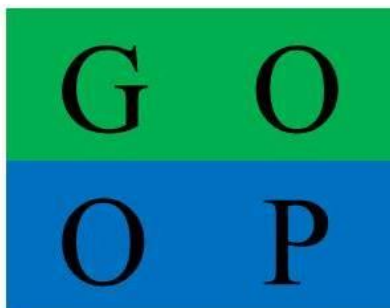




1º Congresso de Gestão de Operações em Organizações Públicas
Universidade de Brasília
21 e 22 de maio de 2018

AValiação de Desempenho de Fornecedores e os Impactos na Gestão de Contratos de Tecnologia do SERPRO

Polliane Francisca Fuscaldi (Serpro) pollianefuscaldi@gmail.com

Patricia Guarnieri (UnB) profpatriciaunb@gmail.com

Resumo:

As compras públicas têm sido objeto de estudo de diversos pesquisadores. Porém, ainda pouco se estuda sobre a gestão dessas compras, no sentido de avaliar como é cumprido o objeto contratual na área pública. Entre os pontos que carecem de estudos está a mensuração do desempenho dos fornecedores com o propósito de garantir o fornecimento negociado, a identificação das principais deficiências e gargalos de cada processo e a melhoria da eficiência da área de suprimentos do setor público. O objetivo deste artigo é descrever as implicações da avaliação de desempenho dos fornecedores para a gestão de contratos de TI no Serviço Federal de Processamento de Dados – SERPRO. Para atingir tal objetivo foi realizada uma pesquisa aplicada, descritiva e qualitativa, cujo procedimento foi o estudo de caso. Para coleta de dados foram utilizados os instrumentos: entrevista, observação direta participante e análise documental. Com base nos resultados verificou-se que a gestão de contratos de TI do SERPRO ainda é carente quando o assunto é avaliação de desempenho de fornecedores.

Palavras-chave: Avaliação de desempenho de fornecedores; compras públicas; contratos de TI; logística de suprimentos

1. Introdução

A Lei de Licitações (8.666/93) trouxe para a Administração Pública definições e regras para que o processo de compras fosse mais eficiente e que gerasse economicidade ao Estado (BRASIL, 1993). Com a área de compras eficiente, o novo desafio da Administração Pública é gerir com qualidade e de maneira confiável seus contratos, obedecendo aos preceitos das Leis, normas e boas práticas. A gestão de contratos, assim como a licitação, deve ser confiável e além de trazer economia ao setor público, deve trazer transparência ao cidadão. No entanto, para que a gestão de contratos seja eficiente faz-se necessário gerenciar as operações envolvidas na cadeia de suprimentos, só assim as empresas podem garantir o nível de serviço desejado aos seus clientes.

Neste contexto destaca-se que as principais atividades envolvidas no processo de suprimentos que afetam a qualidade do nível de serviço são: percepção da necessidade do insumo, identificação do tipo de relacionamento com o fornecedor, seleção/desenvolvimento do fornecedor, gestão das atividades de compras e avaliação do fornecedor (CORRÊA, 2010).

Sob o ponto de vista do conceito de *Supply Chain Management - SCM*, a relação com o fornecedor pode ser aperfeiçoada de maneira a garantir aos clientes o nível de serviço desejado. A forma como é medido o desempenho dos fornecedores é uma maneira de identificar os gargalos dos processos, detectar pontos de melhoria na área de suprimentos e garantir o fornecimento do produto ou serviço negociado (CORRÊA, 2010).

Dentre os benefícios esperados pela aplicação da correta gestão e avaliação de fornecedores, pode-se enumerar a melhoria na qualidade do gasto público, mais particularmente por meio da qualidade dos materiais, produtos e bens adquiridos e na racionalização de custos gerados por economia de escala, assim como a otimização dos processos envolvidos nas atividades do Estado e a respectiva melhoria no atendimento ao cidadão (DRUMOND, 2013).

Uma das atividades mais importantes e difíceis para a área de suprimentos é controlar o desempenho de seus fornecedores, com vistas ao nível de serviço desejado, principalmente considerando que esta atividade envolve indicadores qualitativos e quantitativos, conforme afirmam Krajewski e Malhotra (2009). Por se tratar de compras públicas, onde a avaliação de desempenho do fornecedor, por determinação de Leis, salvo algumas exceções previstas, não é um fator determinante para uma nova contratação, esta é uma vertente pouco abordada na administração pública. Por considerar que a avaliação de desempenho pode trazer ganhos para a área pública, buscou-se verificar uma maneira de detectar as falhas durante o processo de execução de uma contratação, e através de *feedbacks* negativos e positivos, tratar tempestivamente as falhas e transformar as relações entre o SERPRO e seus fornecedores em relação de parceria.

Assim, percebe-se a importância de avaliar os fornecedores do SERPRO, durante a execução do objeto contratual, de forma que o mesmo seja prestado ou fornecido conforme previsto em contrato, otimizando os recursos públicos. Este artigo tem como principal objetivo descrever as implicações da avaliação de desempenho dos fornecedores para a gestão de contratos de TI no SERPRO.

Dentre as justificativas para a adoção da avaliação de fornecedores, Finger (2002) infere que é necessário um acompanhamento periódico, constante e estreito das atividades realizadas entre duas organizações, de modo a fornecer *feedbacks*. Segundo o autor, essa avaliação deve ser estruturada por meio de um *checklist* sobre o que será monitorado e controlado, por meio do qual será feito o diagnóstico do desempenho do fornecedor apontando as deficiências que devem ser melhoradas. Ainda segundo o autor, o *feedback* não se limita à insatisfação, mas que reforce as experiências positivas a fim de que sirva de base para a melhoria contínua dos processos e sistemas organizacionais.

