

ANÁLISE ESTRATÉGICA DO SETOR DE LICITAÇÕES DE UMA INSTITUIÇÃO PÚBLICA DE EDUCAÇÃO PROFISSIONAL E TECNOLÓGICA

ANÁLISIS ESTRATÉGICO DEL SECTOR OFICIAL DE UNA INSTITUCIÓN PÚBLICA DE EDUCACIÓN PROFESIONAL Y TECNOLÓGICA

STRATEGIC ANALYSIS IN A BIDDING SECTOR OF A PUBLIC INSTITUTION FOR PROFESSIONAL AND TECHNOLOGICAL EDUCATION

Ana Carolina Pereira Monteiro Manhães *
anamanhaes21@gmail.com

Thiago Barbosa Mariano *
thiago.mariano@iff.edu.br

Romeu e Silva Neto*
romeuesilvaneto@gmail.com

* Instituto Federal Fluminense, Campos dos Goytacazes – Brasil

Resumo

Boas práticas de gestão e planejamento estratégico assumem papel cada vez mais importante no gerenciamento de instituições da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, principalmente considerando que o crescimento da demanda dessas instituições não vem sendo acompanhado de maneira proporcional pelo orçamento público recebido nos últimos 4 anos. Desta forma, o objetivo deste trabalho é realizar uma análise do cenário atual de um setor de licitações do IFFluminense e elaborar um planejamento estratégico interno que permita o acompanhamento e melhoria de resultados, colaborando com a gestão estratégica do Instituto. Foi realizada uma análise estratégica do cenário atual da organização em 2020, identificando forças, fraquezas, oportunidades e ameaças para elaboração da matriz SWOT. Utilizando as ferramentas de gestão Balanced Scorecard (BSC) elaborou-se um plano estratégico direcionado ao setor de licitações da Reitoria do IFFluminense, objeto de estudo deste trabalho. A partir da análise do setor, foram estabelecidos os referenciais estratégicos (Missão, Visão e Valores), identificados os principais objetivos e metas, propostas 13 iniciativas e criados 10 indicadores de desempenho para monitorar a execução e evolução dos resultados. Observa-se que o setor em questão apresenta mais fragilidades que vantagens estratégicas, o que dificulta o aumento da eficiência do serviço prestado. Para sanar o problema, é necessário um plano de mitigação dos fatores críticos visando à otimização de seus processos.

PALAVRAS CHAVE: Administração - Gestão Estratégica - Setor Público - Matriz SWOT - BSC

...

Resumen

Las buenas prácticas de gestión y la planificación estratégica asumen un papel cada vez más importante en la gestión de las instituciones de la Red Federal de Educación Profesional, Científica y Tecnológica, especialmente considerando que el crecimiento de la demanda de estas instituciones no ha sido igualado proporcionalmente por el presupuesto público en los últimos 4 años. De esta forma, el objetivo de este trabajo es realizar un análisis del escenario actual de un sector licitador IFFluminense y elaborar una planificación estratégica interna que permita el seguimiento y mejora de resultados, colaborando con la gestión estratégica del Instituto. Se realizó un análisis estratégico

del escenario actual de la organización en 2020, identificando fortalezas, debilidades, oportunidades y amenazas para la elaboración de la matriz DAFO. Utilizando las herramientas de gestión del Balanced Scorecard (BSC), se elaboró un plan estratégico para el sector de licitación del Rector IFFluminense, que es el objeto de estudio en este trabajo. A partir del análisis del sector se establecieron referencias estratégicas (Misión, Visión y Valores), se identificaron los principales objetivos y metas, se propusieron 13 iniciativas y se crearon 10 indicadores de desempeño para monitorear la ejecución y evolución de los resultados. Se observa que el sector en cuestión tiene más debilidades que ventajas estratégicas, lo que dificulta incrementar la eficiencia del servicio prestado. Para remediar el problema, es necesario un plan de mitigación de factores críticos con el fin de optimizar sus procesos.

PALABRAS CLAVE: Administración - Gestión estratégica - Sector público - Matriz DAFO - BSC

...

