



### GESTÃO DA CONTRATUALIZAÇÃO NO SETOR PÚBLICO BRASILEIRO: PROPOSTA DE DIRETRIZES

#### MANAGEMENT CONTRACTUALISATION IN THE BRAZILIAN PUBLIC SECTOR: PROPOSED GUIDELINES

Alberto Almeida dos Santos<sup>a</sup>

<sup>a</sup> Comissão Nacional de Energia Nuclear (CNEN) - Rio de Janeiro, RJ, Brasil

#### Resumo

O artigo trata das implicações dos processos de gestão da contratualização no setor público brasileiro a partir de resultados de uma pesquisa exploratória, originada da concepção de que o Estado, por meio de instrumentos contratuais, repassa às entidades não estatais a execução de determinados serviços públicos. Entretanto, o Estado e suas instituições permanecem como responsáveis pela execução de serviços específicos à sociedade. Desempenha o papel de regulador e fiscalizador para que os serviços sejam prestados com efetividade. A gestão de contratos governamentais tem se constituído como uma atividade capaz de se impor como um processo que, através de claras estratégias de gestão, maximiza os impactos positivos para o cidadão da relação entre governo, mercado e sociedade. O objetivo deste estudo é desenvolver um conjunto de diretrizes para gestão da contratualização no setor público brasileiro. O método utilizado é o dedutivo, cuja abordagem implica no desenvolvimento de uma estrutura conceitual e teórica. Caracteriza-se o problema e, a partir da teorização e síntese, se identificam os principais fatores que contribuem para a ocorrência das variáveis que afetam o processo de contratualização. O resultado da pesquisa possibilita o estabelecimento de quadro referencial que contribui para apresentar o que há de consenso quanto a diretrizes para gestão de contratos.

**Palavras-chave:** Gestão da Contratualização; Setor Público; Diretrizes de Gestão; Gestão de Contratos

#### Abstract

*The article deals with the implications of the processes of contractualisation management in the Brazilian public sector from the results of exploratory research, originated the conception that the state by means of contractual instruments, transfers to non-state entities executing certain public services. Meantime, the state and its institutions remain responsible for the implementation of specific services to society. Plays the role of regulator and oversight, so that services are rendered effectively. The management of government contracts has been established as an activity able to impose itself as a process through clear management strategies, maximizes positive impacts for citizens through the effective relationship between government, market and society. The objective of this study is to develop a set of guidelines for management of the Brazilian public sector contractualisation. The method used is deductive, whose approach implies the development of a conceptual and theoretical framework. Characterized the problem, from the theory and synthesis, identifying the key factors that contribute to the occurrence of the variables that affect the contractualisation process. The research result makes it possible the establishment of referential framework that contributes to present what are the consensus guidelines for management contracts.*

**Keywords:** Management Contractualisation; Public Sector; Management Guidelines; Contract Management

#### 1 – INTRODUÇÃO

As últimas décadas têm sido marcadas por profundas transformações sociais e econômicas, principalmente nos

modelos de desenvolvimento nas economias capitalistas de países emergentes, com reflexos diretos na administração da coisa pública, conforme a visão de Bresser-Pereira et Gala (2010). Observa-se que, no centro desse debate, está a atividade de administração de contratos governamentais, tido como um movimento capaz, segundo Brown et Potoski



(2003), de se impor como um processo que de forma sistemática, pode, por meio de diretrizes claras de gestão, maximizar o desempenho da ação estatal em múltiplos sentidos, além de minimizar os riscos que estão envoltos nas contratações e na consequente administração dos contratos realizados pelo Estado.

Ademais, assim como em outros setores da economia, segundo Sakalas et Vienazindiene (2010), também o setor público se constitui hoje como uma instância que necessita de qualificação específica para a operação de seus sistemas de gestão, exigindo de seus trabalhadores competências, tais como a capacidade de trabalhar em equipe, flexibilidade e habilidades para execução de planejamentos operacionais e colaborativos, tendo como finalidade primaz o aumento da produtividade e resultados mais efetivos na relação do Estado com seus administrados.

Em virtude desse modelo de interpretação, para Pollitt et Bouckaert (2011), se tem buscado aplicar, com a devida adaptação, também ao setor público, os mesmos modelos de relação entre gestão e produtividade vistos nos espaços das organizações privadas, principalmente no que se refere aos processos de administração de determinados recursos, entre os quais estão as relações de avença.

Para Hood et Peters (2004), esse processo de percepção no contexto contemporâneo determinou um novo nível de exigência para as organizações públicas, decorrente, entre outros fatores, do aumento da concorrência na prestação de serviços, que outrora era desenvolvido apenas pela Administração Pública, e que hoje também é demandado por organizações com finalidades lucrativas e de cunho privado. Essa visão defende que, da mesma forma que os atuais modelos de gestão no âmbito das instituições públicas passam a ser fonte de vantagem competitiva para o ente, visto que desempenham um papel fundamental no atendimento a novas demandas da prestação de serviços públicos, na busca de novas estratégias e na geração de inovações, também passam a enfrentar outro nível de cobrança: o desejo, pela sociedade, de uma atuação relacionada ao conceito de competência, que pode ser compreendida como inteligência prática de situações, indo além das atribuições da tarefa e do estoque de conhecimentos do indivíduo e das organizações.

Segundo Hood et Peters (1995), ainda na década de 1990, já estava aumentando entre as organizações públicas, que já apresentavam algum nível de sucesso e bom desempenho no atendimento aos administrados do Estado, a percepção de que não estavam conseguindo manter-se em dia com as profundas transformações pelas quais a sociedade e o mundo estavam passando, e este movimento sugere que o

desenvolvimento continuado de novos modelos de gestão seja visto como um instrumento vitalício. E já que a evolução do mundo exige uma atualização contínua no processo de interação do Estado com a sociedade, a melhoria contínua passa a ocupar cada vez mais espaço na vida das instituições estatais.

De acordo com Kettl (1997), esse cenário tem se apresentado como um grande desafio para entidades governamentais, desde a década de 1970, na medida em que estas precisam se preparar para atuar nessa nova realidade de inserção das organizações públicas em um ambiente de maior dinamismo e acompanhamento social.