Com base nos resultados verificou-se que a gestão de contratos de TI do SERPRO ainda é carente quando o assunto é avaliação de desempenho de fornecedores. Atualmente, essa avaliação é feita informalmente e se usa apenas as variáveis prazos e níveis de serviços e o fornecedor só tem acesso aos resultados quando os mesmos, de alguma maneira, estão impactando de forma negativa nos resultados do SERPRO. Apesar de não ser usada para formação de uma relação de parceria com seus fornecedores, por limitação legal, onde prevalece o princípio da isonomia, a avaliação de desempenho durante a execução do objeto contratual, tende a aproximar o SERPRO e seus fornecedores, detectar as falhas e propor soluções tempestivamente, reduzindo assim os impactos negativos nos contratos de receita, além da racionalização do gasto público. A avaliação de desempenho impacta ainda, de forma indireta, em novas contratações, pois reduz o custo do contrato quando os problemas são identificados e tratados proativamente, o que refletirá na estimativa de preço de uma nova contratação. Isso vale também para os contratos por inexigibilidade. Quando de uma nova negociação, são argumentos usados pelo SERPRO para reduzir o custo da nova contratação.

2. Revisão da Literatura

2.1 Compras públicas

As Leis Federais nº 8.666, de 1993 e a 10.520, de 2002, estabelecem normas gerais sobre licitações e contratos administrativos realizadas pelo setor público, nas três esferas de Governo. Além disso, existe a Lei de Responsabilidade Fiscal, Lei Complementar nº 101, de 2000, que define como a Administração deve gerenciar os seus recursos. No caso dos contratos de tecnologia, existem também as orientações da Instrução Normativa 04 de 12 de novembro de 2010, da Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação-SLTI do MPOG, que apesar de não ser imposta ao SERPRO, é acatada como boa prática na gestão de contratos. A partir destas normas gerais, os órgãos do Governo regulamentam a gestão interna de suprimentos visando, dentre outros princípios, a eficiência e a economicidade.

No Governo Federal, as compras são realizadas por meio de um procedimento administrativo chamado licitação, que é regulamentada diretamente pela Lei 8.666/1993, e tem como objetivos selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração e proporcionar iguais oportunidades aqueles que desejam contratar com a Administração Pública (BRASIL, 1993). Já a Gestão de Contratos é realizada de acordo com as Leis acima citadas, além das orientações e boas práticas ditadas pelo TCU. Como exemplo, pode ser citado o Acórdão 1603/2008 e o livro Levantamento acerca da Governança de Tecnologia da Informação na Administração Pública Federal. No Governo Federal ainda não existe um sistema único utilizado para a Gestão de Contratos.

Como grande número das compras públicas são efetuadas por meio da licitação, na modalidade pregão, sendo o preço o fator decisivo na hora da escolha da proposta mais vantajosa (BRASIL, 1993), tem-se o risco de se contratar um produto ou serviço de baixa qualidade, não cumprindo, portanto, o objeto contratual, e isso gera possíveis perdas ao Governo e até cancelamento de contratos.

Sabe-se que a Lei de Licitações é antiga e poucas atualizações foram feitas desde sua criação, e que, apesar da Lei está em consonância com uma abordagem de licitação híbrida, ou seja, ela permite tanto a competição entre fornecedores, quanto a consideração de vários aspectos durante o processo de compras, outros princípios assumidos pela administração pública brasileira tem impedido que isso seja feito, implicando numa abordagem de seleção de fornecedores conduzida com base apenas no aspecto preço do produto (CORRÊA, 2010).

O modelo de compras praticado pelo Governo é rígido, no qual a seleção do fornecedor está focada no preço. Usar critérios de fornecimento passado para avaliação de fornecedor é inviável uma vez que não se tem foco em parcerias. O custo do pedido é alto e o tempo de reposição é grande e isso se deve ao processo burocrático e moroso característico das compras públicas. A especificação do produto é rígida desde o início do processo e deve ser rigorosamente seguida, dificultando que melhorias técnicas sejam incorporadas ao longo do processo. Tem-se dificuldade de inspecionar a qualidade, pois a recebimento do produto ou serviço é feito por uma comissão. Os contratos públicos são gerenciados com um grande nível de formalismo e controle (COSTA, 1994; 2000).

2.2. Gerenciamento do Relacionamento com Fornecedores – GRF

Para Isato e Formoso (1997) o papel estratégico da aliança entre fornecedor e cliente assume cada vez mais importância no resultado das organizações, seja devido à participação dos materiais nos custos de produção ou por causa do seu impacto sobre a qualidade do produto final. Resende (2006) defende que os fornecedores desempenham um papel não só tático como também estratégico. Eles devem ser tratados como parceiros estratégicos na cadeia de valor, e não como organizações subcontratadas. Pires (2010) define que as relações com os fornecedores podem ser consideradas como uma “imagem espelho” das relações com os clientes e, por isso, a organização deve desenvolver parcerias com os fornecedores-chave com o intuito de construir relações ganha-ganha.

O gerenciamento do processo de relacionamento com fornecedores fornece a estrutura de como devem ser desenvolvidas e mantidas as relações entre fornecedores e empresa (LAMBERT, 2004). Ainda segundo o autor, é seu papel identificar quais fornecedores podem atender às necessidades e fazer parte da sua missão de negócios.

