeholders e a consecução bem-sucedida de projetos e processos a longo prazo.

Dessa forma, a interconexão entre liderança, gestão de projetos, agenda governamental e governança cria um panorama no qual as ações e decisões das lideranças desempenham um papel central. O sucesso organizacional está intrinsecamente ligado à capacidade dessas lideranças em articular estratégias, direcionar esforços e garantir a integridade e eficiência nos processos decisórios, principalmente nos esforços de concepção e implementação de projetos.

Essa preocupação com a eficiência nas ações administrativas se estende às atividades e processos de áreas meio, uma vez que a cadeia logística não apenas movimenta recursos significativos, mas também desempenha um papel determinante na concretização das políticas públicas, além de enfrentar inúmeros gargalos na execução de suas atividades. Assim, tendo em vista o potencial estratégico que a Administração de Materiais apresenta no setor público com suas dimensões de compras, estoques e almoxarifados, é de suma importância compreender não apenas medidas que o setor público tem operacionalizado para essa questão, mas de que forma ele tem se valido das ferramentas de gestão de projetos, principalmente no que diz respeito à instrumentos de governança e envolvimento das lideranças, para a consecução bem sucedida dos resultados desses projetos.

Nesse sentido, a presente pesquisa aborda a iniciativa de um projeto específico, denominado Almoxarifado Virtual (AV), cujo modelo foi estruturado pelo

governo federal para a gestão centralizada de bens e serviços de uso comum pela administração. O serviço prestado tem por objeto o processo de aquisição e fornecimento de materiais de consumo administrativo, que é realizado de forma terceirizada e online. A modelagem foi desenvolvida pela Central de Compras (CC) em 2018, a princípio para atender somente as unidades da Administração Pública Federal (APF) localizadas no Distrito Federal (DF). Com o sucesso da iniciativa, o AV foi remodelado para uma roupagem nacional, viabilizando a participação de órgãos integrantes da administração pública federal direta e indireta, órgãos e entes estaduais e municipais, bem como outros pertencentes aos Poderes Legislativo e Judiciário (Brasil, s.d).

Foi nesse contexto que o Governo de Minas Gerais, por meio da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão (Seplag), realizou a adesão ao modelo. Foi firmado um contrato único entre a Seplag e o fornecedor, dando origem à implementação do Almojarifado Virtual de Minas Gerais (AVMG). Conforme disposto no sítio eletrônico do Ministério da Economia (Brasil, s.d), o objetivo da iniciativa é “diminuir custos administrativos, desburocratizar o processo de fornecimento, reduzir o espaço físico ocupado com estoque ao mesmo tempo que é uma solução fácil e prática ao usuário”, ou seja, uma forte orientação para o ganho de eficiência.

Nesse sentido, considerando o arcabouço teórico da gestão de projetos enquanto ferramenta de governança da agenda governamental, este trabalho visa avaliar se esses fatores impactaram no sucesso da implementação do AV e do AVMG. Nas próximas seções serão apresentados os referenciais teóricos que subsidiam a compreensão da teoria de formação de agenda governamental, a aplicação dos conceitos de eficiência no setor público e como o NPM e a gestão de projetos contribui para a implementação da agenda governamental, ou seja, das prioridades de governo.

Seguindo, será apresentado como o conceito de compras públicas e administração de materiais evoluiu ao longo do tempo e como a lógica de almoxarifado virtual se localiza nesse cenário. Na sequência, será detalhada a metodologia utilizada para a análise dos casos selecionados. Ademais, serão apresentados os projetos implementados, detalhando características de suas concepções e modelagens, com o intuito de demonstrar quão organizadas e estruturadas as iniciativas foram.

Na análise será detalhado como os atores entrevistados responderam ao questionário, utilizando como arcabouço os referenciais teóricos delimitados acima. Por fim, as considerações finais decorrem sobre as limitações do trabalho bem como

sobre a capacidade do presente estudo responder à pergunta de se a priorização do tema na agenda governamental e o consequente engajamento da alta liderança, bem como a utilização de ferramentas de gestão de projetos foram fatores de sucessos essenciais à implementação dos dois projetos analisados.

Nesse sentido, a pesquisa será realizada sob a perspectiva de compreender de que forma as lideranças se valeram dos mecanismos de governança e de gestão de projetos na concepção e implementação do AV e do AVMG, viabilizando o entendimento de quão prioritário aqueles projetos eram efetivamente considerados, a partir do seu tratamento cotidiano. Dessa forma, a partir do grau de prioridade e atenção destinado a eles, será possível vislumbrar qual a posição de cada projeto em suas respectivas agendas à época, bem como trazer insights relevantes sobre as experiências de gestão de projetos nessa temática no setor público. A presente pesquisa visa, portanto, responder à seguinte pergunta: a posição dos projetos AV e AVMG em suas respectivas agendas governamentais, a utilização de ferramentas de gestão de projetos e o detalhamento de sua concepção foram fatores de sucesso na implementação de ambos os projetos?

2 GOVERNANÇA E GESTÃO DE PROJETOS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

No cenário complexo e dinâmico da Administração Pública, a construção da agenda governamental desempenha um papel fundamental na definição das prioridades e direcionamento das ações do governo. Esse processo intrincado envolve a seleção de temas e questões que irão receber a atenção e os esforços do governo em um determinado período de tempo. A análise dos fatores que influenciam a formação da agenda governamental revela a interação entre fatores políticos, sociais, econômicos e culturais, bem como o papel dos atores envolvidos nesse processo. Nesse contexto, explorar o conceito e os mecanismos da agenda governamental é essencial para compreender como as políticas públicas são moldadas, implementadas e respondem às demandas da sociedade.

As discussões sobre políticas públicas remontam ao ano de 1951, quando Harold Lasswell cunhou o termo *policy sciences*, na defesa de que as mesmas fossem consideradas um objeto de estudo próprio (Lasswell, 1951 *apud Rosa, et al., 2021*). Essa defesa estava intimamente atrelada ao objetivo de aprimorar a racionalidade do processo das políticas. Em outras palavras, desejava-se “incorporar ‘inteligência’ ao processo das políticas” (Andrews, 2005, p. 14 *apud Rosa, et al., 2021*). Secchi afirma que uma política pública “é uma diretriz elaborada para enfrentar um problema público” (Secchi, 2012a, p. 02), e destaca a ausência de consenso na literatura especializada quanto à definição da mesma. Frente às diversas divergências existentes, Souza (2006) contribui muito ao debate ao apresentar em que a maioria das definições convergem: visão holística e reconhecimento do papel dos governos.

Apesar de optar por abordagens diferentes, as definições de políticas públicas assumem, em geral, uma visão holística do tema, uma perspectiva de que o todo é mais importante do que a soma das partes e que indivíduos, instituições, interações, ideologia e interesses contam, mesmo que existam diferenças sobre a importância relativa destes fatores (Souza, 2006, p. 25).

No processo de definição de políticas públicas, sociedades e Estados complexos como os constituídos no mundo moderno estão mais próximos da perspectiva teórica daqueles que defendem que existe uma “autonomia relativa do Estado”, o que faz com que o mesmo tenha um espaço próprio de atuação, embora permeável a influências externas e internas (Evans; Rueschmeyer; Skocpol, 1985 *apud Souza, 2006*).

Pode-se perceber, portanto, que as políticas públicas são um campo altamente multidisciplinar, para as quais foram desenvolvidas algumas ferramentas de análise. Um desses modelos explicativos é o ciclo de políticas públicas. Howllet, Ramesh e Perl (2012 *apud* Lima; Papi, 2020) entendem o ciclo de políticas públicas como uma forma de simplificar o *policy-making*, para fins analíticos, enquanto um conjunto de estágios inter-relacionados através dos quais os temas políticos (*policy issues*) e as deliberações fluam de uma forma mais ou menos sequencial desde os “insumos” (problemas) até os “produtos” (políticas). O ciclo, de acordo com Secchi (2012b), possui sete fases: identificação do problema, definição de agenda, identificação de alternativas, avaliação das opções/tomada de decisões, planejamento da execução, implementação e avaliação².

A primeira fase do ciclo - identificação do problema - é o momento em que é identificado qual problema público será objeto da política. Conforme destacado por Rua (2009), os atores não estão mais lidando com um “estado de coisas” (contexto em que, embora exista um problema que impacte determinado grupo, ele ainda não se configure como um objeto de atenção), mas sim com um problema. Identificados os atores governamentais necessários e interessados na resolução deste problema, ele entrará para a lista de prioridades, que nos leva à agenda governamental e à segunda fase do ciclo.

Na definição de agenda, o poder público identifica os problemas que deseja enfrentar. A partir desse ponto, começam a ser desenvolvidas possíveis soluções para o problema, buscando estratégias que levem aos objetivos desejados - etapa em que as alternativas são formuladas. Essas alternativas servirão de base para a etapa subsequente, na qual os atores irão decidir qual é a solução mais adequada entre as disponíveis. Uma vez definida, ela é posta em prática na fase de implementação, correspondente à quinta etapa desse modelo. Por fim, a avaliação representa o momento em que se examina o processo de implementação e o desempenho da política com o objetivo de compreender melhor o estado da política e o grau de redução do problema que a motivou. Ela possibilita que os responsáveis decidam se ela deve ser encerrada ou não, finalizando assim o ciclo delineado por Secchi (2012b).

² Cabe destacar que, embora o modelo preveja que as fases ocorram cronologicamente, dificilmente elas acontecem dessa forma - isso, porém, não inviabiliza a adoção do ciclo de política (*policy cycle*) enquanto um importante recurso analítico para compreensão dos processos decisórios que fazem parte das políticas públicas.

Secchi, todavia, não é o único autor a discorrer sobre o ciclo de políticas públicas, e embora existam várias formas de categorizar as fases do ciclo, um ponto comum entre diferentes autores é a consideração de que existe uma etapa em que determinados problemas políticos se tornam foco de atenção e ação do Estado, conhecida como a definição de agenda. Essa fase é crucial, pois é nesse momento que “se decide se um tema efetivamente vem sendo inserido na pauta política atual ou se o tema deve ser excluído ou adiado para uma data posterior, e isso não obstante a sua relevância de ação” (Frey, 2000, p. 227). Portanto, independente da terminologia ou da estrutura específica do ciclo proposta, a definição de agenda é uma pedra angular do processo de formulação de políticas públicas, uma vez que influencia diretamente as etapas de formulação, implementação e avaliação das políticas.

Secchi (2012b) aponta que tais assuntos-problema podem ser incluídos ou retirados da agenda, à medida que ganham ou perdem importância. Além disso, ele enfatiza que vários fatores, como restrições de recursos humanos, financeiros e materiais, bem como a falta de tempo, a ausência de vontade política ou a falta de pressão popular, podem impedir que algumas questões entrem na agenda ou fazer com que permaneçam nela por um curto período. Os atores envolvidos podem ser considerados aqueles interessados o suficiente na política pública para mobilizarem esforços de participação, seja em sua criação, modificação ou extinção, de acordo com seus respectivos interesses. Os atores, portanto, são mobilizados dentro dessas arenas de discussão, constituindo um *locus* de ação em que se confrontam opiniões, normas, interesses, percepções e julgamentos de valor diferentes, capazes de influenciar a criação, a modificação ou até mesmo a extinção de uma determinada política, utilizando-se de dois instrumentos para tal: os recursos de poder e os repertórios de ação (Rosa, *et al.*, 2021).

Os recursos de poder dizem respeito a características (objetivas ou subjetivas) que vão conferir a esses atores capacidade de ação. Como exemplo temos a autoridade formal, o domínio de informações, o apoio da opinião pública, a formação de vínculos e a capacidade de articulação política, recursos financeiros etc. Os repertórios de ação são as condutas dos atores que são advindas da mobilização desses recursos de poder, ou seja, são linhas de ação para consecução do objetivo desejado (Rosa, *et al.*, 2021). Assim, eles se relacionam construindo articulações e alianças na busca por conseguir maior domínio desses instrumentos - em outras palavras, ampliar os repertórios de ação e potencializar os recursos de poder.

Todos os atores possuem demandas, com abrangências e formas de reivindicação diferentes (Lowi, 1972 *apud* Rua; Romanini, 2012). Isso significa dizer que, com base em suas demandas e seu escopo de atuação, os atores manifestam suas preferências sobre como resolver conflitos e construir políticas. Consequentemente, suas expectativas têm um impacto direto sobre a definição de políticas e o estabelecimento de prioridades.

Haja vista que cada ator possui, em algum grau, um recurso de poder, bem como uma preferência, cada um deles possui influência ou capacidade de afetar o funcionamento de um projeto, programa ou política. Assim, da mesma forma que não é a existência de um problema que faz com que ele automaticamente seja inserido na agenda e transforme-se em uma política, o fato de uma política existir não garante que ela seja tratada como uma prioridade e/ou tenha sua relevância reconhecida. O processo de definição de agenda formaliza quais principais problemas receberão maior importância em determinado espaço-tempo, mas o que efetivamente concretiza o grau de importância de cada uma dessas questões é a forma como tais problemas serão acompanhados e trabalhados cotidianamente ao longo do tempo, ainda que muito depois do momento de formação da agenda.

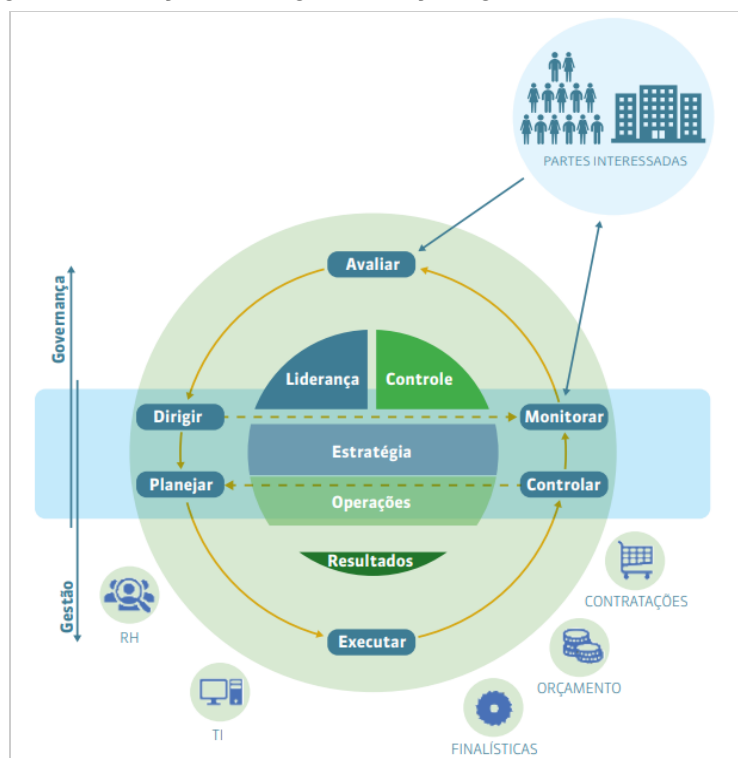
Esse entendimento sobre a existência de um olhar contínuo sobre as prioridades se desdobra nas discussões sobre governança, que, como será trabalhado, se reflete em instrumentos de gestão de projetos. Embora a palavra governança não tenha sido uma criação recente, seu conceito foi adquirindo novas facetas e nuances ao longo dos anos. A discussão sobre governança pública se intensificou num contexto de gradativa superação do modelo de administração pública burocrático-weberiano. Ao longo do século XX, o processo de desenvolvimento da *New Public Management* (NPM) - em português, Nova Gestão Pública (NGP), ou ainda Administração Pública Gerencial (APG), trouxe à tona a necessidade de tornar o Estado mais eficiente e capacitado para atender às crescentes demandas por serviços públicos aprimorados (Vilhena *et al.*, 2006). Assim, as discussões sobre governança foram estendidas às esferas da gestão pública e da ação governamental.

Nas palavras do Tribunal de Contas da União (TCU), a governança no setor público é entendida como “um conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade” (TCU, 2014, p. 06). O TCU também apresenta a conceituação de Grahn, Amos e

Plumptre (2003 *apud* TCU, 2014), que destacam que a governança determina como os cidadãos e outras partes interessadas são ouvidos, como as decisões são tomadas e como o poder e as responsabilidades são exercidos.

Nesse sentido, a governança desempenha um papel fundamental na determinação do sucesso de uma política, uma vez que envolve a estrutura de tomada de decisões, o gerenciamento de recursos e a coordenação de esforços em direção aos objetivos estabelecidos. Uma governança eficaz pode garantir a alocação eficiente de recursos, a articulação entre diferentes atores e a prestação adequada de serviços à sociedade. Além disso, uma boa governança ajuda a promover a transparência, a responsabilização e a participação dos cidadãos, criando um ambiente propício para a formulação, implementação e avaliação de políticas públicas bem-sucedidas. Portanto, a qualidade da governança, principalmente no tocante à capacidade de liderança, desempenha um papel crucial no impacto e nos resultados alcançados por uma política pública. A figura a seguir destaca as funções da governança e apresenta suas interseções e diferenciações com a gestão.

Figura 1: Relação entre governança e gestão



Fonte: TCU, 2020.

Enquanto a governança desempenha o papel de definir a orientação estratégica, baseada em evidências e considerando os interesses da sociedade e das

partes envolvidas, a gestão assume a função operacional de elaborar planos, implementar estratégias e monitorar indicadores e riscos para alcançar os objetivos estabelecidos. A governança estabelece o caminho a seguir, enquanto a gestão se encarrega de executar as ações necessárias para seguir essa direção.

Todavia, conforme mencionado, existem pontos de interseção em que as duas funções se relacionam de forma explícita. As diretrizes essenciais para a organização do planejamento derivam da função de governança. A supervisão da gestão fornece dados que sustentam a avaliação realizada pelas instâncias de governança, a fim de determinar se as necessidades das partes interessadas estão sendo satisfeitas e de tomar decisões para eventuais ajustes. Indo além, se a governança é entendida como os mecanismos e procedimentos utilizados pelo Estado para prover as suas políticas públicas e para que elas consigam atingir os seus objetivos, uma política de governança falha terá impactos na concretização e na implementação de um projeto, por exemplo.

Dessa forma, a governança fornece a estrutura estratégica e decisória na qual a gestão de projetos é inserida. Ela define os princípios gerais e cria o ambiente no qual os projetos individuais são concebidos, planejados, executados e controlados, garantindo uma abordagem coerente e alinhada aos objetivos organizacionais. A gestão de projetos no setor público brasileiro emergiu em resposta à necessidade de aprimorar a eficiência, transparência e entrega de resultados nas iniciativas governamentais. Conforme mencionado, ao longo do século XX o funcionamento da máquina pública brasileira recebeu enorme atenção - o cenário à época elucidava a necessidade urgente de implantação de uma reforma gerencial, tanto por conta do crescimento dos problemas e demandas a serem enfrentados pelo Estado, como também pela necessidade de uma burocracia mais flexível.

O modelo de administração pública no contexto pré-reforma era conhecido como modelo burocrático, estruturado de forma a garantir principalmente a moralidade e a impessoalidade no trato das coisas públicas. Para tanto, ela contava com alto grau de controle hierárquico e formalismo dos procedimentos, características essas que muitas vezes resultavam em morosidade, encarecimento dos procedimentos e insuficiência de resposta às demandas da sociedade. Todavia, ao longo do século XX ocorreram eventos que catalisaram o processo de mudança (Bresser-Pereira, 1998).

No momento pós-guerra, as economias dos países estavam altamente fragilizadas, e a sociedade continuamente demandava do Estado a provisão de um

número maior de serviços, como saúde, educação, assistência social etc. Cabia ao Estado, portanto, dar conta dessas demandas, junto à reconstrução fiscal e econômica (Bresser-Pereira, 1998). Em seguida, nas décadas de 70 e 80 as crises fiscal, política e econômica se agravaram, com a economia mundial enfrentando um grave período recessivo (Abrucio, 1997).

Diante da incapacidade de prover tais serviços, o Estado enfrentou períodos de ingovernabilidade, o que levou a tomar medidas como a redução de despesas, especialmente com a força de trabalho, e o aumento da eficiência por meio de uma burocracia mais flexível (Abrucio, 1997). Assim, o rompimento com estruturas formalizadas, centralizadas e hierarquizadas abriu caminho para o desenvolvimento do NPM. Esse novo modelo visava fortalecer e tornar o Estado mais eficiente, considerando diversas variáveis, incluindo questões políticas, econômicas e administrativas. Isso implica aumentar a capacidade de governabilidade, atender às necessidades sociais, desenvolver eficiência na administração e melhorar a governança, a alocação dos recursos públicos e os processos democráticos. Cavalcante (2017, p.13) elucida que o NPM

consistiu em um amplo movimento reformista no aparelho do Estado que, em linhas gerais, propagava um conjunto de mudanças deliberadas de estruturas e processos nas organizações do setor público com o objetivo de obter melhores desempenhos. Trata-se de um modelo prescritivo pós-burocrático para a estruturação e o gerenciamento da máquina pública baseado nos princípios e nas diretrizes de eficiência, eficácia e competitividade e em instrumentos de gestão oriundos de organizações privadas.

A partir desse momento, a Administração Pública passou a ter como prioridade a realização de processos que levassem à resultados eficazes, com um enfoque no desempenho e na oferta de serviços de qualidade a custos reduzidos. Isso trouxe à tona o princípio da eficiência, um dos elementos mais significativos do gerencialismo (Abrucio, 1997). Nesse contexto, o Estado moderno, que funciona dentro do modelo democrático e social, como provedor de serviços essenciais para a coletividade, não pode renunciar agir com eficiência, justificando, por meio de resultados otimizados, os recursos que recebe da sociedade (Modesto, 2000).

O gerencialismo voltado para a busca por eficiência, eficácia, competitividade e melhoria da qualidade dos serviços públicos é o que Guimarães (2000) considera ser a base da inovação na administração pública. Bresser-Pereira (1998), no mesmo sentido, afirma que é essencial a adoção de competências e

estratégias inovadoras na gestão dos recursos públicos, destacando a importância da aplicação de técnicas avançadas de gerenciamento e controle. A adoção de determinadas ferramentas como avaliação de desempenho, gestão da qualidade e gestão de projetos é um dos reflexos dessa reforma empreendida no setor público brasileiro. Dessa forma, a partir da influência do NPM, novos formatos foram introduzidos nas políticas públicas e na forma de funcionamento do Estado, todos voltados para a busca de eficiência.

Nesse sentido, a gestão de projetos se destaca enquanto um fator fundamental para assegurar o bom desempenho das organizações do setor público. Cleland e Ireland (2002 *apud* Melo; Dolci; Cerqueira, 2019) destacam que, seja em organizações públicas ou privadas, um fluxo de projetos bem estabelecido é um elemento crucial para lidar com transformações que são inevitáveis. De acordo com o Guia do Conhecimento em Gerenciamento de Projetos - Guia PMBOK do *Project Management Institute* (PMI), um projeto é definido como:

Projeto é um esforço temporário empreendido para criar um produto, serviço ou resultado único. A sua natureza temporária indica um início e um término definido. Temporário não significa necessariamente que um projeto tem curta duração. O fim de um projeto é alcançado quando os objetivos são atingidos ou quando o projeto é encerrado porque os seus objetivos não serão ou não podem ser alcançados, ou quando a necessidade do projeto deixar de existir (PMI, 2017, p. 542).

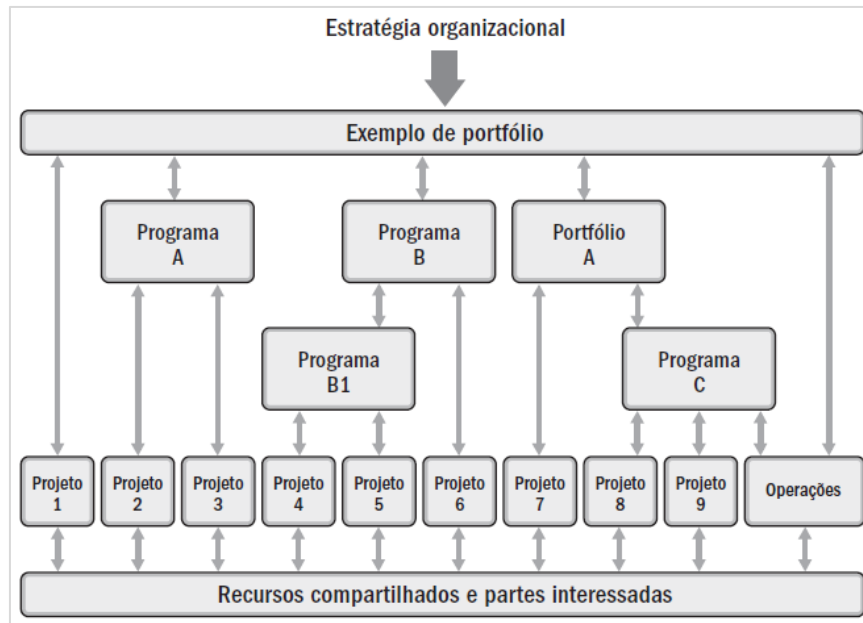
Apesar de guardar relações, não deve ser confundido com programas e portfólios. O quadro 1 e a figura 2 elucidam a diferença e a relação entre eles.

Quadro 1: Conceituação de portfólio, programa e projeto

Portfólio	Um portfólio é um conjunto de projetos, programas, portfólios subsidiários e operações gerenciados em grupo para alcançar objetivos estratégicos. (PMI, 2017, p. 13)
Programa	Um programa é um grupo de projetos, programas subsidiários e atividades de programa relacionados, gerenciados de modo coordenado visando a obtenção de benefícios que não estariam disponíveis se eles fossem gerenciados individualmente. (PMI, 2017, p. 13)
Projeto	Projeto é um esforço temporário empreendido para criar um produto, serviço ou resultado único. (PMI, 2017, p. 13)

Fonte: PMBOK (PMI, 2017). Elaboração própria.

Figura 2: Interfaces de portfólios, programas e projetos

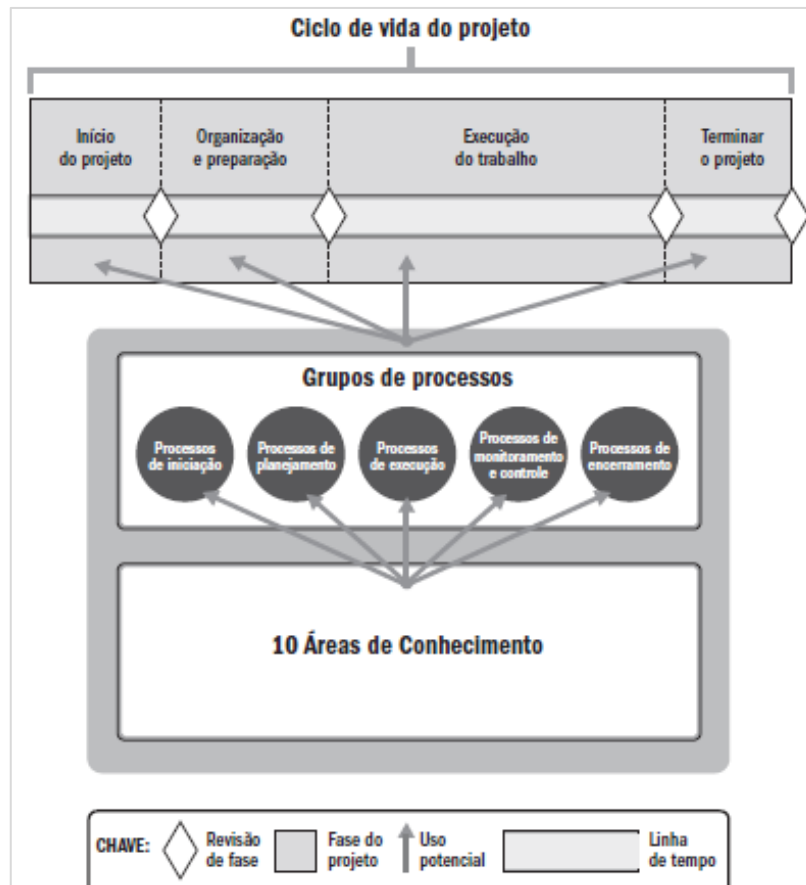


Fonte: PMBOK (PMI, 2017).

O quadro e a figura nos permitem compreender que é comum existir uma estrutura hierárquica que compreende portfólio, programa e projeto, na qual um programa é composto por vários projetos que, quando coordenados, desempenham um papel essencial na consecução de um plano estratégico de sucesso. Todavia, nem sempre essas relações são hierárquicas: um projeto pode ser gerenciado de forma independente (fora de um portfólio ou programa); dentro de um programa ou dentro de um portfólio (PMI, 2017).

A definição apresentada nos expõe que um projeto possui começo, meio e fim bem definidos - dessa forma, precisa ser adequadamente planejado, executado e controlado. De acordo com o PMBOK (PMI, 2017, p. 10), “o gerenciamento de projetos é a aplicação de conhecimento, habilidades, ferramentas e técnicas nas atividades do projeto com o objetivo de atender aos seus requisitos”. Esse gerenciamento visa melhorar a qualidade da gestão, permitindo que organizações, incluindo o setor público, transformem aquilo que foi planejado em resultados concretos. Durante o gerenciamento de um projeto, vários componentes-chave se inter-relacionam, e quando bem gerenciados, resultam numa conclusão bem-sucedida. A figura 3 apresenta esses componentes de forma visual, a fim de destacar suas estruturas e inter-relações.

Figura 3: Inter relação dos componentes-chave do Guia PMBOK em projetos



Fonte: PMBOK (PMI, 2017).

O ciclo de vida de um projeto compreende a série de fases que abrangem desde o início até o término do mesmo, e embora todos tenham um início e um fim claramente definidos, conforme apresentado, as fases específicas podem variar dependendo das características do projeto em questão. Uma estrutura genérica para o ciclo de vida de um projeto, independente do seu tipo, compreende as fases de: início; organização e preparação; execução do trabalho; e encerramento do projeto.

Os grupos de processos de gerenciamento de projetos não são fases, mas um agrupamento de entradas (*inputs*), ferramentas e saídas (*outputs*) - ou seja, um agrupamento lógico de processos de gerenciamento para atingir os objetivos específicos do projeto. O PMBOK agrupa tais processos em cinco grupos: iniciação, planejamento, execução, monitoramento e controle, e encerramento (PMI, 2017). Por fim, os processos são categorizados também por áreas de conhecimento - áreas do gerenciamento de projetos que são definidas por seus requisitos de conhecimento. A saber:

Quadro 2: Áreas de conhecimento em gerenciamento de projetos

ÁREA	DEFINIÇÃO
Integração do projeto	Inclui os processos e as atividades necessárias para identificar, definir, combinar, unificar e coordenar os vários processos e atividades de gerenciamento de projetos nos Grupos de Processos de Gerenciamento de Projetos. (PMI, 2017, p. 23)
Escopo do projeto	Inclui os processos necessários para assegurar que o projeto contemple todo o trabalho necessário, e apenas o necessário, para que o mesmo termine com sucesso. (PMI, 2017, p. 23)
Cronograma do projeto	Inclui os processos necessários para gerenciar o término pontual do projeto. (PMI, 2017, p. 24)
Custos do projeto	Inclui os processos envolvidos em planejamento, estimativas, orçamentos, financiamentos, gerenciamento e controle dos custos, de modo que o projeto possa ser terminado dentro do orçamento aprovado. (PMI, 2017, p. 24)
Qualidade do projeto	Inclui os processos para incorporação da política de qualidade da organização com relação ao planejamento, gerenciamento e controle dos requisitos de qualidade do projeto e do produto para atender as expectativas das partes interessadas. (PMI, 2017, p. 24)
Recursos do projeto	Inclui os processos para identificar, adquirir e gerenciar os recursos necessários para a conclusão bem-sucedida do projeto. (PMI, 2017, p. 24)
Comunicações do projeto	Inclui os processos necessários para assegurar que as informações do projeto sejam planejadas, coletadas, criadas, distribuídas, armazenadas, recuperadas, gerenciadas, controladas, monitoradas e finalmente organizadas de maneira oportuna e apropriada. (PMI, 2017, p. 24)
Riscos do projeto	Inclui os processos de condução de planejamento, identificação e análise de gerenciamento de risco, planejamento de resposta, implementação de resposta e monitoramento de risco em um projeto. (PMI, 2017, p. 24)
Aquisições do projeto	Inclui os processos necessários para comprar ou adquirir produtos, serviços ou resultados externos à equipe do projeto. (PMI, 2017, p. 24)
Partes interessadas do projeto	Inclui os processos exigidos para identificar as pessoas, grupos ou organizações que podem impactar ou serem impactados pelo projeto, analisar as expectativas das partes interessadas e seu impacto no projeto, e desenvolver estratégias de gerenciamento apropriadas para o seu engajamento eficaz nas decisões e execução do projeto. (PMI, 2017, p. 24)

Fonte: PMBOK (PMI, 2017). Elaboração própria.