Nesse contexto, a atividade de administração de contratos no setor público tem sido uma parte significativa do trabalho dos gestores públicos, cujo principal problema está em alinhar, em um ambiente de muitas armadilhas, as necessidades institucionais com valores consistentes com o interesse público, emergindo assim a necessidade de diretrizes de gestão que possam nortear as ações e os processos de planejamento, normatização, investimento e comunicação da atividade nos distintos cenários organizacionais (Brown et al., 2006).

### 1.1 – Situação-problema

De acordo com Cooper et Schindler (2011), a maneira como se estabelece a situação-problema da pesquisa determina a direção do trabalho. Os Autores ainda mostram que a exploração da situação-problema pode ser obtida por meio da “revisão da literatura, entrevistas com especialistas ou a combinação dessas alternativas” (Cooper et Schindler, p. 97, 2011).

A formulação da situação-problema deste trabalho origina-se do contexto da gestão de contratos no setor público brasileiro, considerando que a atividade de administração contratual, no cenário organizacional contemporâneo, ainda é demasiadamente estruturada por proposições legalistas e burocráticas, desalinhadas de padrões gerenciais voltados para produção de resultados transformatórios, principalmente para a sociedade (Vieira et al. 2010).

Este contexto suscita um estudo que identifique diretrizes de gestão de contratos alinhadas com a necessidade de superação da autorreferência burocrática. Assim, propõe-se a seguinte situação-problema: considerando as especificidades do modelo gerencial de gestão pública, pode um conjunto de diretrizes de gestão de contratos, ser extraída da revisão de literatura sobre o tema e organizada de forma estruturada?



## 1.2 – Objetivos

Em relação aos objetivos de pesquisa apresentadas neste trabalho, Ferrari (1982) afirma que a finalidade do ato de pesquisar guarda relação com a tentativa de conhecer e explicar fenômenos que ocorrem no mundo, incluindo seu funcionamento, estrutura, função e como esses acontecimentos se modificam e as possibilidades de orientação e controle.

Os aspectos que devem ser considerados na definição do objetivo de pesquisa, segundo Mattar (1999), são a disponibilidade dos meios de captação dos dados, a acessibilidade aos detentores dos dados, os recursos disponíveis e, por fim, o tempo disponível.

Tendo por base as considerações colocadas por Mattar (1999) e Ferrari (1982), o objetivo deste estudo é de identificar diretrizes para gestão da contratualização no setor público brasileiro.

## 2 - REVISÃO DA LITERATURA

Há diversas especialidades de contrato no âmbito do direito privado, desde termos de compra e venda, até espécies de avenças como o factoring e o leasing. Os contratos não existem apenas no direito das obrigações, mas também povoam outros ramos, com o direito público, principalmente os contratos celebrados pela Administração Pública (Gonçalves, 2008). Os contratos firmados sob as regras do direito público no Brasil possuem características significativamente diferentes dos firmados sob o prisma do direito privado, principalmente em relação ao desequilíbrio entre os pólos do contrato, tendo em vista que o princípio de supremacia do poder do Estado dá aos chamados contratos administrativos uma peculiaridade em relação às demais espécies de contrato. Uma de suas características mais marcantes é a exigência de prévia licitação, só excluída nos casos expressamente previstos em lei (Filho, 2009). No Brasil, a Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, Regulamentou o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, e instituiu normas para licitações e contratos da Administração Pública, incluindo seu processo de gestão:

Art. 67. A execução do contrato deverá ser acompanhada e fiscalizada por um representante da Administração especialmente designado, permitida a contratação de terceiros para assisti-lo e subsidiá-lo de informações pertinentes a essa atribuição. § 1º O representante da Administração anotar em registro próprio todas as ocorrências relacionadas com a execução do contrato, determinando o que for necessário à regularização das faltas ou defeitos observados. § 2º As decisões e providências que ultrapassarem a competência do representante deverão ser solicitadas a seus superiores em tempo hábil para a adoção das medidas convenientes. (Art. 71, da Lei Nº 8.666, de 21 de junho de 1993)

Sobre os processos de administração de contratos na administração pública brasileira, destaca-se que a expansão do fenômeno da execução indireta é um fato. Porém, sua aplicação proveitosa, sem ônus administrativo e técnico, com os ganhos econômicos possíveis e distantes dos problemas operacionais, nem sempre acontece nas organizações governamentais, pois seus representantes, usualmente denominados fiscais, gestores ou gerentes de contrato por vezes desconhecem determinados procedimentos imprescindíveis à prática com êxito. A cerca do tema, Santanna (2010) destaca:

A implementação da Lei nº 8.666/1993 trouxe avanços significativos às licitações públicas no Brasil porque os critérios de seleção tornaram-se mais claros e transparentes para a sociedade. O fornecedor também passou a contar com regras mais nítidas, que facilitaram a participação das empresas e pessoas físicas nas licitações realizadas pelos órgãos públicos em todo o país. Mas as inovações introduzidas por essa legislação, por outro lado, tornaram as contratações mais complexas, seja no que diz respeito à elaboração do edital, à condução dos procedimentos licitatórios, bem como ao gerenciamento dos respectivos contratos. (Santanna, 2010, p.17)

Santanna (2010) também mostra que, frente a essas exigências, o gestor público precisa antecipar-se como muita precisão a eventuais imprevistos que podem ocorrer neste processo e que sem o devido acompanhamento podem prejudicar o desempenho de sua execução.

### 2.1 Diretrizes para Gestão da Contratualização no Setor Público Brasileiro

A vertente teórica da pesquisa, cujo resultado é apresentado nesta subseção, é resultado de pesquisa documental e de revisão da literatura específica sobre gestão da contratualização no setor público. O que resultou nas diretrizes composta pelos elementos conceituais e teóricos expostos a seguir.

Leite et al. (2010) sugerem que o processo de contratualização na gestão pública deve ser realizado em quatro etapas: (1) definição das metas e serviços a serem contratados; (2) elaboração do plano de gerenciamento; (3) formalização e execução do contrato; e o (4) processo de acompanhamento e de avaliação. A figura 1 ilustra o processo cíclico.