Krajewski et al. (2009) define os principais subprocessos abrangidos na interação entre empresa e fornecedores: 1- Processo de aquisição de serviços ou produtos de fornecedores externos – classifica, seleciona, administra os contratos e avalia os fornecedores; 2- Processo de projeto colaborativo – focaliza o planejamento de novos serviços ou produtos conjuntamente com fornecedores-chave, buscando eliminar atrasos e erros dispendiosos incorridos. Neste processo o compartilhamento de informações entre fornecedores é vital, sob pena do não atingimento das metas; 3 – Processo de negociação – focaliza a obtenção de um contrato efetivo que satisfaça os requisitos de preço, qualidade e entrega do processo de relacionamento de clientes internos com os fornecedores; 4 – Processo de compra – relaciona-se à obtenção real do serviço ou material dos fornecedores, inclui a criação, a administração e a aprovação dos pedidos de compra; 5- Processo de troca de informações – facilita a troca de informações operacionais pertinentes como previsões, cronogramas e níveis de estoque entre a empresa e seu fornecedor.

Lambert (2004) ressalta dentre estas atividades a avaliação de desempenho dos fornecedores, a qual é essencial, pois fornecerá elementos para mensurar o impacto do lucro dos fornecedores individuais bem como o impacto das empresas na lucratividade dos fornecedores. De fato, a padronização de procedimentos que permitam avaliar os fornecedores é considerada como essencial instrumento de gestão da cadeia de suprimentos de uma organização (ISATO e FORMOSO, 1997).

2.3 Avaliação de Desempenho

Dentre as atividades envolvidas no processo de suprimentos, a avaliação de desempenho tem como foco diagnosticar e mensurar as ações que os colaboradores de uma organização realizam durante um período de tempo, e assim, diagnosticar e analisar o desempenho para propor melhorias a serem implementadas e até mesmo *feedbacks* positivos, reforçando o bom andamento do contrato (FINGER, 2002).

Segundo Pires (2010) deve-se analisar algumas questões para a adoção de sistemas de avaliação de desempenho, tais como: quais aspectos deverão ser medidos, como se podem medir tais aspectos e como utilizar essas medidas para analisar, melhorar e controlar o desempenho da empresa. Com isso, é possível identificar a necessidade da definição de medidas e indicadores de desempenho que sejam adequados aos objetivos e características dos sistemas de medição implementados. Finger (2002) infere que é necessário um acompanhamento periódico, constante e estreito das atividades realizadas entre duas organizações, de modo a fornecer *feedbacks*.

Slack (2008) destaca que o preço/custo do fornecimento é um dos critérios a ser observado na avaliação de desempenho do fornecedor e esse critério merece destaque na área pública, uma vez que, quando da realização de uma licitação o fator muitas vezes é decisivo na hora de efetuar uma compra. Outro fator a ser considerado é a qualidade dos produtos, que deve ser adequada aos propósitos do cliente. O prazo de entrega também deve ser observado e é esperado que se cumpra o que foi definido no contrato. Já a manutenção dos compromissos previstos, define o nível de confiabilidade do fornecedor que mede a precisão das informações com relação às solicitações. A flexibilidade, mais um ponto que o autor destaca, remete à manutenção de condições para alterar a produção a fim de atender os clientes. Ressalta-se que existem ainda diversos critérios ou indicadores que podem ser utilizados na seleção e gestão de relacionamentos com fornecedores, conforme destaca Guarnieri (2014).

Segundo Kaplan e Northon (2000) os sistemas de avaliação de desempenho organizacional devem levar em consideração uma visão holística da organização. Bortoluzzi, Ensslin, e Ensslin, (2011) defendem que a avaliação de desempenho organizacional não deve ser um fator isolado, mas sim integrar todos os processos e níveis organizacionais.

3. Métodos e técnicas de pesquisa

De acordo com a classificação proposta por Silva e Menezes (2001), esta pesquisa se caracteriza como aplicada, pois tem por objetivo gerar conhecimentos ou uma nova visão para aplicação prática. Em relação aos objetivos, a pesquisa foi classificada como descritiva, por ter como objetivo descrever as características de uma experiência. Quanto à forma de abordagem do problema, a pesquisa é qualitativa, pois o ambiente de trabalho foi o meio de coleta de dados.

Com relação aos instrumentos de coleta de dados, foram utilizados as fontes a seguir, com sua respectiva descrição:

i) Análise Documental: análise de processos, Sistema HisAq (Sistema de Aquisições e Gestão de Contratos utilizado pelo SERPRO), dentre outros documentos internos do SERPRO.

ii) Entrevista com os gestores de contratos de tecnologia do SERPRO, sendo 2 gerentes de departamento - gestores de contratos e 3 chefes de divisão – co-gestores. As entrevistas foram gravadas e realizadas com base em um roteiro semi-estruturado que buscou investigar os conhecimentos e experiências dos entrevistados, levantando a descrição da gestão de contratos do SERPRO, a evolução do relacionamento com os fornecedores e a avaliação de desempenho, além dos aspectos que evoluíram e quais tem mais necessidade de ser trabalhados.

iii) Observação direta participante: uma das pesquisadoras tem contato direto com a área de gestão de contratos por fazer parte da equipe, assim foi possível utilizar da percepção pessoal para corroborar ou complementar os aspectos levantados por meio das outras fontes de dados.

Assim, realizou-se a triangulação das fontes de dados, proposta por Yin (2001), a qual confere maior confiabilidade aos resultados obtidos. Os dados coletados foram analisados com base na análise de conteúdo, proposta por Bardin (1977), mais especificamente por meio da técnica de análise categorial temática, com uma categorização mista, construídas com base nos núcleos de sentido das falas dos entrevistados e análise documental, alinhando-as com os objetivos da pesquisa.

4. Apresentação e análise dos resultados

4.1. Contextualização

Em dezembro de 2007 o SERPRO criou uma coordenação de gestão de contratos com o objetivo de realizar a gestão contratual de todos os contratos de TI e com isso retirar das áreas fins (áreas demandantes) essa atribuição. Desde então o SERPRO evoluiu no que diz respeito à gestão contratual, tornando-se referência na área pública.