Abstract

Good management practices and strategic planning assume an increasingly important role in the management of institutions in the Federal Professional, Scientific and Technological Education Network, especially considering that the growth in demand from these institutions has not been proportionally matched by the public budget received in recent 4 years. In this way, the goal of this work is to carry out an analysis of the current scenario of a public bidding sector and to elaborate an internal strategic planning that allows the monitoring and improvement of results, collaborating with the strategic management of the Institute. A strategic analysis of the organization's current scenario in 2020 was carried out, identifying strengths, weaknesses, opportunities and threats for the elaboration of the SWOT matrix. Using the Balanced Scorecard (BSC) management tools, a strategic plan was drawn up for the IFFluminense's bidding sector, which is the object of study in this paper. Based on the analysis of the sector, strategic references (Mission, Vision and Values) were established, the main objectives and goals were identified, 13 initiatives were proposed and 10 performance indicators were created to monitor the execution and evolution of results. It is observed that the sector in question has more weaknesses than strategic advantages, which makes it difficult to increase the efficiency of the service provided. To solve the problem, a plan to mitigate critical factors is necessary in order to optimize its processes.

KEYWORDS: Administration - Strategic Management - Public Sector - SWOT Matrix - BSC

1. Introdução

A crise fiscal estabelecida em 1980 e o aumento das demandas sociais determinaram a necessidade de reconstituição do papel do Estado no meio econômico e social, bem como do aumento de sua eficiência. Como consequência, iniciou-se uma grande revolução na administração pública dos países centrais em direção a uma administração pública gerencial, inspirada nos avanços realizados pela administração de empresas privadas (PEREIRA, 1996).

Para a Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica no Brasil, a necessidade de uma Gestão Estratégica é uma realidade, principalmente ao se considerar seu constante crescimento nos últimos anos e o fato de seus orçamentos não o acompanharem de maneira proporcional. O Instituto

Federal Fluminense, apresentou um crescimento de pouco mais de 40% no número total de matrículas no período entre 2015 e 2019, passando de 14.506 para 20.436 alunos matriculados (IFFLUMINENSE, 2020). No entanto, seu orçamento no mesmo período aumentou apenas 22%, saindo de R\$ 356,1 mi para R\$ 435 mi (BRASIL, 2020a). Tal situação aumenta o desafio de gerenciar essas instituições, mantendo a eficiência e sem perder a qualidade da educação ofertada, o que reforça a importância de boas práticas de gestão e planejamento estratégico.

Mendonça et al. (2017) investigaram o processo de planejamento estratégico nas instituições educacionais de alto nível do Brasil, analisando o desenvolvimento, a implementação e o gerenciamento do Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI) em 63 universidades federais brasileiras, com o objetivo de melhorar a eficácia da gestão do PDI nas universidades. Os questionários aplicados revelaram diferentes aspectos do gerenciamento do PDI. Verificou-se que aproximadamente 29% das universidades não utilizam nenhum método de planejamento estratégico e que, dentre as universidades que utilizam métodos, os mais comuns são as análises Balanced Scorecard e a Matriz SWOT. A análise do questionário também revelou que o acompanhamento do planejamento estratégico é a maior dificuldade enfrentada pelas universidades.

Já Kenno et al. (2020) avaliaram as diferenças sistemáticas, estruturais, procedimentais e de reputação associadas ao uso do orçamento para o planejamento estratégico em instituições públicas de ensino no Canadá. Os dados obtidos em uma pesquisa com 38 universidades públicas apresentaram uma mistura heterogênea de práticas orçamentárias nessas organizações. Algumas universidades adotam uma abordagem de gerenciamento de desempenho, usando o orçamento para planejamento estratégico ao implementar um modelo de orçamento baseado em incentivos, enquanto outras utilizam um modelo de orçamento incremental, baseado no orçamento por razões de controle, independente do planejamento estratégico. Os resultados também indicam a adoção do gerenciamento de desempenho por algumas instituições baseadas em diferenças sistemáticas, incluindo modelo de orçamento, tamanho institucional, descentralização e reputação das organizações.