Sob tal perspectiva, conforme delineado por Kerzner (2009 *apud* Melo *et al.*, 2019), a gestão de projetos abrange o planejamento e o monitoramento, incluindo atividades como definir os requisitos do trabalho, quantificar e qualificar as tarefas, identificar os recursos necessários e monitorar o projeto. Isso envolve acompanhar o progresso, comparar o estado atual com o planejado, analisar o impacto de eventuais desvios e efetuar ajustes quando necessário. Essa abordagem evidencia que a gestão

de projetos abrange todos os aspectos da organização, envolvendo a gestão da integração, do escopo, do cronograma, dos recursos, dos custos, da qualidade, das partes interessadas, da comunicação, dos riscos e das aquisições, sendo a interação eficaz entre todos esses elementos crucial para alcançar os objetivos estabelecidos.

Dessa forma, o gerenciamento de projetos, quando não se beneficia do conhecimento em uma ou mais dessas áreas, pode levar a deficiências no próprio projeto. Isso significa que essas áreas, juntamente com suas técnicas, métodos e ferramentas correspondentes, desempenham um papel fundamental na condução de projetos, assegurando qualidade, cumprimento de prazos, controle de custos e atendimento aos requisitos estabelecidos.

No tocante às especificidades de gerenciamento e implantação de projetos públicos, o PMI (2006 *apud* Melo; Dolci; Cerqueira, 2019) destaca três características: a necessidade do cumprimento de leis e regulamentações que podem ter impacto nos projetos; o desafio da prestação de contas para uma ampla gama de partes interessadas ao projeto, garantindo transparência e *accountability*; e a capacidade exigida nos processos de obtenção e uso dos recursos públicos.

Além disso, o setor público é marcado pelas relações entre múltiplos e diversos *stakeholders*, que possuem diversos mecanismos de poder e formas de influenciar nas políticas públicas e na formação de agenda, conforme trabalhado anteriormente. Essa multiplicidade decorre do fato de que a administração pública abrange uma ampla variedade de atividades e envolve um grande número de pessoas, grupos e organizações interessadas em suas atividades, incluindo os *stakeholders* de outros projetos e programas de governo (Wirick, 2009 *apud* Kreutz; Vieira, 2018).

Por fim, temos que o objetivo primordial não é a geração de lucro, mas sim a entrega de serviços de alta qualidade que atendam às necessidades da sociedade, que geralmente financia esses serviços por meio da arrecadação de impostos (Santos; Gonçalves; Dias, 2012 *apud* Kreutz; Vieira, 2018). Nessa seara, tem-se também o desafio central para os gestores públicos de lidar com recursos limitados, em face da crescente demanda da sociedade. É através do processo de formação de agenda que a estratégia governamental é definida e traduzida em programas e projetos governamentais, e a governança garantirá o monitoramento intensivo e a tomada tempestiva de decisões, de forma a entregar resultados para a sociedade. Nesse contexto, a adoção de padrões de gerenciamento de projetos, como os

estabelecidos pelo PMI/PMBOK, juntamente com o apoio das lideranças envolvidas, se torna um componente vital para o sucesso desses projetos e objetivos.

Essa análise é corroborada pelo estudo de Carvalho e Piscopo (2014), que, ao estudarem os principais fatores de sucesso da implantação de um Escritório de Gestão de Projetos (EGP) em uma organização pública, destacam a relevância da confiança depositada pela alta gestão. O engajamento e o comprometimento desses atores os caracterizam não apenas enquanto facilitadores, mas também viabilizadores da implantação. Nessa mesma seara, Maximiano e Anselmo (2006) destacam que o respaldo da alta liderança da organização ao gestor de projetos influencia expressivamente no desempenho da gestão de projetos na organização.

Conforme foi discutido, a utilização de ferramentas de gestão de projetos tem o potencial de melhorar significativamente o desempenho da administração, pois essas ferramentas orientam a execução, planejamento e monitoramento, permitindo intervenções quando necessário. Amaral, Dinsmore e Siqueira destacam algumas vantagens da gestão de projetos:

[...] acelerar a implantação das estratégias governamentais, induzir a organização a funcionar por metas, complementar outras metodologias implementadas, facilitar o ajuste dos planos à outra realidade, permite sistemas simples de monitoração, acelera o alcance de metas e ordena o planejamento de atividades (Amaral; Dinsmore; Siqueira, 1998, p. 44 *apud* Silva, 2018).

O cenário do setor público, de acordo com Carvalho e Piscopo (2014), é marcado por resultados negativos em diversos tipos de projetos. É comum observar erros como o estouro de prazos e orçamentos, redefinições de escopo e deficiências na prestação de contas em projetos, e a gestão de projetos no setor público tem se tornado cada vez mais relevante para o desempenho organizacional na Administração Pública. É importante ter em mente que a avaliação do sucesso em projetos deve considerar que projetos podem ser distintos em termos de tamanho, singularidade e complexidade. Portanto, os critérios para medir o sucesso podem variar de projeto para projeto (Müller; Turner, 2007 *apud* Melo; Dolci; Cerqueira, 2019). Todavia, a partir das características e componentes comuns de todo projeto, é possível entender que um projeto bem-sucedido é aquele que consegue entregar todas as saídas planejadas dentro dos prazos e orçamentos estabelecidos, atendendo a todas as especificações de desempenho e qualidade, alcançando seus objetivos e finalidades, de modo a

satisfazer as expectativas das partes envolvidas (Valle *et al.*, 2010 *apud* Melo; Dolci; Cerqueira, 2019).

A discussão desenvolvida no presente tópico elucidou questões essenciais, como a maneira que os stakeholders influenciam a forma que uma questão se torna importante nos processos e dinâmicas cotidianos de uma organização; e a relevância que a governança possui para a consecução destes objetivos de forma eficiente. Tornou-se evidente que o envolvimento ativo e comprometido das lideranças, especialmente em posições estratégicas, desempenha um papel crucial na operacionalização bem-sucedida de projetos no âmbito governamental.

Dessa forma, a análise deste presente estudo visa compreender como esses princípios e dinâmicas influenciaram a realidade de implementação de um projeto concreto, o Almojarifado Virtual - tanto em sua experiência de implementação no Distrito Federal (AV-DF, realizado em 2018) como em Minas Gerais (AVMG, realizado em 2022 e 2023). Através de um estudo comparativo, este trabalho visa entender se o envolvimento da alta gestão e a utilização de uma governança baseada em gestão de projetos contribuiu para a implementação dessas duas experiências.

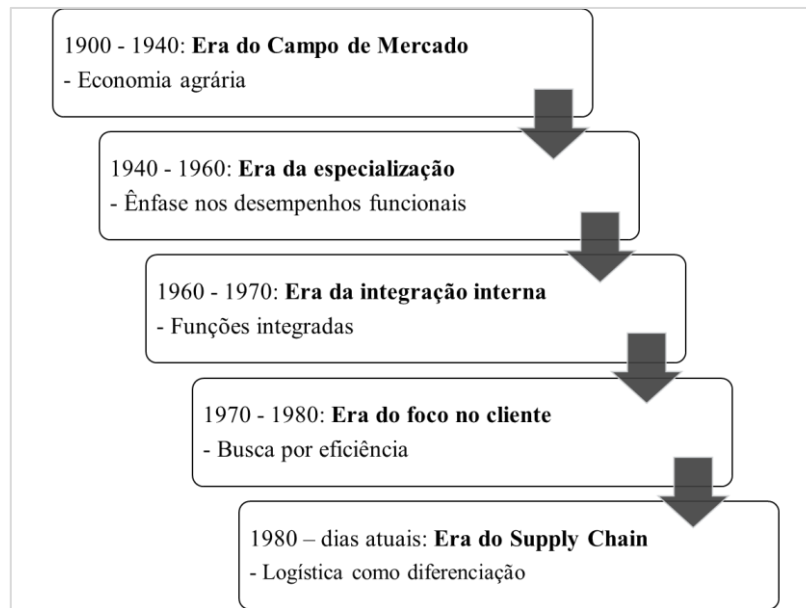
3 ADMINISTRAÇÃO DE MATERIAIS

No tópico anterior foi apresentado o referencial teórico sobre governança, agenda e gestão de projetos, de forma a subsidiar a análise a ser realizada sobre os projetos Almojarifado Virtual e Almojarifado Virtual de Minas Gerais. Todavia, antes de adentrar na análise dos casos específicos, é essencial aprofundar o entendimento sobre as dimensões da Logística e da Administração de Materiais, especialmente nas searas de compras públicas, estoques e almojarifados. Este enfoque visa aprofundar a compreensão das práticas relacionadas à gestão de suprimentos, permitindo o entendimento da lógica de funcionamento do AV/AVMG, trabalhada no capítulo 5. Ademais, a contextualização sobre tais temáticas viabiliza compreender qual cenário fomentou, deu origem e justificou a existência de um projeto dessa natureza, bem como o estudo sobre o mesmo.

3.1 Logística: evolução conceitual

De acordo com Fleury (2003 *apud* Figueiredo T., 2004), a origem das atividades logísticas se confunde com o início das atividades econômicas organizadas. Com a produção especializada, o excesso daquilo que era produzido era estocado e armazenado, e posteriormente transportado até o local de consumo. Assim, a troca de excedentes introduziu nas transações as funções logísticas de estoque, armazenagem e transporte. Nesse contexto, a Logística consistia em entregar o produto certo, no lugar solicitado, dentro de um determinado intervalo de tempo. O conceito foi se alterando e se desenvolvendo ao longo das décadas, e para fins de compreensão, pode ser dividido em cinco fases sequenciais, correspondentes a essa evolução do pensamento logístico.

Figura 4: Evolução do Pensamento Logístico



Fonte: Elaboração própria. Adaptado de Figueiredo K., 1998 *apud* Campello; Cavalcanti *et al.*, 2021)

A divisão acima corresponde a um estudo realizado por John Kent e Daniel Flint. A primeira fase, chamada de Era do Campo de Mercado, é aquela que foi mencionada anteriormente: o momento histórico era pautado na economia agrária, sendo, portanto, desempenhadas as atividades logísticas de armazenamento e transporte. Já o momento seguinte (Era da especialização) foi marcado pelo paradigma da produção em massa, e a Logística englobou um número maior de atividades, com grande foco na produção bélica. O contexto da Segunda Guerra Mundial demandava o fornecimento de armamentos e munições aos projetos militares, bem como exigia fluxos de transporte, construção, suprimentos e assistência a feridos. Dessa forma, ganharam destaque os segmentos de suprimentos e distribuição física. Além disso, a explosão demográfica pós-guerra aliada à recuperação econômica em relação à Grande Crise³ pressionou o setor empresarial, uma vez que a demanda estava crescendo constantemente.

Com o passar dos anos, foram realizadas mudanças nos sistemas produtivos. De acordo com Novaes (2004, p. 40, *apud* Campello; Cavalcanti *et al.*, 2021), “[...] a sociedade não se mostrava mais satisfeita com a opção padronizada de produtos exigindo uma maior variedade de opções”. Essa demanda exigiu que os

³ Crise econômica de 1929, também conhecida como Grande Depressão.

sistemas de produção funcionassem a partir da flexibilidade, o que demandava uma abordagem mais sistêmica da cadeia produtiva e de suprimentos. Conseqüentemente, o planejamento ganha destaque nessa consecução de uma cadeia integrada. O planejamento nessa fase é, todavia, dotado de certa imperatividade: uma vez definido, não poderia ser modificado, sendo implementado em períodos longos. É por isso que essa fase é denominada Era da integração interna, ou da integração rígida.

A fase seguinte foi um momento em que o cliente passou a receber enfoque. Considerada como a Era do foco no cliente, ou da integração flexível, a logística passou a se preocupar não mais apenas com os produtos, mas também com a qualidade dos serviços prestados (Figueiredo K., 1998 *apud* Campello; Cavalcanti *et al.*, 2021). Assim, as empresas tiveram que suprir também as expectativas dos clientes referentes a fatores determinantes como tempo, qualidade, local e informação. Cabe destaque para o desenvolvimento das tecnologias de informação e comunicação - essas mudanças aumentaram a capacidade e a velocidade de processamento de dados e fluxos nas organizações, fazendo com que a interligação entre os elementos da cadeia de suprimentos adquirisse um grau de flexibilidade e possibilitasse certa responsividade a eventuais mudanças externas. É nesse contexto que surge o conceito de logística integrada, que consiste no “relacionamento entre fornecedor, suprimentos, produção, distribuição e cliente, havendo um fluxo de materiais e outro de informações” (Gomes; Ribeiro, 2013, p. 08).

Todavia, tornava-se evidente a necessidade de não apenas gerenciar de forma integrada a cadeia fornecedor-produção-distribuição, mas também estender essa lógica de integração para além das fronteiras da empresa, incluindo clientes e fornecedores. Com o advento da globalização e a conseqüente internacionalização dos mercados, a logística passou a ser vista como uma ferramenta estratégica para a conquista de novos mercados. A delimitação entre os elementos que compunham a cadeia logística já não era tão nítida, havendo, portanto, um certo grau de interseção entre as operações envolvidas ao longo da mesma. O ponto central era uma integração mais forte entre os elementos da cadeia produtiva, considerando e exigindo uma atuação conjunta para o alcance dos objetivos e benefícios comuns. É diante desse novo contexto que foi desenvolvido o conceito de *Supply Chain Management* (SCM)- em português, Gerenciamento da Cadeia de Suprimentos (GCS), compondo a Era do *Supply Chain*/Integração Estratégica (Campello; Cavalcanti *et al.*, 2021).

Handfield e Nichols Jr. definem que:

A cadeia de suprimentos abrange todas as atividades relacionadas com o fluxo e transformação de mercadorias desde o estágio da matéria-prima (extração) até o usuário final, bem como os respectivos fluxos de informação. Materiais e informações fluem tanto para baixo quanto para cima na cadeia de suprimentos. O gerenciamento da cadeia de suprimentos (GCS) é a integração dessas atividades, mediante relacionamentos aperfeiçoados na cadeia de suprimentos, com o objetivo de conquistar uma vantagem competitiva sustentável (Handfield; Nichols Jr., 1999 *apud* Ballou, 2006, p. 28).

Dessa forma, a cadeia de suprimentos pode ser entendida como uma visão estratégica da organização na configuração de rede, dizendo respeito, portanto, à integração da cadeia em todos os seus elos. Conseqüentemente, o gerenciamento da cadeia de suprimentos tem por objetivo disponibilizar produtos e/ou serviços entre fornecedores e clientes, no tempo, qualidade e local desejado. Tem a ver, portanto, com a integração e controle entre todos os elementos da cadeia produtiva (fornecedores, distribuidores e consumidores).

Xavier (2008 *apud* Evangelista *et al.*, 2018) estabelece uma distinção entre Logística e GCS, destacando que a Logística é considerada como uma componente integrante deste. Enquanto ela se concentra nas necessidades internas da empresa, o GCS se dedica a atender às demandas externas, focando no macro ambiente mercadológico. Em outras palavras, o Gerenciamento da Cadeia de Suprimentos vai além da Logística ao buscar a integração e coordenação eficazes entre todos os participantes da cadeia de suprimentos, com o propósito de otimizar a competitividade e a lucratividade tanto da empresa central quanto de seus parceiros. Tais entendimentos estão alinhados com o *Council of Supply Chain Management Professionals*⁴, que define que:

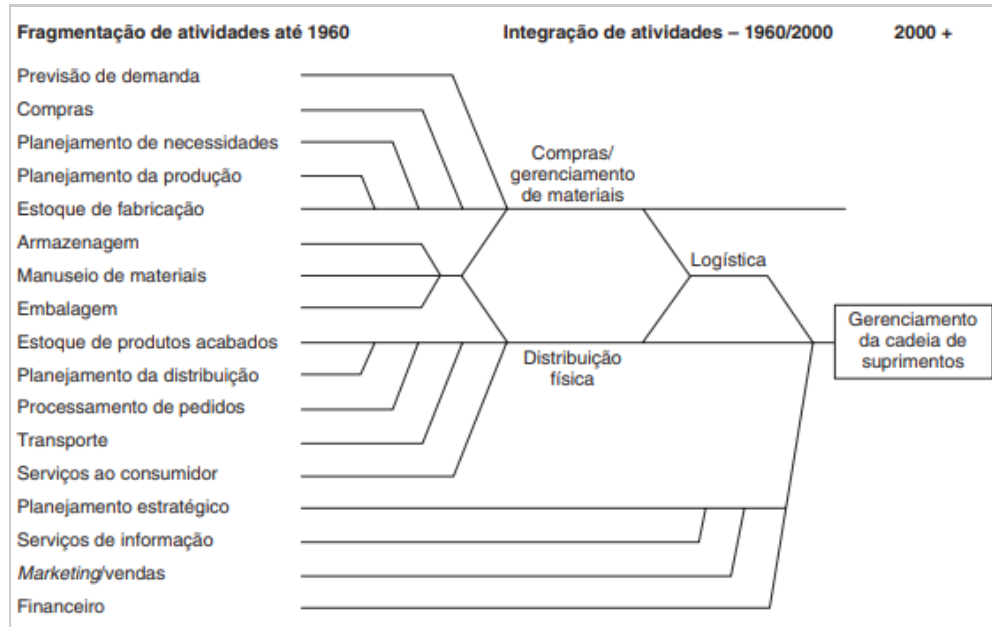
Logística é a parte da gestão da cadeia de suprimentos que planeja, implementa e controla, eficaz e eficientemente, o fluxo bidirecional (para frente e para trás) e armazena mercadorias, serviços, além de informações relacionadas, entre o ponto de origem e o ponto de consumo com o intuito de atender os requisitos do cliente (CSCMP, 2015).

Nesse sentido, a figura 5 sintetiza a evolução desses entendimentos e conceitos trabalhados ao longo deste tópico. Apesar de não ser um consenso, esses conceitos e interlocuções são adotados por boa parte dos estudiosos e autores da área, uma vez que a constante evolução e desenvolvimento dos mercados atuais,

⁴ Conselho de Profissionais de Gerenciamento da Cadeia de Abastecimento, associação global de profissionais de gestão de cadeias de abastecimento.

principalmente em sua complexidade, exigem esse acompanhamento do entendimento logístico.

Figura 5: Evolução da logística para a cadeia de suprimentos



Fonte: John Yuva (2002) *apud* Ballou (2006).

A figura 5 elucida uma relação destacada também por outros autores. O sistema logístico, de acordo com Dias (2010, p. 1), abrange o “[...] suprimento de materiais e componentes, a movimentação e o controle de produtos e o apoio ao esforço de vendas dos produtos finais, até a colocação do produto acabado no consumidor.” Dessa forma, a logística pode ser entendida a partir dos subsistemas de administração de materiais e distribuição física.

A administração de materiais envolve a organização e coordenação de materiais provenientes de diversas fontes, alinhando essas ações com a demanda da organização. Isso abrange uma variedade de atividades que podem englobar, em sua maioria, ou até mesmo todas as operações realizadas nos departamentos de compras, recebimento de materiais, planejamento e controle da produção, expedição, gestão de tráfego e estoque (Dias, 2010). Nesse sentido, tem como objetivo a harmonização entre as necessidades de suprimentos e a eficiência na gestão dos recursos financeiros e operacionais das organizações.

Essa noção voltada para o objetivo da eficiência é de suma importância e bastante ajustada quando analisamos os objetivos da logística e da administração de materiais no setor público. Diferentemente do setor privado, no qual os objetivos

convergem para obtenção de vantagem competitiva (com fins de reduzir custos e aumentar lucros), “(...) para o ente público, a missão consiste em estabelecer o nível de atividades logísticas necessário para atender ao público-alvo organizacional no tempo certo, no local correto e nas condições desejadas, de forma eficiente e com o correto uso dos recursos públicos” (Laurindo, 2014, p. 28). O objetivo central da administração de materiais reside, portanto, na eficiência e na economicidade, e os objetivos secundários envolvem providenciar à organização os materiais essenciais para seu funcionamento no momento adequado, assegurando a qualidade desejada e adotando preços econômicos. Isso envolve receber e armazenar os bens de maneira apropriada, distribuí-los aos setores conforme a demanda, evitando estoques desnecessários, e manter rotinas de controle eficazes.

De acordo com Gonçalves (2007, *apud* Fenili, 2016), é possível dividir a administração de materiais em três áreas de estudo: gestão de compras, gestão dos centros de distribuição (almoxarifados) e gestão de estoques, conforme a figura 6.

Figura 6: Nichos principais da gestão de recursos materiais



Fonte: Elaborado por Fenili (2016), com base em Gonçalves (2007).

Essas searas serão discutidas nas seções a seguir. A gestão de compras é vital para o funcionamento das organizações, uma vez que tem o papel de assegurar o suprimento de bens e serviços necessários para as atividades da empresa, planejados pela área de gestão de estoques. Em seguida, a gestão dos almoxarifados tem a importância de receber esses materiais adquiridos pela área de gestão de compras e planejados pela área de gestão de estoques.

3.2 Compras públicas

No cenário da Administração Pública, as compras públicas são como uma espinha dorsal da atividade logística, sendo não apenas sensíveis, mas cruciais para o funcionamento eficiente e transparente do Estado. Essa dimensão multifacetada se desdobra em processos e fluxos que, por sua vez, podem ser conceituados de maneira ampla ou restrita, refletindo a diversidade e abrangência dessa área. Desde a aquisição de bens e serviços até a contratação de obras, as compras públicas não apenas movimentam recursos significativos, mas também desempenham um papel determinante na concretização das políticas públicas e no fomento da economia. Em consonância, são balizadas por normativas legais específicas, delineando parâmetros que visam garantir a legalidade, a transparência e a eficiência desses processos.

Em sua redação original, o artigo 37 da Constituição Federal estabeleceu que as ações da administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade (Brasil, 1988). Pormenorizando o disposto no tocante às compras públicas, o inciso XXI elucidou o papel da licitação pública para assegurar os princípios referidos no *caput* do artigo, da seguinte forma:

XXI - Ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações (Brasil, 1988).

Nesse sentido, para regulamentar o inciso XXI do artigo em questão, foi promulgada a Lei Federal nº 8.666 em 1993, conhecida como Lei de Licitações e Contratos (LLC). A lei em questão institui normas para licitações e contratos da administração pública, e durante quase 30 anos tem sido a norma mais central e robusta sobre compras públicas - consequentemente responsável por moldar boa parte do entendimento nacional sobre essa temática⁵. A redação original do artigo 3º da LLC estabelecia que:

⁵ A Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993 estará vigente até 30 de dezembro de 2023, de acordo com a Medida Provisória nº 1.167, de 31 de março de 2023. A Nova Lei de Licitações e Contratos (NLLC), de 1º de abril de 2021 está vigente desde sua publicação (TCU, 2023).

A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia e a selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos (Brasil, 1993).

A licitação é definida por Celso Antônio Bandeira de Mello enquanto:

[...] um certame que as entidades governamentais devem promover e no qual abrem disputa entre os interessados em com elas travar determinadas relações de conteúdo patrimonial, para escolher a proposta mais vantajosa às conveniências públicas. Estriba-se na ideia de competição, a ser travada isonomicamente entre os que preencham os atributos e aptidões necessários ao bom cumprimento das obrigações que se propõem assumir (Mello, 2004, p. 483).

Com o passar dos anos, a Lei nº 8.666 foi sendo percebida, na prática, enquanto uma normativa marcada fortemente pela rigidez e pelo formalismo exacerbado, que por muitas vezes implicavam em uma morosidade excessiva para a realização dos procedimentos licitatórios (Vilhena; Hirle, 2013). Sobre tal questão, Marçal Justen Filho discorre que:

[...] A atual Lei de Licitações preocupou-se em fornecer disciplina minuciosa e exaustiva para todas as possíveis hipóteses às quais se aplicasse. Visou a reduzir ao mínimo a liberdade da Administração Pública na sua aplicação. Como consequência, o diploma se caracteriza por seu formalismo exacerbado e pela impossibilidade de soluções adotáveis ao sabor das circunstâncias (Justen Filho, 2005, p.58 *apud* Vilhena; Hirle, 2013, p. 05).

Entende-se que a lei foi promulgada no contexto de crise fiscal e de grande apelo da opinião pública diante de denúncias de corrupção no Estado, e, portanto, tinha o intuito principal de promover maior transparência e controle sobre os gastos públicos (Caldas; Nonato, 2012 *apud* Cabido, 2015). Todavia, o entendimento técnico-especializado e o arcabouço legal se desenvolvem e se transformam às novas realidades e contextos a que se referem, e com as compras públicas não foi diferente. As percebidas desatualizações da Lei nº 8.666 em virtude das modificações vividas pela sociedade desde o momento em que foi concebida, somadas às novas discussões acerca da Administração Pública em seu sentido amplo, trouxeram novos aspectos relevantes sobre os processos de aquisições governamentais.

Conforme discutido no tópico anterior, na década de 1990 o Brasil passou a incorporar um novo paradigma na gestão dos assuntos públicos, conhecido como Administração Pública Gerencial (APG), ou *New Public Management* (NPM). Essa

abordagem, conforme enfatizado por Vilhena e Hirle (2013), estabeleceu um ideal de excelência na gestão dos recursos públicos, promovendo uma transformação na forma como o setor operava. Foi trazido foco para a obtenção de resultados eficazes, por meio de práticas gerenciais mais ágeis e inovadoras, visando atender melhor às necessidades da sociedade - em suma, tornar o Estado mais eficiente.

Diversos instrumentos legais mencionam a eficiência como um elemento central para o trato da coisa pública, cabendo destaque à Emenda Constitucional nº 19, de 4 de junho de 1998, que “positivou a eficiência no plano de princípio constitucional reitor da Administração Pública” (Vilhena; Hirle, 2013, p. 07). Dessa forma, a eficiência foi adicionada ao *caput* do art. 37 da Constituição Federal de 1988, sendo alçada à categoria de princípio constitucional:

Art. 37 - A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e **eficiência** (...) (Brasil, 1988) (grifo nosso)

Além disso, a EC nº 19/98, também conhecida por Emenda da Reforma Administrativa trouxe a previsão de mecanismos de avaliação de desempenho e resultado de servidores públicos, representando esforços para otimizar a prestação de serviços, alocar recursos de forma mais eficiente e fortalecer a responsabilidade pública.

Tendo em vista o papel atribuído aos princípios dentro do ordenamento jurídico brasileiro e no Estado Democrático de Direito, a eficiência administrativa traduz um mandamento de otimização, no qual a Administração Pública deve ser capaz de satisfazer as necessidades e interesses sociais, econômicos e culturais da coletividade (Batista Júnior, 2012, p. 90 *apud* Faria, 2019). Dessa forma, já não basta mais a função administrativa ser desempenhada somente com legalidade: são necessários resultados positivos para o serviço público e para o atendimento das necessidades da comunidade e de seus membros (Meirelles, 2018, p. 104 *apud* Faria, 2019). Tais entendimentos impactaram diretamente na seara das compras públicas: se as contratações realizadas sob a égide da Lei nº 8.666/93, altamente maximalista e formalista, são comumente marcadas pela morosidade, alto nível de burocracia e insucesso (Vilhena; Hirle, 2013), são necessárias mudanças no entendimento e no regramento.

Como parte desse processo de mudança em prol da simplificação e da eficiência, em 2000 foi editada a Medida Provisória nº 2.026, que instituiu a

modalidade licitatória do pregão, inicialmente apenas na esfera federal. Em 2002, foi convertida na Lei nº 10.520/02, concluindo o processo legislativo de criação do pregão e estendendo a modalidade aos estados e municípios. Aplicado de maneira subsidiária com as normas da Lei Federal nº 8.666, o pregão trouxe resultados positivos no tocante à simplificação de procedimentos. Dentre eles, pode-se citar a realização de habilitação a inversão de fases no processo licitatório, permitindo que a fase de habilitação ocorresse somente após a fase de julgamento das propostas. Essa alteração acelerou o processo, tornando-o mais ágil e eficiente. Além disso, o pregão introduziu a modalidade eletrônica, promovendo a transparência e a competitividade ao possibilitar a participação de fornecedores de diferentes localidades de forma virtual.

Cabe destacar, porém, que a cadeia logística ainda consome uma imensa quantidade de recursos. A Controladoria Geral da União (CGU) desenvolveu em 2016 um estudo sobre a eficiência dos pregões realizados pelo governo federal, resumindo os resultados obtidos na Nota Técnica nº 1.081, de 2017. A pesquisa examinou 16.188 pregões realizados em 2016, com o intuito de avaliar os custos administrativos associados a esses processos e compará-los com a economia gerada pelo certame, representada pela diferença entre o preço estimado e o preço final.

Os resultados indicaram que aproximadamente 85% dos órgãos federais puderam ser considerados deficitários. Isso implica que mais de 30% dos pregões conduzidos por esses órgãos apresentam custos administrativos superiores à redução de preço resultante da disputa. Além disso, foi constatado que um pregão no âmbito do Governo Federal tem uma duração média de 37 dias em sua fase externa, que ocorre após a publicação do edital, presumindo-se um período semelhante para a fase anterior à publicação. Essa extensão é decorrente do processo administrativo complexo exigido pela legislação vigente para a realização de licitações nesta modalidade. Ademais, foi registrado também que, apenas com custos administrativos são gastos em média R\$20.698,00 pela Administração Pública para realizar cada pregão eletrônico, fora os custos de armazenagem (CGU, 2017).

Nesse sentido, embora tenha representado uma significativa inovação, as mudanças promovidas pelo pregão não foram suficientes para atuar frente à defasagem sistêmica da Lei nº 8.666 e demais normas que gravitam no seu entorno. A evolução das práticas administrativas, o desenvolvimento tecnológico e as novas dinâmicas das relações contratuais com a Administração Pública demandaram uma

revisão mais abrangente da legislação, evocando a necessidade da edição de uma nova norma geral, a fim de proporcionar um arcabouço legal mais atualizado, flexível e alinhado com as exigências contemporâneas, permitindo também uma gestão mais eficiente e transparente das compras públicas no Brasil.

É a partir desse cenário que a Nova Lei de Licitações e Contratos (NLLC) - Lei Federal nº 14.133/2021 surge. Editada para substituir a Lei Federal nº 8.666, a NLLC traz, dentre suas principais inovações, a criação de modalidades de licitação mais flexíveis, a implementação de critérios de sustentabilidade nas contratações, a introdução de instrumentos que favorecem a negociação e o diálogo competitivo, bem como a adoção de procedimentos eletrônicos que agilizam e desburocratizam o trâmite administrativo. A título de exemplo, a NLLC estabelece, explicitamente, que o descumprimento de requisitos puramente formais que não comprometam a avaliação da qualificação do licitante ou a compreensão do conteúdo de sua proposta não resultará em sua exclusão da licitação ou na anulação do processo (art. 12, III) - em consonância com os entendimentos sobre o princípio do formalismo moderado, cunhados pela doutrina e pela jurisprudência brasileira⁶ (Brasil, 2021a).

Além disso, a NLLC traz ênfase significativa à fase preparatória da contratação, focando na necessidade do planejamento, da análise de riscos e da avaliação de desempenho dos contratos para racionalizar as contratações públicas e aumentar a resolução do certame licitatório. Nesse sentido, é trazido o foco para as discussões acerca dos mecanismos de governança frente ao seu papel nas compras públicas. Ela é expressamente mencionada nos artigos 11 e 169:

Art. 11. [...] Parágrafo único. A alta administração do órgão ou entidade é responsável pela governança das contratações e deve 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.