Houve então, o mapeamento do processo de suprimentos – PAQ - Processo de Aquisições e Contratações do SERPRO, que foi desenhado conforme abaixo:

- 1- Gestão de Riscos;
- 2- Demandas e planos de contratações;
- 3- Planejamento das contratações;
- 4- Contratação;
- 5- Gerenciamento contratual;
- 6- Gestão da qualidade.

A área de gerenciamento contratual, com o auxílio da área técnica, é a responsável pela avaliação de problemas e ajustes do contrato, iniciação do contrato, encaminhamento de Ordem de Serviço/Ordem de Fornecimento, monitoramento administrativo e ateste, monitoramento da execução e encerramento da contratação.

Com todas essas atividades desenvolvidas no dia a dia de trabalho, e pela administração pública usar da licitação para um grande número de suas contratações, pouco se evoluiu no quesito avaliação de desempenho do fornecedor.

4.2. Descrição do processo de gestão de contratos de TI no SERPRO

Na descrição das principais atividades envolvidas no processo de suprimentos de TI do SERPRO, objeto da questão 1, todos os entrevistados descreveram que a gestão de contrato inicia-se com a revisão do Projeto Básico - PB ou Termo de Referência - TR. Apenas um entrevistado destacou a participação na fase de planejamento definitivo. Depois, são feitas considerações na minuta do contrato, antes mesmo da publicação do edital. Com o contrato assinado, o representante da área convoca os envolvidos no processo, representantes da contratada e do SERPRO, assim é realizada uma reunião inicial, na qual cada participante terá seu papel durante a vigência daquele contrato.

Quando questionados sobre ser ou não um desafio a gestão de contratos de TI, objeto da questão 2, apenas um entrevistado se manifestou negativamente, alegando que o processo é bem estruturado e respaldado por leis e normas e o que cabe ao setor é fazer cumprir o objeto contratual conforme previsto. Já os demais entrevistados, manifestaram-se positivamente alegando que cada contrato tem suas peculiaridades e que a contratação e a gestão são rígidas. Ademais os entrevistados destacaram também a vasta legislação a ser seguida, ressalta-se a fala de um dos entrevistados.

O Serpro felizmente tem um processo bem estruturado e muito bem normatizado que dá uma segurança muito boa para o nosso trabalho. Coincidentemente eu participei da modelagem do PAQ, dessa idéia, partindo da IN-04, de mapear desde o planejamento e não só do PB para frente, mas também a parte de formalização da demanda, o registro da demanda, o planejamento da contratação em si, antes de ser feito o PB ou TR e a contratação em si... Para a gestão de contratos, a norma é muito bem definida, principalmente em relação aos papéis e as etapas de todo o processo de contratação. Algumas coisas devem ser melhoradas, mas o suporte que a gente tem hoje é muito bom para o nosso trabalho, dá muita segurança para o nosso trabalho (Co-gestor - Divisão de Gestão de Contratos de serviços de TI).

Quando o assunto são os gargalos na cadeia de suprimentos, questão 3, os entrevistados afirmam que na maioria dos casos, eles são identificados na reunião inicial e na análise de níveis de serviços. O responsável pelo contrato tenta resolver conforme previsto em contrato e quando não há solução, é feito a proposição de penalidade, conforme se verifica na fala a seguir:

É bem pontual e varia de fornecedor para fornecedor. Cada contrato tem sua particularidade e algumas coisas são responsabilidade do SERPRO, como a questão do planejamento da contratação. A gente faz um contrato para revolver uma necessidade específica, mas não tem uma outra contratação para dar o suporte a essa. Ex: contrata-se o software e não tem o hardware preparado. Isso a gente enfrenta ainda, e o próprio fornecedor cobra isso da gente, porque é interesse dele fazer a entrega. O contrato dele é entregar o software, ele tem o software disponível, está pronto para fazer a instalação, mas o hardware não está pronto. O fornecedor quer fazer essa entrega para receber logo. Esse é um tipo de problema interno. Outros são do próprio fornecedor que às vezes tem o interesse de fazer o contrato com o SERPRO, mas não está 100% preparado para atendê-lo. Caso não cumpram prazos e níveis de serviços, não tem como fugir, é aplicação de multa. Alguns fornecedores também questionam os contratos depois de já assinado. Como a área de licitação do fornecedor tem como único interesse ganhar a licitação, eles não se comunicam com a área de gestão de contratos, e por isso, depois de assinados, vem os questionamentos, e depois de assinado não pode haver alteração do contrato, a menos que previsto. Alegam que não podem cumprir prazos e especificação, mas caso não cumpram serão penalizados (Co-gestor - Divisão de Gestão de Contratos de serviços de TI).

Apesar de não ter uma pesquisa de satisfação formal junto à área técnica, objetivo da questão 4, observa-se que o nível de satisfação dos produtos e serviços contratados é elevado conforme a fala do Co-gestor da Divisão de Gestão de Contratos de Operações. Constatou-se que os prazos previstos em contrato, em regra, são cumpridos, conforme questionado na questão 5. Quando não há cumprimento do prazo, no caso de aquisição, o SERPRO dilata o prazo de entrega, não eximindo o fornecedor das penalidades previstas em contrato. No caso de análise dos níveis de serviços, os tempos são avaliados e os que ultrapassaram os limites previstos em contrato, sem justificativa, são devidamente penalizados.