Após a definição das metas e serviços a serem contratados, o plano de gerenciamento deve subsidiar a elaboração do contrato. Os objetivos do plano de gerenciamento são: auxiliar as instituições contratadas e o contratante na formalização e execução do contrato; detalhar as metas quantitativas que se fizerem necessárias para o alcance das metas e dos serviços a serem executados; definir o método



de cálculo e a validação dos indicadores de qualidade; definir indicadores gerenciais que auxiliem o aprimoramento das diretrizes do contrato; estabelecer modelos de relatórios a serem enviados pelos contratados, com as informações necessárias para o acompanhamento e o monitoramento do contrato, sempre observando a legislação aplicável. A quarta etapa é o processo de acompanhamento e avaliação, que é a fase mais longa e mais determinante, já que acompanha e avalia o desempenho da contratada. Para que isso ocorra, é necessário uniformizar o processo com a padronização dos modelos de relatórios e das informações solicitadas, com o estabelecimento de um cronograma fixo e com a implantação de um sistema de informação (Leite et al., 2010).



Figura 1. Contratualização na Gestão Pública.

Fonte: Adaptado de Leite et al. (2010).

Observando-se os elementos do ciclo de contratualização proposto por Leite et al. (2010) e os relacionando aos elementos teóricos e conceituais resultantes da análise bibliométrica realizada nesta pesquisa, organizaram-se as diretrizes de gestão da contratualização no setor público brasileiro.

A definição dos serviços, ações e metas a serem contratados, proposto por Leite et al. (2010) como primeiro elemento do ciclo de contratualização, está em consonância com a diretriz identificada: inserir e alinhar o plano tático de administração de contratos ao planejamento estratégico institucional. Esta diretriz relaciona-se com o fato de a função administrativa de contratos públicos poder ser entendida como parte de um conjunto de processos de suporte aos objetivos finalísticos de uma organização componente da Administração Pública (Oluka et Basheka). Compreende-se, assim, que grande parte do planejamento das atividades de administração contratual posiciona-se no nível tático das organizações (Hsieh, 2012). A diretriz pode

proporcionar à função gestão de contratos sua incorporação ao conjunto de ferramentas de desenvolvimento das estratégias organizacionais para entregar serviços públicos de maneira eficaz e transparente (Rozek et Johnston, 2002). Uma adequada ação para esse processo de incorporação envolve o comprometimento da alta direção da instituição e da direção do negócio no alinhamento do planejamento de administração de contratos com as necessidades atuais e futuras da organização. (Hsieh, 2012).

O segundo elemento do ciclo de contratualização apresentado por Leite et al. (2010), a saber, o plano de gerenciamento, insere-se na diretriz: definir a macroestrutura dos tipos de contratos. Para Chen et Bharadwaj (2009), as estruturas dos contratos têm merecido pouca atenção por parte dos gestores, o que tem gerado impacto nos processos de governança e na gestão dos riscos das ações de contratualização. Rausser et Stevens (2009), ao examinarem a estrutura de contratos de parcerias público-privadas, diagnosticaram a importância da celeridade no atendimento aos requisitos dos diversos tipos de contratos, com confiabilidade, consistência e alinhamento com o marco legal vigente e o negócio da organização. Chen et Bharadwaj (2009) e Rausser et Stevens (2009) apontam para a necessidade de se estabelecerem com precisão o conjunto de elementos informacionais e dados componentes da estrutura dos contratos, norteado pelo tipo de produto ou serviço, objeto da ação contratual. Em consonância com essa visão estão os estudos de Turner et Simister (2001) em contratos de projetos de infraestrutura. O estudo destes autores mostra que a seleção correta do tipo de contrato tem efeitos benéficos para organização, clientes e prestadores de serviços.

Os trabalhos de Chen et Bharadwaj (2009) e Rausser et Stevens (2009) contribuem para identificação de outra diretriz: estabelecer normas de gestão e fiscalização de contratos. Rendon (2010), ao descrever os fatores críticos de sucesso para a administração de contratos governamentais, defende o desenvolvimento de um conjunto de normas estruturadas e padronizadas de gestão contratual que aproveite e reconheça as oportunidades da atividade de administração de contratos para o negócio da organização.

Khan et Khan (2013) apontam para o processo de normatização como um fator crítico para o sucesso da gestão dos contratos, principalmente na perspectiva dos fornecedores de serviços terceirizados. O resultado de sua pesquisa revelou que o equilíbrio entre a dimensão normativa, a flexibilidade contratual, a gestão da relação de confiança, a negociação e a gestão da qualidade, produz uma relação contratual igualmente balanceada, notadamente em contratos de terceirização.

Vieira et al. (2010) advoga pelo estabelecimento de um fórum interno nas organizações, com o objetivo de se



desenvolver e programar normas e verificar a conformidade da normatização da atividade de administração de contratos com o plano de negócios da organização, distanciando-se de uma abordagem exclusivamente legalista.

Em relação ao elemento do ciclo de contratualização, execução do contrato, observa-se uma confluência com a diretriz: definir os processos, a organização e os relacionamentos da atividade de gestão de contratos. Ter celeridade nas ações de alinhamento da atividade de administração de contratos ao negócio da organização e aos processos de governança, compreendendo a sua interdependência, é um elemento observado na pesquisa de Wise et Gilmour (2008), principalmente quando há envolvimento de recursos públicos na relação contratual.

Este elemento teórico é igualmente visto no trabalho de Meričková et Nemeč (2013) em seus estudos sobre o impacto da gestão de contratos na contratação de serviços públicos na Eslováquia. Os autores concluíram que a ausência do alinhamento entre a atividade de administração de contratos e os processos governamentais é fator determinante para a prevalência de fornecedores que são escolhidos pelo governo por meio de ações não-competitivas, o que se traduz em um movimento prejudicial para Administração Pública daquele país. Esta visão está em consonância com as proposições de Joaquin et Greitens (2012) em seus estudos sobre a capacidade de governos locais exercerem uma efetiva administração de contratos, principalmente quanto à definição e implementação de processos de gestão contratual com descrição precisa e detalhada das atribuições e responsabilidades integradas dos gestores aos processos de negócio e processos de decisão da organização.