Ford e Ihrke (2019) buscaram identificar, através de dados de pesquisa com membros do conselho de distritos escolares de Michigan (EUA), a relação entre a priorização por um planejamento estratégico com os resultados organizacionais e acadêmicos. Apesar de algumas dificuldades apontadas pelos autores, foi possível identificar uma relação entre a priorização desse planejamento e um melhor desempenho nos resultados avaliados. Também foi identificado que muitas instituições ainda não dão a devida prioridade ao planejamento estratégico.

Embora sejam encontrados muitos estudos que avaliam o desempenho e a aplicação de uma gestão estratégica em instituições públicas de ensino, essa análise é realizada numa visão geral da organização.

Uma abordagem de análise e planejamento estratégico específica e detalhada direcionada para os setores se faz necessária para identificar e alinhar o trabalho setorial para contribuir com o planejamento geral da instituição. Desta forma, o objetivo deste trabalho é realizar uma análise do cenário atual de um setor de licitações do IFFluminense e elaborar um planejamento estratégico interno que permita o acompanhamento e melhoria de resultados, colaborando com a gestão estratégica do Instituto.

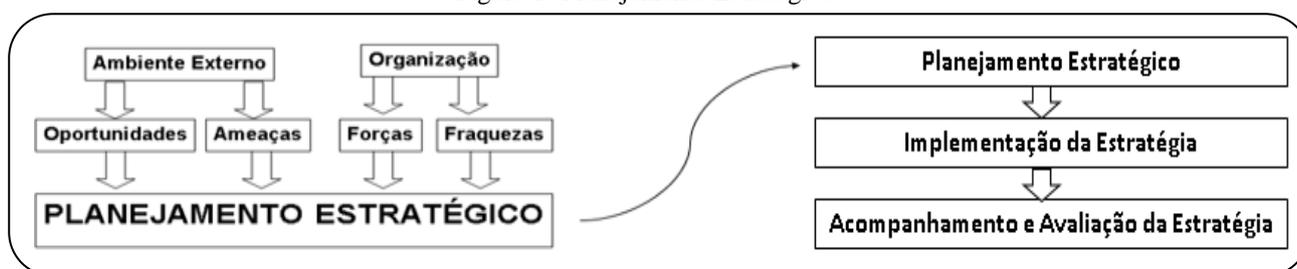
O IFFluminense possui uma estrutura organizacional multicampi, sendo 12 unidades e a Reitoria. Destas unidades, 7 são descentralizadas, ou seja, possuem autonomia administrativa para planejar e gerenciar seu orçamento anual e 5 são centralizadas, nas quais o orçamento é executado por meio da unidade gestora da Reitoria. Nesse sentido, compete à Coordenação de Licitações da Reitoria, gerenciar e executar as compras das 5 unidades centralizadas e da própria Reitoria, além de coordenar e executar as contratações sistêmicas, para fornecimento de insumos que são comuns a toda Instituição (IFFLUMINENSE, 2018). Desta forma, este trabalho concentra-se na análise da Coordenação de Licitações da Reitoria em função do seu amplo escopo de coordenação e execução de compras públicas.

2. Referencial Teórico

2.1. Planejamento Estratégico Na Administração Pública e o IFFLUMINENSE

O planejamento estratégico consiste em definir objetivos para lidar com as ameaças e oportunidades oferecidas pelo ambiente externo da organização e com um diagnóstico interno de suas forças e fraquezas. Tais fatores podem ser relacionados com fontes diversas como mudança de legislação, concorrência, novas tecnologias, entre outras. A estratégia é uma ferramenta para enfrentar esses desafios e oportunidades, não apenas tratando de empresas privadas, mas também administração pública e organizações que não tem concorrência nem objetivo de lucro. Além do planejamento, considera-se também a importância da implementação e controle, para colocar em prática e acompanhar o desenvolvimento da estratégia (WRIGHT; KROLL; PARNELL, 2007). A figura 1 apresenta a relação entre esses conceitos apresentados.