Conforme a literatura, a cadeia de suprimentos é um conjunto de organizações e processos envolvidos na produção de um bem ou serviço, que interliga essa produção desde os insumos básicos até o produto final, agregando valor ao produto ou serviço. Apesar do foco do trabalho ser apenas em parte da cadeia de suprimentos, percebe-se que, apesar de suas peculiaridades no processo de suprimentos, o SERPRO vem se empenhando para aperfeiçoar sua cadeia como um todo.

Atualmente o SERPRO tem o processo de gerenciamento contratual mapeado e bem estruturado, conforme previsto em leis e normas. Isso facilita a gestão, além de proporcionar qualidade ao trabalho. Percebe-se ainda que em relação aos procedimentos da contratação e da gestão de contratos as equipes trabalham alinhadas, conforme previsto em normativo interno.

4.3. Influência do relacionamento com os fornecedores na gestão de contratos de TI do SERPRO

A entrevista abordou também questões sobre a influência do relacionamento com fornecedores na gestão de contratos de TI do SERPRO. O relacionamento do SERPRO com seus fornecedores é esporádico, conforme resposta à questão 6, o que é característico das compras realizadas por licitação. Como as compras são efetuadas pelo menor preço, nem sempre se tem os mesmos fornecedores como vencedores do certame. Já nos contratos por inexigibilidade o relacionamento é freqüente, pois ele é fornecedor exclusivo de determinado bem ou serviço. Ressalta-se a fala do entrevistado Co-gestor da Divisão de Gestão de Contratos de Operações.

No caso do SERPRO, como o processo de compras em sua grande maioria é por licitação, o relacionamento com o fornecedor é esporádico, pois raramente são os mesmos fornecedores vencem a licitação. Já no caso de contratos por inexigibilidade o relacionamento é mais frequente, pois são fornecedores exclusivos. O fornecedor do contrato de impressão venceu a licitação por duas vezes consecutivas, mas isso normalmente não ocorre. O contrato de manutenção no parque de equipamentos do SERPRO em todo Brasil também é feito pelo mesmo fornecedor por duas licitações consecutivas e neste caso como o objeto contratual é complexo e o atendimento é em todo Brasil, não é sempre que se tem uma empresa para concorrer na licitação.

Quando questionado se a relação com o fornecedor pode ser aperfeiçoada de maneira a garantir aos clientes o nível de serviço desejado, objeto da questão 7, três dos entrevistados alegaram que não há o que se fazer. Também afirmaram que a relação deve ser baseada nas leis e normas e ser limitada ao contrato. Os outros dois entrevistados destacaram que o bom relacionamento com o fornecedor impacta diretamente no nível de serviço entregue aos clientes do SERPRO, conforme a fala do entrevistado Co-gestor da Divisão de Gestão de Contratos de Operações e do Co-gestor da Divisão de Gestão de Contratos de Desenvolvimento.

No caso de contratos o que o SERPRO tem que fazer está escrito. Nos casos de problemas repetitivos chama-se o fornecedor para reunião, expõe o problema e pede solução. Além disso, não vejo o que fazer para melhorar. O SERPRO não pode ceder às solicitações do fornecedor, pois se não estaria descumprindo o contrato. Eu não vejo como trazer o fornecedor para o nosso lado, ele é que tem que atender o SERPRO de acordo com o que foi contratado. Antes do fornecedor ir para a licitação ele já conhece o objeto

contratual e sabe das suas obrigações. Aqui é cara crachá. Está escrito, então cumpra. A lei não dá brecha para negociação, e eu não acho viável por se tratar de recurso público. Seria bom se pudessemos comprar sem ter o preço como fator definitivo. Que fossem avaliadas também outras variáveis além do preço. Isso traria economia para a empresa porque um produto bom você não tem que ficar trocando a todo tempo.

A gestão de contratos tem dificuldade de agir em certos tipos de problema, mas uma maior proximidade entre as partes poderia evitá-los. As reuniões, mesmo que não estejam prevista em contratos, é uma forma de aproximar as partes e melhorar relação, e consequentemente os problemas são tratados num menor tempo, o que reflete num melhor nível de serviço.

Quando o assunto trata-se de parceria, objeto da questão 8, todos os entrevistados defendem que os fornecedores são parceiros do SERPRO, pois para eles ter o SERPRO em sua carteira de clientes lhes abre portas para novos negócios. Já o SERPRO, por virtude de leis e normas, não tem a mesma flexibilidade que os fornecedores e tem que seguir exatamente o previsto em contrato.

O relacionamento com o fornecedor reflete diretamente nos contratos de receita do SERPRO, objeto da questão 9, gerando descontos na fatura, insatisfação externa e interna. Três dos entrevistados defendem a idéia de que não há muito o que se fazer para melhorar o relacionamento, um vez que o contrato deve ser fielmente seguido. Já outros dois entrevistados se preocupam com a relação que tem com os fornecedores e buscam aperfeiçoá-la, pois entendem que um relacionamento reflete diretamente num bom serviço prestado. Conforme a fala do Gestor do Departamento de Gestão de Contratos de Operações e Serviços.

No dia a dia, a parte administrativa tenta ter um relacionamento o mais profissional possível, sem estresse. A gente cobra, explica, o fornecedor entendi porque a gente está cobrando. A gente faz tudo fundamentado e então eles não têm muito que questionar ou se sentir prejudicado. A gente faz tudo em termos de contrato. Um precisa do outro. É um trabalho realizado tanto por nós quanto por eles. Em determinado momento, vamos precisar de uma ação do fornecedor que pode ser até num tempo menor do que previsto em contrato e em outros momentos eles irão precisar de uma ação por parte nossa.