A diretriz: gerir o processo de investimento na atividade de gestão de contratos está em concordância com o último elemento do ciclo de contratualização proposto por Leite et al. (2010), a saber, acompanhamento e avaliação. As proposições de Brown et Potoski (2003) para o processo de investimento na atividade de administração de contratos por parte das organizações públicas passam pela definição do conjunto de investimento na atividade de administração de contratos e pela elaboração de um orçamento alinhado às estratégias de negócio da organização. Os autores justificam a necessidade de investimento na atividade, considerando: (1) o nível de complexidade dos contratos, (2) o alto custo inerente a determinados tipos de contrato, (3) e a necessidade de monitoramento das relações contratuais com fornecedores. Cohen et Eimicke (2008) compreendem que a previsão e alocação de recursos orçamentários e a definição dos critérios de retorno sobre o investimento na atividade de administração de contratos pode contribuir para ao aumento do nível de responsabilidade do gestor, maximizando a proteção do interesse público, principalmente nos contratos que envolvem terceirização com dedicação exclusiva de pessoas.

Os trabalhos desses autores concordam com as proposições de Tatarestaghi et al.(2010) em pesquisa comparativa sobre o papel do gestor de projetos e as atribuições do gestor de contratos públicos. Nessa pesquisa, o investimento na atividade de gestão de contratos foi considerado uma ação relevante para o cumprimento das responsabilidades do gestor de contrato como um agente de acompanhamento das circunstâncias contratuais propiciadoras de efetividade.

A abordagem de Brown et Potoski (2003) contribui igualmente para identificação da diretriz: informar normas e objetivos da atividade de gestão de contratos. Disponibilizar, de forma compreensível, as normas, procedimentos e objetivos da atividade de administração de contratos alinhada à estrutura de controle do negócio da organização constituem-se no principal objetivo das ações que tem por preocupação informar as normas e os objetivos da atividade de administração de contratos aos seus agentes de interação (Rendon, 2010). Cohen et Eimicke (2008) entendem que o desenvolvimento e a implementação de políticas de informação da atividade de administração de contratos também podem contribuir para ao aumento do nível de responsabilidade do gestor de contratos, produzindo ainda uma contínua melhoria nas atividades operacionais.

Esta visão encontra confluência nos estudos de Šaučiunas (2012) acerca da automatização do processo de informação das normas e objetivos das atividades de gestão de contratos como uma ação facilitadora da execução contratual a partir da especificação dos compromissos que as partes envolvidas desempenham em uma relação de avença.

### 3 – METODOLOGIA CIENTÍFICA

Do ponto de vista de sua natureza, a pesquisa apresentada neste artigo é caracterizada como qualitativa e exploratória, pois é baseada na análise da qualidade das informações disponíveis ao público através da internet e intranet e na relação lógica estabelecida entre elas.

A revisão de literatura é apoiada em estudo bibliométrico. Também foi utilizada a internet pública e as bibliotecas digitais disponíveis. A ferramenta de busca da internet utilizada foi o Google Acadêmico. Buscaram-se artigos científicos disponíveis no Portal CAPES. A base de dados mais utilizada foi o Scopus, mas também foram pesquisados o ISI e o SciELO. Para selecionar os periódicos de interesse, foi consultada a lista disponível na base QUALIS, no endereço <http://qualis.capes.gov.br/webqualis>. Foram selecionadas as áreas: multidisciplinar, ciências da saúde, ciências exatas e da terra, engenharias, ciências sociais aplicadas e ciências humanas.

Para o alcance dos resultados, foi adotado o desenvolvimento da pesquisa em cinco etapas de um



processo cíclico e dinâmico, de acordo com Farias Filho (2009): estruturação da pesquisa, coleta de artigos, refinamento da amostra, tabulação e análise de dados e resultados e conclusões.

Foram utilizados os seguintes critérios para a revisão da literatura: (1) busca sistemática na literatura sobre o tema, (2) evidências científicas disponíveis, (3) desenho da pesquisa, (4) consistência das medidas e a validade dos resultados dos trabalhos levantados, (5) exploração de outros frameworks de diretrizes de gestão de contratos, (6) alinhamento à bibliometria.

De acordo com Tague-Sutcliffe (1992), pode-se definir a bibliometria como a pesquisa do uso da informação registrada, de sua disseminação e de seus registros.

Inicialmente, foi desenvolvido o objetivo preliminar da pesquisa, a saber, propor diretrizes para gestão de contratos. Em seguida, foram definidas as palavras-chave: contratos governamentais, gestão de contratos sustentáveis, gestão de contratos, contratos governamentais, sustentabilidade, diretrizes de gestão, e proposta de diretrizes, que nortearam o processo bibliométrico. A figura 2 explica as relações entre o objetivo preliminar da pesquisa e as palavras-chave, a partir de onde se desenvolveu um padrão de colheita de informações que resultou no objetivo da pesquisa.

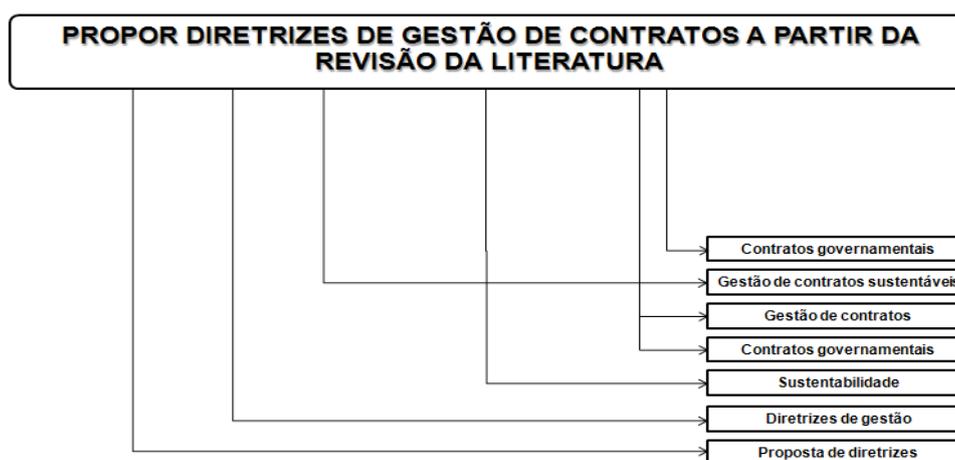


Figura 2. Integração entre objetivo preliminar da pesquisa e palavras-chave.