⁶ Acerca do princípio do formalismo moderado, pauta-se no entendimento de que o princípio da formalidade não pode ser empregado enquanto um obstáculo à concretização da finalidade dos atos administrativos, e tampouco pode ser demandado quando dispensável. O TCU estabelece que “No curso de procedimentos licitatórios, a Administração Pública deve pautar-se pelo princípio do formalismo moderado, que prescreve a adoção de formas simples e suficientes para propiciar adequado grau de certeza, segurança e respeito aos direitos dos administrados, promovendo, assim, a prevalência do conteúdo sobre o formalismo extremo, respeitadas, ainda, as praxes essenciais à proteção das prerrogativas dos administrados.” (TCU, 2015).

Art. 169. As contratações públicas deverão submeter-se a práticas contínuas e permanentes de gestão de riscos e de controle preventivo, inclusive mediante adoção de recursos de tecnologia da informação, e, além de estar subordinadas ao controle social, sujeitar-se-ão às seguintes linhas de defesa:

I - primeira linha de defesa, integrada por servidores e empregados públicos, agentes de licitação e autoridades que atuam na estrutura de governança do órgão ou entidade; [...]. (Brasil, 2021a).

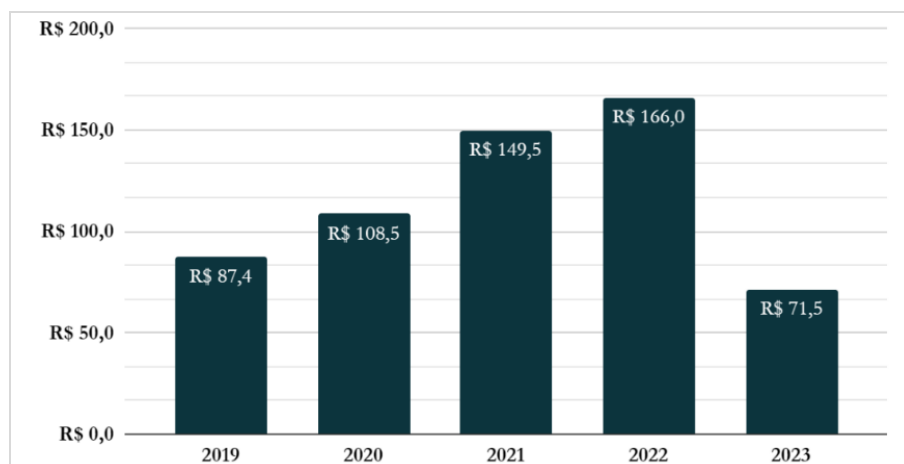
Apesar de haver menção expressa à palavra “governança” apenas nesses dois artigos, há a previsão de diversos mecanismos de liderança, estratégia e controle para avaliação, direcionamento e monitoramento dos processos licitatórios, como a obrigatoriedade de seguir o princípio do planejamento na aplicação da lei (artigo 5º) e a exigência da elaboração um plano anual de contratações (artigo 12, VII). Essas disposições ressaltam o compromisso da legislação em promover uma abordagem sistêmica e estratégica para as contratações públicas, alinhando-as aos objetivos estratégicos e garantindo uma gestão mais eficiente dos recursos públicos.

Para além das limitações/frustrações advindas das próprias características da Lei nº 8.666/93, o conceito de compras públicas foi sendo expandido ao longo do tempo também mediante a visualização do impacto que as aquisições e contratações públicas possuem nos sistemas em que se inserem. Thorstensen *et al.* (2021), em estudo realizado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), analisam as compras públicas nacionais entre 2002 e 2019 em referência ao Produto Interno Bruto (PIB). A pesquisa demonstrou que, neste período, a média de compras públicas foi de 12,0% do PIB brasileiro - colocando o governo como o maior comprador do país. O auge percentual ocorreu no ano de 2014, no qual as compras públicas representaram 13,5% do PIB. Essa magnitude da administração pública enquanto compradora advém tanto do seu tamanho e volume envolvido, como também da multiplicidade das atividades que exerce (Frossard; Câmara, 2010 *apud* Cabido, 2015).

O gráfico 1 apresenta o montante nacional de processos de compras homologados na Administração Pública, de 2019 até 2023⁷. Os valores são apresentados em bilhões.

⁷ O valor encontrado para o ano de 2023 foi extraído no mês de agosto, logo, é referente aos 7 primeiros meses do ano em questão (janeiro a julho).

Gráfico 1: Valor homologado das compras públicas nacionais, de 2019 a 2023, em bilhões de reais



Fonte: Painel de Compras (2023). Elaboração própria.

Considerando o que foi homologado até julho de 2023, a média dos valores homologados nas compras públicas nacionais, nos últimos 5 anos, é de R\$116.575.062.742,67, aproximadamente R\$116 bilhões. Esse montante é movimentado em 154.462 processos de compras públicas, quantidade referente também à média do período analisado. Tais dados, somados aos mais de 480 mil fornecedores cadastrados no sistema Compras.gov.br, comprovam a expressividade e o peso que as compras governamentais exercem na economia nacional.

Dessa forma, o Estado possui poderes de aquisição dentro do mercado que podem ser usados em benefício do desenvolvimento econômico e social do país. Isso significa que é possível potencializar os resultados das compras públicas para além da finalidade primária de prover bens e serviços, de forma que elas sejam capazes de gerar efeitos abrangentes em diversos *stakeholders* e agentes envolvidos, para concretizar objetivos sociais, econômicos e ambientais - como o desenvolvimento de indústrias, investimentos em pesquisa e desenvolvimento, aprimoramento de qualidade e produtividade, fortalecimento de micro e pequenas empresas e geração de renda e emprego (Frossard; Câmara, 2010 *apud* Cabido, 2015).

Ao encontro desse entendimento tem-se a Lei Federal nº 10.973/2004, um marco legal que introduziu dispositivos relacionados à promoção da ciência, tecnologia e inovação nacional, proporcionando vantagens às indústrias do país nos procedimentos de aquisições governamentais (Caldas; Nonato, 2012 *apud* Cabido, 2015). As compras públicas assumem outra responsabilidade: não se espera mais

apenas compras eficientes por si só, mas compras que atuem de forma estratégica para além de sua finalidade imediata. Costa e Terra (2019) destacam:

Assim, a capacidade do Estado está além da sua atuação direta enquanto fornecedor de bens e serviços, função alocativa, e o seu poder de compra em determinados mercados impacta positivamente a sua capacidade de coordenação dos agentes privados para o desenvolvimento (em suas diversas dimensões) e para a difusão de novas tecnologias (Lessa, 2014 *apud* Costa; Terra, 2019).

Todas essas dimensões apontam a indissociabilidade entre compras públicas, políticas públicas e objetivos-chave do governo. Essa vinculação permite categorizar as compras públicas como um instrumento de políticas públicas, ou enquanto política pública (Costa; Terra, 2019, p. 09), indo além da dimensão reducionista que a define enquanto somente a aquisição de bens e serviços. Uma parte da legitimidade dessa interpretação das compras públicas enquanto instrumento de políticas públicas reside na já mencionada disposição legal que estabelece o desenvolvimento nacional sustentável como uma das finalidades da realização das licitações (Lei 8.666/93, modificada pela Lei Federal nº 12.349).

Barbosa (2015 *apud* Costa; Terra, 2019) destaca que as aquisições governamentais têm o potencial de operar como instrumentos para aprimorar a qualidade dos serviços, contribuindo, assim, para a melhoria da qualidade de vida dos cidadãos. Isso significa que, enquanto atividades de área meio, elas podem exercer uma influência significativa nos resultados das políticas públicas. Embora muitas vezes consideradas secundárias, possuem o poder de afetar diretamente o cidadão - o destinatário final dos serviços governamentais -, mediante a escassez de recursos, lacunas nas etapas de implementação das políticas ou a ausência de serviços essenciais, por exemplo. Por meio de critérios como a busca pela eficiência e a promoção da inovação, as compras públicas podem atuar como mecanismos que não apenas otimizam os serviços, mas também impactam positivamente a percepção do cidadão sobre as políticas públicas.

Dessa forma, é de suma importância conceituar compras públicas com uma definição alinhada a todas essas possibilidades e dimensões que elas contemplam. Conceitos como “aquisição de um produto ou serviço, pelo qual se paga determinado preço” (Garcia, 2016, p. 01 *apud* Costa; Terra, 2019) e “processo por meio do qual o governo busca obter serviços, materiais e equipamentos necessários ao seu funcionamento em conformidade com as leis e normas em vigor” (Squeff, 2014, p. 07),

embora corretos, não englobam os aspectos relevantes que foram trabalhados ao longo desta seção. A definição elaborada por Costa e Terra (2019) nos serve bem ao propósito almejado:

Por fim, a partir do contexto, das percepções e entendimentos vistos até aqui, as compras públicas, a partir das tratativas anteriores, podem ser resumidas, incrementando o conceito de Terra (2016), como sendo uma atividade administrativa com papel estratégico na organização, estruturada e planejada de forma integrada com a gestão de suprimentos e com os objetivos da organização/Estado. Tal atividade tem como intuito atender de forma célere e eficiente as necessidades dos órgãos a partir da aquisição de bens e serviços, com base em processos pautados no ordenamento jurídico vigente, buscando, para além disso, agregar valor à ação governamental, possibilitando o uso do poder de compra do Estado como um instrumento e como política pública que visa favorecer o desenvolvimento nacional sustentável (Costa; Terra, 2019, p. 19-20).

Esse conceito engloba os elementos discutidos e não deixa de levar em conta que o principal elemento norteador das compras públicas é o legal e normativo, que regula todo o processo de aquisição pública no Brasil. Destarte, a compreensão da finalidade das aquisições governamentais evoluiu, resultando em novas metas que se refletem na maneira como seu quadro legal se modifica e ajusta para atender às emergentes necessidades da sociedade.

Todavia, mesmo com todos os avanços e refinamentos conceituais e práticos, ainda são vivenciados diversos entraves no que tange os processos de compras. Discussões sobre os casos e fatores da ineficácia das compras públicas não são recentes, tampouco escassas. O Instituto Brasileiro de Planejamento e Tributação (IBPT) realizou em 2015 um estudo, no qual foi feito um levantamento de mais de 3 milhões de notas fiscais de compras de mercadorias e produtos efetuadas por órgãos públicos de todas as esferas. Essas notas foram comparadas com as mesmas compras realizadas por empresas privadas, no mesmo período. Os resultados indicaram que o sobrepreço médio pago pelos órgãos públicos chegou a ser 17% acima dos valores praticados no mercado privado. As notas fiscais examinadas dizem respeito aos anos de 2012, 2013 e 2014, somando um montante de R\$27,55 bilhões em transações, cujo sobrepreço associado foi de R\$4,68 bilhões (IBPT, 2015).

Não há de se esperar que os preços praticados no setor público e no setor privado sejam igualitários. O setor público opera sob regulamentações e normas próprias, com a possibilidade de que determinados produtos e serviços atendam a critérios específicos de sustentabilidade, por exemplo. A depender da estrutura

tributária, os fornecedores podem enfrentar encargos adicionais ao vender para o setor público, e determinados contratos podem exigir garantias financeiras, seguros e contrapartidas específicas, aumentando os custos. Todavia, o estudo do IBPT traz luz a uma razão específica para essa disparidade, que reside na incorporação de riscos pelo fornecedor, que incorpora nos preços de venda os riscos derivados da morosidade de pagamento e do contingenciamento de recursos públicos. Nesse mesmo sentido, o Poder Público realiza aquisições ineficientes, desembolsando quantias superiores às praticadas no mercado e arcando com o ônus dos riscos que as contratações públicas geram para o setor privado, resultando em uma utilização desperdiçada de recursos que poderiam ser direcionados para o aprimoramento das políticas públicas em si (Pércio, 2018).

Para além da questão do sobrepreço, é explícita a existência de diversos outros gargalos nos processos licitatórios. Em seu estudo, Franco (2019) se debruça, dentre outras, sobre as pesquisas desenvolvidas por Morilas *et al.* (2017), Kariyado (2016), Brandão (2016) e Silva *et al.* (2011). Essas pesquisas, todas referentes à processos correlatos às execuções de licitações, apontam, respectivamente, que: 13,88% dos pregões operacionalizados na Universidade de São Paulo entre 2013 e 2016 foram malsucedidos; a grande maioria dos pregões Desertos e Fracassados na Universidade Federal de São Carlos se deram por conta da apresentação de propostas acima do valor estimado; 24,78% do total de itens licitados pelo Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Sertão Pernambucano foram Fracassados ou Desertos; e a Universidade de Brasília e o Ministério da Economia gastam em média 70 dias para concretizar um pregão eletrônico, considerando que Santana (2013) conclui que este tem a potencialidade de se materializar em 20 dias.

Necessita-se prudência ao analisar tais dados, a fins de não gerar generalizações equívocas sobre o cenário de compras no país. Todavia, é inegável que os entraves enfrentados são comuns a diversos cenários, contextos e momentos.

O caminho para enfrentar o discutido desafio de realizar compras públicas de forma inteligente (mais eficiente e mais sustentável) está relacionado ao planejamento e a organização da demanda, bem como ao planejamento no que diz respeito ao alinhamento às decisões estratégicas da organização. Costa e Terra (2019) consideram que compras públicas realizadas de forma inteligente são aquelas “com tomada de decisão estratégica, com foco nos objetivos e resultados governamentais e agregando valor ao processo” (Costa; Terra, 2019, p. 17). Nesse

sentido, Teixeira *et al.* (2015 *apud* Costa; Terra, 2019) argumentam que a iniciativa de incorporar inteligência nas compras públicas não se limita à automatização de procedimentos, mas implica na introdução de inteligência nos domínios da governança e gestão. Isso requer uma abordagem abrangente e sistêmica do ciclo de compras, considerando suas diversas dimensões, e reconhecendo a atividade como um componente estratégico para o Estado.

Fiuza (2009 *apud* Cabido, 2015) enfatiza a promoção da eficiência na Administração Pública como um desafio central para o Brasil na década que se vislumbra. A eficiência, segundo Fiuza, é crucial nas dimensões técnica e alocativa do Estado, especialmente no que diz respeito à eficiência dos órgãos públicos na aquisição dos insumos necessários para suas atividades de produção. Em resumo, a ideia é que melhorar a eficiência na aquisição de insumos pelos órgãos públicos é vital para aprimorar o funcionamento geral do Estado, sendo, portanto, um ponto-chave a ser abordado.

Todo esse panorama nos permite apreender 3 pontos: (i) a magnitude por si só das compras públicas; (ii) o potencial que elas têm de atuar de forma estratégica e articulada para a consecução de objetivos e prioridades governamentais; e (iii) a imprescindibilidade de otimizar o uso dos recursos públicos. Sumarizando a discussão, portanto, é de suma importância compreender quais processos são fundamentais para viabilizar que o potencial estratégico das compras públicas seja aproveitado, seja na dimensão da governança e da gestão de projetos, seja na dimensão das inovações no processo logístico.

3.3 Estoques e almoxarifados

Conforme discutido na seção anterior, um dos setores cruciais para a eficiência no uso de recursos no âmbito público é o sistema de compras. Todavia, outros setores relacionados com o processo logístico desempenham um papel significativo na otimização dos recursos públicos, como por exemplo a gestão de estoques (Tridapalli *et al.*, 2011 *apud* Silva; Martins, 2020).

No tocante à gestão de estoques, visa-se a garantia do suprimento dos materiais necessários para o bom funcionamento da organização. Fenili (2016, p. 39) define estoque como “toda e qualquer porção armazenada de material, com valor econômico para a organização, que é reservada para emprego em momento futuro, quando se mostrar necessária às atividades organizacionais”. Essa esfera de gestão

possui um impacto relevante sobre a qualidade dos serviços públicos prestados à população, uma vez que, nas organizações públicas:

A organização dos serviços está ligada estreitamente à quantidade e qualidade dos recursos em material de que o Governo dispõe em cada momento. O funcionamento das entidades que o poder público administra depende também desses recursos materiais. E embora se possa considerar o elemento humano o mais importante na organização, o material deverá ser colocado logo abaixo (Leite *apud* Almeida, 2007, p. 40-41).

Ainda nesse sentido, a gestão de materiais de forma geral recebe destaque ao levar-se em conta que tais materiais representam recursos públicos, provenientes dos impostos pagos pela sociedade - cabendo ao gestor a responsabilidade de administrá-los da melhor forma possível (Fenili, 2016). Em Minas Gerais, o Decreto nº 45.242 regulamenta e define diretrizes para a gestão de materiais na administração pública direta, autárquica e fundacional do poder executivo de Minas Gerais. O artigo 2º se preocupa com a definição de conceitos, a saber:

Art. 2º – Para fins deste Decreto, considera-se:

I – administração de material – conjunto de ações destinadas a assegurar a aquisição, registros e controles das atividades relacionadas com o emprego, movimentação e desfazimento dos diversos materiais;

II – material – designação genérica de equipamentos, componentes, sobressalentes, acessórios, matérias-primas e outros itens empregados, ou passíveis de emprego, nas atividades dos órgãos, autarquias e fundações do Poder Executivo;

III – material de consumo – aquele que, em razão de seu uso corrente, perde normalmente sua identidade física ou tem sua utilização limitada a um prazo de, no máximo, dois anos contados de sua fabricação; [...] (Minas Gerais, 2009).

O mesmo decreto estabelece que uma das diretrizes da armazenagem de material de consumo é a manutenção de estoques mínimos para evitar prejuízos com deterioração, obsolescência ou perda de características físicas dos objetos (artigo 39, inciso I). Essa diretriz está alinhada com o entendimento de que a manutenção de estoques requer investimentos e gastos elevados, para além do próprio custo dos itens de material que compõem o estoque (gasto da compra ou na produção dos bens). Esses demais custos podem ter três tipos de relação com o nível de estoque médio: relação diretamente proporcional, inversamente proporcional ou independente.

Os custos diretamente proporcionais são aqueles que aumentam à medida em que o estoque médio seja maior. Como exemplo tem-se o custo de capital, que pode ser definido como o valor que se “perde” - ou deixa de ganhar - a partir da imobilização de um capital que poderia ser investido de forma distinta. Os custos de armazenagem também apresentam relação diretamente proporcional ao nível de estoque médio: quanto maior o estoque, maior o custo de espaço físico (maior necessidade de área para armazenagem, que inclui aluguel, água, luz), maior o custo de obsolescência e de depreciação (aumento da probabilidade dos itens tornarem-se obsoletos ou terem valor perdido com a desvalorização), maiores os custos inerentes às potenciais perdas, furtos, roubos e avarias, e também maiores os custos com o corpo de pessoal (salários, encargos sociais, jornada de trabalho, etc) (Fenili, 2016).

Em contrapartida (Viana, 2006) destaca que tê-los de forma reduzida faz aumentar o risco da demanda dos usuários não ser satisfeita. A necessidade de continuidade operacional; a incerteza da demanda futura ou de sua variação e a incerteza acerca da disponibilidade imediata do material nos fornecedores, junto ao cumprimento do prazo de entrega; são as principais causas que exigem estoque permanente, de forma a atender as demandas internas da organização. Ballou (2006) discorre que, dentre esses desafios apontados, o principal é a dificuldade de previsão de demanda por materiais. Se as empresas conhecessem com exatidão a demanda por seus produtos e os produtos pudessem ser fornecidos instantaneamente para suprir essa demanda, não haveria necessidade da existência dos estoques. Essa linha de pensamento é inerente da filosofia do *just in time* (JIT)⁸ - todavia, conforme visto, as organizações (inclusive públicas) atualmente operam com o sistema tradicional de abastecimento (*just in case*), que envolve a concepção sobre a necessidade de se trabalhar com estoques (Fenili, 2016, p. 40).

Felizmente, o desempenho logístico pode ser aprimorado expressivamente a partir da combinação dos meios de comunicação com as tecnologias de informação (Bowersox, 2001 *apud* Figueiredo, 2004). Nesse sentido, a incorporação progressiva das tecnologias de informação desempenhou um papel significativo na evolução das operações logísticas, ao proporcionar a flexibilidade essencial para o avanço do processo logístico por meio de fases sucessivas de integração.

⁸ O *Just in Time* é uma filosofia de gestão de estoque que defende a minimização dos níveis estocados como forma de redução de desperdícios. Significa fazer “o que é necessário, quando é necessário, e na quantidade necessária” (Fenili, 2016, p. 75).

4 METODOLOGIA

Quanto aos objetivos, o estudo em questão trata-se de pesquisa exploratória, uma vez que tem por objetivo analisar, descrever e comparar como foi a influência da alta governança na operacionalização e implementação dos projetos Almoarifado Virtual e Almoarifado Virtual de Minas Gerais.

No tocante à natureza, trata-se de uma pesquisa aplicada, uma vez que é voltada à aquisição de conhecimentos a serem aplicados em uma situação específica. Sobre a abordagem do problema, a pesquisa pode ser descrita como qualitativa, uma vez que os resultados a serem alcançados não são facilmente mensuráveis, mas passíveis de interpretação.

No processo de análise, foram coletadas evidências e informações relacionadas à forma como cada dimensão da gestão de projetos foi conduzida no processo de implementação do projeto Almoarifado Virtual, tanto na experiência do Distrito Federal como de Minas Gerais. Essas informações serão obtidas por meio de análise documental, entrevistas e questionários com os atores envolvidos e análise de dados pertinentes ao projeto.

A pesquisa documental consistiu na análise de documentos oficiais, como relatórios governamentais, legislações pertinentes, comunicados e demais materiais relacionados ao AV e AVMG. Essa análise documental permitiu uma compreensão aprofundada sobre o contexto, objetivos e diretrizes do projeto, bem como o alinhamento com a agenda governamental. Além disso, foram conduzidas entrevistas estruturadas com as lideranças-chave envolvidas na concepção e implementação do projeto, ou seja, lideranças da Seplag e da Central de Compras. Já os questionários foram aplicados aos membros da equipe técnica dos órgãos centrais (Seplag e CC).

As entrevistas e questionários forneceram informações sobre como a atuação das lideranças, por meio de mecanismos de governança e da gestão de projetos impactaram a implementação do projeto, bem como *insights* sobre as percepções, desafios e benefícios experimentados nesse processo. A seleção dos participantes da pesquisa seguiu uma abordagem intencional, buscando envolver pessoas diretamente envolvidas na concepção, implementação e execução do projeto. As perguntas elaboradas foram formuladas de forma a referenciar as principais áreas de conhecimento da gestão de projetos, como disponibilização de recursos financeiros, orçamentários e humanos compatíveis e suficientes para o

desempenho adequado do projeto, acompanhamento periódico e frequente, dimensionamento adequado de cronograma etc.

As entrevistas ocorreram no mês de setembro e outubro de 2023, de modo individual e online, com um aplicador e um respondente. Todas elas foram gravadas e posteriormente transcritas manualmente, a fim de preservar a identidade dos respondentes e garantir o sigilo das informações. Os questionários também foram aplicados online. As respostas de todos os participantes foram compiladas em planilha, permitindo melhor visualização e tratamento das respostas obtidas.

As informações coletadas permitiram uma avaliação sistemática do AV e do AVMG em relação a cada um desses elementos. Essa abordagem proporcionou uma compreensão mais aprofundada de como cada elemento impactou a priorização e implementação do projeto, além de permitir comparações e análises mais precisas. A análise dos dados coletados foi realizada por meio da técnica de análise de conteúdo, envolvendo a categorização e interpretação dos dados provenientes das fontes documentais e das entrevistas.

5 APRESENTAÇÃO DOS PROJETOS ANALISADOS

O presente capítulo inaugura a análise do caso concreto, apresentando de forma pormenorizada o AV e o AVMG, objetos centrais desta pesquisa. Serão examinadas as características, estruturas e fundamentos desses projetos, com o propósito de viabilizar a compreensão abrangente sobre as iniciativas, estabelecendo a contextualização necessária para a análise das informações que serão apresentadas no capítulo subsequente, provenientes das entrevistas e questionários realizados.

5.1 O Almoxarifado Virtual do Distrito Federal (2018)

Remetendo ao que foi discutido na seção 3.3, Ballou (2006) afirma que, em tese, não seria necessário manter um estoque se a empresa conhecesse a demanda exata do produto e se os fornecedores pudessem entregar o produto imediatamente para atender essa demanda. Essa lógica está relacionada ao conceito de *just in time* como uma estratégia de gerenciamento de recursos que visa a redução dos níveis de estoque físico ao entregar materiais somente quando eles são demandados. Essa prática tem como objetivo principal a redução dos custos associados à manutenção de estoques, resultando na minimização de desperdícios, conforme discutido por Fenili (2016).

Essa compreensão é a premissa/ideia/núcleo central do Almoxarifado Virtual, uma inovação na forma de gerenciar estoques no setor público. A ideia foi concebida em 2010, no Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio). O Instituto enfrentava diversas dificuldades de gestão de recursos materiais, advindas da capilaridade e peculiaridades derivadas da presença em mais de mil municípios brasileiros e do grande escopo de atividades, da descentralização desordenada, dentre outros fatores (Prado, 2010). O autor destaca, sobre a situação-problema vivenciada no ICMBio:

Outros problemas diziam respeito à falta de controle sobre o uso, manutenção e movimentações. Com isso, cada centro gestor de recursos, quando licitava, comprava quando, quanto e o que desejava. Assim, proliferaram os almoxarifados setoriais, que sobrecarregavam as unidades gestoras de serviço, à vista de uma política de estoques mal realizada que provocava aumentos dos prazos de execução, com grande descontentamento dos usuários. O sistema de aquisições tornava-se lento, extremamente burocrático e sujeito a enormes erros, desde a solicitação até o recebimento do material (Prado, 2010, p. 20).

Frente aos problemas vivenciados, o ICMBio realizou a concepção da inovação, que consistiu em iniciativa de aquisição de material de consumo administrativo por meio da contratação da prestação de serviço continuado de *outsourcing*⁹. Com essa solução implementada, foi estabelecido um sistema contínuo de monitoramento dos gastos relacionados a materiais de escritório, processamento de dados e equipamentos. Além disso, o sistema garantiu que todas as unidades recebessem os insumos na quantidade necessária para operarem eficientemente, evitando qualquer forma de desperdício.

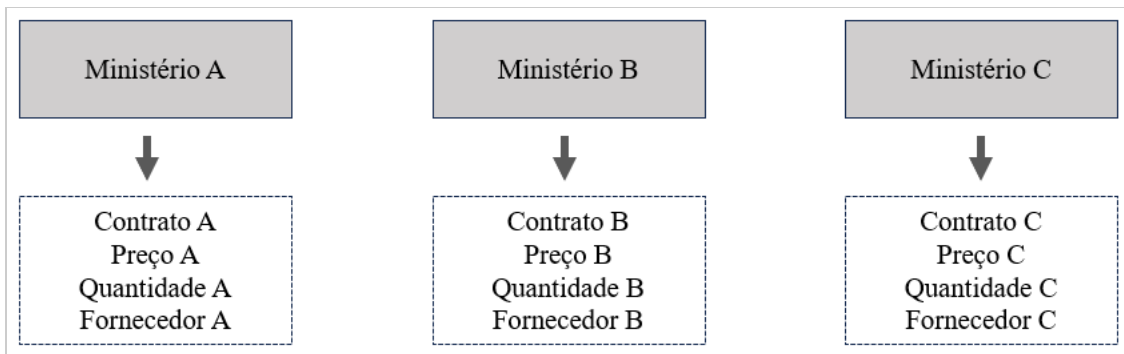
Ao analisar tais êxitos, o governo federal identificou a oportunidade de aproveitar essa abordagem e adaptá-la para suas próprias necessidades, inicialmente no contexto do Distrito Federal. Assim, em 2018, após a realização de adaptações e mudanças em determinados aspectos do modelo, a Central de Compras iniciou a implementação do Almojarifado Virtual para os órgãos da administração pública federal direta, no âmbito do Poder Executivo federal, localizados no Distrito Federal. A implementação se deu por ondas, iniciada em outubro de 2018 e finalizada em maio de 2019, com a entrada do Ministério da Economia (Brasil, 2020a).

A Central de Compras é uma unidade especializada no desenvolvimento e implantação de modelos de aquisição centralizada de bens e serviços para o Governo Federal. Ela surgiu como uma estratégia de centralização das compras públicas, iniciada em janeiro de 2012 pelo governo federal. As atividades relacionadas à função de compras exigiam um grande volume de trabalho e impactavam expressivamente na estrutura de custos dos órgãos e entidades da Administração Pública Federal (APF), especialmente no que diz respeito às aquisições de bens e serviços de uso comum (necessidades demandadas por mais de uma instituição e que não se destinam às atividades finalísticas). A realidade era de diversas áreas replicadas realizando as mesmas atividades de compras - muitas vezes sem a padronização de procedimentos. Essa condução de inúmeros processos licitatórios e gestão e de contratos muitas vezes acarretava sobrecarga de trabalho, prejudicando a capacidade de planejamento estratégico, desenho de políticas públicas e gestão das atividades finalísticas (Brasil, 2016).

⁹ *Outsourcing* é o processo pelo qual uma organização contrata serviços ou recursos externos para realizar atividades que antes eram executadas internamente. É traduzido para o português como terceirização.

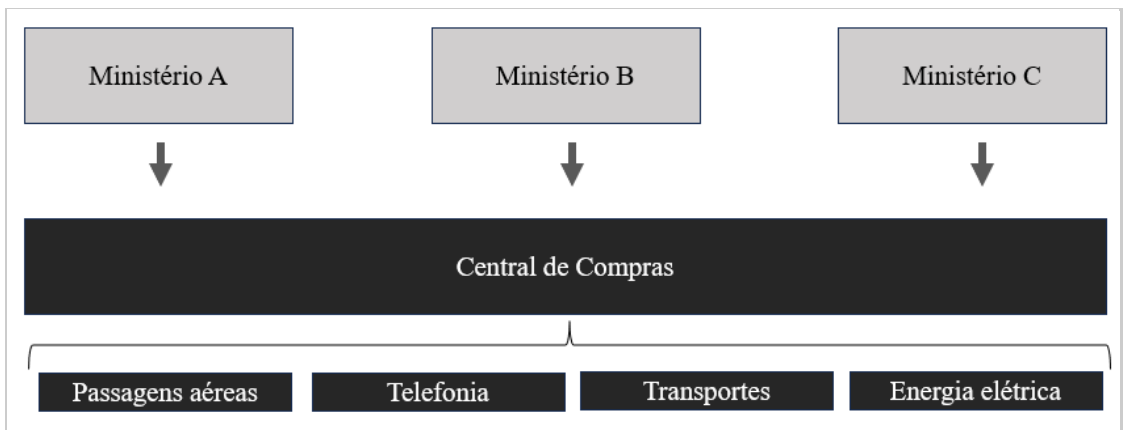
Diante desse cenário e dos esforços promovidos para estruturação da iniciativa, a Central teve sua implantação formalizada por meio do Decreto nº 8.189, de 21 de janeiro de 2014. A definição inicial foi de implantá-la enquanto unidade do próprio Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, de onde partiu a iniciativa¹⁰. As figuras 7 e 8 elucidam a diferença nos processos, sem e com a Central de Compras.

Figura 7: Fluxo tradicional - pré Central de Compras



Fonte: Elaboração própria. Adaptado de Brasil, 2017.

Figura 8: Fluxo pós Central de Compras



Fonte: Elaboração própria. Adaptado de Brasil, 2017.

Nesse sentido, a Central de Compras opera como um “filtro qualificado” da demanda da administração para o mercado. Dessa forma, ela é capaz de potencializar as demandas, a otimização do planejamento, a padronização dos itens, e como

¹⁰ Em 2016 o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG) foi transformado em Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MP). Em 2019 o MP fundiu-se aos Ministérios da Fazenda e da Indústria, Comércio Exterior e Serviços, dando origem ao Ministério da Economia (ME). A Central de Compras acompanhou essas modificações: até 2016 fazia parte do MPOG, em 2018 fazia parte do MP, e em 2019 fazia parte do ME. Em 2023 a Central de Compras integra a estrutura do Ministério da Gestão e Inovação em Serviços Públicos (MGI).

impactos dessas medidas, uma atuação mais estratégica das compras públicas e ganhos financeiros, econômicos, processuais, de qualidade e de eficiência.