Conforme defende Resende (2006) os fornecedores desempenham um papel não só tático como também estratégico. Eles devem ser tratados como parceiros estratégicos na cadeia de valor, e não como organizações subcontratadas. De acordo com a fala de alguns dos entrevistados, esse relacionamento afeta diretamente a qualidade do produto ou serviço prestado. Sugere-se que o SERPRO invista em políticas para formação de relação de parcerias com seus fornecedores, respeitando as limitações legalmente previstas.

4.4. Impactos da avaliação de desempenho no serviço ou produto final do SERPRO

Quanto aos impactos da avaliação de desempenho do fornecedor. Segundo a fala da maioria dos entrevistados o não cumprimento do objeto contratual gera impactos financeiros para a Empresa, mas segundo apenas um entrevistado, isso não prejudica a imagem do SERPRO, conforme resultados da questão 10. Ressalta-se a fala do Co-gestor da Divisão de Gestão de Contratos de Serviços de TI e do Gestor do Departamento de Gestão de Contratos de Operações e Serviços.

Este é o pior cenário. Nos contratos de segurança não pode ter erro, o fornecedor não pode deixar de cumprir os níveis de serviços contratado, e têm alguns contratos que afetam diretamente todos os clientes SERPRO, inclusive os grandes clientes. O principal impacto do não cumprimento contratual é afetar os contratos de receita. O não cumprimento do contrato receita por parte do SERPRO gera descontos nas faturas, e além do prejuízo financeiro, tem a imagem da Empresa. A gente vê que em alguns contratos

tem-se atendimento de todos os órgãos, suporte a todos os órgãos, usuários de vários sistemas, um mau atendimento prejudica muito a imagem do SERPRO.

O não cumprimento do objeto contratual pelo fornecedor irá refletir diretamente no nível de serviço prestado aos nossos clientes, mas isso não impacta na imagem do SERPRO. Muitas vezes ninguém nem fica sabendo.

Atualmente, verificou-se que nenhum dos entrevistados usa um sistema formal de avaliação de desempenho, conforme objeto da questão 11. As avaliações são informais e normalmente o prazo de entrega e os prazos de atendimento de serviço são utilizados para avaliar o fornecedor. O Co-gestor da Divisão de Gestão de Contratos de Desenvolvimento ressalta que:

Não tem uma ferramenta formal. Nos casos de contrato de consultoria, no relatório de conclusão da OS, a área técnica faz uma avaliação dos serviços prestados e o documento é entregue ao fornecedor. O feedback é feito em reuniões entre a gestão técnica e a gestão administrativa do SERPRO e o documento final é também assinado pelo fornecedor. Os problemas identificados servem também como aprendizagem para novas contratações. Nos demais contratos, aquisição e prestação de serviços, não há esta rotina. Quando determinado um modelo de avaliação de desempenho onde é avaliado todos os itens do contrato o caminho é reunir periodicamente com o fornecedor para dar feedback.

Como sugestão de outros critérios a serem implementados na questão 12 foi levantada a possibilidade de uma pesquisa de satisfação com a área técnica, além de incluir o prazo de solução nos contratos de software, que muitas vezes é previsto como indeterminado. Constatou-se que atualmente, essa avaliação informal só chega ao fornecedor quando há algum descumprimento de cláusula contratual, e, algumas vezes, através de proposição de multa. Os entrevistados sugeriram também reuniões periódicas de *feedbacks* entre as áreas administrativas e técnica do SERPRO e o fornecedor, além de um sistema integrado para a avaliação de desempenho. Verifica-se por meio da fala do Co-gestor da Divisão de Gestão de Contratos de Desenvolvimento.

Os principais critérios utilizados hoje são a qualidade dos serviços e cumprimento de prazos, isso para os contratos de demanda. Na reunião inicial o fornecedor apresenta o cronograma, juntamente com a área técnica do SERPRO, e com base nesses artefatos, são mensurados o desempenho do fornecedor, tanto em relação a qualidade quanto prazos. Nos contratos de manutenção são aferidos os níveis de serviços que normalmente são com base no tempo de atendimento e solução. O que poderia incluir é o tempo de solução para todos os contratos. Tem alguns contratos que o tempo de solução é indeterminado e a gente acredita que poderia ter um limitador. Não sei se seria possível porque muitas vezes é regra de mercado. Os principais critérios para avaliação de desempenho seria: prazos, análise de nível de serviço e qualidade do produto ou serviço entregue.

Em relação ao relacionamento com os fornecedores, objeto da questão 13, verificou-se que alguns pontos já evoluíram, dentre eles foram destacados pelos entrevistados: a divisão de funções com foco de atuação e, maior proximidade entre SERPRO, áreas administrativas e técnica, com os fornecedores. Ademais, constatou-se que em relação à avaliação de desempenho, atualmente todos os relatórios são analisados e a proposição de multa só é apresentado ao fornecedor depois de esgotadas todas as possibilidades de esclarecimentos, conforme a fala do Gestor do Departamento de Gestão de Contratos de Centro de Dados e Desenvolvimento - Substituto.

Hoje já se conseguiu acompanhar pontos do contrato que antes não era possível. Temos maior participação da área técnica e isso aproxima mais o fornecedor do SERPRO e facilita o acompanhamento dos níveis de serviço. A implantação de uma rotina de avaliação de desempenho é algo a ser

melhorado, pois o acompanhamento desde o início do contrato facilita a gestão e ajuda a detectar e resolver dos problemas em um menor tempo.

Os principais impactos descritos pelos entrevistados quando o assunto é a implantação de uma rotina de avaliação de desempenho é a falta de pessoal, conforme a questão 14. Sob o ponto de vista administrativo os entrevistados ressaltaram que traria um impacto nas atividades já desenvolvidas hoje, podendo causar perda na qualidade. No entanto, eles destacaram também que uma rotina de avaliação de desempenho melhoraria o relacionamento com o fornecedor, pois os problemas seriam identificados num curto espaço de tempo, podendo ser solucionado mais brevemente, evitando assim acúmulo de pendências, conforme se percebe por meio da fala do Co-gestor da Divisão de Gestão de Contratos de Serviços de TI.