Fonte: Adaptado de Vieira Neto (2008).

A revisão da literatura, com base em publicações acadêmicas, foi escolhida como método de pesquisa para construir um quadro de resultados de pesquisas sobre gestão de contratos em instituições públicas. Para identificar os artigos que descrevem tais metodologias e aplicações, foram utilizadas bases de dados de periódicos internacionais e nacionais. O método de bibliometria objetivou identificar artigos de qualidade. Em outra fase, ainda a partir do objetivo preliminar da pesquisa, foi realizada uma análise fraseológica, resultando na consideração de duas áreas temáticas ligadas

a um conjunto de palavras-chave para o desenvolvimento de uma análise bibliométrica mais aprofundada, resultando em um catálogo de 387 documentos, estruturado com admissão de redundância, com base nos seguintes critérios: os 100 documentos mais relevantes, os 100 documentos mais citados, os 100 documentos mais recentes, e os 100 documentos mais antigos. O quadro 1 tem por objeto explicitar essa fase na análise bibliométrica para construção das áreas temáticas do estudo.

OBJETIVO INICIAL DA PESQUISA	ÁREAS TEMÁTICAS	PALAVRAS-CHAVE PARA PESQUISA
Propor diretrizes para gestão de contratos	Diretrizes de Gestão	Proposal of guidelines Management guidelines
	Gestão de Contratos	Contract management Sustainable contracts Government contracts Management of sustainable procurement sustainable management of contracts in the public sector

Quadro 1. Definição das áreas temáticas de estudo para pesquisa na base de periódicos.

Fonte: Adaptado de Vieira Neto (2008).



Na fase seguinte, foram selecionados 20 documentos com maior aderência às áreas temáticas da pesquisa. No quadro

2, é observado o percentual de tipos de documentos em relação ao número total dos catalogados para a pesquisa.

ÁREAS DE CONHECIMENTO	PERCENTUAL DE DOCUMENTOS EM RELAÇÃO AO NÚMERO TOTAL DE CATALOGADOS
Multidisciplinar	12%
Ciências da Saúde	8%
Ciências Exatas e da Terra	4%
Engenharias	52%
Ciências Sociais Aplicadas	16%
Ciências Humanas	8%

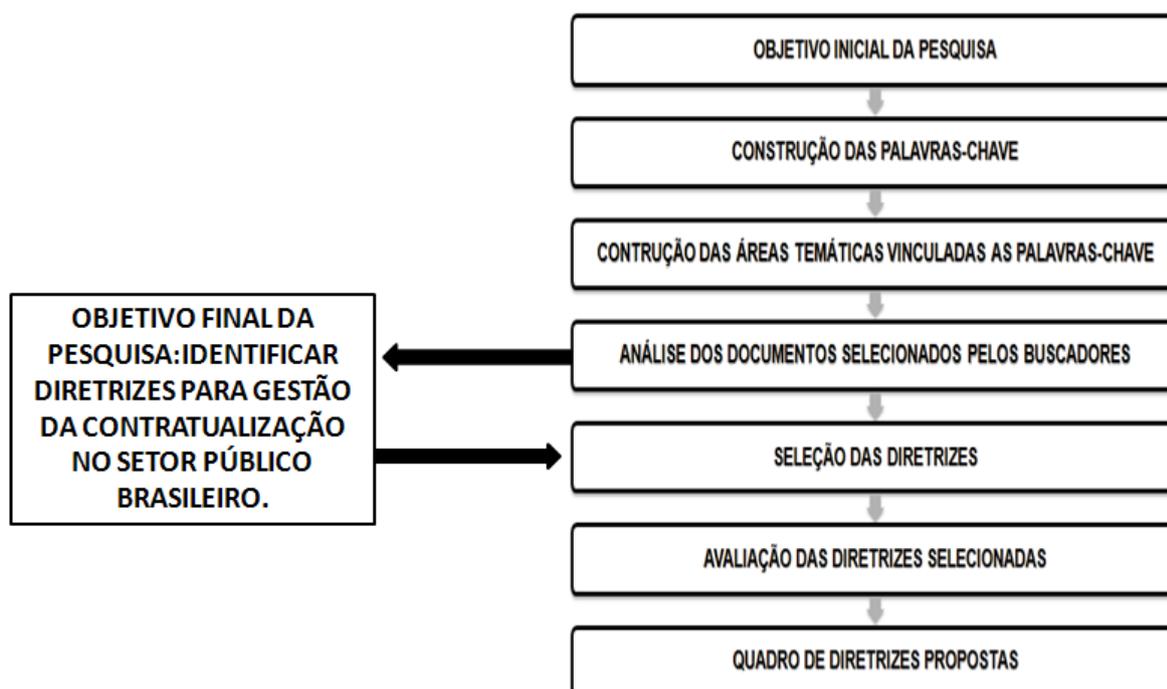
**Quadro 2.** Percentual de documentos em relação à área de conhecimento.

Fonte: Adaptado de Vieira Neto (2008).

Diante dos documentos analisados por meio da metodologia bibliométrica, verificou-se que o objetivo preliminar da pesquisa apontou para a necessidade de um estudo sobre a identificação e desenvolvimento de

diretrizes que apoie o setor público brasileiro na gestão da contratualização (BROWN et al., 2006).

A construção das diretrizes pode ser observada no fluxo do processo bibliométrico, ilustrado na figura 3.