Essa premissa da centralização estratégica das compras públicas se alinha com a metodologia de *Strategic Sourcing*. Essa é uma metodologia que tem como foco analítico o custo total de aquisição, olhando não apenas para o preço do item. O custo total de aquisição envolve custos de administração e de utilização, por exemplo - custos do processo de aquisição (atividades do setor de compras), de propriedade (gestão de estoques, depreciação, obsolescência etc.), de eliminação (eliminação, descarte), e inclusive custos não qualitativos, como cumprimento de prazos, processos de não conformidade etc. A análise do *Strategic Sourcing* também considera dimensões como complexidade de mercado e a criticidade do item para a organização para desenvolver os canais de suprimento pautados no menor custo total de aquisição, não necessariamente no menor preço de compra.

A Central de Compras foi fundamental para a implementação do Almoarifado Virtual no Distrito Federal, tanto por ter essas premissas de centralização e otimização, como também por conta do *know how*¹¹ acumulado de outras experiências desenvolvidas e implementadas pela Central. Como exemplo de experiências prévias, pode-se citar a compra direta de passagens aéreas (modificação no modelo de aquisição de passagens aéreas, antes realizada com agências intermediadoras) e o TáxiGov (substituição dos modelos de carros alugados e próprios da Administração Pública por táxis para o deslocamento de servidores em trabalho, pagando-se apenas pela efetiva utilização). Essas iniciativas foram vitais para a CC acumular experiência na implementação de soluções inovadoras, além de terem contribuído para a construção de credibilidade perante os órgãos governamentais, estabelecendo sua legitimidade como uma entidade capaz de oferecer soluções produtivas, coerentes e eficientes à realidade da Administração Pública.

A responsabilidade da Central de Compras sob o processo de implementação do Almoarifado Virtual foi formalizada a partir da edição de algumas tratativas. A Portaria nº 295, de 26 de setembro de 2018, garante operacionalização ao modelo ao atribuir exclusividade à Central de Compras para suprir as necessidades de materiais de consumo administrativo aos órgãos da administração pública federal direta, no âmbito do Poder Executivo federal, localizados no Distrito Federal. Em

¹¹ “Saber como” ou “Saber fazer”, em português.

seguida, a Instrução Normativa nº 8, de 27 de setembro de 2018, estabelece que o suprimento de material de consumo administrativo, por meio do serviço de *outsourcing*, será operacionalizado por meio de almoxarifado virtual, em sistema *web* disponibilizado pelo fornecedor contratado pelo MP, por meio da CENTRAL/MP. Esta foi revogada pela Instrução Normativa Seges/ME nº 51, de 13 de maio de 2021, que atualizou as disposições tendo em vista a expansão do Almoxarifado Virtual para Almoxarifado Virtual Nacional¹² (Brasil, 2021b).

Tendo em vista os referidos instrumentos legais, o Almoxarifado Virtual é definido como:

O Almoxarifado Virtual é uma estratégia que visa à contratação de empresa especializada na operação logística do processo tradicional de compra e armazenamento de materiais de consumo administrativo (recebimento, armazenagem, separação, expedição, distribuição, guarda, inventário e conservação), por meio de ferramenta informatizada. Dessa maneira, busca-se a contratação de serviços continuados de *outsourcing* para operação de almoxarifado virtual, visando ao suprimento de materiais de consumo, compreendendo todas as providências necessárias para a sua execução [...] (Brasil, 2020a).

No processo tradicional, cada órgão assume a responsabilidade completa por todas as etapas dos processos de planejamento, definição de requisitos, aquisição, armazenagem, separação, distribuição e descarte. Em linhas gerais, a unidade demandante solicita ao setor de compras um material cadastrado, o que faz com que haja a necessidade de se iniciar o processo administrativo para aquisição ou contratação¹³. De forma geral, o processo de aquisições envolve o planejamento da aquisição, a definição e requisição do objeto da licitação, condução da licitação, apresentação, habilitação e julgamento das propostas de fornecimento de materiais e serviços, homologação e contratação do(s) fornecedor(es). Mediante a contratação, os referidos materiais serão entregues pelo fornecedor. O processo de recebimento

¹² A explicação em questão elucida uma diferenciação relevante. O Almoxarifado Virtual pode ser entendido como um projeto piloto, implementado em 2018 no Distrito Federal. Já o Almoxarifado Virtual Nacional é entendido como a expansão do projeto para o âmbito nacional, englobando os Estados da Federação. Para os fins desta pesquisa, que se destina a compreender os processos de construção de agenda e do impacto da mesma na operacionalização inicial do projeto, o foco de análise para comparação com o Almoxarifado Virtual de Minas Gerais será a implementação do Almoxarifado Virtual (2018), uma vez que o Almoxarifado Virtual Nacional (2021) é compreendido como uma expansão territorial deste.

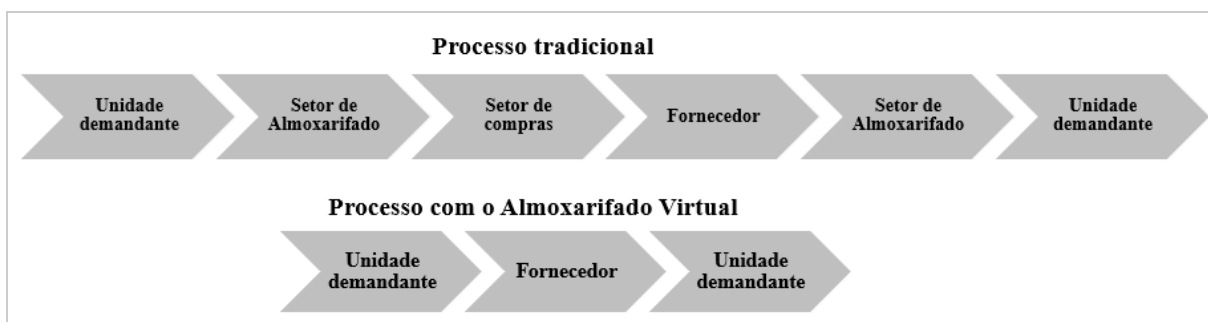
¹³ Antes de adquirir um material destinado ao uso da organização, é imprescindível que ele seja previamente registrado e incluído no catálogo de materiais (insumos) dentro do sistema de banco de dados da entidade. Esse procedimento abrange a classificação, especificação, padronização e codificação dos itens de material (Viana, 2006).

envolve a aceitação do material fornecido, destinado a ser armazenado no estoque (almoxarifado). Já a armazenagem refere-se à conservação do material que, posteriormente, será distribuído internamente para ser utilizado pelos seus usuários.

Com a utilização do Almoxarifado Virtual, o fornecedor contratado prestará os serviços logísticos de fornecimento de materiais de expediente e suprimentos de informática, incluindo armazenamento, separação e distribuição nas unidades. Dessa forma, os órgãos não irão mais realizar os processos tradicionais de aquisição de itens deste escopo. Em resumo, o órgão central realiza uma licitação centralizada, e cabe aos gestores de cada órgão adotante do modelo registrar os pedidos em uma plataforma online, similar aos diversos sítios eletrônicos existentes para compras, como Magazine Luiza, *Amazon*, Americanas, dentre outras. Nesse sentido, a empresa contratada é responsável pela entrega dos itens, cuidando do transporte até as respectivas unidades governamentais, em um formato porta a porta. Os materiais são agora fornecidos em uma lógica *just in time*, com solicitações sendo atendidas de maneira imediata, sob demanda.

A figura 9 representa os dois processos de fornecimento, o tradicional e o virtual, permitindo a apreensão mais facilitada da diferença entre ambos.

Figura 9: Comparação entre processos de fornecimento de materiais de consumo administrativo



Fonte: Elaboração própria.

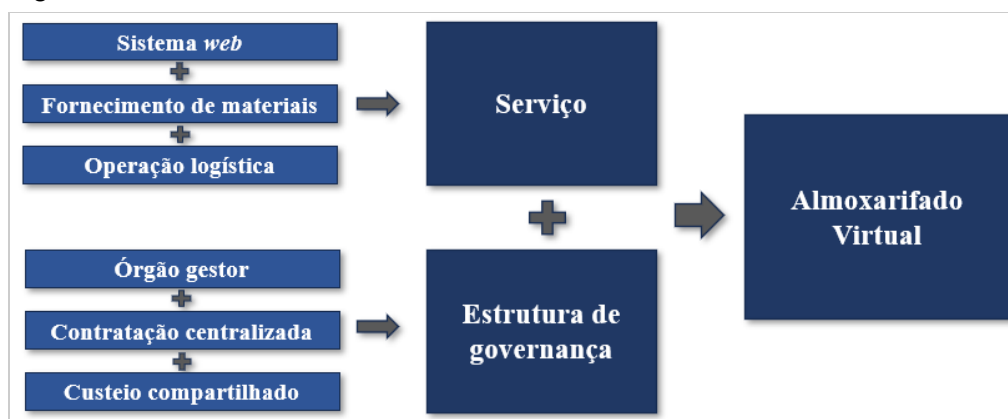
As definições trazidas nos permitem apreender alguns aspectos importantes sobre a lógica de funcionamento do Almoxarifado Virtual. Um deles é que o modelo não provê única e exclusivamente a aquisição de materiais pela Administração, mas a contratação de todo o serviço de operação logística para o fornecimento desses materiais. Essa compreensão é fundamental para que o modelo seja bem operacionalizado, pois exige mudanças de mentalidade e comportamento acerca da demanda, da gestão de estoques e da análise de custos. O AV opera com

a lógica do *Strategic Sourcing*, discutido anteriormente - a vantagem ocorre no custo total da aquisição, e não diretamente nos preços pagos em cada item.

O Ministério da Economia (Brasil, 2020b) utilizou dados referentes às compras de papel A4 para elucidar esse ponto: a partir do Painel de Preços, o preço médio de uma resma, a nível nacional, é de R\$16,75, enquanto no AV o preço é R\$18,90. Todavia, é preciso considerar todos os custos envolvidos no processo tradicional (custos de logística, aquisição, sistema, planejamento, flutuação da demanda, perdas, alocação de pessoal e uso de espaço físico de armazenagem). Incluindo essa dimensão dos custos, observa-se que o preço da resma de papel no Painel de Preços corresponde apenas a 34% do seu custo total - ou seja, seu custo total é de R\$49,26, em contraponto ao custo de R\$18,90 no Almojarifado Virtual, já que o preço calculado já inclui todas essas dimensões mencionadas.

A figura 10 sintetiza a estrutura de funcionamento do Almojarifado Virtual: ele é um modelo que consiste na prestação do serviço e na implementação de uma estrutura de governança para garantir seu pleno funcionamento. No tocante ao serviço, destaca-se a existência e disponibilização do sistema *web* - plataforma onde praticamente todas as operações relacionadas (da elaboração de pedido até o ateste do recebimento) ocorrem. Além disso, o serviço abrange o fornecimento dos materiais contemplados e a gestão da operação logística, garantindo uma cadeia de suprimentos eficaz.

Figura 10: Estrutura do Almojarifado Virtual



Fonte: Elaboração própria.

Paralelamente, a estrutura de governança é essencial para a coordenação, normatização e execução contratual do modelo. Isso inclui a atuação de um órgão gestor responsável pela implantação, gestão e operação do modelo. A contratação

centralizada é uma característica elementar do Almojarifado Virtual, na qual o órgão central firma um contrato único e é responsável por sua execução e gerenciamento. Os órgãos e entidades que fizerem a adesão ao modelo passam a ser atendidos pelo contrato, em uma dinâmica de fiscalização e custeio compartilhados.

Essa centralização foi um dos principais rearranjos feitos pelo governo federal na ideia de almojarifado virtual desenvolvido pelo ICMBio. Apesar de possuir unidades localizadas em todo o país, o ICMBio ainda é uma única instituição, enquanto a Central de Compras é uma unidade que existe para a prestação de serviços para outras instituições (no caso, ministérios e entidades da APF), com a operação centralizada. Dessa forma, a lógica de operacionalização era distinta - enquanto o ICMBio operava para atendimento próprio, a CC operava para atendimento de demais órgãos e entidades da APF. Não havia, portanto, a interlocução direta dos Ministérios com o fornecedor responsável pelo Almojarifado Virtual - os órgãos eram usuários do modelo gerido, coordenado e contratado pela CC. A figura 11 detalha a configuração do Almojarifado Virtual.

Figura 11: Atores do Almojarifado Virtual

Gestor Central (Administrador)	CENTRAL DE COMPRAS Gere o sistema Acompanha a execução Promove os pagamentos e a inclusão de itens
Gestor Setorial (Aprovador)	REPRESENTANTE DO ÓRGÃO Analisa e aprova pedidos Acompanha estoque Ponto focal entre a Central e o órgão
Gestor de Unidade (Solicitante)	USUÁRIO Realiza pedidos Faz a conferência dos itens recebidos Atesta/contesta a entrega via sistema
Agente de triagem	ÁREA DO ALMOJARIFADO Recebe os pedidos pelo órgão Faz a verificação primária Notifica o solicitante quando ocorrer recusa

Fonte: Brasil, 2018. Elaboração própria.

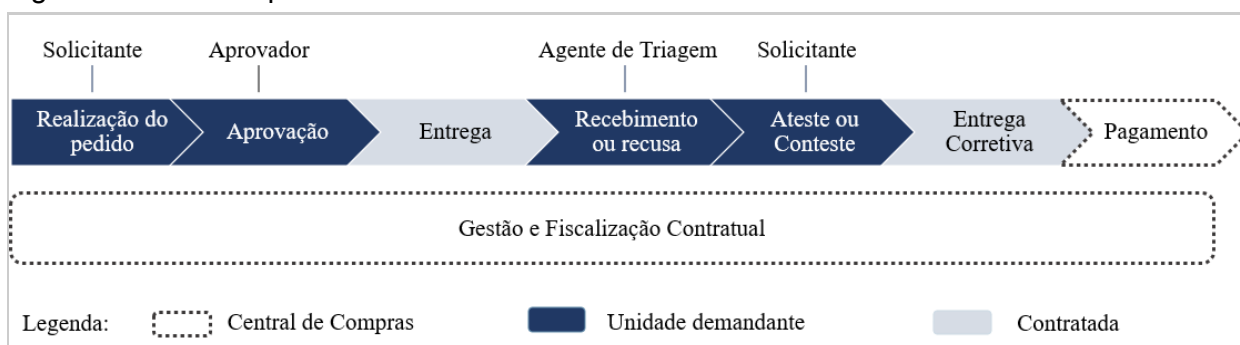
Cada um dos quatro atores possui responsabilidades e atribuições específicas. A Central de Compras opera o perfil de Gestor Central (Administrador), desempenhando funções de fiscalização da operação (garantindo sua qualidade e gerenciando os pagamentos referentes ao contrato); acompanhamento da execução do serviço; inclusão de novos itens na prateleira; acompanhamento do cronograma

de descentralização de recursos orçamentários e financeiros; e formalização da adesão dos órgãos ao modelo, realizando o cadastro inicial e fazendo quaisquer inclusões, exclusões ou alterações necessárias nos Gestores Setoriais, Gestores de Unidades e Unidades Administrativas.

O perfil de Gestor Setorial (Aprovador) é desempenhado pelos representantes dos órgãos aderentes ao modelo. Dessa forma, cada órgão possui um representante com este perfil. Suas atribuições incluem estabelecer diretrizes e regulamentos internos para a utilização do serviço; incluir e modificar os Gestores de Unidades; solicitar a inclusão de novos itens no catálogo de compras; monitorar o estoque do órgão; atuar como ponto focal na comunicação entre o órgão e a Central de Compras. Por fim, ele avalia e aprova, faz modificações, solicita ajustes ou rejeita os pedidos encaminhados pelos Gestores de Unidades.

Assim como o Gestor Setorial (Aprovador), o perfil de Gestor de Unidade (Solicitante) é desempenhado pelos representantes dos órgãos aderentes. Ele é o responsável por realizar os pedidos de fornecimento pela unidade administrativa; verificar a conformidade da entrega realizada e promover o ateste (parcial ou total) ou o conteste dos pedidos, conforme o caso. Por fim, o Agente de Triagem é responsável por receber os pedidos entregues pela contratada, conduzindo uma primeira análise dos itens solicitados, e, caso necessário, comunicando ao Solicitante a recusa de algum material. A figura 12 sintetiza o fluxo de pedidos no Almojarifado Virtual, destacando o papel de cada perfil no processo.

Figura 12: Fluxo de pedidos no Almojarifado Virtual



Fonte: Brasil, 2018. Elaboração própria.

O fluxo se inicia com a elaboração de um carrinho de compras pelo Solicitante, de forma muito similar aos *websites* de compra *on-line* que existem no mercado. Nesta etapa, ele incluirá no carrinho os itens necessários para a unidade

administrativa. Após a finalização do pedido, passa-se para a etapa de aprovação, na qual o pedido é encaminhado ao Aprovador, que avaliará a real necessidade da solicitação, podendo aprová-la, reprová-la ou alterá-la, adicionando ou retirando itens do pedido.

Após a aprovação, a empresa toma conhecimento do pedido, realiza a separação, expedição e o transporte do pedido, que será entregue no endereço da unidade administrativa que fez a solicitação. O Agente de Triagem faz o recebimento do pedido, conferindo condições mais gerais, e o encaminha ao Gestor de Unidade. O Gestor de Unidade confere quantitativa e qualitativamente os itens entregues pela empresa e atesta o recebimento definitivo.

De acordo com informações do Ministério da Economia, em 2020 no DF a iniciativa já havia reduzido em R\$4,2 milhões os custos de transação ou custos administrativos. Esse montante equivale a uma economia de 78,9% em relação ao modelo anterior para o suprimento de material de escritório, uma vez que uma quantidade considerável de processos licitatórios deixou de ser realizados e foi utilizado o sistema informatizado único para controle e acompanhamento das demandas por material de expediente. Além disso, a iniciativa gerou uma série de ganhos como: economia de escala na contratação centralizada, economia de espaço físico (redução de 1.105 m² de estoques desocupados), padronização dos itens e a melhoria da gestão (Brasil, 2020a).

Tais êxitos obtidos pelo Almojarifado Virtual nos órgãos da Administração Pública Federal do Distrito Federal serviram como um impulso à ampliação dessa iniciativa em escala nacional, culminando no Almojarifado Virtual Nacional (AVN). A iniciativa não mais se limitou aos órgãos da APF, mas também abrangeu os órgãos públicos em nível estadual e municipal, conforme detalhado no site oficial do Ministério da Economia.

Assim como ocorre no Almojarifado Virtual em execução no Distrito Federal, todos os órgãos integrantes da Administração Pública Federal direta serão abarcados pelo AVN. A diferença é que o atendimento não será limitado a Brasília, ou seja, todas as unidades vinculadas ao órgão superior, integrantes da APF direta, localizadas em todo o país também serão incluídas no contrato a ser firmado e gerido pela Central de Compras (Brasil, 2020c).

Nesse sentido, a Central de Compras abriu um processo licitatório para registro de preços para a realização “de uma contratação centralizada para registro de preços visando à contratação de serviços continuados de *outsourcing* para

operação de almoxarifado virtual” (Brasil, 2020d). A Intenção de Registro de Preços nº 07/2020, para que os órgãos naquele momento pudessem manifestar seu interesse na participação do AVN, foi prosseguida pela realização do pregão eletrônico para definição das empresas que viriam a prestar os serviços.

A licitação foi realizada em dois lotes: o primeiro abrangia o atendimento das regiões norte e sudeste, e teve como empresa vencedora a AUTOPEL AUTOMAÇÃO COMERCIAL E INFORMÁTICA LTDA. O segundo lote abarcava as regiões centro-oeste, nordeste e sul, para o qual a empresa vencedora foi a BRS SUPRIMENTOS CORPORATIVOS S.A. Com elas, foram firmadas as Atas de Registro de Preço nº 14/2020 e nº 15/2020, respectivamente, assinadas em 14 de dezembro de 2020, com vigência de 12 meses. Os órgãos/entidades que não haviam apresentado manifestação na IRP puderam solicitar a adesão à Ata de Registro de Preços, que estiveram disponíveis para adesão de agosto até dezembro de 2021 (Brasil, s.d.). O contrato com as empresas foi assinado em fevereiro de 2021, e em abril de 2021 a Central de Compras iniciou a implementação do serviço por meio de um piloto, com as unidades do Ministério da Economia localizadas no Estado do Rio de Janeiro e no Distrito Federal. Em seguida, o serviço foi implantado nas demais unidades da Administração Pública Federal direta.

Cada órgão participante da IRP ou aderente à Ata de Registro de Preços é responsável por firmar seu próprio contrato com a empresa vencedora da licitação, com vigência inicial de trinta meses e cuja minuta foi disponibilizada juntamente ao Edital da licitação¹⁴. Uma vez firmado o contrato, os órgãos/entidades passam a ter acesso ao sistema informatizado para solicitação e administração de materiais de consumo, juntamente com uma cesta inicial de itens já precificada. Dessa forma, a participação no modelo de Almoxarifado Virtual foi ampliada - órgãos estaduais e municipais dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário tiveram a sua participação viabilizada, como foi o caso do estado de Minas Gerais.

¹⁴ Diferentemente do primeiro contrato (Almoxarifado Virtual), onde a Central de Compras era a única contratante e administradora do sistema, no Almoxarifado Virtual Nacional cada órgão participante do pregão ou aderente à Ata de Registro de Preços deve firmar seu próprio contrato com a empresa vencedora da licitação, atuando como Gestor Central para o respectivo órgão.

5.2 A Administração de Materiais em Minas Gerais

A trajetória de Minas Gerais no tocante ao aprimoramento da eficiência e da transparência nas compras públicas apresenta alguns marcos principais. Um deles é a criação do Sistema Integrado de Administração de Materiais (SIAD/MG), sistema corporativo onde são registradas todas as movimentações de materiais. Instituído pelo Decreto nº 42.873, de 9 de setembro de 2002¹⁵, o SIAD tem como finalidade “controlar o ciclo dos materiais e serviços, desde a requisição até a distribuição dos materiais de consumo, a baixa dos bens permanentes do patrimônio e a realização dos serviços”¹⁶ (Minas Gerais, 2002, art. 2º).

A instituição do SIAD está indissociavelmente relacionada ao contexto institucional/fiscal experienciado pelo estado à época. Minas Gerais vivenciava um quadro fiscal alarmante, marcado pelo estrangulamento e déficit orçamentário. A ausência material de recursos impactava na consecução das políticas públicas em duas dimensões, tanto diretamente pela restrição financeiro-orçamentária para desenvolvimento das mesmas, como também pelo enfraquecimento institucional do corpo de pessoal envolvido na Administração Pública (Anastasia; Vilhena *et al.*, 2006). A análise depreendida à época apontava tal quadro enquanto resultado de uma “soma perversa de fatores negativos, todos eles vinculados à noção de uma gestão pública não voltada para os resultados” (Anastasia; Vilhena *et al.*, 2006, p. 14). Percebia-se, portanto, que o problema não residia meramente na crise fiscal vivenciada, mas na forma de funcionamento do Estado em seu cerne. Foi a partir desses entendimentos que o Projeto Choque de Gestão surgiu, enquanto linha condutora principal do programa governamental à época:

E como haveria pressa na introdução destes novos mecanismos, por força da draconiana situação a ser enfrentada, logo surgiu a ideia de um choque, ou seja, um conjunto de medidas de rápido impacto para modificar, de vez, o padrão de comportamento da Administração estadual, imprimindo-lhe um ritmo consentâneo com a contemporaneidade própria de uma gestão eficiente, efetiva e eficaz. E este choque deveria operar-se sobre os métodos de gestão na Administração Pública (Anastasia; Vilhena *et al.*, 2006, p. 15).

O Choque de Gestão era, portanto, mais do que uma mera reforma administrativa. Ele constituía uma adequação institucional para o desenvolvimento,

¹⁵ O Decreto nº 42.873, de 9/9/2002, foi revogado pelo art. 10 do Decreto nº 45.018, de 20/1/2009.

¹⁶ O Decreto nº 45.018, de 20/1/2009 alterou a redação original do referido artigo, incluindo as obras no rol de controle pelo SIAD.

além de ter sido construído em uma perspectiva integradora de políticas públicas (Vilhena; Martins; Marini; Vilhena *et al.*, 2006). O Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado (PMDI) de 2003 traz elencadas as quatro metas a serem atingidas pelo Choque de Gestão, com o intuito de redefinir a forma de atuação pública estadual:

- 1) [...] alcançar o equilíbrio fiscal, praticando a disciplina financeira sem a menor concessão. [...] Cumpre lembrar que o orçamento será um instrumento efetivo de gestão com programação e execução confiáveis e previsíveis, [...].
- 2) [...] intensificar o esforço de geração de receitas e, especialmente, de melhoria da arrecadação da receita gerada, qualquer que seja sua natureza.
- 3) [...] zelar por uma melhor qualidade do gasto [...]
- 4) [...] buscar-se-á, em sintonia com o Governo Federal, uma solução para a questão previdenciária [...] (PMDI, 2003).

Nesse sentido, para conferir ao Estado a capacidade institucional de promover as mudanças almejadas, foram empreendidas reformulações substanciais na estrutura administrativa do Poder Executivo do Estado. A criação da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão (Seplag/MG), enquanto órgão central de gestão que assumiria a condução do projeto, foi uma destas principais reformulações - surgida mediante a fusão da Secretaria de Estado de Planejamento e Coordenação Geral e a Secretaria de Estado de Recursos Humanos e Administração¹⁷.

Concentradas sob um único comando todas as ações relativas ao Choque de Gestão, iniciaram-se os programas integrantes do Projeto. Foi a partir de tal reestruturação que o SIAD pôde ser instituído e pôde conceder à Seplag a condição de órgão central, responsável pela formulação de diretrizes, orientação, planejamento, coordenação, supervisão e controle dos assuntos relativos à logística pública, materiais e serviços (Minas Gerais, 2002).

Cabe destacar que o SIAD, apesar de oficialmente instituído em 2002, já era utilizado pelo Governo Estadual desde 1996 de forma facultativa. Foi por meio do Decreto nº 43.699/2003 que a utilização do sistema se tornou obrigatória para todos os órgãos e entidades da administração pública direta e indireta do Poder Executivo Estadual (Minas Gerais, 2003). A obrigatoriedade viabilizou a possibilidade de padronização, sistematização e controle dos fluxos e procedimentos de compras, bem

¹⁷ Para além da criação da Seplag, é destacada a relevância também da criação de Superintendências e Diretorias de Planejamento, Gestão e Finanças (SPGF's e DPGF's) em cada órgão público mineiro. Tais alterações trouxeram ótimos reflexos para a área de gestão de suprimentos (Santana; Tescarolo; Coelho, 2006).

como a formação de uma base de dados sobre a realização de processos de compras ao longo do tempo. Nesse sentido, conforme disposto por Tescarolo (2005), o governo de Minas Gerais tornou a gestão de suprimentos uma ação estratégica no contexto do choque de gestão, utilizando o SIAD enquanto ferramenta de gerenciamento da cadeia de suprimentos a partir de então.

Neste cenário de transformações e de aprimoramento das práticas de compras e contratações, foi criado em 2006 o projeto GES - Gestão Estratégica de Suprimentos. Constante no Planejamento Plurianual de Ação Governamental (PPAG) 2008-2011, o projeto tinha por finalidade adotar ações estratégicas para reduzir o custo total das aquisições por compras e contratações realizadas pelo Governo de Minas Gerais, aliando-se ao macro objetivo de ampliar a qualidade e a produtividade do gasto setorial com atividades meio. O projeto foi desenvolvido a partir da metodologia de *Strategic Sourcing* ou Compras Estratégicas, a mesma utilizada para a concepção e estruturação da Central de Compras.

Para tanto, o projeto estabeleceu as famílias de compras mais significativas em termos de volume, valores e criticidade. A partir dos estudos dessas famílias, foram desenvolvidas estratégias e políticas de aquisição e contratação, como a criação dos Comitês de Gestão Estratégica de Suprimentos de cada família. Além disso, foram propostas padronizações e melhorias nas especificações do Catálogo de Materiais e Serviços do Governo de Minas Gerais - CATMAS - bem como consolidação das bases de dados cadastrais de fornecedores, intensificação do uso da modalidade pregão para as compras, dentre outras. Destaca-se que o SIAD foi essencial para a obtenção desses resultados, uma vez que é imprescindível a existência de informações consolidadas (tanto dos itens a serem adquiridos quanto dos compradores) para a adoção de uma política de Gestão Estratégica de Suprimentos (GES).

No tocante à GES, Minas Gerais editou, em 2018, o Decreto Estadual nº 47.390. Esse Decreto estabelece políticas e diretrizes para as aquisições e contratações de bens e serviços de famílias de compras estratégicas, realizadas no âmbito da administração pública direta, autárquica e fundacional do Poder Executivo, e será discutido no tópico a seguir.

Prosseguindo na análise, temos que o Choque de Gestão se desdobrou em outras iniciativas de aprimoramento da gestão governamental. A implantação da Cidade Administrativa Presidente Tancredo Neves foi uma mudança significativa, uma

vez que centralizou, em um único local de trabalho, diversos órgãos e entidades da administração pública do Estado de Minas Gerais. Essa proximidade elucidou problemas referentes à replicação de estruturas, atividades e processos de suporte de área meio (Vilhena; Brito; Valle, 2014). Foi a partir dessa janela de oportunidade que se fez necessário um projeto para melhoria dos processos de suporte de área meio, abrindo-se espaço para a implantação de um Centro de Serviços Compartilhados (CSC).

O conceito de CSC é trabalhado por diversos autores. Schulman, Harmer e Lusk (2001 *apud* Vimieiro, 2016) o definem como a centralização dos recursos de uma empresa para a realização de atividades até então pulverizadas pela organização. O intuito é atender múltiplos parceiros internos, a baixo custo e alto nível de serviços, de forma a satisfazer os clientes externos e agregar valor à organização. O objetivo de implementação do CSC é elucidado no Projeto Básico do Edital de Licitação¹⁸ (2012):

O Centro de Serviços Compartilhados é uma inovação no Governo do Estado de Minas Gerais, e tem como principal objetivo combinar valor ótimo de custo e eficiência com alta qualidade na prestação de serviços internos das áreas de apoio. Espera-se reduzir investimentos e custos através de simplificação e padronização de processos, aumentar produtividade e excelência de serviço aos clientes internos com a redução de interferências. Além disso, o CSC irá permitir aos gestores maior foco em seu *core business*¹⁹ (Minas Gerais, 2012).

Em outras palavras, o CSC consiste na consolidação de processos e funções de suporte em uma estrutura separada, que terá tais operações como seu principal objetivo e atividade central. Entende-se, portanto, que ele opera com lógica similar à Central de Compras, discutida no tópico XX. O Decreto nº 46.552, de 30 de junho de 2014, instituiu a criação e regulamentou o funcionamento do CSC em Minas Gerais. Ele apresentava o CSC enquanto subsecretaria prestadora de serviços transacionais como sua competência primária:

Art. 1º – O Centro de Serviços Compartilhados – CSC é uma Subsecretaria da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão e

¹⁸ O objeto da licitação era a contratação de serviços de consultoria técnica e especializada para realizar diagnóstico detalhado, implantação e estabilização do CSC. Com a institucionalização do projeto na revisão do PMDI 2011-2030, a Seplag, por meio da Subsecretaria de Gestão da Estratégia Governamental (Suges) e do Núcleo Central de Inovação e Modernização Institucional (NCIM) iniciou os estudos sobre o CSC em Minas Gerais, com a realização de benchmarkings a nível internacional. À medida em que os estudos foram conduzidos, tornou-se clara a necessidade de apoio técnico especializado para o projeto, demandando-se a contratação de consultoria especializada para auxiliar na estruturação do projeto.

¹⁹ Atividades principais.

tem por finalidade a prestação de serviços transacionais aos órgãos e entidades da Administração Pública Estadual (Minas Gerais, 2014).

O quadro 3 sintetiza, em ordem cronológica, os principais normativos para compreender a evolução das atribuições e responsabilidades do CSC de Minas Gerais.