Do ponto de vista administrativo vai impactar na nossa rotina, pois não temos pessoal suficiente. É mais serviço para ser feito, e a avaliação de desempenho não é algo simples. Não é simplesmente dar uma nota de zero a dez. É uma atividade enriquecedora, mas vai aumentar o volume de serviço. A gente pode ter um ganho, mas pode perder a qualidade das atividades já desempenhadas atualmente. Uma rotina de avaliação de desempenho poderia melhorar a questão do relacionamento com o fornecedor, pois os problemas seriam resolvidos num menor tempo, evitando acúmulo de pendências, melhorando assim o serviço ou produto final oferecido pelo SERPRO aos seus clientes.

As peculiaridades de cada contrato representam uma dificuldade descrita por dois entrevistados quando da definição de um modelo padrão de avaliação de desempenho, conforme a questão 15. Outros dois entrevistados defendem um modelo padrão com adaptações quando necessário. Conforme o Co-gestor da Divisão de Gestão de Contratos de Desenvolvimento há sim dificuldades de se definir um modelo padrão, mas sugere que o mesmo quando definido possa ser adaptado de acordo com a variação do objeto contratual.

Quando questionados sobre os benefícios da avaliação de desempenho, na questão 16, todos os entrevistados destacam sobre a proximidade com o fornecedor e a agilidade de solução dos problemas. Os entrevistados ainda defendem que facilitaria o trabalho e os *feedbacks* seriam mais constantes, mas salientam que a falta de pessoal é um entrave hoje, conforme se percebe na fala do Gestor do Departamento de Gestão de Contratos de Centro de Dados e Desenvolvimento - Substituto.

Facilita a gestão de contratos, mostra melhor os resultados, dando mais condições para agir junto ao fornecedor, levantando as falhas e indicando também os pontos positivos da execução contratual. Atuando no problema mais rápido, muitos deles são tratados antes mesmo que tragam algum prejuízo.

Como melhorias a serem realizadas no processo de avaliação de fornecedores, conforme a questão 17, os entrevistados defendem uma rotina estrutura, com definição de indicadores a serem medidos ainda durante a vigência do contrato para evitar que erros de um determinado contrato só sejam corrigidos no próximo, conforme as falas dos entrevistados.

Estruturar o processo e estabelecer uma rotina entre as partes para fazer o levantamento de informações e fazer essa análise ainda durante a vigência do contrato (Co-gestor – Divisão de Gestão de Contratos de Serviços de TI).
Definição de uma rotina formal de avaliação de desempenho, reuniões periódicas com os fornecedores para *feedbacks* e maior proximidade entre gestão de contratos, área técnica do SERPRO e fornecedor (Co-gestor – Divisão de Gestão de Contratos de Operações).

Estes resultados corroboram a literatura, e conforme destaca Finger (2002) a avaliação de desempenho tem como foco diagnosticar e analisar o desempenho de seus colaboradores num período de tempo para propor melhorias a serem implementadas. Ainda segundo o autor, é

preciso estabelecer uma metodologia de acompanhamento dos fornecedores e de troca rápida e constante de informações, para que se evite ou se corrija situações indesejadas.

Com base na fala dos entrevistados, percebe-se que a gestão de contratos de TI do SERPRO ainda é carente quando o assunto é avaliação de desempenho de fornecedores. E, com base na pesquisa bibliográfica realizada, a avaliação de desempenho vai além dos prazos de entrega e dos níveis de serviços hoje avaliados pela área de gestão de contrato. O tema ainda precisa ser trabalhado na Empresa e os entrevistados reconhecem a importância e os benefícios que a implantação de uma rotina poderá trazer à gestão de contratos de TI do SERPRO, e consequentemente, aos seus clientes.

Dentre os benefícios citados pelos entrevistados com implantação de um modelo estruturado de avaliação de desempenho de fornecedores, destacam-se: proximidade entre o SERPRO e o fornecedor, desenvolvimento de relação de parceria, acompanhamento do contrato no dia a dia, maior controle, solução de problemas em um curto espaço de tempo, maior qualidade no produto ou serviço final, além de melhor a qualidade do gasto público.

5. Considerações Finais

Atualmente o SERPRO tem mapeado não só seu processo de gerenciamento contratual como toda sua cadeia de suprimentos, o que o torna referencia na área pública. Apesar de todo esse esforço, percebe-se que a Empresa pouco evoluiu na variável avaliação de desempenho de fornecedores, talvez pelas peculiaridades características das compras públicas. Exceto nos contratos de inexigibilidade, no setor público é ilegal ter parcerias com fornecedores, no sentido de contratá-los sem prévia licitação e mantê-los por tempo indeterminado, pois a Lei de Licitações determina que deve ser obedecido o princípio da isonomia, previsto na Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1998).

O trabalho procura desmistificar a questão de que avaliar fornecedores é uma atividade apenas de empresas privadas. Ressalta-se que, apesar de limitações legais, a avaliação de desempenho pode ser aplicada durante a execução do objeto contratual, e dentre os benefícios esperados tem-se: entregas no prazo, qualidade do produto ou serviço, atendimento dos níveis de serviços, flexibilidade, tempestividade, acuracidade dos documentos. Considerando os limites da lei, conforme previsto na literatura, as empresas de uma determinada cadeia de suprimentos precisam manter relações de parceria do tipo ganha-ganha, pois essa aliança estratégica é responsável pelos resultados das organizações. Com o SERPRO isso não é diferente. A Empresa deve concentrar esforços durante a execução contratual para ter ao seu lado parceiros, que atendam o objeto conforme contratado, refletindo portando nos contratos de receita, além da satisfação do cliente interno.