Figura 1: Planejamento Estratégico



Fonte: WRIGHT; KROLL; PARNELL, 2007 – Adaptado

Para a administração pública, essa análise estratégica permitirá a criação de um planejamento visando melhores resultados em suas atividades, atendendo às necessidades da sociedade e a um menor custo, de acordo com o princípio da eficiência (BRASIL, 1988). Um plano estratégico é abrangente e combina uma visão de futuro, análise e avaliação de valores, metas e prioridades da organização dentro de um horizonte de tempo, possibilitando um entendimento claro de onde está e onde pretende chegar, avaliando quais ações serão necessárias para alcançar esse objetivo (POISTER, 2010).

A Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica é constituída para Universidade Tecnológica Federal do Paraná - UTFPR, Centros Federais de Educação Tecnológica Celso Suckow da Fonseca - CEFET-RJ e de Minas Gerais - CEFET-MG; Escolas Técnicas Vinculadas às Universidades Federais; Colégio Pedro II e os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia, dentre eles o Instituto Federal Fluminense (BRASIL, 2008).

O IFFluminense apresenta práticas de gestão e planejamento estratégicos institucionalizadas através de seu PDI. Tal planejamento assume papel fundamental como ferramenta de gestão, diante do contexto de uma estrutura multicampi e as metas estabelecidas para a Rede Federal, que requerem mecanismos de gestão que garantam o fortalecimento do caráter sistêmico do Instituto e a consolidação da identidade institucional. O instituto utiliza a metodologia BSC para a construção e acompanhamento de seu planejamento estratégico, no qual foi elaborado seu mapa e objetivos estratégicos, indicadores e metas (IFFLUMINENSE, 2018).

2.2. Análise Swot, Funções Empresariais e Estratégia Competitiva

Para realizar a análise dos fatores internos e externos de uma organização, uma das ferramentas utilizadas é a matriz SWOT (Strengths, Weaknesses, Opportunities e Threats), que busca identificar as Forças e Fraquezas (ambiente interno) e as Oportunidades e Ameaças (ambiente externo). Através dessa matriz é possível realizar uma avaliação que servirá de base para a elaboração do planejamento estratégico, permitindo o cruzamento de fatores externos com seus pontos fortes e fraquezas (CHIAVENATO; SAPIRO, 2010).

A análise do ambiente interno corresponde ao diagnóstico da situação da organização com relação às suas forças e fraquezas, suas capacitações, competências e questões críticas para o alcance do sucesso do negócio (LOBATO et al., 2012). Para Dornelas (2001), a análise do ambiente externo permite que a organização identifique e monitore as tendências que afetam o seu negócio, sendo o ambiente externo caracterizado por possuir natureza incontrolável.

Segundo Rezende (2008), as forças podem ser definidas como características ou qualidades da organização que são controláveis e podem influenciar positivamente o seu desempenho. As fraquezas são

as mesmas variáveis internas, mas que geram influência negativa. Já as oportunidades e ameaças são definidas pelo autor como variáveis externas e não controláveis pela organização que podem criar condições favoráveis ou desfavoráveis e influenciar seu desempenho.

Em relação à análise do ambiente interno da organização e de seus fatores positivos e negativos, é importante olhar para as suas funções empresariais (cadeia de valores). Para Porter (1990), toda empresa é um conjunto de atividades que são executadas para projetar, produzir, comercializar, entregar e sustentar seu produto. Segundo o autor, essas atividades podem ser representadas por meio de sua cadeia de valores, que representa, em conjunto com o modo como executa suas atividades, o reflexo de sua história, estratégia e método de implementação e economia básica. A figura 2 representa essa cadeia de valores com as funções empresariais.

Figura 2: Cadeia de Valores (Funções Empresariais)



Fonte: (PORTER, 1990)

Após realizar o diagnóstico interno e externo da organização, é importante identificar as principais funções empresariais que precisam ser focadas no planejamento, buscando alcançar os objetivos e metas estabelecidos com base na visão criada para a organização. São verificadas as funções internas mais críticas que irão permitir potencializar as forças, desenvolver as fraquezas, aproveitar as oportunidades e se defender das ameaças.