**Figura 3.** Definição das diretrizes de Contratualização na Gestão Pública Brasileira.

Fonte: Adaptado de Vieira Neto (2008).



A figura 4 apresenta a visão sintética do desenvolvimento das diretrizes de gestão de contratos no setor público. Ressalta-se que para cada diretriz foi

desenvolvido um protocolo constituído de objetivos e ações de viabilização.

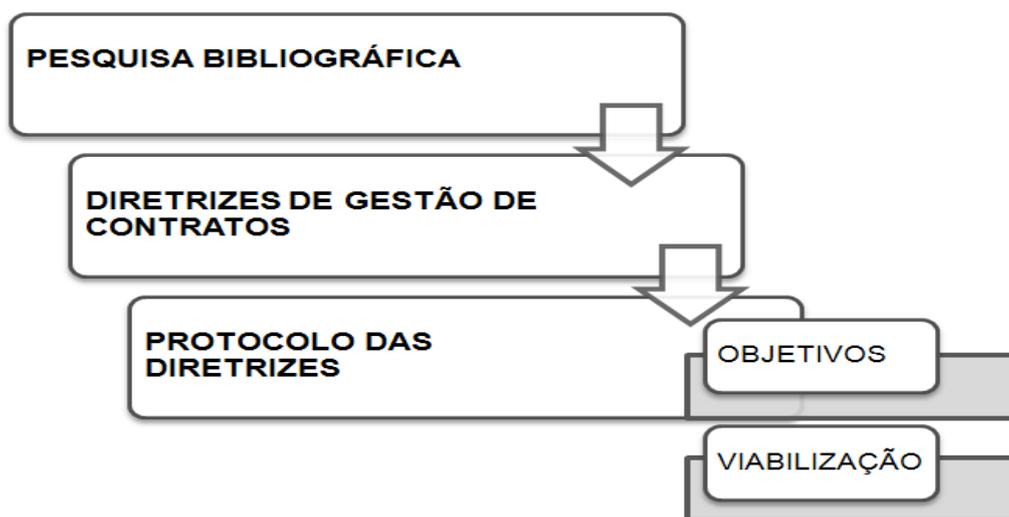


Figura 4. Processo de desenvolvimento das diretrizes – visão sintética.

Fonte: O próprio autor (2014).

#### 4 – ANÁLISE DOS RESULTADOS

As Diretrizes propostas são oriundas do referencial teórico apresentado. Esse referencial teórico é resultado de estudo bibliométrico e de documentos de referência sobre as diretrizes de gestão de contratos em instituições públicas disponíveis na internet. No quadro 3, reúnem-se informações acerca de diretrizes, seus objetivos e ações de viabilização, ou seja, onde a organização pode chegar com a

incorporação da diretriz e o que precisa ser feito para que a respectiva diretriz seja efetivamente implantada e cumprida.

A abordagem qualitativa foi utilizada, pois possui a função de compreender as informações obtidas a fim de elaborar um conjunto de diretrizes para gestão de contratos públicos. O resultado da análise dos conteúdos dos artigos foi comparado com os benefícios esperados com a implantação de diretrizes de gestão de contratos públicos.

Nº	DIRETRIZ PROPOSTA	PROTOCOLO DA DIRETRIZ		AUTORES
		OBJETIVO	VIABILIZAÇÃO	
D01	Inserir e alinhar o plano tático de administração de contratos ao planejamento estratégico institucional.	Incorporar a atividade de administração de contratos no desenvolvimento de estratégias para entregar serviços públicos de maneira eficaz e transparente.	Comprometimento da Alta Direção e da Direção do Negócio no alinhamento do planejamento estratégico de administração de contratos com as necessidades atuais e futuras.	Hsieh (2012)
				Romzek <i>et</i> Johnston (2002)
				Oluka <i>et</i> Basheka (2014)



Nº	DIRETRIZ PROPOSTA	PROTOCOLO DA DIRETRIZ		AUTORES
		OBJETIVO	VIABILIZAÇÃO	
D02	Definir a macroestrutura dos tipos de contratos.	Ter celeridade no atendimento aos requisitos dos diversos tipos de contratos, com confiabilidade, consistência e alinhamento com o marco legal vigente e o negócio da organização.	Estabelecimento preciso do conjunto de elementos informacionais e dados componentes da estrutura dos contratos.	Rausser <i>et Stevens</i> (2009)
				Chen <i>et Bharadwaj</i> (2009)
				Turner <i>et Simister</i> (2001)
D03	Estabelecer normas de gestão e fiscalização de contratos.	Definir e programar um conjunto de normas, estruturadas e padronizadas de gestão contratual que aproveite e reconheça as oportunidades da atividade de administração de contratos para o negócio da organização.	Estabelecimento de um fórum para desenvolver e programar as normas e verificar a sua conformidade com o plano de negócios da organização.	Rendon (2010)
				Vieira, <i>et al.</i> (2008)
				Chen <i>et Bharadwaj</i> (2009)
				Khan <i>et Khan</i> (2013)
Nº	DIRETRIZ PROPOSTA	PROTOCOLO DA DIRETRIZ		AUTORES
		OBJETIVO	VIABILIZAÇÃO	
D04	Definir os processos, a organização e os relacionamentos da atividade de gestão de contratos.	Ter celeridade nas ações de alinhamento da atividade de administração de contratos ao negócio da organização e aos processos de governança, compreendendo a sua interdependência.	Definição e implementação de processos de administração de contratos com descrição precisa e detalhada das atribuições e responsabilidades integradas aos processos de negócio e processos de decisão da organização.	Wise <i>et Gilmour</i> (2008)
				Joaquin <i>et Greitens</i> (2012)
				Meričková <i>et Nemeč</i> (2013)
D05	Gerir o processo de investimento na atividade de gestão de contratos.	Definir o conjunto de investimento na atividade de administração de contratos e elaborar o orçamento em alinhamento às estratégias de negócio da organização.	Previsão e alocação de recursos orçamentários. Definição do critério de retorno sobre o investimento.	Brown <i>et Potoski</i> (2003)
				Cohen <i>et Eimicke</i> (2008)
				Tatarestaghi <i>et al.</i> (2010)
				Cohen <i>et Eimicke</i> (2008)
				Šaučiunas (2012)