Quadro 3: Normativos principais sobre o Centro de Serviços Compartilhados de Minas Gerais

NORMA	DATA	PRINCIPAIS MUDANÇAS
Decreto nº 46.552	30 de junho de 2014	Instituiu a criação e regulamentou o funcionamento do CSC, imputando a ele a responsabilidade central pela prestação de serviços transacionais a diversos órgãos e entidades da Administração Pública Estadual
Decreto nº 46.735	01 de abril de 2015	Reduziu o escopo de atividades transacionais realizadas pelo CSC, delegando de volta aos órgãos e entidades as suas respectivas competências de realização de atividades de liquidação e pagamentos das despesas.
Decreto nº 46.828	10 de setembro de 2015	Reduziu o escopo de atividades transacionais realizadas pelo CSC, delegando de volta aos órgãos e entidades as suas respectivas competências de execução de atividades ligadas ao macroprocesso de viagens dentro do Governo de Minas Gerais. O CSC passa a ser o agente central de coordenação e orientação das viagens, sem a responsabilidade de operacionalizar as atividades referentes.
Decreto nº 46.901	30 de novembro de 2015	Reduziu o escopo de atividades transacionais realizadas pelo CSC, delegando de volta aos órgãos e entidades as suas respectivas competências para operacionalizar atividades transacionais do processo de compras. Atribuiu ao CSC o papel de área central de compras, logística e de patrimônio do Estado de Minas Gerais.

Fonte: Minas Gerais, 2014, 2015. Elaboração própria.

No ano seguinte, em 2015, o Decreto nº 46.735 modificou o escopo de atividades transacionais desenvolvidas pelo CSC, no sentido contrário ao que se propunha inicialmente. A maioria dos procedimentos relacionados à execução de despesas foram descentralizados, retomando ao modelo antigo no qual cada órgão e entidade é responsável por realizar suas atividades de suporte administrativo. O Decreto nº 46.828, do mesmo ano, segue neste mesmo fluxo de transferir as atividades transacionais de volta para os órgãos e entidades, assumindo um caráter mais de agente central de coordenação e orientação, e menos operacional/executor. Nesse sentido, em 30 de novembro de 2015, o Decreto nº 46.901 é editado, retornando integralmente as atividades transacionais de execução de despesas ao modelo prévio à implantação do CSC. O Centro assumiu a feição de

uma área central e gestora responsável por políticas e diretrizes na área de compras, logísticas e patrimônio do Estado de Minas Gerais.

Art. 1º O Centro de Serviços Compartilhados – CSC – é uma Subsecretaria da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão, que atua como órgão central de compras governamentais responsável pela propositura de políticas e diretrizes para a implementação de ações estratégicas de compras e da gestão logística e patrimonial do Estado e demais atribuições previstas neste Decreto (Minas Gerais, 2015).

A comparação entre os artigos 1º dos Decretos nº 46.552/2014 e nº 46.901/2015 elucida claramente a distinção nos papéis atribuídos ao CSC no momento de sua concepção e a partir da factibilidade da experiência prática. Todavia, apesar das competências principais em relação ao escopo original terem sido retornadas aos órgãos de origem, o CSC desempenhou um papel fundamental para o processo de incorporação de inteligência à gestão de suprimentos e aos processos de compras estaduais. Junto às demais iniciativas desenvolvidas nesta seção, elas representam esforços fundamentais para a racionalização e otimização dos recursos públicos no contexto de Minas Gerais.

5.3 O Almoxarifado Virtual de Minas Gerais (2022)

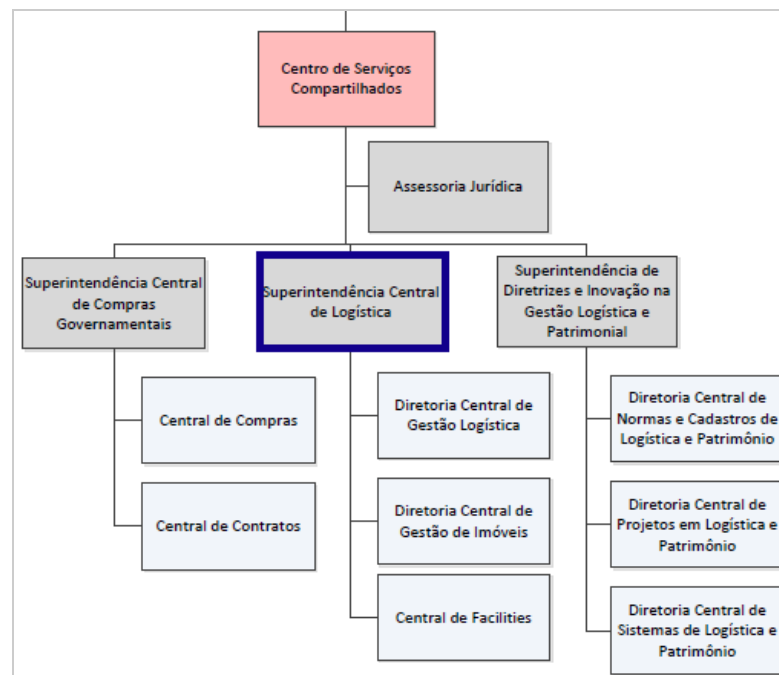
Na seção 3.2 foi trazida a discussão sobre inteligência no processo de compras públicas, destacando a ideia de Teixeira *et al.* (2015 *apud* Costa; Terra, 2019) de que sua incorporação aos processos não se limita à automatização de procedimentos, mas implica na introdução de inteligência nos domínios da governança e gestão. Conforme destacado ao final da seção anterior, Minas Gerais vem ao longo dos anos se profissionalizando e adotando práticas fundamentais para a otimização do trato dos recursos públicos. Nesse sentido, a capacidade institucional de Minas Gerais somada à estruturação sistemática e robusta da modelagem do Almoxarifado Virtual (também do Distrito Federal, mas principalmente do Almoxarifado Virtual Nacional), abriram caminho para a implementação do Almoxarifado Virtual de Minas Gerais (AVMG).

Decorrente da adesão à intenção de Registro de Preços nº 07/2020 do governo federal, em Minas Gerais o modelo se insere em um panorama em que, em média, são realizados 10.400 processos de compras anualmente, cujos valores das compras homologadas correspondem a R\$7 bilhões por ano. Tais informações foram obtidas no Armazém de Informações Portal de Compras e SIAD para o período 2015-

2019 (*apud Torres et al., 2023*). No que diz respeito aos itens com o fornecimento contemplado pelo escopo do Almoxarifado Virtual, em 2022 foram adquiridos em torno de R\$17,5 milhões pelo Governo de Minas Gerais, por meio de licitações.

A adesão ao modelo foi firmada por meio da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão de Minas Gerais (Seplag/MG), e de forma análoga ao que ocorreu no Distrito Federal, optou-se pela contratação centralizada, na instância da Superintendência Central de Logística (SCL). À época das tratativas, a SCL estava comportada dentro da estrutura do Centro de Serviços Compartilhados (CSC). No ano de 2023, com reestruturações de organograma, o CSC deu origem às Subsecretarias de Compras Públicas (Subcomp) e de Logística e Patrimônio (Sublog), na qual a SCL ficou contida. As figuras 13 e 14 representam os organogramas, antes e depois da reestruturação.

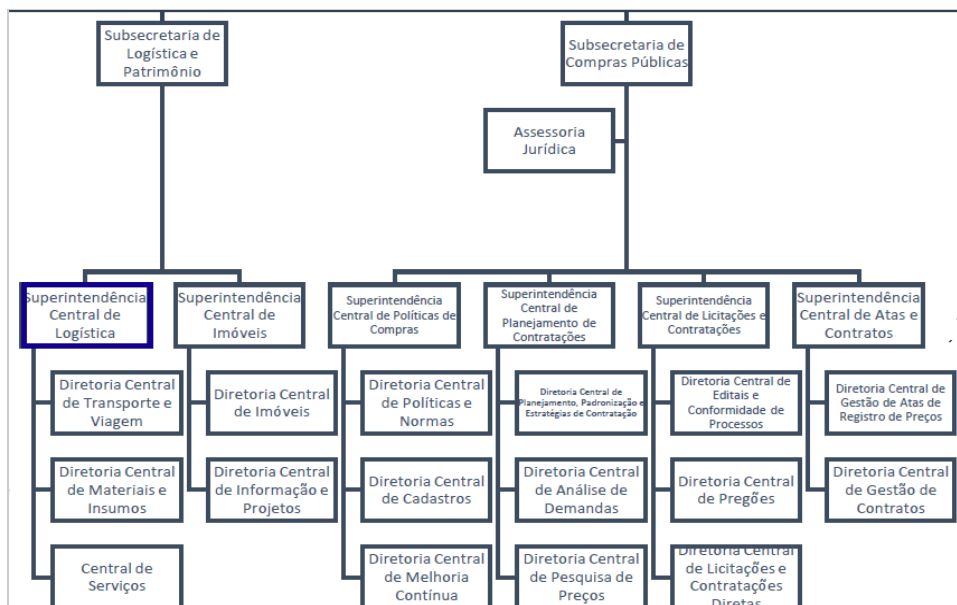
Figura 13: Organograma do Centro de Serviços Compartilhados de Minas Gerais, antes da Reforma Administrativa de 2023



Fonte: Minas Gerais (2019).

Conforme mencionado, o CSC possuía nível de subsecretaria, com as destacadas Superintendências do organograma - inclusive a Superintendência Central de Logística. Com a Reforma Administrativa, contida na Lei estadual nº 24.313, o CSC deixou de existir, tendo sua estrutura transformada para originar as Subsecretarias de Compras Públicas e Logística e Patrimônio.

Figura 14: Organograma das Subsecretarias de Compras Públicas e Logística e Patrimônio, criadas com a Reforma Administrativa de 2023 a partir do desmembramento do Centro de Serviços Compartilhados de Minas Gerais



Fonte: Minas Gerais (2023).

Assim como no AV, o AVMG prevê a terceirização do serviço de operação logística para o suprimento de materiais de expediente (escritório) e de informática²⁰, mediante contratação de empresa especializada no fornecimento e na operação logística (recebimento, armazenagem, guarda, inventário, conservação, separação, expedição, distribuição) desses materiais de consumo. Da mesma forma, o serviço é prestado por meio de uma plataforma *online* (sítio eletrônico) e no formato porta a porta - os pedidos são entregues diretamente nas unidades solicitantes, sem intermediários e sem passar pelo almoxarifado.

No âmbito de Minas Gerais, o modelo foi normatizado e regulamentado pela Resolução Seplag nº 99, de 27 de dezembro de 2022. Ela estabelece a existência de quatro perfis de usuários: Gestor Central, Gestor Setorial, Aprovador e Solicitante, detalhados na figura 15.

²⁰ Conforme mencionado, os itens que podem ser fornecidos no Almoxarifado Virtual são materiais de consumo administrativo (materiais expediente e suprimento de informática). O objeto da contratação é bem específico quanto a essa limitação, e itens fora dessa especificação não podem ser disponibilizados, como itens de copa e cozinha, descartáveis, automóveis etc. Também não podem ser fornecidos itens classificados como permanentes, já que o objetivo do AV é que a entrega seja feita diretamente ao solicitante (tais demandas registros patrimoniais), e para consumo imediato. Tampouco itens personalizados, uma vez que atenderiam necessidades muito específicas de apenas um ou poucos órgãos.

Figura 15: Atores do Almojarifado Virtual de Minas Gerais

Gestor Central (Administrador)	SUPERINTENDÊNCIA CENTRAL DE LOGÍSTICA Gere o sistema Acompanha a execução Promove os pagamentos e a inclusão de itens
Gestor Setorial	REPRESENTANTE DO ÓRGÃO Ponto focal entre a Central e o órgão Gerencia cotas financeiras de suas unidades Providencia repasses financeiros e orçamentários
Aprovador	USUÁRIO Aprova pedidos Gerencia cadastros Atesta a entrega via sistema
Solicitante	USUÁRIO Realiza pedidos Faz a conferência dos itens recebidos Contesta a entrega via sistema

Fonte: Minas Gerais (2022). Elaboração própria.

Neste momento, cabe uma ressalva importante no tocante aos atores do Almojarifado Virtual e Almojarifado Virtual de Minas Gerais. Apesar de ambos utilizarem praticamente as mesmas nomenclaturas para os atores, elas não seguem a mesma correspondência. Por exemplo, no AV, Gestor Setorial e Aprovador são sinônimos - representam um mesmo papel, enquanto no AVMG, cada termo desses é um perfil diferente. As estruturas de atores estão constantes nas figuras 11 e 15, mas foi elaborada a figura 16 a fins de facilitar a diferenciação nos dois modelos.

Figura 16: Comparação entre atores do Almojarifado Virtual e do Almojarifado Virtual de Minas Gerais

Gestor Central (Administrador)	CENTRAL DE COMPRAS Gere o sistema Acompanha a execução Promove os pagamentos e a inclusão de itens	Gestor Central (Administrador)	SUPERINTENDÊNCIA CENTRAL DE LOGÍSTICA Gere o sistema Acompanha a execução Promove os pagamentos e a inclusão de itens
Gestor Setorial (Aprovador)	REPRESENTANTE DO ÓRGÃO Analisa e aprova pedidos Acompanha estoque Ponto focal entre a Central e o órgão	Gestor Setorial	REPRESENTANTE DO ÓRGÃO Ponto focal entre a Central e o órgão Gerencia cotas financeiras de suas unidades Providencia repasses financeiros e orçamentários
Gestor de Unidade (Solicitante)	USUÁRIO Realiza pedidos Faz a conferência dos itens recebidos Atesta/contesta a entrega via sistema	Aprovador	USUÁRIO Aprova pedidos Gerencia cadastros Atesta a entrega via sistema
Agente de triagem	ÁREA DO ALMOJARIFADO Recebe os pedidos pelo órgão Faz a verificação primária Notifica o solicitante quando ocorrer recusa	Solicitante	USUÁRIO Realiza pedidos Faz a conferência dos itens recebidos Contesta a entrega via sistema
Almojarifado Virtual		Almojarifado Virtual de Minas Gerais	

Fonte: Brasil (2018) e Minas Gerais (2022). Elaboração própria.

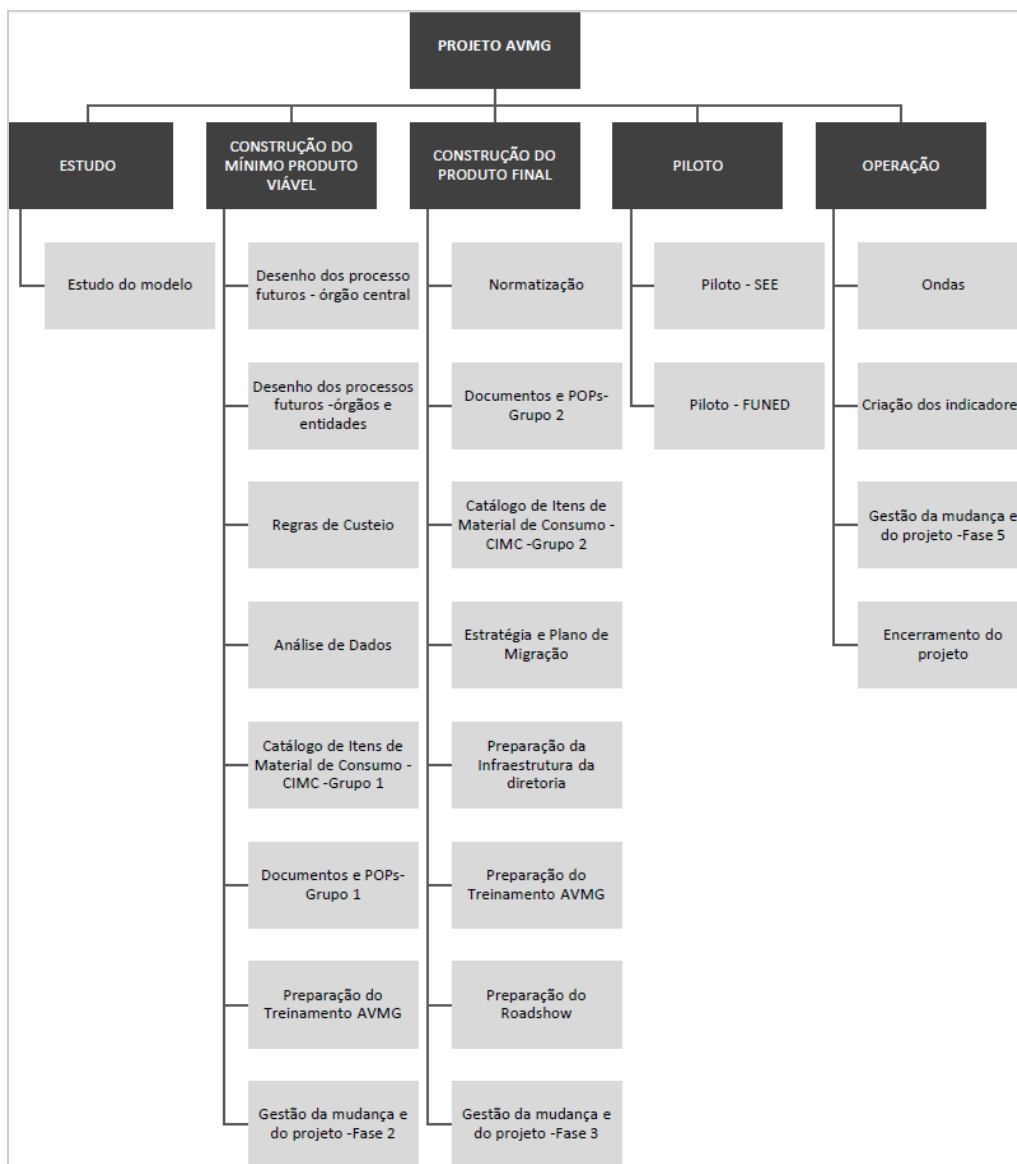
O Solicitante é o colaborador responsável pelo pedido de fornecimento no âmbito de cada unidade administrativa. Algumas de suas atribuições são acompanhar o consumo de materiais em sua unidade administrativa, elaborar o pedido de fornecimento, assim como acompanhar a evolução dos pedidos no sistema e o cumprimento dos prazos. Além disso, ele é quem deve avaliar se o pedido entregue está de acordo com o solicitado (mesma quantidade, material correto e sem avarias etc.). Já o Aprovador é o servidor legalmente investido de poder decisório no âmbito do seu órgão ou entidade, responsável por monitorar o cumprimento das regras do AVMG nas unidades administrativas a ele vinculadas. Suas atribuições envolvem gerenciar o cadastro dos solicitantes nas unidades sob a sua responsabilidade; avaliar o pedido feito pelo solicitante, decidindo aprová-lo, recusá-lo ou alterá-lo; e efetuar o ateste do pedido entregue no sistema ou o conteste caso discorde do recebimento feito pelo solicitante.

O Gestor Setorial é o responsável pela operacionalização do modelo AVMG no seu órgão ou entidade, normalmente o gestor de almoxarifado, sendo o ponto focal dos usuários e da Seplag para tratativas relacionadas ao AVMG. Algumas de suas atribuições incluem: definir a relação de itens da prateleira que estarão disponíveis para cada unidade administrativa, estabelecer a cota financeira nas unidades administrativas, monitorar o consumo das unidades e prezar pela razoabilidade do uso dos recursos públicos, adotando providências, se necessário. Como ponto focal, o Gestor Setorial deve providenciar os repasses de recursos orçamentários e financeiros à Seplag para disponibilização de cota financeira ao órgão/entidade no sistema AVMG.

Por fim, o Gestor Central é a unidade responsável pela implantação, gestão e operação do modelo, de exercício exclusivo pela SCL da Seplag. Suas atribuições incluem gerenciar e fiscalizar o contrato, normatizar o modelo, coordenar a transferência dos recursos orçamentários, gerenciar o catálogo de itens de materiais do AVMG, realizar os pagamentos dos pedidos atestados, bem como definir, acompanhar e divulgar os indicadores de desempenho aos órgãos e entidades usuários. O Gestor Central também é responsável por capacitar e prestar suporte aos órgãos e entidades usuários do AVMG. Essa distribuição clara e bem definida de competências e responsabilidades, além de resultar em maior transparência e racionalização do consumo, demonstram como o modelo incorporou estruturas de governança e gestão em seu arranjo.

No que diz respeito à implementação do AVMG, a figura 17 apresenta a Estrutura Analítica do Projeto (EAP), diagrama que organiza o escopo do projeto de forma visual, hierárquica e em partes menores, a fim de facilitar a visualização e o gerenciamento das entregas. Ela foi realizada em cinco fases: estudo; construção do Mínimo Produto Viável (MPV); construção do Produto Final; Piloto e Operação.

Figura 17: EAP da implementação do Almoxarifado Virtual de Minas Gerais



Fonte: Torres *et al.* (2023).

A fase 1 foi voltada ao estudo do modelo, com base nas diretrizes e nas orientações do governo federal, tanto por meio de documentos como também reuniões. A fase 2 concentrou-se na criação do Mínimo Produto Viável (MPV) a partir da concepção dos futuros processos, na definição das diretrizes financeiras, e na

análise dos dados referentes aos estoques das instituições. Também foi o momento de criação do Catálogo dos Itens de Material de Consumo (CIMC), que consiste na lista de produtos ofertados pelo AVMG. A fase 3 foi focada na construção do Produto Final, que incluiu o desenvolvimento de instrumentos normativos, como a Resolução Seplag nº 099/2022 e o Termo de Adesão, bem como a preparação e capacitação da diretoria responsável para operacionalizar o AVMG.

A fase 4 correspondeu à execução do piloto, com a Secretaria de Estado de Educação (SEE) sendo o primeiro órgão a participar, envolvendo suas 47 Superintendências Regionais de Ensino. Esse piloto foi iniciado em novembro de 2022, e a escolha da SEE se justificou devido à sua estrutura abrangente, composta por diversas unidades distribuídas em todo o estado. Ainda durante o piloto, a Fundação Ezequiel Dias (Funed) expressou seu interesse em aderir ao modelo, tornando-se a segunda instituição participante. O monitoramento e a avaliação da qualidade dos serviços prestados pelo fornecedor permitiram a identificação de áreas necessitando de correções e adaptações nos processos internos.

Assim, na fase 5, foi iniciada a expansão do modelo para os demais órgãos e entidades por meio de ondas. Assim, foi planejada a inclusão de 48 órgãos e entidades, distribuídos em três grupos seguindo critérios de expectativa de consumo, número de unidades de almoxarifado e necessidade de celebração de Termo de Descentralização de Crédito Orçamentário (TDCO). Cada grupo corresponde a uma onda de implementação, programadas para ocorrerem de junho a novembro de 2023. Essa estruturação do plano de migração buscou garantir uma abordagem minuciosa órgão a órgão, atendendo às necessidades durante todo o processo.

Ademais, ao longo de todas as fases, foi desenvolvido e implementado um plano de comunicação, projetado com as finalidades de estimular a adesão de demais entes, órgãos e entidades; e de explicar a dinâmica de funcionamento do modelo para os atores envolvidos. No momento atual (outubro de 2023), 46 instituições já preencheram o Termo de Adesão do projeto. Dessas, 29 já estão utilizando o modelo, e, ao todo, correspondem ao montante de 839 usuários cadastrados, sendo 66 Gestores Setoriais, 197 Aprovadores e 576 Solicitantes.

No tocante ao funcionamento do modelo, é prevista a aplicação de instrumentos de mensuração de resultados (IMR), que condicionam o valor a ser faturado à qualidade do serviço prestado pela empresa. Para casos de descumprimento de prazos de entrega e entrega de pedidos imperfeitos, os IMR

determinam descontos a serem realizados. É prevista ainda a aplicação de multa para entregas em atraso acima do percentual permitido, incorrendo em desconto sobre o valor mensal faturado, além de demais sanções que podem ser aplicadas pela Administração em casos de descumprimentos previstos em contrato.

Essas diretrizes e lógicas de funcionamento do AVMG se relacionam fortemente com o Decreto nº 47.390, normativa estadual que estabelece políticas e diretrizes para as aquisições e contratações de bens e serviços de famílias de compras estratégicas, realizadas no âmbito da administração pública direta, autárquica e fundacional do Poder Executivo. O artigo 5º destaca que a definição de políticas e diretrizes para a aquisição e contratação das famílias de compras estratégicas deverá observar

[...]

IV – a promoção da utilização do poder de compras do Estado, visando:

a) à indução ao desenvolvimento de mercados, sua reorganização e a obtenção de melhores resultados nas negociações realizadas nas compras públicas;

b) a apoiar o desenvolvimento econômico das regiões do Estado, o fomento e o desenvolvimento de potencialidades regionais e dos arranjos produtivos locais;

V – à adoção de critérios de avaliação de fornecedores;

VI – à promoção da articulação interinstitucional com as esferas federal, estadual e municipal, visando à implantação de ações cooperativas e conjuntas para compras públicas com os demais entes federativos;

VII – à promoção de máxima eficácia nas soluções logísticas adotadas para o atendimento à demanda por bens e serviços em todo o território mineiro (Minas Gerais, 2018) (grifo nosso).

Ao longo destes capítulos, foram explorados os detalhes do modelo e suas potencialidades. No entanto, um bom desenho e uma boa estrutura de funcionamento do modelo não são suficientes para garantir a adesão desse modelo por parte dos atores envolvidos. Conforme discutido, para que o poder de compra do Estado seja efetivamente utilizado em sua totalidade, é essencial que as diretrizes de compras do governo estejam alinhadas para influenciar o mercado de maneira significativa. Esse alinhamento está integrado à governança e à gestão das compras públicas. Na ausência desse alinhamento, a administração pública limita seu impacto e capacidade de impulsionar mudanças em direção a modelos de produção mais sustentáveis, perdendo a oportunidade de fomentar a transformação desejada (Betiol *et al.*, 2012 *apud* Costa; Terra, 2019).

6 ANÁLISE DAS ENTREVISTAS E QUESTIONÁRIOS

Para realizar a análise dos projetos proposta neste estudo, foram selecionados atores de níveis alta liderança e de execução direta do projeto, aos quais foram aplicados entrevistas e questionários, respectivamente. Nesse sentido, amostra é composta por lideranças formais da Seplag/MG e da Central de Compras/Secretaria de Gestão que estiveram envolvidas com a concepção e implementação das iniciativas; e por representantes diretamente vinculados à execução dos projetos. Os entrevistados serão doravante nomeados En.

A análise das informações obtidas foi dividida em dois eixos. O primeiro refere-se às entrevistas realizadas com as lideranças formais dos órgãos centrais - Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão de Minas Gerais e Central de Compras. O segundo eixo refere-se aos resultados obtidos com a aplicação de questionários às equipes responsáveis pela concepção e implementação do Almoarifado Virtual nas respectivas instâncias.

6.1 Entrevista com a alta governança dos órgãos centrais

Conforme disposto nos apêndices, o roteiro de entrevista utilizado para a Seplag e para a Central de Compras foi o mesmo (apêndices B e C), uma vez que buscava-se analisar as mesmas dimensões em ambas as experiências. As perguntas visavam contemplar todas as nuances que envolvem a atenção e o envolvimento, seja ativo ou passivo, das lideranças em um projeto. Apesar de terem sido formuladas em diálogo com as áreas de conhecimento em gestão de projetos, estipuladas pelo PMI/PMBOK, para fins de apresentação dos resultados, as perguntas foram agrupadas em quatro dimensões, que se referem às formas como a alta governança pode se envolver e atuar frente ao projeto.

6.1.1 Compreensão sobre o projeto e a modelagem

A primeira dimensão diz respeito ao quanto a alta governança conhece e compreende o funcionamento do Almoarifado Virtual. Ela fundamenta-se no entendimento de que o esforço empreendido pelas lideranças em compreender e modelar o projeto da melhor forma e o grau de familiaridade com o modelo, sua forma de funcionamento, diretrizes e objetivos são sinalizadores da importância atribuída a este projeto, uma vez que demonstram a intensidade da atenção direcionada às suas

temáticas. Para tanto foram elaboradas as perguntas 1, 5, 10 e 11, dispostas nos apêndices B e C, que visavam analisar o grau de familiaridade da liderança com as características do projeto, bem como os benefícios específicos atrelados a ele. Visavam também analisar se, e como as lideranças enxergavam o alinhamento do projeto à visão estratégica do governo, e quais foram os principais desafios vivenciados na concepção e implementação.

Acerca do conhecimento sobre o modelo, as respostas sugeriram que as lideranças envolvidas, tanto na Seplag/MG quanto na CC possuíam um entendimento claro e suficiente, de acordo com o que a posição ocupada por cada um deles exigia. Assim, por mais que alguns entrevistados tenham evidenciado um domínio maior das características do modelo, as respostas sinalizaram uma possível consonância com as suas respectivas atribuições. A título de exemplo, E1, enquanto ocupante de um cargo de primeiro escalão, fez uma ressalva sobre a intensidade de seu conhecimento, enquanto E4, formalmente responsável pela liderança do projeto no DF, apresentou uma resposta mais robusta, o que sugere domínio sobre o modelo e sobre o processo de concepção e implementação.

E1: Diria que conheço bem o modelo, as diretrizes e os objetivos, acabo não conseguindo ter o pleno conhecimento obviamente das questões mais de operação, da lógica cotidiana, por incapacidade de tempo. Mas sim, tenho familiaridade com o modelo.

E2: Eu conheço bastante o AV. [...] Eu era uma das gestoras líderes responsáveis pelo projeto. Eu coordenava a equipe que foi responsável pelo desenho e aprovação do modelo, e pela implantação também. Eu tinha total clareza de qual era o alinhamento entre a proposta e os objetivos que o projeto precisava alcançar; as propostas e objetivos que a alta administração do Ministério tinha; as expectativas; o alinhamento de desafios; de riscos; adoção de medidas necessárias para implementação; então meu conhecimento é nesse nível bastante profundo. A forma de funcionamento teve aprovação da minha parte, então teve todo um estudo pela equipe; a submissão e apresentação de como seria o modelo, quais eram as premissas, restrições, necessidades, desafios, a forma, o *timing*, o tempo necessário de implantação e quais os recursos que a gente precisava - e cabia a mim viabilizar junto à alta administração todas essas questões.

Os entrevistados foram questionados também sobre como o AV/AVMG se alinhava com as respectivas visões estratégicas de governo, e de que forma estavam situados dentro das prioridades à época. Essa pergunta é crucial para avaliar se a liderança entrevistada percebe o projeto como estratégico e prioritário. A resposta fornecerá *insights* sobre como o projeto está integrado aos objetivos de longo prazo

do governo, bem como a importância que a liderança atribuiu ao AV/AVMG em relação a outras iniciativas. Isso não apenas destaca a relevância estratégica do projeto no contexto governamental, mas também revela o grau de comprometimento e priorização por parte da liderança entrevistada.

Em MG, os entrevistados afirmaram que o AVMG não compõe formalmente a carteira estratégica do governo, mas que ele é considerado estratégico e importante por se relacionar com as diretrizes estratégicas do governo e da Secretaria de Planejamento e Gestão (Seplag/MG), no tocante à racionalização de contratações, centralização de processos, busca por agilidade, desburocratização dos serviços, ampliação de serviços compartilhados e uso de tecnologia da informação e comunicação no governo. Assim, nenhum entrevistado classificou o AVMG como um projeto oficialmente estratégico-prioritário, mas todos afirmaram que o projeto está em consonância com as diretrizes e objetivos estratégicos do governo.

Os entrevistados do DF também sinalizaram que o AV estava alinhado com as estratégias e prioridades neste sentido trabalhado, referente às premissas de racionalização do consumo, centralização de processos, inovação, etc. Todavia, diferentemente de MG, o projeto era formalmente parte da carteira de projetos da Central de Compras, o que foi destacado nas falas de E4 e E7:

E4: O AV estava incluído nas prioridades, ele fazia parte da carteira de projetos da Central de Compras, tinha reportes feitos para a alta administração. O Secretário e o Secretário Executivo levavam essas informações para o nível da Presidência. Na questão de documentos, ele estava presente nos documentos estratégicos de balanço das ações do Ministério, na carta que vai para abertura do Congresso no início do ano legislativo em que o Executivo reporta suas principais ações, em que era mencionado não apenas o Almoxarifado Virtual, mas os projetos de forma geral da Central de Compras.