Este artigo limita-se a descrever a gestão de relacionamento com fornecedores com base em um estudo de caso no Serpro, portanto os dados não podem ser generalizados. Em trabalhos futuros sugere-se que pesquisar o BSC como metodologia de base para a avaliação de fornecedores com a inclusão destes como perspectiva adicional as quatro já sugeridas na sistemática, no âmbito da Administração Pública. Também se sugere que pesquisas futuras abordem o *benchmarking* com outros órgãos e outras empresas vinculadas à Administração Pública que possuam cultura em sistemas de avaliação de desempenho, agregando uma visão mais abrangente e fundamentada. Sugere-se ainda estudar outros aspectos que interferem no relacionamento entre empresas.

Por fim, sugere-se um estudo/pesquisa com base na Lei de Licitações, no sentido de propor a avaliação de desempenho para toda a cadeia suprimentos, desde a aquisição até o gerenciamento contratual, minimizando a chance do não cumprimento do objeto contratual e reduzindo as perdas para o Estado.

Destaca-se a contribuição deste trabalho que demonstra a importância de variáveis de desempenho além do preço. Apesar de não ter sido tratado, por se tratar de aquisição na área pública, o preço é tradicionalmente o indicador de maior peso, quando não o único critério ou o critério decisivo. Com a visão mais ampla sobre a avaliação do fornecedor, o SERPRO poderá se preparar para tomar suas decisões durante a vigência do contrato, minimizando assim erros/falhas quando da execução do objeto contratual.

O estudo poderá ser aplicado em outras instituições públicas, com as devidas adaptações. A implantação da metodologia de avaliação de desempenho pode contribuir para a melhoria do gasto público, através da eficiência e eficácia nos processos de qualidade, melhor pontualidade na entrega e na prestação de serviços pelos fornecedores, beneficiando diretamente a população.

Referências

- BARDIN, L. Análise de conteúdo. Lisboa: Edições 70, 1977.
- BORTOLUZZI, Sandro César; ENSSLIN, Sandra Rolim; ENSSLIN, Leonardo. Avaliação de desempenho multicritério como apoio à gestão de empresas: aplicação em uma empresa de serviços. *Gestão & Produção*, v. 18, n. 3, p. 633-650, 2011.
- BRASIL. Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8666cons.htm. Acessado em: 10/11/2017.
- BRASIL. Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/2002/L10520.htm. Acessado em: 10/11/2017.
- BRASIL. Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm. Acessado em: 10/11/2017.
- BRASIL. Ministério do Planejamento. Instrução Normativa no. 4 de 11 de setembro de 2014. Disponível em: <https://www.governodigital.gov.br/documentos-e-arquivos/1%20-%20IN%204%20%2011-9-14.pdf>. Acessado em: 10/11/2017.
- CORRÊA, Luiz Henrique. Gestão de redes de suprimentos: Integrando cadeia de suprimentos no mundo globalizado. São Paulo: Atlas 2010.
- COSTA, A. L. Sistemas de Compras Privadas e Públicas no Brasil. *Revista de Administração*, outubro/dezembro, 35(4), pp. 119-128, 2000.
- COSTA, A. L. Sistemas de compras: a lei de Licitação e a função compras da empresa privada. São Paulo, 1994. Dissertação (Mestrado) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas.
- DRUMOND, L.V.S. *et al.* Instituição de metodologia para a avaliação do desempenho de fornecedores pelos órgãos e entidades do poder executivo do Estado de Minas gerais: desenvolvimento, implantação e benefícios. Brasília: CONSAD, 2013.
- FINGER, Hamilton R. Proposta de um sistema para avaliação de fornecedores: estudo prático da empresa Marcopolo S/A. Dissertação (Mestrado Profissionalizante em Engenharia) – Escola de Engenharia, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2002.
- GUARNIERI, P. Decision making regarding information sharing in collaborative relationships under an MCDA perspective. *International Journal of Management and Decision Making*, v. 13, p. 77, 2014.
- ISATTO, Eduardo L. e FORMOSO, Carlos T. As relações de parceria entre empresas e fornecedores e a qualidade total: relevância e viabilidade. *ENEGEP*, n. 17, *Anais*, v. 4. Gramado, 1997.
- KAPLAN, R. S; NORTON, D. P. A estratégia em ação: *Balanced Scorecard*. 23 ed. Rio de Janeiro: Campus, 1997.
- KRAJEWSKI, L.; RITZMAN, L.; MALHOOTRA, M. Administração de produção e operações. São Paulo: Prentice Hall, 2009
- LAMBERT, D.M. *Supply chain management: processes, partnerships, performance*. Sarasota: SCM Institute, 2004.
- PIRES, Sílvio R. I. Gestão da cadeia de suprimentos: conceitos, estratégias, práticas e casos. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2010.
- RESENDE, Paulo T. V. de. A questão da inserção de fornecedores nas grandes cadeias de suprimentos brasileiras. *Revista de Práticas Administrativas Brasil*. Maringá, v.3, n.1, p.31-42, jul-ago/2006.
- SILVA, E.L. Da; MENEZES, E.M. Metodologia da pesquisa e elaboração de dissertação. 4. ed. Florianópolis: UFSC, 2005.
- SLACK, Nigel; *et al.* Gerenciamento de operações e de processos. Porto Alegre: Bookman, 2008.
- YIN, R. K. Estudo de caso: planejamento e métodos. Porto Alegre: Bookman, 2001.