Nº	DIRETRIZ PROPOSTA	PROTOCOLO DA DIRETRIZ		AUTORES
		OBJETIVO	VIABILIZAÇÃO	
D06	Informar normas e objetivos da atividade de gestão de contratos.	Disponibilizar, de forma compreensível, as normas, procedimentos e objetivos da atividade de administração de contratos alinhada à estrutura de controle do negócio da organização.	Definição de uma estrutura de controle da atividade de administração de contratos.  Desenvolvimento e implementação de políticas de informação da atividade de administração de contratos.	Rendon (2010)  Cohen <i>et</i> Eimicke (2008)  Šaučiunas (2012)

**Quadro 3.** Diretrizes para gestão da contratualização na gestão pública brasileira.

Fonte: Elaborado a partir de dados de pesquisa bibliográfica (2012).

Historicamente, observa-se que o processo de desenvolvimento de diretrizes de gestão de contratos esteve relacionado a um conjunto de necessidades experimentais das organizações em sistematizar as melhores práticas administrativas, ou em decorrência de um fato emergente que impactava uma organização, ou ainda em virtude de fenômenos que influenciavam determinados segmentos mercadológicos (Cummings et Bridgman, 2011).

Por outro lado, ao se considerar as diretrizes identificadas no presente estudo, se constata uma maior preocupação com o processo metodológico para sua elaboração. A figura 5 visa a apresentar as diretrizes para a gestão da contratualização no setor público brasileiro através de uma abordagem mais simplificada do seu processo de interdependência.



**Figura 5.** Visão simplificada das diretrizes para a contratualização no setor público brasileiro.

Fonte: O próprio autor (2014).

## 5. CONCLUSÕES

O objetivo deste trabalho foi o de apresentar diretrizes para gestão da contratualização no setor público brasileiro. O objetivo foi alcançado através da realização de revisão da literatura. A metodologia que foi utilizada possui limitações

quanto à generalização universal das conclusões, entretanto as conclusões são baseadas em dados coletados de número significativo de publicações acadêmicas. Assim sendo, compreende-se que ela fornece revisão relevante e inclui importantes trabalhos que foram publicados sobre o tema.



Por demanda da modernização na Administração Pública brasileira, é importante reconhecer que o instrumento formal de contratualização deve atender não somente e exclusivamente aos aspectos jurídicos e normativos, mas também aos de gestão. É, portanto, necessário dotar as organizações estatais de competências adequadas e inovadoras, desenvolver recursos para avaliação do desempenho e para a garantia da qualidade, assim como estabelecer meritocracia, incentivando e recompensando bons desempenhos. Adotar políticas de remuneração flexíveis e motivadoras – baseadas no mérito – motivando e estabelecendo adesão de gestores de contratos e executores pelo cumprimento das metas estabelecidas.

Muito embora não tenha sido objetivo deste estudo, ao longo da pesquisa observou-se a transversalidade do uso das ferramentas de tecnologia da informação nos processos de contratualização, concluindo-se que, com a ausência de sistemas de informação, é difícil gerir contratos. Existe importância na qualidade dos dados e informações contidos nos sistemas computacionais, esta constatação demonstra ser um dos pontos fundamentais para o sucesso da contratualização na gestão pública que podem fazer parte de pesquisas futuras. As diretrizes propostas contribuirão para o aprimoramento da gestão dos contratos públicos, além de viabilizar a existência de monitoramento e avaliação até então não efetivos nos processos de contratações públicas, ainda profundamente voltados para um legalismo não efetivo.

A incorporação das diretrizes pode promover a eficiência e eficácia da contratualização no setor público brasileiro. Estas funcionam como “lições aprendidas” e facilitam futuras decisões de gestores públicos, prestadores de serviços, utilizando a contratualização como eficaz recurso para o aprimoramento da Administração.

Esta pesquisa se inicia a partir das observações dos pesquisadores quanto à inserção da atividade de administração de contratos no cenário da administração pública brasileira. Este fato é oriundo da reforma do Estado nos anos de 1990, em que gerir um contrato ganhou novos contornos, deixando de ser atividade ligada a um processo de controle estrito e fornecendo o suporte necessário para o desenvolvimento de diversas ações produtoras de beneficiamento social direto ou mediato.

Por fim, entende-se que a administração de contratos públicos pode se constituir em atividade capaz de se impor como um instrumento que, de forma sistemática, por meio de diretrizes claras de gestão, maximize o desempenho da ação pública e minimiza riscos que estão envolvidos nas contratações públicas realizadas.

Por conseguinte, o presente artigo é capaz de fornecer informação útil e inspiração sobre as diretrizes para gestão de contratos em instituições públicas. Sugere aos

pesquisadores, acadêmicos e profissionais, um roteiro para futuras pesquisas no mesmo tema. Sugestão específica pode ser indicada, por exemplo, elaborar pesquisa de campo, comparando as práticas na gestão pública brasileira com as diretrizes elaboradas neste artigo.