E7: [...] Pelo menos prioritário dentro da nossa Secretaria era, tanto que ele foi ao comitê da alta gestão, um comitê de compras do Ministério, então ele foi priorizado. [...] Sim, era estratégico, porque a gente tinha outros objetos para poder listar, contratar e implantar na Central, e aquele foi definido a época como o que a gente demandaria maior esforço para implantar. A gente tinha inclusive pontos de controle e de acompanhamento com o próprio Secretário, a gente levava ao Gabinete também para discussão, então posso dizer que ele foi priorizado.

Ainda nesta dimensão de compreensão sobre o modelo, os entrevistados foram solicitados a destacar quais benefícios específicos o projeto pode trazer. Essa pergunta visava compreender o quanto as lideranças conhecem as potencialidades do projeto, para além da economia em primeira instância. Quanto mais benefícios

específicos enxergados, mais as lideranças estão a par dos resultados, impactos e desdobramentos do projeto - ou seja, maior a compreensão sobre as frentes de atuação do mesmo.

Em MG, todas as respostas convergiram na ideia de eficiência e economia, e as diferentes lideranças apresentaram diferentes recortes, que, assim como na primeira pergunta trabalhada nesta dimensão, também sinalizaram estarem de acordo com as respectivas atribuições dos cargos. Em suma, o E1, enquanto ocupante de um cargo de primeiro escalão, citou benefícios mais macro e mais relacionados ao objetivo final da atuação governamental, que é atender aos cidadãos da melhor forma possível. Já o E3 foi capaz de elencar benefícios mais diretamente atrelados às características operacionais do modelo, conforme destacado nas falas abaixo.

E1: O primeiro benefício que a gente sempre pensa é economia [...]. Racionalidade, no sentido de economias indiretas, ter não é só um custo menor, mas uma economia de processos, de pessoal [...]. Toda essa racionalização que gera eficiência para a gente é fundamental nesse momento, para que a gente consiga entregar tudo aquilo que os cidadãos esperam do governo, com nossas estruturas mais enxutas. Esses são os principais benefícios, além de garantir que a gente tenha na ponta os materiais sendo disponibilizados a tempo e a hora da melhor forma possível, o que contribui para que as políticas públicas ocorram da melhor forma também.

E3: O principal benefício é a gente efficientizar um processo de gestão da cadeia de suprimentos. Os órgãos e entidades têm a dispor deles um contrato de longa duração. Isso significa menos processos de compras que eles precisam fazer, [...] não tem mais a demanda do órgão e entidade de fazer a gestão desses contratos [...], o órgão também não tem mais necessidade de ter gestão do almoxarifado desses itens, já que são entregues diretamente à unidade, então temos a liberação desses servidores que trabalham em almoxarifado para outras atividades. Outro ponto são as informações de como está sendo a demanda e o uso de materiais [...]. Tudo isso de efficientização representa redução de custos do processo todo, então estamos tendo mais eficiência, menos custos e [...] também economia com o preço do material.

Na experiência da CC, as respostas foram similares em vários aspectos, incluindo economia de custos, padronização, simplificação e melhor controle dos materiais. O alto grau de detalhamento das respostas é um indicativo de que os entrevistados possuem uma compreensão ampla e aprofundada sobre os impactos e desdobramentos do AV na APF direta do DF, conforme representado na fala do E4:

Economia em termos do custo dos materiais, e quando falo de custo eu me refiro ao preço que se pagava por eles, mas também aos custos por trás, da licitação, de armazenar, distribuir etc. Outro benefício foi padronizar e simplificar os itens a disposição, não precisávamos de

300 tipos de envelope, o que facilita pro fornecedor e pro consumidor também. Posso citar também transparência e controle de como estava o consumo pelos órgãos e o incentivo ao consumo dos estoques. [...] O modelo dá mais um passo na sinalização da possibilidade da Administração Pública usar um marketplace, já que eu posso ter um sistema, um aplicativo ou plataforma que me conecta com o fornecedor, em que eu acesso diretamente o serviço ou material que preciso.

Por fim, nesta dimensão os entrevistados foram questionados sobre os principais desafios enfrentados na implementação e promoção do modelo. Essa pergunta visa compreender principalmente a profundidade do conhecimento das lideranças em relação aos obstáculos enfrentados, revelando não apenas a compreensão do projeto, mas também em que dimensão a operacionalização exigia a mobilização dessas autoridades hierárquicas para solução de possíveis entraves. Essa análise permite a identificação de pontos de atenção percebidos pelas lideranças, contribuindo para uma avaliação mais abrangente do nível de comprometimento e engajamento no sucesso do AV/AVMG.

Em MG, as respostas apontaram para desafios de disseminação da iniciativa, de enfrentamento das resistências naturais aos processos de mudança e de manutenção de uma melhoria contínua. Dessa forma, as respostas sugerem que não houve nenhum tipo de tratativa e medida específicas referentes à gestão do projeto que culminaram em desafios adicionais aos que qualquer projeto de inovação naturalmente enfrentaria.

Na experiência do DF também foi destacado o desafio de realizar a gestão da mudança, de forma a superar as inseguranças e resistências ao novo modelo. Todavia, os relatos trazidos por alguns entrevistados sinalizaram alguns percalços específicos que aparentemente influenciaram a realidade de operacionalização do AV. Isso foi destacado na fala do E4, que destacou o desafio vivenciado de reforçar a equipe da área central, desafio esse que exigiu o envolvimento direto da alta administração para intermediação. Além disso, o E5 chamou a atenção para o que ele considera um ponto de melhoria, que diz respeito aos investimentos e à contratação de profissionais especializados em determinados pontos do projeto, como a criação de indicadores.

E4: A gente trazia atividades em termos da operação centralizada para a Central de Compras, que demandaria um maior esforço do que a estrutura estava capacitada para fazer. Então a gente olhava quais atividades a gente teria que fazer, por exemplo montar prateleira de itens, fazer a precificação, gestão do sistema, implantação nos órgãos,

fiscalizar o consumo e a gestão contratual, realizar a parte de empenho, liquidação e pagamento etc. e dimensionava quantas pessoas eu precisaria ampliar na equipe para poder absorver essas atividades [...]. Quando chegou o AV a gente teve essa dificuldade, porque os órgãos não querem liberar ninguém, eles já funcionam num limite de capacidade, [...] então esse foi um grande dificultador. [...] A alta administração precisou entrar fortemente [...]. Não é que a nossa equipe era subdimensionada, é que eu estava aumentando a quantidade de serviço que eu ia ofertar agora com o Almojarifado Virtual, então eu precisava proporcionalmente aumentar a equipe considerando as atividades que eu ia absorver. No caso do AV não foi que a gente não conseguiu aumentar, foi que a gente teve dificuldade de aumentar, e aí tivemos que casar o tempo de implantação com a disponibilidade dessas pessoas. Foi desgastante [...], tivemos que administrar esse conflito, fazer algumas redistribuições internas, uma pequena sobrecarga inicial [...]. Mas no final a gente conseguiu ter a equipe. Era o ideal que a gente pediu? Não, era um pouco aquém, [...] mas conseguimos no final ter a quantidade de pessoas minimamente razoável para deixar o modelo rodando.

E5: Por mais que a gente seja capaz, às vezes o custo para fazer uma coisa se tornava muito maior, porque nós levamos muito mais tempo para criar um indicador pro modelo do que se tivesse um especialista contratado para fazer isso. Lembro que gastamos aproximadamente 3 meses quebrando a cabeça com indicadores até encontrar alguns que abarcassem todas as dimensões que a gente queria medir.

6.1.2 Participação ativa

A segunda dimensão diz respeito ao quão envolvidas as lideranças estiveram no processo de concepção e criação do modelo. Essa dimensão, ao analisar com que intensidade as lideranças participaram das tratativas e executaram operacionalmente demandas referentes ao projeto, nos permite compreender o grau de engajamento e de disposição das mesmas para a consecução bem-sucedida dos objetivos do projeto. Para tanto foram elaboradas as perguntas 2, 3 e 6, dispostas nos apêndices B e C, que visavam analisar a participação nas deliberações e tratativas, a articulação empreendida para obter o apoio e “venda” do projeto e o esforço direcionado para a promoção de estratégias de adoção do AV/AVMG entre os diversos órgãos que recepcionaram o projeto.

Sobre o grau de envolvimento no processo de implementação do AV/AVMG, a partir dele é possível compreender a extensão do engajamento das lideranças, fornecendo uma perspectiva abrangente sobre sua dedicação ao sucesso da iniciativa. Em outras palavras, tem por objetivo avaliar o quanto as lideranças estavam presentes no dia a dia, executando de fato o projeto, ou seja, em termos práticos, até que ponto participavam da operacionalização.

Em MG, cada entrevistado afirmou ter estado envolvido com uma intensidade distinta. Enquanto o E3 ressaltou vários aspectos de sua participação, o E1 afirmou ter estado pouco envolvido, destacando que os responsáveis foram capazes de conduzir esse processo sem a necessidade de recorrer às instâncias administrativas hierarquicamente superiores.

Estive pouco envolvido. A equipe envolvida fez todas as tratativas direto com o governo federal, efetivamente precisaram pouco do meu apoio. Eu acabo entrando muito quando me pedem o apoio, então fui acompanhando, mas as tratativas foram feitas todas pelo líder responsável e equipe.

Da mesma forma, as respostas obtidas com os demais entrevistados sinalizam que tal diferenciação ocorreu também com a Central de Compras. Enquanto um dos entrevistados afirmou que ter estado envolvido no acompanhamento, condução e aprovação de todas as etapas e entregas referentes ao AV, outro elucidou que sua participação era mais pontual, conforme destacado nas falas a seguir.

E4: Meu envolvimento era no nível de acompanhar o projeto em termos de objetivo, resultados a serem alcançados, cronograma. Tinha a equipe de projeto responsável pelo desenho, pelas pesquisas, pelo levantamento de dados, todo diagnóstico, toda análise de mercado, o desenho da proposta de como o modelo ia rodar e tinha equipe responsável depois pela licitação, depois da equipe responsável pela implantação da operação. [...] Cabia a mim fazer o primeiro nível de aprovação antes de levar para o nível hierárquico superior. Então o meu papel em cada uma das fases era de fazer esse acompanhamento, todas as aprovações necessárias, fazer a interlocução com a alta administração e obviamente buscar os patrocinadores, destravar o que estivesse acontecendo, tomar decisões para alguma mudança de rumo que precisasse ser feita, da mesma forma para implantação. Ao longo desse processo decisório cabia a mim também fazer sugestões de correção, fazer questionamentos (isso aqui está precisando aprofundar o estudo, esse dado não está claro). [...]

E6: Meu papel e minha posição de atuação ficavam no limiar entre a área técnica e política do governo [...]. O processo de ir em direção a uma administração mais racional e eficiente passa por comprar algumas brigas e assumir alguns desgastes. Com o AV isso aconteceu, mas em medida um pouco menor do que o TáxiGov, porque estávamos tirando grau de liberdade dos gestores que atuavam na ponta, inclusive de especificar produtos, definir fornecedores, definir dinâmicas de aquisição ao longo do ano [...]. Mas basicamente minha participação ficava em levar a proposta técnica, traduzi-la para o nível mais político, para um nível de primeiro escalão de governo, apresentar as vantagens e dizer por que era fundamental que a gente apostasse nessa modelagem.

A entrevista também buscou compreender se, e como a alta governança precisou atuar ativamente no processo de tratativas, em suma qual foi o grau de articulação necessário empreender para obter apoio ao projeto. Essa pergunta visa analisar se houve desafios na obtenção de apoio político para o projeto, e em que medida foi necessário que as lideranças, principalmente de primeiro escalão, se envolvessem para garantir a viabilidade e execução do projeto.

Na realidade do AVMG, os entrevistados não sinalizaram a existência de resistências internas significativas, tampouco a necessidade de articulação de obtenção de apoio político para capitanear o projeto. Essa perspectiva fica evidenciada na fala do E1 - foi ressaltado que a condução do projeto pela liderança mais imediata, e conseqüentemente mais ligada à parte técnica, ocorreu sem grandes percalços e sem a necessidade de solicitar à respectiva autoridade a participação na articulação:

Te diria que não foi necessário articulação política. Com todas as tratativas que a liderança conduziu, ele não me pediu apoio, porque não precisou desse apoio político. Minha visão é que foi uma tratativa muito mais técnica. O processo foi conduzido bem tecnicamente, tanto pelo governo federal quanto pelos estados de forma ampla.

Na experiência do DF, os entrevistados afirmaram que o grau de articulação necessário para obter apoio ao projeto foi baixo quando comparado às experiências prévias da CC. O primeiro projeto da CC foi a compra direta de passagens aéreas, que enfrentou enormes resistências dos órgãos e do respectivo mercado, inclusive em embates jurídicos no TCU. O TáxiGov, projeto de implantação do serviço de carro por aplicativo, também enfrentou grandes resistências. Todavia, ambos foram implementados e, com o tempo, apresentaram resultados positivos para a Administração Pública. Dessa forma, a CC foi acumulando legitimidade e autoridade em seus processos de forma paulatina, o que foi fundamental para que as resistências ao AV existissem, mas em uma escala muito reduzida em comparação aos projetos pioneiros implementados por ela.

E4: A central de compras começou em 2014, e o primeiro projeto dela foi a compra direta de passagem aérea, que teve muita resistência. [...] Foi um projeto com muitos benefícios, mas com muitos desafios, de embates jurídicos no Tribunal de Contas. Superada essa fase, veio o TáxiGov, que foi o projeto de implantação do serviço de carro por aplicativo, que também teve muita resistência [...]. Mas passou e implantou. Assim, quando o AV apareceu, já existia um contexto de uma unidade que era reconhecida (a Central de Compras), o pessoal já sabia a qualidade do trabalho desenvolvido, eles viram os ganhos

que estavam tendo. As resistências existiram [...], mas foram menores do que as encontradas no TáxiGov, por exemplo.

E6: A Central de Compras foi acumulando legitimidade e autoridade em seus processos de forma paulatina. [...] O AV, como já entrou no 5º ou 6º ano da Central de Compras, sofreu menos resistência que os projetos pioneiros, ele já foi assimilado com mais naturalidade por parte dos órgãos, e à medida que eles foram vendo as vantagens dos processos de centralização de compras e contratação de serviços, viam também algumas vantagens em se desonerar do processo de administração de almoxarifados.

A natureza das resistências era diversa, de acordo com os entrevistados, passando pelo apego às especificações dos itens, pela insegurança em relação à lógica do não estoque e também pela resistência em realizar os procedimentos de repasse orçamentário à CC, uma vez que o orçamento representa um recurso de poder. Essas nuances foram destacadas na fala do E4:

A resistência existiu, tinha órgão que não queria parar de comprar caneta verde e só iríamos fornecer vermelha e azul. Tinha resistência à ideia de não estocar, o medo de faltar material. Teve resistência em abrir mão do orçamento para CC fazer empenho, liquidação e pagamento, pois o órgão abria mão de orçamento e consequentemente de poder.

Ademais, os entrevistados indicaram que, no entendimento deles, um fator que amenizou as oposições ao AV foi o mercado ao qual ele dizia respeito. Eles categorizaram que, para os materiais de expediente, o mercado é relativamente difuso e disperso, sem entidades representativas ou um *lobby* estruturado para fazer possível oposição à modelagem proposta. Ademais, eles atribuíram o envolvimento do gestor de alto nível como fundamental para o patrocínio do projeto:

Eu considero que de forma geral foi tranquilo, tivemos bastante patrocínio. Tínhamos um gestor de alto nível bastante interessado e engajado, que acompanhava de perto, tinha interesse no projeto e o via como promissor, então nessa parte a gente não teve muita dificuldade.

As falas trazidas nessa dimensão se intercalam com outro ponto abordado na entrevista, que foi como a alta governança promoveu a adoção do AV/AVMG entre os diversos órgãos que receberam o projeto. Essa pergunta visa analisar o quanto as lideranças ativamente trabalharam em prol da disseminação e do processo de “vender a ideia” às partes necessárias - em suma, o quanto atuaram como facilitadores e empreendedores do projeto. Quanto mais recorrentes e intensas forem essas mobilizações, entende-se que maior a preocupação de tais lideranças para com o projeto em questão.

No DF, a análise das respostas obtidas sugere que todas as lideranças entrevistadas contribuíram ativamente para a adoção bem-sucedida do AV. As contribuições elucidaram que foram utilizados diversos instrumentos, combinados em diversas estratégias de convencimento e divulgação do modelo. A existência de agendas periódicas de gestores da área administrativa, como o Fórum de Subsecretários de Planejamento, Orçamento e Administração (Fórum Spoa), foi mencionada em algumas falas, sendo entendida pelos entrevistados como um esforço da alta governança fundamental para concretizar o modelo entre os órgãos e entidades. Neste Fórum, sempre que a CC iniciava uma nova frente de trabalho, eram apresentadas as premissas do projeto, a ideia, o conceito geral da modelagem, a estratégia de implementação etc., além do *status* do andamento do projeto. Nesse processo de convencimento, um dos entrevistados apresenta uma das principais argumentações utilizadas:

Para a classe de primeiro nível de gestores (ministros, secretários executivos e assessores da presidência), a gente usava o argumento que tinha muita força a época: entre 2015 e 2020, estávamos vivendo a chegada dos serviços por ativação por assinatura (*Uber, streamings*, diversos operadores logísticos) em que você não precisava ser proprietário de muita coisa, você poderia se valer do serviço e das vantagens dos serviços sem ter que ser proprietário daquilo. [...] A ideia do AV era de que não tínhamos que manter material em estoque. Ele será virtual no sentido que vai desonerar os órgãos em espaço físico, equipe para fazer inventário, equipe para fazer segurança, riscos de compras mal dimensionadas. Todas essas questões consumiam tempo, energia, e estaríamos trocando propriedade e guarda de materiais em estoque pela contratação de um operador logístico, que precisava cumprir comigo padrões de atendimento e qualidade do serviço para que o bem fosse entregue de forma correta, no tempo e quantidade desejado.

Os entrevistados também pontuaram outras dinâmicas em suas respostas, sugerindo que os fluxos de deliberação e tratativas iam também em outros sentidos, envolvendo comunicações entre níveis hierárquicos equivalentes em pastas distintas. Tais pontos foram abordados na fala do E4, por exemplo:

Quando o AV estava no portfólio da Central como um projeto prioritário para ser implantado, tínhamos secretários executivos conversando entre si e colocando aquela pauta como prioritária, dizendo que ele seria implementado dentro dos ministérios e órgãos. Em seguida tínhamos o secretário de gestão fazendo essa comunicação, participando de apresentações, fazendo essa fala para outros secretários. Havia também a camada do nível de diretoria e subsecretários fazendo esse diálogo. As estratégias específicas seguiam essa lógica: a forma de comunicar do secretário de gestão era de um jeito, colocando que era uma prioridade de governo, quais

eram os objetivos, as economias, ou seja, em uma linha mais estratégica e política. No nível de secretários e diretores/subsecretários, esse diálogo se replicava, mas entrando em questão um pouco mais operacional, de como e quando ia ocorrer, quais impactos, qual momento de entrada de cada órgão, o que seria feito com os estoques de cada órgão, quais as exceções. Era uma comunicação mais tática/operacional, até porque era esse nível que ia conversar com o nível técnico e operacional e levar essa mensagem.

Nesse nível de diálogo mais direto com os órgãos, chamou-se a atenção para a construção desta comunicação desde o momento de concepção do modelo e da estratégia. Assim, os entrevistados afirmaram que desde os estudos de concepção foram empreendidos diálogos com todos os órgãos, visando compreender a realidade de cada um e já passar a mensagem de que estava sendo pensado e trabalhado um projeto para intervir naquela situação. Nesse sentido, um dos entrevistados afirma que existiu “um processo pensado, estruturado e patrocinado de convencimento”. Um outro aspecto que os entrevistados atribuíram como facilitador desse processo de convencimento dos órgãos, para além da credibilidade que a CC já havia adquirido, foi o fato de que o período de implementação não coincidiu com um momento de troca de governo - os interlocutores já possuíam certa familiaridade entre si, o que, de acordo com eles, facilitou a reunião dos órgãos em grandes blocos para falar sobre o modelo, como se daria a implementação etc.

Nesse sentido, o E8 afirmou que tal cenário viabilizou a adoção de uma estratégia de convencimento muito voltada para o forte uso de peças de comunicação, por exemplo.

Nós usamos muito mais ações de comunicação. No site, por exemplo, nós já montávamos as peças de comunicação e deixávamos disponíveis para os órgãos buscarem e replicarem internamente. Atuamos fortemente em FAQs, o que nos ajudou também, além de termos contado com a empresa contratada para elaboração de manuais. Claro que tudo isso atrelado à articulação com a alta liderança e com quem implantaria nos órgãos, ou seja, diálogos bilaterais com nossos pontos focais nos órgãos.

Ademais, foi mencionado o uso de mecanismos legais para garantir a adesão ao modelo. Depois que o serviço estava em operação, eram publicadas normativas proibindo aos órgãos e entidades a utilização de serviços fora dessa modelagem principal. As respostas sugerem, portanto, que as tratativas e articulações no DF envolveram diversas estratégias combinadas e diversos níveis hierárquicos em diálogo, seja com os respectivos pares ou mesmo em trocas multidirecionais.

Em MG, os três entrevistados destacaram a estratégia de convencimento *one a one* - gestor a gestor, ou órgão a órgão, apesar de um deles ter conseguido identificar mais precisamente quais as ações específicas foram tomadas:

Foram adotadas principalmente as ferramentas de reuniões de *kickoffs*, reuniões de *roadshows*, cotas de subsídio e peças de comunicação. O *kickoff* era a reunião de apresentação do *status* do projeto e de abertura das ondas era um momento de comunicação geral. Nós também fizemos os *roadshows*, que já eram reuniões específicas e individualizadas com órgãos e entidades para informar como seria a entrada de cada um deles no modelo. Também houve a estratégia da própria Seplag bancar o aporte inicial de recursos para órgãos com pequena demanda, e de criar diversos materiais de comunicação para facilitar a entrada dos órgãos, como os vídeos informativos do modelo, o site, cartilhas informativas etc. A normatização do modelo foi uma ação estratégica nesse sentido, porque normatizando o modelo você traz força para ele, estabelecendo as regras de como vai funcionar, o que os órgãos devem fazer, então foi outro ponto para dar força ao modelo e melhorar a governança dele.

Ademais, um contraponto trazido por um dos entrevistados foi a dificuldade que o governo tem, não somente no AVMG, mas em todos os projetos, de se comunicar internamente, o que, de acordo com ele, dificulta a chegada de projetos e a incorporação da mudança por todos os servidores. O E1 afirma que “o convencimento do gestor é mais fácil, é mais direto, mas é importante em alguns projetos, e esse é o caso, que ele seja abraçado pela Administração de forma mais ampla, então temos essa falha de comunicação que eu reconheço [...]”.

6.1.3 Acompanhamento e monitoramento

A dimensão de acompanhamento e monitoramento envolve compreender a frequência com que o AV e o AVMG eram foco de atenção nas rotinas das lideranças envolvidas, além da responsividade de cada uma das partes envolvidas no processo de tomada de decisão. Para tanto, foram elaboradas as perguntas 7 e 8, dispostas nos apêndices B e C, de forma a compreender com que frequência o projeto era discutido e acompanhado, além da tempestividade de tomada de decisão por parte das lideranças. O monitoramento e acompanhamento contínuo de um projeto pela liderança, somado à velocidade de resposta quando exigida alguma ação, constituem indicadores claros de sua importância e prioridade, uma vez que evidenciam a preocupação e atenção destinada em garantir o sucesso e a eficácia do empreendimento.

Em MG, os entrevistados afirmaram que o AVMG é monitorado em diferentes níveis da governança, e atribuíram destaque às reuniões para manter a alta administração informada, ainda que a frequência e o grau de detalhe do monitoramento variem de acordo com as lideranças a quem são feitos os reportes. Em uma das falas foi apresentada a estrutura de acompanhamento da Seplag, composta por duas partes: uma para o acompanhamento da rotina e outra para projetos estratégicos, e que, devido à ausência do AVMG na carteira estratégica, o projeto foi acompanhado na reunião de coordenação semanal com os subsecretários, onde o foco estava no acompanhamento por exceção. Ou seja, o monitoramento era feito apenas quando havia desvios, problemas ou necessidades específicas que eram trazidas pelos subsecretários.

Além disso, um dos entrevistados destacou que durante a implementação, houve discussões regulares com o gerente do projeto, principalmente na fase do piloto, e também reuniões semanais com superintendentes para acompanhar o avanço e identificar dificuldades, o que indica uma interação próxima e um acompanhamento detalhado do projeto.

O E3 forneceu uma visão mais detalhada do monitoramento, explicando que internamente, dentro da subsecretaria responsável e do projeto, o acompanhamento é rotineiro e periódico, e que existem mecanismos de acompanhamento relacionados a pedidos, níveis de atraso de fornecedores e problemas no processo de aquisição. Para o nível de gabinete dos secretários e subsecretários, destaca que ele é pontualmente acompanhado - “costumamos fazer reportes do que está acontecendo para deixar a alta administração ciente”, o que corrobora a fala do primeiro entrevistado.

Na experiência do DF, as respostas indicam que o monitoramento do Almoxarifado Virtual englobou diferentes níveis de governança, variando de acordo com esses níveis e com o estágio do projeto - envolvendo, portanto, diversas partes interessadas e métodos variados para fornecer informações à alta governança. De acordo com as falas, a nível de Diretoria havia reuniões semanais ou quinzenais de pontos de controle com a equipe de projeto responsável pela implantação, onde discutiam o progresso, o cronograma e a migração de órgãos para o novo modelo. Foi destacado o uso de práticas de metodologias ágeis, como comunicações diárias, mesmo que bastante sintéticas e pontuais.

Os entrevistados também afirmam que existiram reuniões com a alta governança, a nível de Secretário de Gestão, por exemplo, onde eram feitos reportes mais gerais, destacando o desempenho do projeto, economias e métricas. Normalmente a participação nessas reuniões envolvia os Diretores, mas ocasionalmente a equipe do projeto participava, principalmente por conta do uso da metodologia de *Strategic Sourcing*, destacada na seguinte fala:

Na Central de Compras nós já tínhamos uma capacidade razoavelmente madura de fazer esses projetos usando uma metodologia de *strategic sourcing*, ou abastecimento estratégico [...]. Essa metodologia é dividida em fases: análise interna, análise externa, desenvolvimento da estratégia, seleção e implementação. Cada fase dessa era naturalmente um marco, quando acabávamos a análise interna nós fazíamos uma reunião para apresentar os resultados, acabávamos a análise externa, fazíamos outra reunião, e assim por diante.

Ainda nesse sentido, foi mencionada a necessidade de formalizar uma estrutura de governança para a CC com a chegada do AV. Assim, de acordo com um dos entrevistados, foram implementadas reuniões mensais de acompanhamento para apresentar o estado da arte dos projetos por parte do Secretário de Gestão, que acompanhava os projetos da Secretaria por meio de um painel, desenvolvido exclusivamente para esse fim, e participava dessas reuniões mensais.

Outro aspecto analisado nessa dimensão foi o grau de responsividade dos atores envolvidos, no que se refere à tomada de decisão. Um projeto pode ser discutido e acompanhado com frequência pelas lideranças, mas as mesmas podem atuar com morosidade frente a alguma necessidade de tomada de decisão, o que é um sinalizador do quanto aquele projeto se apresenta como prioridade de atenção dessas lideranças.

Assim, quando questionados se a falta de tomada de decisão de algum dos atores envolvidos atrapalhou ou atrasou a implementação do projeto, os entrevistados de Minas Gerais convergiram ao afirmarem que não houve nenhum contratempo substancial nesse sentido. Houve a ressalva de que a implementação poderia ter sido mais célere em alguns momentos, no que diz respeito à atuação do órgão receptor do piloto, mas que foram gargalos pontuais e que não impactaram expressivamente no cronograma, tampouco no sucesso do projeto, conforme manifestado na fala abaixo.

Embora nem tudo saísse como o planejado, isso não impactou negativamente o projeto. Tivemos certo atraso na entrada ao modelo por conta do TDCO, que demorou um pouco a ser feito, mas foi muito pontual e não atrapalhou o projeto. Os atores com os quais a gente

lidou foram bem responsivos, então o resultado foi bem positivo. Tivemos ações próprias da Seplag e o apoio da alta administração, o projeto ocorreu de maneira bem fluida [...].

Na experiência da Central de Compras os entrevistados tampouco manifestaram intercorrências neste sentido. Eles destacam que essa fluidez pode ser atribuída ao fato de não ter sido alterada a liderança do projeto (a nível de Diretoria) neste primeiro momento de concepção e implementação da primeira versão, o que trouxe impactos positivos no sentido de não haver interrupções no cronograma e nem ter sido inserido um novo ator que exigiria um novo processo de convencimento para poder tomar as decisões. Todavia, um dos entrevistados destacou um ponto já trazido nas dimensões anteriores - o quantitativo de pessoas na equipe do AV. A equipe foi robustecida, mas não na proporção que havia sido solicitada. Foi necessário escalonar essa demanda de recomposição de equipe, acionando chefias hierarquicamente superiores para articular a obtenção de apoio político. Todavia, em seguida de sua fala, o próprio entrevistado fez a reflexão de que tal intercorrência não foi exatamente uma não tomada de decisão, mas uma tomada de decisão em prol de não contemplar integralmente o que estava sendo requisitado.

Nós tivemos certos atrasos porque a equipe que a gente dimensionava era para ser maior [...], ela não cresceu proporcionalmente ao que tinha sido pedido. Então foi uma falta de tomada de decisão nesse sentido, não tinha como 'batermos na mesa' obrigando o órgão a abrir mão de quem a gente tinha selecionado. [...] O atraso era esse, tinha órgão que queria antecipar a entrada no modelo e a gente não conseguia, pois nossa equipe era reduzida. [...] Não se configurou exatamente em atraso porque nós redesenhamos o cronograma de acordo com a capacidade da nossa equipe, mas poderia ter sido feito em um tempo menor, com qualidade melhor. Mas em suma, naquilo que precisamos de tomada de decisão, foi tomada dentro do possível.

6.1.4 Gestão de recursos

A dimensão de gestão de recursos envolve tanto os recursos financeiros como recursos humanos - compreende, portanto, o nível de investimento e comprometimento financeiro-orçamentário para com o projeto, bem como a gestão das partes humanas, como o mapeamento de atores e *stakeholders*. Para compreender como o AV e o AVMG foram geridos nessa perspectiva, foram elaboradas as perguntas 4 e 9, dispostas nos apêndices B e C. O comprometimento em direcionar recursos para a concretização do projeto evidencia não apenas a importância do mesmo, mas também a priorização atribuída a ele no contexto das

decisões e estratégias organizacionais, principalmente no contexto governamental que opera com múltiplas demandas e recursos escassos. Além disso, a gestão eficiente de recursos indica que as lideranças reconhecem a complexidade e a amplitude do impacto do empreendimento. Dessa forma, essa dimensão visa analisar a dedicação da liderança em assegurar que os objetivos e metas estabelecidos sejam alcançados de maneira eficiente, em termos materiais.

No que diz respeito à necessidade de remanejamento orçamentário para a viabilização do projeto, os entrevistados mencionaram que as implementações foram realizadas pelas próprias equipes existentes na Seplag e na Central de Compras, que cuidavam da maioria das atividades, incluindo comunicação e capacitação. Nesse sentido, não foi necessário direcionar recursos financeiro-orçamentários para subsidiar a implementação do projeto. Todavia, um ponto destacado pelos entrevistados foi que, no ano de 2023, a Seplag utilizou recursos financeiros próprios para disponibilizar cotas orçamentárias aos órgãos e entidades que possuíam baixo consumo dos materiais no escopo do AVMG, de forma a facilitar o processo de adesão ao modelo. O entendimento da Seplag era que, como apresentavam baixo valor de consumo, não era interessante a esses órgãos e entidades providenciar um repasse orçamentário (via Termo de Descentralização de Crédito Orçamentário ou anulação orçamentária), uma vez que o exercício de 2023 já estava chegando ao fim, estratégia essa que não foi mencionada pelos entrevistados da Central de Compras.