## 6. REFERÊNCIAS

- Brown, T.L.; Potoski, M. (2003), “Managing contract performance: a transaction costs approach”, *Journal of Policy Analysis and Management*, Vol.22, No.2, pp. 275-297.
- Brown, T.L.; Potoski, M.; Slyke, D.M.V. (2006), “Managing public service contracts: aligning values, institutions, and markets”, *Public Administration Review*, Vol.66, No. 3, pp. 323-331, 2006.
- Brasil, Lei 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. *Diário Oficial (da) Republica Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, DF, 22 jun. 1993. Seção I, p. 8269.*
- Bresser-Pereira, L. C.; Gala, P. (2010), “Macroeconomia estruturalista do desenvolvimento” *Revista de Economia Política*, Vol.30, No.4, pp. 663-686.
- Bridgman, T.; Cummings, S. (2011), “The relevant past: why the history of management should be critical for our future”, *Academy of Management Learning and Education (AMLE)*, Vol.10, No.1, pp.77-93
- Chen, Y; Bharadwaj, A. (2009), “An empirical analysis of contract structure in IT outsourcing”, *Information Systems Research*, Vol.20, No.4, pp. 484-506.
- Cohen, S.; Eimicke, W.B. (2008), *The responsible contract manager: protecting the public interest in an outsourced world*, Georgetown University Press, Washington, D.C.
- Cooper, D.R.; Schindler, P.(2011), *Métodos de Pesquisa em Administração*. 10 ed., Bookman, Porto Alegre, RS.
- Farias Filho, J. R. (2009), *Ensaio Teórico sobre Pesquisa Bibliográfica em Estratégia de Operações*. Niterói: UFF/TEP. Apostila da Disciplina de Gestão de Operações – Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção.
- Ferrari, A.T.(1982), *Metodologia da pesquisa científica*, McGraw-Hill do Brasil, São Paulo, SP.
- Filho, M. J.(2009), *Comentários à lei de licitações e contratos administrativos*. 13 ed., Dialética, São Paulo, SP.
- Gonçalves, C.R. (2008), *Direito civil brasileiro: contratos e atos unilaterais*. 5 ed., rev. e atual., Saraiva, São Paulo, SP.
- Hood, C.; Peters, G. (2004), “The aging using the new public management: it was in the paradox?” *Journal of*



- Public Administration Research and Theory, Vol.14, No. 23, pp. 267-282.
- Hood, C.; Peters, G. (1995), "The "new public management" in the 1980: Variations on a theme", *Accounting, Organizations and Society*, Vol.20, No. 2, pp 93-109.
- Hsieh, Y.J. (2012), "A multilevel assessment of local contract management capacity and management reform nested in state contexts over time", *Administration & Society*, Vol. 44, No.5, pp.1-35.
- Joaquin, M.E.; Greitens, T.J. (2012), "Contract management capacity breakdown? An analysis of U.S. local governments", *Public Administration Review*, Vol.72, No.6, pp. 807-916.
- Khan, A.W.; Khan, S.U. (2013), "Critical success factors for offshore software outsourcing contract management from vendors' perspective: An exploratory study using a systematic literature review", *IET Software*, Vol.7, No.6, pp.327-338.
- Kettl, D.F. (1997), "The global revolution in public management: driving themes, missing links", *Journal of Policy Analysis and Management*, Vol.16, No.3, pp.446-462.
- Leite, J. D. B. L.; Souza, H. F. e Nascimento, E. C. V. (2010), "Contratualização na saúde: proposta de um contrato único para os programas no Estado de Minas Gerais"; *RAS*, Vol. 12, No. 46.
- Mattar, F. N. (1999), *Pesquisa de marketing: metodologia e planejamento*. 5 ed., Atlas, São Paulo, SP.
- Meričková, B.M., Nemeč, J., (2013) "Contract management and its impact on contracting public services: Slovak republic", *Ekonomicky casopis*, Vol. 61, No. 7, pp. 690-699.
- Vieira Neto, J. (2008), *Uma proposta de modelo de gestão para as pequenas e médias empresas (PMEs): um estudo de caso múltiplo do setor químico no Estado do Rio de Janeiro*, Dissertação de Mestrado em Sistemas de Gestão, Universidade Federal Fluminense, Niterói, RJ.
- Oluca, P.N.; Basheka, B.C. (2014), "Determinants and constraints to effective procurement contract management in Uganda: a practitioner's perspective." *International Journal of Logistics Systems and Management*, Vol. 17, No. 1/2014, pp. 104-124.
- Pollitt, C.; Bouckaert, G. (2011), *Public management reform: a comparative analysis-new public management, governance, and the Neo-Weberian State*, 3 ed., Oxford University Press New York, NY.
- Rendon, R.G. (2010), "Critical Success Factors in Government Contract Management", artigo apresentado no IPPC 2010: Proceedings of the 4th International Public Procurement Conference, Seul, 2010, anais, pp.26-28.
- Romzek, B.S.; Johnston, J.M. (2002), "Effective contract implementation and management: a preliminary model." *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol.12, No.3, pp. 423-453.
- Santanna, R. Prefácio. In: Vieira, A. P., et al.(2010), *Administração de contratos de terceirização na administração pública*, 4 ed., Fórum, Belo Horizonte, MG.
- Sakalas, A., Vienazindiene, M. (2010), "A nova gestão pública e a agitação conceitual da gestão de recursos humanos", *Engenharia Econômica*, Vol.21, No.4, pp.417-425.
- Šaučiūnas, M.(2012), "Automated eContract negotiation in web service environment: Electronic contract management aspects", *CEUR Workshop Proceedings - Materials of Doctoral Consortium of the 10th International Baltic Conference on Databases and Information Systems, Baltic DB and IS 2012; Vilnius; Lithuania; 8 July 2012 through 11 July 2012; Code 102273, Vol.924, 2012, anais, pp. 241-247.*
- Stevens, R.; Rausser, G. (2009), "Public-private partnerships: goods and the structure of contracts", *Annual Review of Resource Economics*, Vol. 1, pp. 75-98.
- Tague-Sutcliffe, J.(1992) "An introduction to informetrics", *Information Processing & Management*, Vol. 28, No. 1, pp. 1-3.
- Tatarestaghi, F.; Nor, M.F.I.; Darus, M.Z (2010) "A Survey on Comparison between Project Manager and Contract Manager' Responsibilities in Terms of PWD Contracts in Malaysia", *European Journal of Social Sciences*, Vol.18, No.2, pp. 172-180.
- Turner, J.R.; Simister J.S., (2001) "Project contract management and a theory of organization", *International Journal of Project Management*, Vol. 19, No 8, pp.457-464.
- Vieira. A.P. et al.(2010) *Administração de contratos de terceirização na administração pública*. 4 ed., Fórum, Belo Horizonte, MG, 2010.
- Wise, V.; Gilmour, R. (2008), "Contract management in government." *Official People's University of Bangladesh: biannual journal of the Center for Multidisciplinary Studies*, Vol. 3, No. 1, pp. 14-28.