Por fim, no que diz respeito ao mapeamento e gestão das partes interessadas, de acordo com os entrevistados de MG, nenhum ator não mapeado exerceu influência sobre o projeto. Todavia, foi apontado que a capacidade de influência de determinados atores mapeados foi subdimensionada, sugerindo uma certa limitação na gestão de *stakeholders*. Essa questão é trazida na fala do E3:

Nós cuidamos dos órgãos de maneira geral, então todos estavam sendo envolvidos. Mas a gente partiu do pressuposto das primeiras reuniões que havia um interesse grande por parte deles, afinal é menos trabalho que eles vão ter, mas a gente precisou fazer um mapeamento mais específico dos *stakeholders*, uma categorização e diferenciação entre diferentes órgãos e entidades. Alguns são mais complexos ou resistentes, se tivéssemos feito uma ação direcionada desde o início, teríamos tido órgãos mais bem preparados para fazer a virada de chave. Em suma, a gente esperava já que houvesse uma substituição mais rápida do modelo atual pro AVMG, mas vimos que alguns órgãos têm resistências ao modelo [...], e vão demorar mais a migrar. Então não fizemos um mapeamento aprofundado de

stakeholders, essa parte da gestão de projetos foi um pouco prescindida e estamos vendo os efeitos disso agora.

Na experiência da Central de Compras, todos os entrevistados afirmaram que não houve nenhuma intercorrência neste sentido, destacando a já discutida experiência que a CC havia adquirido com a condução de projetos anteriores, que foram muito mais atribulados e contestados. Todos mencionaram a relação próxima e frutífera com o TCU, cujos diálogos e trocas foram fundamentais para que a gestão dos atores envolvidos fosse amplamente coerente e embasada.

6.2 Questionário com as equipes dos órgãos centrais

Os respondentes dos questionários correspondem aos servidores/colaboradores integrantes das equipes envolvidas na operacionalização do projeto na Seplag/MG e na Central de Compras. Conforme disposto nos apêndices C e D, o roteiro de questionário utilizado para ambas foi o mesmo, uma vez que buscava-se analisar as mesmas dimensões em ambas as experiências. As perguntas visavam aferir como se deu a realidade de operacionalização e implementação dos projetos, observando de que forma os cenários relatados se relacionam com as afirmações trazidas pelas lideranças nas entrevistas.

Para facilitar o agrupamento de respostas e a análise, o questionário foi estruturado majoritariamente com questões de múltipla escolha, formuladas em diálogo com as áreas de conhecimento em gestão de projetos estipuladas pelo PMI/PMBOK, e cujas alternativas compunham uma gradação. Todavia, para cada pergunta foi disponibilizado um campo aberto e opcional, caso o respondente desejasse fazer alguma pontuação sobre a questão. Ademais, foram inseridas duas perguntas de resposta aberta, buscando captar uma avaliação mais ampla e geral dos respondentes sobre a gestão e atuação da alta governança.

Tabela 1: Distribuição de respostas dos entrevistados

QUESTÃO	AVALIAÇÃO				
	Excelente (a)	Boa (b)	Regular (c)	Ruim (d)	Muito ruim e/ou inexistente (e)
Cronograma de implementação	0%	50%	50%	0%	0%
Dimensionamento e alocação da equipe para a implementação	17%	67%	0%	0%	17%

Capacitação e a qualificação da equipe de implementação	50%	50%	0%	0%	0%
Comunicação interna da equipe de implementação	33%	33%	33%	0%	0%
Frequência de reuniões de acompanhamento da construção e implementação	83%	17%	0%	0%	0%
Monitoramento do progresso da implementação	83%	17%	0%	0%	0%
Gestão de desvios de cronograma ou escopo	33%	67%	0%	0%	0%
Integração com os sistemas e processos existentes	33%	33%	17%	17%	0%
Plano de contingência em caso de falhas ou problemas críticos durante a implementação	33%	0%	0%	0%	67%
Envolvimento das partes interessadas durante a implementação	0%	67%	17%	0%	0%
Desenvolvimento da fase piloto na SEE ²¹	83%	17%	0%	0%	0%

Fonte: elaboração própria.

A tabela 1 apresenta a distribuição das respostas nas perguntas de múltipla escolha, tanto da Seplag quanto da CC. Ela mostra a porcentagem de pessoas que avaliaram cada aspecto da implementação como excelente, bom, regular, ruim ou muito ruim. Cabe destacar que as alternativas de pior resultado possível diziam respeito ao caso de não existir nenhuma iniciativa na dimensão tratada.

Os resultados contidos na tabela sugerem que a implementação do AV e do AVMG foi bem-sucedida em praticamente todos os aspectos avaliados pelos respondentes, o que coaduna com as informações coletadas nas entrevistas. Das 11 dimensões avaliadas, em 7 delas os resultados foram majoritariamente excelentes ou bons - respostas concentradas nas alternativas (a) e (b).

Somente 1 dimensão teve algum quantitativo de resposta “muito ruim”, que foi a de Dimensionamento e alocação da equipe, todavia, somente 1 respondente atribuiu tal resposta. Foi feito o comentário de que além de serem poucas pessoas,

²¹ Essa foi a única pergunta diferente entre os questionários para a Seplag e para a Central de Compras. No questionário da CC, a pergunta foi reformulada para dizer respeito à iniciativa como um todo. Dessa forma, a pergunta e as alternativas foram redigidas de forma distinta, mas visavam aferir o mesmo aspecto: como foi a implementação nesse primeiro momento, e se as lições aprendidas e informações relevantes foram bem documentadas.

“os alocados não estavam integralmente no projeto, dividindo o tempo com outras funções na Superintendência”. Apesar dos demais respondentes terem concentrado suas respostas em “excelente” e “bom”, eles também realizaram observações nesse mesmo sentido: “era necessário um quantitativo maior de colaboradores para realizar a precificação dos itens, sobretudo da cesta inicial”, e “Muitas pessoas da equipe do AVMG, trabalham em outras atividades, assim, o volume de reuniões semanais impactaram em outras atividades. Acredito que a equipe foi insuficiente, mas extremamente qualificada, e atenderam as atividades com essas ressalvas”.

A dimensão do Plano de contingência em caso de falhas ou problemas críticos durante a implementação foi avaliada por praticamente todos os respondentes como inexistente. A elaboração de um plano de contingência é um elemento essencial para a gestão eficaz de projetos, proporcionando uma abordagem proativa para lidar com desafios imprevistos e assegurando que o projeto permaneça no curso planejado mesmo diante de adversidades. Nesse sentido, a ausência de um plano de contingência para falhas ou problemas críticos durante a implementação de um projeto pode acarretar prejuízos significativos ao seu desenvolvimento e sucesso. É interessante perceber que as respostas que apresentaram o maior nível de consenso foram também as que apresentaram o melhor desempenho, sendo elas frequência de reuniões de acompanhamento da construção e implementação; Monitoramento do progresso da implementação e Desenvolvimento da fase piloto na SEE.

Ademais, conforme mencionado, o questionário continha duas perguntas abertas, que buscavam apreender uma avaliação mais ampla e geral dos integrantes das equipes sobre a gestão e atuação da alta governança. Quando questionados se em algum momento a falta de tomada de decisão atrapalhou o processo de implementação, todos os respondentes afirmaram categoricamente que não, afirmando que "a alta gestão esteve ciente, envolvida, e recebendo constantes informações sobre o desenvolvimento do AVMG, apoiando no que fosse necessário". Somente um deles fez algum tipo de consideração, expressa na fala a seguir:

As reuniões periódicas do projeto aconteciam semanalmente e durante curto tempo. Então, no geral, poderia ter sido investido mais tempo para que fosse possível tomar decisões mais rápidas. Somado a isso, também dependia do aval da alta gestão, o que também influenciou em atrasos.

Por fim, eles foram solicitados a avaliar o envolvimento da alta gestão no projeto a nível de Superintendência, Subsecretaria e Secretaria (e suas

correspondências hierárquicas na estrutura da CC). As respostas sinalizaram que enquanto algumas unidades, como a Superintendência, demonstraram um envolvimento intenso, participando ativamente das decisões e encaminhamentos, outras, como a Secretaria, foram percebidas como menos envolvidas, chegando até a não serem notadas em alguns períodos por parte da equipe.

7 CONCLUSÕES

O avanço progressivo das técnicas de administração de materiais, aliado à pressão crescente exercida pelos sistemas de compras públicas em busca de eficiência, resultou no surgimento de iniciativas inovadoras, como o Almojarifado Virtual. O entendimento dos gargalos e das potencialidades subaproveitadas sobre um problema digno de atenção perpassa a influência dos *stakeholders* e o processo de formação de agenda, no qual são definidos os focos prioritários. No entanto, é crucial reconhecer que a mera definição de um problema como prioritário no contexto mais amplo não garante automaticamente sua priorização e resolução no cotidiano. A efetiva implementação e tratamento prioritário demandam não apenas a identificação, mas também a integração consistente desses desafios nas práticas diárias de gestão, destacando a necessidade de alinhamento contínuo entre a definição estratégica e a execução operacional.

Assim, a pesquisa pretendeu compreender de que forma as lideranças se valeram dos mecanismos de governança e de gestão de projetos na concepção e implementação do AV e do AVMG, bem como qual o impacto da concepção da modelagem no sucesso das iniciativas. Para tanto, a realização de entrevistas e questionários com os atores envolvidos diretamente com os projetos, junto ao estudo sobre a iniciativa foi fundamental para elucidar que o AV e o AVMG representam *cases* de sucesso, tanto sob a perspectiva do desenho do projeto como da implementação.

Foi possível perceber que todas as lideranças entrevistadas na Seplag e na CC apresentaram, de forma geral, algum grau de domínio e compreensão sobre o projeto e a modelagem adotada. Os entrevistados de mais alto escalão apresentaram respostas mais amplas e genéricas, o que era esperado de certa forma, tendo em vista que não eram as lideranças principais na implementação do projeto. Sobre a compreensão dos benefícios específicos que o projeto poderia trazer, em MG todos os entrevistados foram capazes de destacar pelo menos mais de uma nuance, o que também aconteceu no DF.

Sobre os desafios encontrados na implementação e promoção do projeto, em MG, todas as respostas corresponderam a desafios inerentes a quaisquer projetos de inovação: necessidade de disseminação da iniciativa, de enfrentamento das resistências naturais aos processos de mudança e de manutenção de uma melhoria contínua. Dessa forma, não houve nenhum tipo de tratativa e medida específicas

referentes à gestão do projeto que culminaram em desafios adicionais aos que qualquer projeto de inovação naturalmente enfrentaria. Já no DF foram vivenciados desafios mais latentes, o que pode ser explicado pela etapa de concepção do projeto - em MG a modelagem já chegou pronta, ainda que ajustes fossem feitos e a implementação precisasse ser totalmente desenhada. Mas no DF, o projeto foi mais amplo, ou seja, seu escopo foi maior, uma vez que envolvia o desenho e a concepção da iniciativa do zero, sendo, portanto, natural e esperado que tenham sido encontrados mais desafios.

A análise revela que quase todas as lideranças na Seplag e na CC demonstraram envolvimento significativo e participativo nas demandas e tarefas relacionadas à concretização do AV/AVMG, e que as situações em que o envolvimento foi restrito e pontual foram justificadas pela ausência de necessidade, e não por desinteresse ou falta de priorização por parte dessas lideranças. Isso indica que a implementação de ambos os projetos foi bem-sucedida em duas dimensões - além de ter conseguido envolver os atores necessários, esses atores foram capazes de conduzir o processo sem a necessidade frequente de recorrer às instâncias superiores para efetivar, garantir e viabilizar certas necessidades do projeto.

Foi possível apreender, portanto, uma condução coerente e uma distribuição equilibrada de atribuições das lideranças no processo de adesão e implementação do AVMG. Além disso, as respostas refletem a integração necessária entre a alta liderança, que detém a visão estratégica e a capacidade de influenciar políticas, e as equipes técnicas, responsáveis pela execução detalhada do projeto. A existência de mecanismos formais de acompanhamento, como reuniões semanais e quinzenais proporcionaram discussões detalhadas sobre o progresso, desafios e estratégias de implementação aponta uma agilidade e eficácia na resposta às demandas do projeto, corroborando sua relevância para as lideranças envolvidas. Em conjunto, esses elementos destacam a participação das lideranças na condução do AV e do AVMG, indicando uma forte convergência de esforços para garantir o êxito do projeto nos respectivos contextos governamentais.

Dada a complexidade do projeto, fica demonstrada não apenas a importância da coordenação, comunicação e alinhamento entre esses diferentes níveis de liderança para o sucesso da implementação de projetos complexos, mas como o gerenciamento dessas dimensões foi desempenhado em coerência com os papéis distintos desempenhados por diferentes níveis de liderança. Os desafios

pontualmente sinalizados relacionados à disponibilidade e à proximidade da alta gestão destacam a importância de uma participação consistente e alinhada para garantir o sucesso contínuo do projeto AVMG. Todavia, quando essa fala é analisada junto aos resultados obtidos a partir das demais perguntas, torna-se claro que o distanciamento não foi um elemento capaz de influenciar negativamente na trajetória e no curso de implementação do projeto, que ocorreu sem percalços de forma geral.

Além disso, a dimensão de gestão de recursos foi satisfatoriamente desempenhada pelas lideranças envolvidas com os projetos. A ausência de necessidade de remanejamento orçamentário expressivo, devido à peculiaridade do modelo que substituiu gastos anteriores, reforçou a ênfase na otimização dos recursos existentes. Ademais, a existência de um mapeamento de atores e *stakeholders* demonstra a compreensão das lideranças quanto à complexidade e ao impacto abrangente do empreendimento, ainda que MG tenha vivenciado alguns desafios nesse processo de gestão de partes interessadas. A experiência da Central de Compras aponta para uma abordagem mais estruturada, destacando a importância do mapeamento de *stakeholders* para uma gestão eficaz.

Acerca do grau de prioridade dos projetos em seus respectivos contextos, foi possível compreender que o AVMG não compõe formalmente a carteira de projetos estratégicos, mas que dentro da Seplag, por conta de sua relação com os macro objetivos da secretaria, ele tinha um acompanhamento próximo para identificação dos gargalos e propostas de soluções tempestivas. O AV ocupou um espaço comparativamente mais expressivo dentre os focos de atenção da CC, muito pelo fato de que o desenvolvimento de iniciativas nessa seara é uma atribuição quase que primária da Central, além de ter feito parte formalmente da carteira de projetos da CC. Dessa forma, diante do sucesso das duas iniciativas, é possível afirmar que a presença ou não na carteira não foi um elemento que influenciou o sucesso da implementação.

Em suma, as respostas refletiram um conhecimento não apenas dos aspectos técnicos e operacionais do projeto, mas também da complexidade inerente à implementação de uma mudança estrutural em larga escala. A compreensão das etapas do projeto, a capacidade de articular desafios específicos enfrentados e a eficácia na articulação com outras áreas do governo indicaram uma abordagem holística e integrada por parte dessas lideranças. Esse alto grau de envolvimento e

entendimento destaca não apenas a expertise técnica, mas também a habilidade de adaptação e resposta a questões emergentes.

Ademais, tornou-se bastante evidente que as experiências foram similares na maioria dos aspectos analisados. Minas Gerais, além de possuir uma maturidade institucional para a implementação da iniciativa, incorporou uma modelagem que foi construída pelo governo federal, o que inevitavelmente aproximou as duas experiências. Alguns pontos de divergência foram referentes justamente ao fato do trabalho da CC com o AV ter sido um projeto de concepção e implementação, enquanto em Minas Gerais o AVMG foi um projeto de implementação apenas, ainda que com ajustes para a sua própria realidade.

Além disso, é possível destacar o fator temporal: a distinção temporal entre o AVMG (2022/2023) e o AV (2018) desempenha um papel crucial na compreensão e implementação dessas iniciativas. A pandemia de COVID-19 vivenciada a partir de 2020 proporcionou uma mudança na aceitação e compreensão do modelo *just in time* incorporado pela modelagem de almoxarifado virtual. A crise sanitária global não apenas intensificou a familiaridade com a ideia de solicitar e receber remotamente, mas também facilitou a aceitação de uma lógica desprovida de um forte senso de propriedade física. Assim, entende-se que em 2018, essa transição para virtualizar as relações e adotar uma perspectiva de compartilhamento de recursos era substancialmente mais desafiadora, e que tal mudança de mentalidade facilitada pelo cenário pandêmico impactou positivamente a dinâmica de implementação e aceitação do AVMG em 2022.

Além disso, a descrição da iniciativa nos permite compreender como o modelo do Almoxarifado Virtual engloba diversas premissas trabalhadas ao longo deste estudo. Em consonância com o Decreto estadual nº 47.390, há a utilização do poder de compras do Estado de forma estratégica, com ganhos em escala mediante contratação centralizada, com o uso dos instrumentos de mensuração de resultados e também com a articulação junto ao governo federal. O modelo também engloba as premissas de incorporação de uma lógica racionalizada de consumo, baseada na eliminação de estoques a partir do *just in time*, no planejamento e organização da demanda, na análise de economia e eficiência a partir dos custos totais de aquisição, na adoção de práticas modernas e informatizadas por parte da Administração Pública; dentre outras. A existência de papéis distintos com atribuições específicas bem

definidas, formalizadas em normativas legais, é um sinalizador forte de que o modelo se preocupou com a composição de uma estrutura de governança.

Assim, a análise dos dados obtidos na pesquisa revelou *insights* significativos sobre os fatores críticos de sucesso na implementação do AVMG e do AV. Contrariando expectativas iniciais, a presença do projeto na agenda governamental formal não emergiu como um determinante claro de sucesso, uma vez que, diferentemente do AV, o AVMG não fazia parte da agenda, e também obteve êxitos. Dessa forma, para esse caso específico, a inclusão do projeto na agenda governamental não foi um indicador decisivo de sucesso na implementação.

No que diz respeito ao grau de detalhamento do modelo, foi possível concluir que a minuciosa modelagem da iniciativa desempenhou um papel fundamental no sucesso da implementação. A elaboração pormenorizada da estrutura e fundamentos do projeto não apenas facilitou a compreensão dos envolvidos, mas também estabeleceu bases sólidas para a execução eficiente do projeto. Dessa forma, a atenção dedicada à modelagem emergiu como um fator crítico de sucesso, destacando a importância de uma abordagem detalhada e bem planejada na condução de projetos governamentais.

Ainda nesse quesito, é importante destacar que a experiência adquirida com o AV do DF contribuiu positivamente para o sucesso do AVMG. Embora a quantidade exata de recursos e esforços dedicados à concepção dos projetos possa variar entre a Seplag e a CC, a influência positiva do aprendizado inter projetos destaca o potencial do *benchmarking* e da troca de experiências no contexto governamental.

Por fim, no que se refere à gestão de projetos, a utilização de ferramentas específicas demonstrou ser um fator que contribuiu para o ritmo adequado e tomada de decisões tempestivas, elementos essenciais para o sucesso das iniciativas. Embora a gestão de projetos não tenha sido o único fator de sucesso, sua contribuição é destacada, sugerindo que a aplicação dessas ferramentas desempenhou um papel significativo na implementação bem-sucedida do AV e do AVMG.

Com base neste estudo, entende-se que os esforços direcionados para a concepção minuciosa e coerente da modelagem dos projetos, junto à incorporação de técnicas e ferramentas de gestão de projetos no processo de implementação foram fatores que influenciaram o sucesso das iniciativas estudadas, ainda que limitados para esgotar as análises nessa seara. Dessa forma, por mais que as conclusões

apresentadas evidenciem nuances importantes entre a presença na agenda governamental, o desenho das estratégias e a gestão de projetos em iniciativas governamentais, é relevante destacar as limitações deste estudo e a importância de maiores aprofundamentos para compreender a fundo as questões trabalhadas.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando Luiz. **O impacto do modelo gerencial na administração pública**: um breve estudo sobre a experiência internacional recente. 1997. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/556>. Acesso em: 15 ago. 2023.

ALMEIDA, Betânia Lourenço Silva de. **Comportamento de busca e obtenção de informações na gestão de materiais, no âmbito da administração pública do Poder Executivo do Estado de Minas Gerais**: um estudo comparativo. 2007. 106 f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) - Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, 2007. Disponível em: <https://bdtd.ibict.br/vufind/Record/FJP>. Acesso em: 03 set. 2023.

ANASTASIA, Antônio Augusto. Apresentação. *In*: VILHENA, Renata; *et al.* **O choque de gestão em Minas Gerais**: políticas da gestão pública para o desenvolvimento. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006. p. 13-17. Disponível em: <https://www.academia.edu/9746418>. Acesso em: 16 ago. 2023.

BALLOU, Ronald H. **Gerenciamento da Cadeia de Suprimentos** / Logística Empresarial. 5ed. Porto Alegre: Bookman, 2006. Disponível em: https://sagahcm.sagah.com.br/sagahcm/sagah_ua_dinamica//interativo/a65ff18d05154d5aae6e7333a65734b1/pdf/flipbook.pdf. Acesso em: 01 out. 2023.

BRASIL. **Apresentação de slides**. 2017. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/2726>. Acesso em: 24 jun. 2023.

BRASIL. **Central de Compras e Contratações do Governo Federal**. Escola Nacional de Administração Pública (Enap). 2016. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/2726>. Acesso em: 24 jun. 2023.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 02 set. 2023.

BRASIL. **Decreto nº 8.189, de 21 de janeiro de 2014**. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e remaneja cargos em comissão e funções comissionadas técnicas. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/decreto/d8189.htm. Acesso em: 28 jun. 2023.

BRASIL. **Instrução Normativa nº 8, de 27 de setembro de 2018**. Estabelece procedimentos para o suprimento de material de consumo administrativo, por meio do serviço de outsourcing, para os órgãos da Administração Pública direta, no âmbito do Poder Executivo federal, localizados no Distrito Federal. Disponível em: <https://www.gov.br/compras/pt-br/aceso-a-informacao/legislacao/instrucoes-normativas-revogadas/instrucao-normativa-no-8-de-27-de-setembro-de-2018>. Acesso em: 28 jun. 2023.

BRASIL. **Instrução Normativa SEGES/ME nº 51, de 13 de maio de 2021.** (2021b). Disponível em: <https://www.gov.br/compras/pt-br/acao-a-informacao/legislacao/instrucoes-normativas/instrucao-normativa-seges-me-no-51-de-13-de-maio-de-2021>. Acesso em: 28 jun. 2023.

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. Brasília, 1993. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm. Acesso em: 22 jun. 2023.

BRASIL. **Lei nº 12.349**, de 15 de dezembro de 2010. Altera as Leis nos 8.666, de 21 de junho de 1993, 8.958, de 20 de dezembro de 1994, e 10.973, de 2 de dezembro de 2004; e revoga o § 1o do art. 2o da Lei no 11.273, de 6 de fevereiro de 2006. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/l12349.htm. Acesso em: 22 jun. 2023.

BRASIL. **Lei nº 14.133**, de 1º de abril de 2021. (2021a). Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Brasília, DF. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm. Acesso em: 22 jun. 2023.

BRASIL. Ministério da Economia. **Almoxarifado Virtual Nacional**: Apresentação do serviço de aquisição de materiais de consumo. (2020b). Disponível em: <https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/gestao/central-de-compras/almoxarifado-virtual-nacional/paginas/apresentacao-avn-1.pdf>. Acesso em: 12 jun. 2023.

BRASIL. Ministério da Economia. **Almoxarifado Virtual Nacional**. [S.l.], s.d. Disponível em: <https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/gestao/central-de-compras/almoxarifado-virtual-nacional>. Acesso em: 12 jun. 2023.

BRASIL. Ministério da Economia. **Estudo preliminar**. 2020a. Disponível em: <https://www.gov.br/economia/pt-br/acao-a-informacao/licitacoes-e-contratos/licitacoes/pregoes/2020/arquivo/pregao-no07-2020-avn/19.pdf>. Acesso em: 30 jun. 2023.

BRASIL. Ministério da Economia. **FAQ**. 2020c. Disponível em: <https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/gestao/central-de-compras/almoxarifado-virtual-nacional/paginas/avn>. Acesso em: 03 jul. 2023.

BRASIL. Ministério da Economia. **Intenção de Registro de Preços nº 07/2020** (outsourcing para operação de almoxarifado virtual). (2020d). Disponível em: <https://antigo.comprasgovernamentais.gov.br/index.php/noticias/1305-irp-7-de-2020-almoxarifado-virtual>. Acesso em: 03 jul. 2023.

BRASIL. Ministério da Economia. **Perguntas frequentes**, 2018. Disponível em: <https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/gestao/central-de-compras/almoxarifado-virtual-nacional/planejamento/perguntas-frequentes/perguntas-frequentes>. Acesso em: 03 jul. 2023.

BRASIL. Painel de Compras, 2023. Disponível em: <http://paineldecompras.economia.gov.br/licitacao-sessao>. Acesso em: 19 ago. 2023.

BRASIL. **Portaria nº 295, de 26 de setembro de 2018**. Atribui exclusividade à Central de Compras da Secretaria de Gestão, do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, para suprir as necessidades de materiais de consumo administrativo aos órgãos da administração pública federal direta, no âmbito do Poder Executivo federal, localizados no Distrito Federal. Disponível em: <https://www.gov.br/compras/pt-br/aceso-a-informacao/legislacao/portarias/portaria-no-295-de-26-de-setembro-de-2018>. Acesso em: 29 jun. 2023.

BRASIL, Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 357/2015**. Plenário. Relator: Bruno Dantas. Sessão de julgamento 04/03/2015. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/jurisprudencia-selecionada/%2522formalismo>. Acesso em: 25 jun. 2023.

BRASIL, Tribunal de Contas da União. **Governança pública**: referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública e ações indutoras de melhoria. Brasília: TCU, Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, 2014. Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/data/files/FA/B6/EA/85/1CD4671023455957E18818A8/Referencial_basico_governanca_2_edicao.PDF. Acesso em: 18 set. 2023.

BRASIL, Tribunal de Contas da União. **Referencial Básico de Governança Organizacional**: para organizações públicas e outros entes jurisdicionados ao TCU. Brasília: TCU, v. 3, 2020. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A81881F7595543501762EB92E957799>. Acesso em: 18 set. 2023.

CABIDO, Douglas Augusto Oliveira. **Compras públicas como ferramenta de desenvolvimento econômico e social de forma regional em Minas Gerais**. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Administração Pública) - Fundação João Pinheiro, Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, Belo Horizonte, Minas Gerais, 2015. Disponível em: <http://monografias.fjp.mg.gov.br/handle/mono/1588>. Acesso em: 24 ago. 2023.

CARVALHO, Kahan Elizabeth Monteiro de; PISCOPO, Marcos Roberto. **Fatores de sucesso da implantação de um PMO**: um caso na administração pública. Revista Gestão & Tecnologia, v. 14, n. 3, p. 56-78, 2014. Disponível em: <http://www.spell.org.br/documentos/ver/33958/fatores-de-sucesso-da-implantacao-de-um-pmo--um-caso-na-administracao-publica->. Acesso em: 04 out. 2023.

CAVALCANTE, Pedro. **Gestão pública contemporânea**: do movimento gerencialista ao pós-NPM. Texto para discussão, 2319. Brasília: Ipea, 2017. Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/8027/1/td_2319.pdf. Acesso em: 7 jun. 2022.

CAVALCANTI, Heloiza da Silva; *et al.* Uma breve análise sobre a evolução da logística. *In*: CAMPELLO, Mauro Luiz Costa (Org.). **Logística: contribuições para melhorias na produção e nos resultados**. Guarujá: Científica Digital, 2021. p. 64-81. Disponível em: <http://downloads.editoracientifica.org/books/978-65-89826-07-1>. Acesso em: 08 jul. 2023.

CLEMENTE, Diego Honorato; MARX, Roberto; CARVALHO, Marly Monteiro. **Gestão de projetos no setor público: uma análise bibliométrica (1988-2014)**. GEPROS. Gestão da Produção, Operações e Sistemas, Bauru, Ano 12, nº 2, abr-jun/2017, p. 1-20. Disponível em: <https://revista.feb.unesp.br/gepro/article/view/1630/768>. Acesso em: 19 jul. 2023.

CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO. **Nota Técnica nº 1081/2017/CGPLAG/DG/SFC**. [S. l.], 16 jun. 2017. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/noticias/2017/07/cgu-divulga-estudo-sobre-eficiencia-dos-pregoes-realizados-pelo-governo-federal/nota-tecnica-no-1-081-2017-cgplag-dg-sfc-1.pdf>. Acesso em: 13 out. 2023.

COSTA, Caio César de Medeiros; TERRA, Antônio Carlos Paim. **Compras públicas: para além da economicidade**. 2019. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/4277>. Acesso em: 25 ago. 2023.

CSCMP. **Council of Supply Chain Management Professionals**. SCM Definition. 2015. Disponível em: <https://cscmp.org/about-us/supply-chain-management-definitions>. Acesso em: 09 jul. 2023.

DIAS, Marco Aurélio P. Administração de materiais: uma abordagem logística. *In: Administração de materiais: uma abordagem logística*. 1996. Disponível em: https://www.academia.edu/40043206/Administra%C3%A7%C3%A3o_de_Materiais_Uma_Abordagem_Log%C3%ADstica_Marco_Aur%C3%A9lio_P_Dias. Acesso em: 10 jul. 2023.

EVANGELISTA, Gustavo Henrique *et al.* **A contribuição da gestão da cadeia de suprimentos como estratégia na redução de custos com tributos**. Simpósio de Engenharia de Produção. Catalão. 2018. Disponível em: <https://sienpro.catalao.ufg.br/p/25912-anais-do-ii-sienpro-2018-issn-2594-410x>. Acesso em: 11 jul. 2023.

FARIA, Melissa Henriques Amorim. **Compras públicas e eficiência administrativa: um estudo sobre os preços pagos pela administração pública mineira na aquisição de bens e serviços**. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Administração Pública) - Fundação João Pinheiro, Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, Belo Horizonte, Minas Gerais, 2019. Disponível em: <http://monografias.fjp.mg.gov.br/handle/mono/2647>. Acesso em: 24 ago. 2023.

FENILI, Renato Ribeiro. **Gestão de materiais**. Brasília (DF): Fundação Escola Nacional de Administração Pública; 2016. (ENAP didáticos, vol 1, 2ª edição). Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/2449>. Acesso em: 13 jul. 2023.

FIGUEIREDO, Kleber. **A distribuição física ao supply chain management: o pensamento, o ensino e as necessidades e capacitação em logística**. Artigo na internet, 1998. Disponível em: <https://www.ilos.com.br/web/da-distribuicao-fisica-ao-supply-chain-management-o-pensamento-o-ensino-e-as-necessidades-de-capacitacao-em-logistica-2/>. Acesso em: 14 jul. 2023.

FIGUEIREDO, Tamara de Britto. **Aplicação das tecnologias sem fio na logística**. 2004. Disponível em: <https://www.maxwell.vrac.puc-rio.br/colecao.php>. Acesso em: 14 jul. 2023.

FRANCO, Lucas Pedersoli. **Análise sobre compras governamentais no estado de Minas Gerais e a plataforma e-marketplace**. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Administração Pública) - Fundação João Pinheiro, Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, Belo Horizonte, Minas Gerais, 2019. Disponível em: <http://monografias.fjp.mg.gov.br/handle/mono/2642>. Acesso em: 24 ago. 2023.

FREY, Klaus. **Políticas públicas**: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. Planejamento e políticas públicas, Rio de Janeiro, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), n. 21, p. 211-259, 2000. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/89/158>. Acesso em: 03 jul. 2023.

GOMES, Carlos Francisco Simões; RIBEIRO, Priscilla Cristina Cabral. **Gestão da cadeia de suprimentos integrada à tecnologia da informação**. Editora Senac Rio, 2013. 2ª ed. Disponível em: <https://issuu.com/cengagebrasil/docs/gestodesuprimentos>. Acesso em: 16 jul. 2023.

GUIMARÃES, Tomás de Aquino. **A nova administração pública e a abordagem da competência**. Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, v. 34, n. 3, maio/jun. 2000. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/6284/4875>. Acesso em: 13 jun. 2023.

IBPT - Instituto Brasileiro de Planejamento e Tributação. (2015). **Compras de órgãos públicos tem superfaturamento médio de 17% em relação ao setor privado**. Disponível em: <https://www.ibpt.com.br/compras-de-orgaos-publicos-tem-superfaturamento-medio-de-17-em-relacao-ao-setor-privado/>. Acesso em: 29 de jul. 2023.

KREUTZ, Rafael Rudolfo; VIEIRA, Kelmara Mendes. **A Gestão de Projetos no Setor Público**: os desafios de suas especificidades. Gestão Pública: Práticas e Desafios, v. 9, n. 1, 2018. Disponível em: <https://periodicos.ufpe.br/revistas/gestaopublica/article/viewFile>. Acesso em: 21 jul. 2023.

LAURINDO, Alisson Marcelo.; TEIXEIRA, Alex Volnei. **A Logística na Administração Pública**. Editora Intersaberes. Curitiba, 2014.

LIMA, Luciana Leite; PAPI, Luciana Pazini. **Planejamento e políticas públicas**: intencionalidades, processos e resultados. 2020. Disponível em: <https://lume.ufrgs.br/handle/10183/212555>. Acesso em: 04 jul. 2023.

MAXIMIANO, Antonio Cesar Amaru; ANSELMO, Jefferson Leandro. **Escritório de gerenciamento de projetos**: um estudo de caso. Revista de Administração, v. 41, n. 4, p. 394-403, 2006. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/rausp/article/view/44414/48034>. Acesso em: 21 jul. 2023.

MELLO, Celso Antonio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 17. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2004.

MELO, Antony; DOLCI, Décio Bittencourt; CERQUEIRA, Lucas Santos. **Escritórios de Gestão de Projetos no Setor Público à Luz do Paradigma da Nova Administração Pública**. Revista Brasileira de Políticas Públicas e Internacionais-RPPI, v. 4, n. 1, p. 05-28, 2019. Disponível em: <https://periodicos.ufpb.br/index.php/rppi/article/view/40549/27761>. Acesso em: 21 jul. 2023.

MINAS GERAIS. **Decreto nº 42.873, de 09/09/2002**. Institui o Sistema Integrado de Administração de Materiais e Serviços do Estado de Minas Gerais - SIAD-MG. Disponível em: <https://www.almg.gov.br/legislacao-mineira/texto/DEC/42873/2002/?cons=1>. Acesso em: 12 set. 2023.

MINAS GERAIS. **Decreto nº 43.699, de 11/12/2003**. Dispõe sobre a utilização obrigatória do Sistema Integrado de Administração de Materiais e Serviços do Estado de Minas Gerais - SIAD-MG pelos Órgãos e Entidades da Administração Pública Direta e Indireta do Poder Executivo Estadual, altera dispositivo do Decreto nº 42.873 de 9 de setembro de 2002, e dá outras providências. Disponível em: <https://www.almg.gov.br/legislacao-mineira/texto/DEC/43699/2003/>. Acesso em: 12 set. 2023.

MINAS GERAIS. **Decreto 45.018, de 20/01/2009**. Dispõe sobre a utilização e gestão do sistema integrado de administração de materiais e serviços do estado de Minas Gerais - SIAD-MG do poder executivo estadual. Disponível em: <https://www.almg.gov.br/legislacao-mineira/texto/DEC/45018/2009/?cons=1>. Acesso em: 12 set. 2023.

MINAS GERAIS. **Decreto nº 45.242, de 11/12/2009**. Regulamenta a gestão de material, no âmbito da Administração Pública Direta, Autárquica e Fundacional do Poder Executivo. Disponível em: <https://www.almg.gov.br/legislacao-mineira/texto/DEC/45242/2009/?cons=1>.

MINAS GERAIS. **Decreto nº 46.552, de 30/06/2014**. Regulamenta o funcionamento do Centro de Serviços Compartilhados - CSC. Disponível em: <https://www.almg.gov.br/legislacao-mineira/texto/DEC/46552/2014/>. Acesso em: 12 set. 2023.

MINAS GERAIS. **Decreto nº 46.901, de 30/11/2015**. Altera o Decreto nº 46.552, de 30 de junho de 2014, que regulamenta o funcionamento do Centro de Serviços Compartilhados – CSC –, e o Decreto nº 46.557, de 11 de julho de 2014, que dispõe sobre a organização da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão. Disponível em: <https://www.almg.gov.br/legislacao-mineira/texto/DEC/46901/2015/>. Acesso em: 18 set. 2023.

MINAS GERAIS. **Decreto nº 47.390, de 23/03/2018**. Dispõe sobre políticas e diretrizes para as aquisições e contratações de bens e serviços de famílias de compras estratégicas, realizadas no âmbito da administração pública direta, autárquica e fundacional do Poder Executivo. Disponível em:

<https://www.almg.gov.br/legislacao-mineira/texto/DEC/47390/2018/>. Acesso em: 12 set. 2023.

MINAS GERAIS. **Decreto nº 47.727, de 02/10/2019**. Dispõe sobre a organização da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão e dá outras providências. Disponível em: <https://www.almg.gov.br/legislacao-mineira/texto/DEC/47727/2019/>. Acesso em: 15 set. 2023.

MINAS GERAIS. **Decreto nº 48.636, de 19/06/2023**. Dispõe sobre a organização da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão e dá outras providências. Disponível em: <https://www.almg.gov.br/legislacao-mineira/texto/DEC/48636/2023/>. Acesso em: 15 set. 2023.

MINAS GERAIS. **Edital de Licitação**. Concorrência nº. 1501122000151/2012 Tipo Técnica e Preço. Processo nº. 1501122000151/2012. Seplag: Belo Horizonte, 2012. Disponível em: http://www.compras.mg.gov.br/images/stories/arquivoslicitacoes/seplag/Centro_de_Servicos_Compartilhados/aviso-publico-de-credenciamento-12-03-2012-2.pdf. Acesso em: 18 set. 2023.

MINAS GERAIS. **Plano mineiro de desenvolvimento integrado 2003-2020**. 2003. Disponível em: <https://www.mg.gov.br/planejamento/documento/plano-mineiro-de-desenvolvimento-integrado-pmdi-2003-2020>. Acesso em: 15 set. 2023.

MINAS GERAIS. **Resolução Seplag nº 099, de 27/12/2022**. Estabelece as regras gerais do modelo Almojarifado Virtual de Minas Gerais - AVMG no âmbito da Administração Pública direta, autárquica e fundacional do Poder Executivo. Disponível em: <http://www.pesquisalegislativa.mg.gov.br/LegislacaoCompleta.aspx?cod=203331&m=arc>. Acesso em: 15 set. 2023.

MODESTO, Paulo. **Notas para um debate sobre o princípio da eficiência**. Revista do Serviço Público, v. 51, n. 2, p. 105-119, 2000. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/328/334>. Acesso em 16 jun. 2022.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser; SPINK, Peter Kevin. **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. Editora FGV, 2015. Disponível em: <https://bresserpereira.org.br/papers/1998/98>. Acesso em: 29 jun. 2023.

PÉRCIO, Gabriela. **A importância das compras públicas no Brasil**. Revista Jus Navigandi, Teresina, ano 23, n. 5536, 28 ago. 2018. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/66680>>. Acesso em: 27 ago. 2023.

PRADO, Marcelo Moreira. **Almojarifado Virtual: uma proposta de sustentabilidade por contratação de Gerenciamento de Meios**. Teresópolis: Unidade Avançada de Administração e Finanças em Teresópolis - Diretoria de Planejamento, Administração e Logística – Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade – ICMBio, 2010. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/253>. Acesso em: 07 set. 2023.

PROJECT MANAGEMENT INSTITUTE, INC. **Um guia do conhecimento em gerenciamento de projetos (Guia PMBOK)**. 6. ed. Pennsylvania, 2017.

ROSA, Júlia; LIMA, Luciana; AGUIAR, Rafael. **Atores: quem participa das políticas públicas**. In: ROSA, Júlia; LIMA, Luciana; AGUIAR, Rafael. Políticas públicas: introdução. Porto Alegre : Jacarta, 2021. Disponível em: <https://lume.ufrgs.br/handle/10183/223410>. Acesso em: 09 jul. 2023.

RUA, Maria das Graças. **Políticas públicas**. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração/UFSC; [Brasília]: CAPES: UAB, 2009. Disponível em: <https://acervo.cead.ufv.br/conteudo/pdf/Apostila>. Acesso em: 09 jul. 2023.

RUA, Maria das Graças.; ROMANINI, Roberta. **Para Aprender Políticas Públicas**. Volume I: Conceitos e Teorias. Brasília: IGEPP, 2012. Disponível em: https://www.academia.edu/34786900/PARA_APRENDER_POL%C3%8DTICAS_P%C3%9ABLICAS. Acesso em: 09 jul. 2023.

SANTANA, Jorge; TESCAROLO, Frederico S.; COELHO, Renata. **Compras Governamentais**. In: VILHENA, Renata *et al* (Org.). **O Choque de Gestão em Minas Gerais**: políticas da gestão pública para o desenvolvimento. Belo Horizonte: UFMG, 2006, p. 247-268. Disponível em: https://www.academia.edu/9746418/O_Choque_de_Gest%C3%A3o_em_Minas_Gerais. Acesso em: 19 set. 2023.

SECCHI, Leonardo. **Ciclo de Políticas Públicas**. In: SECCHI, Leonardo. Políticas Públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos. 2. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2012b. p. 35-60. Disponível em: <https://www.passeidireto.com/arquivo/59912936/cap-3-leonardo-secchi-ciclo-de-politicas-publicas>. Acesso em: 12 nov. 2019.

SECCHI, Leonardo. **Modelos organizacionais e reformas da administração pública**. Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, RJ, v. 43, n. 2, p. 347 a 369, 2009. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rap/article/view/6691>. Acesso em: 16 nov. 2023.

SECCHI, Leonardo. **Políticas públicas**: conceitos, esquemas de análise, casos práticos. São Paulo: Cengage Learning, 2012a. Disponível em: <https://issuu.com/cengagebrasil/docs/9788522113538>. Acesso em: 10 jul. 2023.

SILVA, Joiane Ariadine Pereira da. **Gestão de Projetos na Administração Pública: Uma Ferramenta para o Planejamento e Desenvolvimento**. FGV IDE. Maringá, PR, 2018. Disponível em: <https://www15.fgv.br/network/tcchandler.axd?tcid=8265>. Acesso em: 22 jul. 2023.

SILVA, Fábio Bruno.; MARTINS, Caroline Miriã Fontes Martins. **ARMAZENAMENTO DE MATERIAIS DE CONSUMO NO SETOR PÚBLICO: ESTUDO EXPLORATÓRIO EM UMA IFES**. Revista Interdisciplinar Científica Aplicada, [S. l.], v. 14, n. 3, p. 42–61, 2020. Disponível em: <https://portaldeperiodicos.animaeducacao.com.br/index.php/rica/article/view/18016>. Acesso em: 11 out. 2023.

SOUZA, Celina. **Políticas Públicas: uma revisão da literatura.** Sociologias, Porto Alegre, ano 8, nº 16, p. 2045, jul-dez 2006. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/soc/n16/a03n16>. Acesso em: 02 out. 2023.

SQUEFF, Flávia de Holanda Schmidt. **O poder de compras governamental como instrumento de desenvolvimento tecnológico: análise do caso brasileiro.** 2014. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/2421/1/TD_1922.pdf. Acesso em: 30 set. 2023.

THORSTENSEN, Vera; *et al.* **Brasil na OCDE: Compras Públicas.** Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasília: Ipea, 2021. Disponível em: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/47061/1/S2100424_pt.pdf. Acesso em: 10 out. 2023.

TESCAROLO, Frederico de Santana. **A política de gestão de suprimentos no governo de Minas Gerais: uma avaliação a partir da percepção dos seus gestores.** 177f. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal de Minas Gerais. Centro de pós-graduação e Pesquisas em Administração. 2005. Disponível em: <https://repositorio.ufmg.br/handle/1843/BUBD-9A5J4M>. Acesso em: 11 out. 2023.

TORRES, Bárbara Benevides *et al.* **Implantação do Almoxarifado Virtual de Minas Gerais (AVMG): conquistas e desafios.** Conselho Nacional de Secretários de Estado da Administração, 2023. Não publicado.

VIANA, João José. **Administração de materiais: um enfoque prático.** São Paulo: Atlas, 2006. Disponível em: <https://www.academia.edu/22361021/>. Acesso em: 08 out. 2023.

VILHENA, Renata Maria Paes de; HIRLE, Ana Luiza Camargo. **Gestão de compras e qualidade do gasto público: A experiência de Minas Gerais com o planejamento de compras e a integração da gestão de compras à gestão orçamentária.** 2013. Disponível em: <http://consad.org.br/wp-content/uploads/2013/05/006->. Acesso em: 03 out. 2023.

VILHENA, Renata Maria Paes de; BRITO, Adriane Ricieri; VALLE, Afonso Celso Corrêa de Araújo. **Implantação de um Centro de serviços Compartilhados (CSC) no Governo do Estado de Minas Gerais: pioneirismo, desafios, modernizações e inovações.** *In:* Anais do VII Congresso CONSAD de Gestão Pública. 2014. p. 1-39. Disponível em: <https://www.dropbox.com/s/o3frn2bzyde178r/064.pdf?dl=0>. Acesso em: 18 set. 2023.

VIMIEIRO, Josiane. **Mudança organizacional na Administração Pública: análise da implantação de um Centro de Serviços Compartilhados.** 2016. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) – Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, 2016. Disponível em: <http://tede.fjp.mg.gov.br/bitstream/tede/369/2/FJP05-000407.pdf>. Acesso em: 18 set. 2023.

APÊNDICES

APÊNDICE A - TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO (TCLE)

Você está sendo convidado(a) para participar, como voluntário(a), da pesquisa intitulada *Priorização de projetos na agenda governamental: um estudo comparativo dos projetos Almojarifado Virtual e Almojarifado Virtual de Minas Gerais*, sob a responsabilidade da pesquisadora Paula Cerqueira Rezende e orientada pela Profa. Camila Neves Barbosa.

Após ler com atenção este documento e ser esclarecido(a) em todas as suas dúvidas sobre as informações a seguir, no caso de aceitar fazer parte do estudo, assine ao final deste documento, que está em duas vias e também será assinado por mim, pesquisador, uma delas é sua e a outra é do pesquisador responsável. A proposta deste Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE) é explicar tudo sobre a entrevista e solicitar a sua permissão para que a pesquisa seja publicada em meios científicos como revistas, congressos e/ou reuniões científicas sobre Administração, inovação ou afins

Em caso de dúvida sobre a pesquisa, você poderá entrar em contato com a pesquisadora responsável, inclusive por ligação a cobrar, para Paula Rezende, pelo telefone (031) 97567-2293 e e-mail paularezendefjp@gmail.com. Todas as perguntas serão respondidas.

INFORMAÇÕES QUE VOCÊ PRECISA SABER SOBRE A PESQUISA:

O motivo que nos leva a realizar esta pesquisa é a realização do Trabalho de Conclusão de Curso Superior de Administração Pública da Escola de Governo Paulo Neves de Carvalho da Fundação João Pinheiro (FJP). Nessa pesquisa, nós estamos buscando analisar como o processo de priorização de projetos na agenda governamental influenciou a concepção e a implementação do Almojarifado Virtual do Distrito Federal e Almojarifado Virtual de Minas Gerais, identificando similaridades e diferenças entre as duas experiências.

Na sua participação, você será entrevistado(a) em única oportunidade de forma individual. Durante a entrevista, serão feitas perguntas relacionadas à sua experiência e perspectivas sobre o projeto em questão. Ao concordar com a participação nesta entrevista, você está dando seu consentimento livre e esclarecido para ser entrevistado(a) e ter suas respostas gravadas e analisadas para fins de pesquisa.

Para participar deste estudo, você não terá qualquer custo, nem receberá qualquer tipo de pagamento ou gratificação financeira pela sua participação. Sua participação nesta entrevista é voluntária, e você tem o direito de recusar-se a participar ou de retirar seu consentimento a qualquer momento, sem qualquer penalização.

Você terá todas as informações que quiser sobre esta pesquisa e pleno acesso aos resultados da pesquisa. Além disso, você tem a garantia da manutenção do sigilo e da sua privacidade, bem como dos dados coletados, durante todas as fases da pesquisa.

Ademais, é importante ressaltar que esta pesquisa não está vinculada à execução do Almojarifado Virtual, nem do Almojarifado Virtual de Minas Gerais. Portanto, sua

realização não terá impacto positivo ou negativo no andamento do projeto. A pesquisa não possui qualquer relação institucional com a Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão de Minas Gerais (Seplag/MG), nem com a Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital do Ministério da Economia (Sedgg/ME).

Este termo de consentimento encontra-se impresso em duas vias originais, sendo que uma será arquivada pela pesquisadora responsável e a outra será fornecida a você. Você terá acesso ao registro do consentimento sempre que solicitado. Os dados coletados na pesquisa ficarão arquivados com o pesquisador responsável por um período de 5 (cinco) anos. Decorrido este tempo, o pesquisador avaliará os documentos para a sua destinação final, de acordo com a legislação vigente. A pesquisadora tratará da sua identidade com padrões profissionais de sigilo, atendendo a Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (Lei nº 13.709/2018), utilizando as informações somente para fins acadêmicos e científicos. Você poderá acessar os dados produzidos e armazenados, mesmo depois do encerramento da pesquisa, por meio de contato com a pesquisadora responsável, inclusive por ligação a cobrar.

Entendo que:

- Minha participação é voluntária e posso recusar ou retirar meu consentimento a qualquer momento, sem penalização.
- Minhas respostas serão tratadas com estrita confidencialidade.
- A entrevista será gravada para fins de precisão e análise.

Ao assinar abaixo, você confirma que leu e compreendeu as informações fornecidas neste Termo de Consentimento Livre e Esclarecido e concorda em participar da entrevista, dada a oportunidade de ler e esclarecer todas as dúvidas.

Pesquisador

Declaro que participei do processo de obtenção do Termo de Consentimento Livre e Esclarecido.

Belo Horizonte , de de 2023.

X

Assinatura do pesquisador

Participante

Declaro que concordo em participar da pesquisa *Priorização de projetos na agenda governamental: um estudo comparativo dos projetos Almojarifado Virtual e Almojarifado Virtual de Minas Gerais*.

X

Assinatura do participante

APÊNDICE B - ROTEIRO DE ENTREVISTA 1

1. Quão familiarizado você está com o Almojarifado Virtual de Minas Gerais? O quão bem você conhece o que é o modelo, sua forma de funcionamento, suas diretrizes e seus objetivos?
2. O quão envolvido você esteve no processo de implementação do Almojarifado Virtual em Minas Gerais, na fase de tratativas com o Governo Federal e de estudo interno para operacionalizá-lo? E na fase propriamente dita de implementação, com a adesão da SEE ao Projeto Piloto?
3. Como foram as tratativas na época de discussão sobre a adesão de MG ao AVN? Houve muita resistência? Qual foi o grau de articulação necessário para obter seu apoio? Houve desafios na obtenção de apoio político?
4. Qual foi o nível de investimento e comprometimento financeiro do governo com o AVMG? Houve necessidade de remanejamento orçamentário para viabilização do projeto?
5. Como o AVMG se alinha com a visão estratégica do governo? Ele foi incluído nas prioridades do governo de MG? Ele foi mencionado em discursos políticos ou documentos estratégicos do governo?
6. Como a alta governança tem promovido a adoção do AVMG entre os diversos órgãos e secretarias do governo estadual? Existem estratégias específicas de comunicação e promoção do projeto?
7. Como o AVMG é monitorado pela alta governança? Com que frequência ele é discutido em reuniões ou acompanhamento de projetos estratégicos?
8. Você sente que a falta de tomada de decisão, por algum dos atores envolvidos, atrapalhou/atrasou o processo de implementação do projeto?
9. Você sentiu que durante o processo de implementação algum ator não mapeado ganhou espaço na discussão ou exerceu influência sobre o projeto? Como foi a resposta a essa interferência?
10. Quais benefícios específicos você enxerga que o AVMG pode trazer para o estado de Minas Gerais?
11. Quais são os principais desafios que a alta governança enfrentou ou ainda enfrenta no que diz respeito à implementação e promoção do AVMG?

APÊNDICE C - ROTEIRO DE ENTREVISTA 2

1. Quão familiarizado você está com o Almojarifado Virtual? O quão bem você conhece o que é o modelo, sua forma de funcionamento, suas diretrizes e seus objetivos?
2. O quão envolvido você esteve no processo de implementação do Almojarifado Virtual no Distrito Federal, na fase de estudo interno para operacionalizá-lo? E na fase propriamente dita de implementação?
3. Como foram as tratativas na época de discussão sobre a implantação do AV? Houve muita resistência? Qual foi o grau de articulação necessário para obter seu apoio? Houve desafios na obtenção de apoio político?
4. Qual foi o nível de investimento e comprometimento financeiro do governo com o AV? Houve necessidade de remanejamento orçamentário para viabilização do projeto?
5. Como o AV se alinhava com a visão estratégica do governo? Ele foi incluído nas prioridades da época? Ele foi mencionado em discursos políticos ou documentos estratégicos do governo?
6. Como a alta governança promoveu a adoção do AV entre os diversos órgãos que recepcionaram o projeto? Existiam estratégias específicas de comunicação e promoção do projeto?
7. Como o AV foi monitorado pela alta governança? Com que frequência ele era discutido em reuniões ou acompanhamento de projetos estratégicos?
8. Você sente que a falta de tomada de decisão, por algum dos atores envolvidos, atrapalhou/atrasou o processo de implementação do projeto?
9. Você sentiu que durante o processo de implementação algum ator não mapeado ganhou espaço na discussão ou exerceu influência sobre o projeto? Como foi a resposta a essa interferência?
10. Quais benefícios específicos você enxerga que o AV trouxe para a APF do DF?
11. Quais foram os principais desafios que a alta governança enfrentou no que diz respeito à implementação e promoção do AV?

APÊNDICE D - ROTEIRO DE QUESTIONÁRIO 1

1. Em relação ao cronograma de implementação do AVMG:
 - a) Foi bem definido e seguido rigorosamente.
 - b) Foi definido, mas houve pequenos atrasos.
 - c) Houve atrasos significativos, mas o cronograma foi em grande parte cumprido.
 - d) Houve atrasos significativos e o cronograma não foi cumprido.
 - e) Não houve um cronograma claro.

2. Em relação ao dimensionamento e alocação da equipe para a implementação do AVMG:
 - a) A equipe foi dimensionada adequadamente e todos os papéis foram preenchidos com profissionais qualificados.
 - b) A maioria dos papéis foi preenchida, mas houve algumas deficiências na equipe.
 - c) A equipe foi suficiente, mas algumas posições-chave ficaram sem cobertura.
 - d) A equipe foi insuficiente para atender às necessidades do projeto.
 - e) Não houve uma alocação adequada de recursos humanos para a implementação do AVMG.

3. Como você avalia a capacitação e a qualificação da equipe de implementação do AVMG em relação às suas funções específicas no projeto?
 - a) A equipe está altamente capacitada e qualificada para todas as funções.
 - b) A maioria da equipe está bem capacitada, mas algumas lacunas de qualificação foram identificadas.
 - c) A equipe está razoavelmente capacitada, mas há necessidade de treinamento adicional.
 - d) A equipe possui algumas habilidades relevantes, mas carece de treinamento significativo.
 - e) A equipe não possui a capacitação ou qualificação adequada para suas funções no projeto.

4. Sobre a comunicação interna da equipe de implementação do AVMG:
 - a) A comunicação interna foi excelente, com canais eficazes estabelecidos.
 - b) A comunicação interna foi razoável, mas poderia ter sido mais eficaz.
 - c) A comunicação interna foi satisfatória, mas houve alguns lapsos.
 - d) A comunicação interna foi inadequada e causou problemas no projeto.
 - e) A comunicação interna foi praticamente inexistente.

5. Com que frequência eram realizadas reuniões de checkpoint e follow-up da construção e implementação do projeto?
 - a) Semanalmente.
 - b) Quinzenalmente.
 - c) Mensalmente.
 - d) Bimestralmente.
 - e) Não havia reuniões periódicas de acompanhamento.

6. Sobre o monitoramento do progresso da implementação do AVMG:
 - a) O progresso foi monitorado de forma constante e eficaz.
 - b) O progresso foi monitorado, mas com algumas lacunas.
 - c) O progresso foi monitorado, mas houve atrasos na obtenção de informações.
 - d) O progresso não foi monitorado de forma adequada.

e) Não houve monitoramento do progresso.

7. Em relação à gestão de eventuais desvios em relação ao cronograma ou ao escopo original:

- a) Os desvios foram gerenciados de maneira eficaz e dentro dos limites aceitáveis.
- b) Houve dificuldades no gerenciamento de desvios, mas eles foram controlados.
- c) Os desvios ocorreram e causaram alguns atrasos, mas foram gerenciados.
- d) Os desvios ocorreram e causaram atrasos substanciais, mas foram parcialmente gerenciados.
- e) Os desvios ocorreram e não foram adequadamente gerenciados.

8. Sobre a integração do AVMG com os sistemas e processos existentes:

- a) A integração foi bem-sucedida com ajustes mínimos.
- b) Houve alguns desafios na integração, mas eles foram resolvidos com êxito.
- c) A integração enfrentou dificuldades, mas foi concluída.
- d) A integração enfrentou dificuldades significativas e causou atrasos.
- e) A integração foi problemática e nunca foi totalmente concluída.

9. Sobre o plano de contingência em caso de falhas ou problemas críticos durante a implementação:

- a) Um plano de contingência eficaz foi elaborado e executado conforme necessário.
- b) Um plano de contingência foi elaborado, mas não foi totalmente eficaz.
- c) Um plano de contingência foi elaborado, mas não foi executado adequadamente.
- d) Houve um plano de contingência, mas ele não foi suficiente para abordar problemas críticos.
- e) Não havia um plano de contingência.

10. Em relação ao envolvimento das partes interessadas (outras secretarias, órgãos do governo, etc.) durante a implementação:

- a) Houve uma colaboração eficaz com todas as partes interessadas.
- b) Houve colaboração, mas com alguns desafios na comunicação.
- c) Houve alguma colaboração, mas o envolvimento de partes interessadas foi limitado.
- d) Houve dificuldades na colaboração com partes interessadas, o que impactou o projeto.
- e) Não houve envolvimento de partes interessadas.

11. Em relação à fase piloto do AVMG, na SEE:

- a) A fase piloto foi bem-sucedida, com lições aprendidas documentadas.
- b) A fase piloto foi realizada, mas com algumas dificuldades.
- c) A fase piloto foi realizada, mas não foi bem-sucedida.
- d) Não houve uma fase piloto, mas lições foram aprendidas de outros projetos semelhantes.
- e) Não houve uma fase piloto, e não houve oportunidade de aprendizado.

12. Em algum momento a falta de tomada de decisão atrapalhou o processo de implementação do projeto?

13. Como você entende e avalia o envolvimento da alta gestão no projeto?

APÊNDICE E - ROTEIRO DE QUESTIONÁRIO 2

1. Em relação ao cronograma de implementação do AV:
 - a) Foi bem definido e seguido rigorosamente.
 - b) Foi definido, mas houve pequenos atrasos.
 - c) Houve atrasos significativos, mas o cronograma foi em grande parte cumprido.
 - d) Houve atrasos significativos e o cronograma não foi cumprido.
 - e) Não houve um cronograma claro.

2. Em relação ao dimensionamento e alocação da equipe para a implementação do AV:
 - a) A equipe foi dimensionada adequadamente e todos os papéis foram preenchidos com profissionais qualificados.
 - b) A maioria dos papéis foi preenchida, mas houve algumas deficiências na equipe.
 - c) A equipe foi suficiente, mas algumas posições-chave ficaram sem cobertura.
 - d) A equipe foi insuficiente para atender às necessidades do projeto.
 - e) Não houve uma alocação adequada de recursos humanos para a implementação do AVMG.

3. Como você avalia a capacitação e a qualificação da equipe de implementação do AV em relação às suas funções específicas no projeto?
 - a) A equipe está altamente capacitada e qualificada para todas as funções.
 - b) A maioria da equipe está bem capacitada, mas algumas lacunas de qualificação foram identificadas.
 - c) A equipe está razoavelmente capacitada, mas há necessidade de treinamento adicional.
 - d) A equipe possui algumas habilidades relevantes, mas carece de treinamento significativo.
 - e) A equipe não possui a capacitação ou qualificação adequada para suas funções no projeto.

4. Sobre a comunicação interna da equipe de implementação do AV:
 - a) A comunicação interna foi excelente, com canais eficazes estabelecidos.
 - b) A comunicação interna foi razoável, mas poderia ter sido mais eficaz.
 - c) A comunicação interna foi satisfatória, mas houve alguns lapsos.
 - d) A comunicação interna foi inadequada e causou problemas no projeto.
 - e) A comunicação interna foi praticamente inexistente.

5. Com que frequência eram realizadas reuniões de checkpoint e follow-up da construção e implementação do projeto?
 - a) Semanalmente.
 - b) Quinzenalmente.
 - c) Mensalmente.
 - d) Bimestralmente.
 - e) Não havia reuniões periódicas de acompanhamento.

6. Sobre o monitoramento do progresso da implementação do AV:
 - a) O progresso foi monitorado de forma constante e eficaz.
 - b) O progresso foi monitorado, mas com algumas lacunas.
 - c) O progresso foi monitorado, mas houve atrasos na obtenção de informações.
 - d) O progresso não foi monitorado de forma adequada.

e) Não houve monitoramento do progresso.

7. Em relação à gestão de eventuais desvios em relação ao cronograma ou ao escopo original:

- a) Os desvios foram gerenciados de maneira eficaz e dentro dos limites aceitáveis.
- b) Houve dificuldades no gerenciamento de desvios, mas eles foram controlados.
- c) Os desvios ocorreram e causaram alguns atrasos, mas foram gerenciados.
- d) Os desvios ocorreram e causaram atrasos substanciais, mas foram parcialmente gerenciados.
- e) Os desvios ocorreram e não foram adequadamente gerenciados.

8. Sobre a integração do AV com os sistemas e processos existentes:

- a) A integração foi bem-sucedida com ajustes mínimos.
- b) Houve alguns desafios na integração, mas eles foram resolvidos com êxito.
- c) A integração enfrentou dificuldades, mas foi concluída.
- d) A integração enfrentou dificuldades significativas e causou atrasos.
- e) A integração foi problemática e nunca foi totalmente concluída.

9. Sobre o plano de contingência em caso de falhas ou problemas críticos durante a implementação:

- a) Um plano de contingência eficaz foi elaborado e executado conforme necessário.
- b) Um plano de contingência foi elaborado, mas não foi totalmente eficaz.
- c) Um plano de contingência foi elaborado, mas não foi executado adequadamente.
- d) Houve um plano de contingência, mas ele não foi suficiente para abordar problemas críticos.
- e) Não havia um plano de contingência.

10. Em relação ao envolvimento das partes interessadas (outras secretarias, órgãos do governo, etc.) durante a implementação:

- a) Houve uma colaboração eficaz com todas as partes interessadas.
- b) Houve colaboração, mas com alguns desafios na comunicação.
- c) Houve alguma colaboração, mas o envolvimento de partes interessadas foi limitado.
- d) Houve dificuldades na colaboração com partes interessadas, o que impactou o projeto.
- e) Não houve envolvimento de partes interessadas.

11. Em relação à documentação e geração de insumos de melhorias ao longo da implementação do projeto:

- a) Foram realizados de forma consistente, com lições aprendidas documentadas.
- b) Foram realizados, mas com algumas dificuldades.
- c) Foram realizados, mas de forma infrutífera e contraprodutiva.
- d) Não foram realizados, mas lições foram aprendidas de outros projetos semelhantes.
- e) Não foram realizados, e não houve oportunidade de aprendizado.

12. Em algum momento a falta de tomada de decisão atrapalhou o processo de implementação do projeto?

13. Como você entende e avalia o envolvimento da alta gestão no projeto?