Outro ponto importante está relacionado com a vantagem competitiva e a estratégia competitiva genérica definidas por Porter (1990). Segundo o autor, a avaliação de pontos fortes e fracos da organização deve ser feita considerando-se o posicionamento da empresa em busca de uma vantagem competitiva, que pode ser relacionada a custo ou diferenciação. Esses dois tipos de vantagem levam a três possíveis estratégias competitivas genéricas:

Liderança no custo: foco em menor preço, com produção em massa para atender a alta demanda. Busca conquistar clientes sensíveis ao preço.

Diferenciação: trabalha com um diferencial em seu produto em relação à concorrência. Através de uma customização, foca em clientes que procuram um produto mais personalizado e que não são tão sensíveis ao preço.

Enfoque: pode trabalhar tanto com custo quanto diferenciação, mas nesse caso focando em um grupo bem mais específico de compradores.

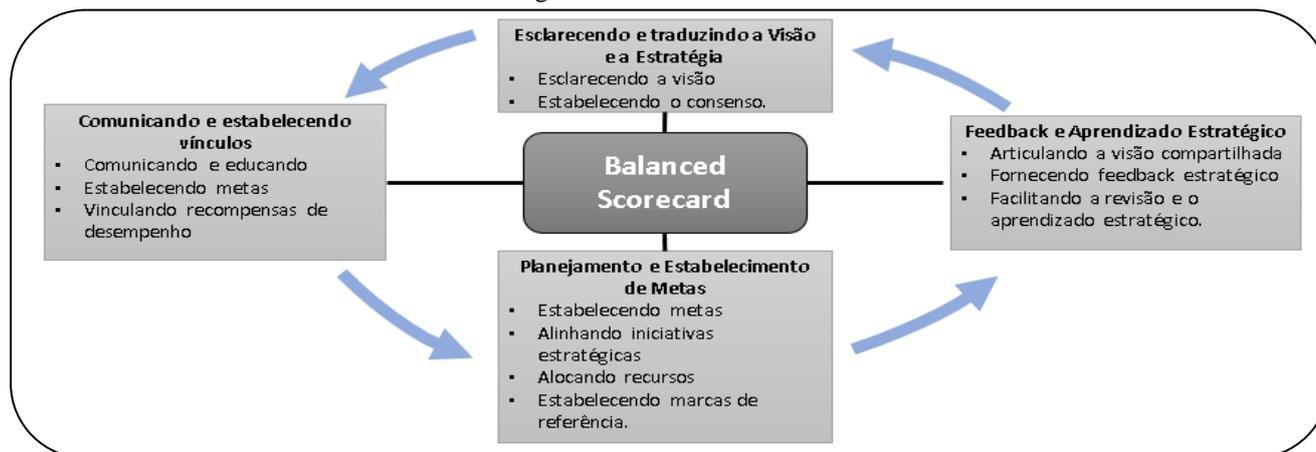
Porter (1990) defende ainda que uma empresa que não pode ficar no meio-termo em relação a estratégia genérica, pois assim não terá nenhuma vantagem competitiva. Entretanto, outros autores como Royer (2010), que cita também Hill (1988), Murray (1988) e Brown et al. (2005), sugerem ideias diferentes a esse posicionamento contrário ao meio-termo e indicam que, apesar de um aumento inicial nos custos, a customização pode conquistar com o tempo maior fatia de mercado e lealdade de seus clientes, aumentando suas demandas. Com o aumento gradativo da produção, os custos seriam reduzidos mesmo com a diferenciação, dando a essas empresas um diferencial em relação a aquelas que focaram apenas em uma das estratégias.

2.3. Balanced Scorecard

Após a realização de todo o trabalho de análise e diagnóstico organizacional, a etapa de elaboração do planejamento estratégico de fato se inicia com a definição das estratégias. Nessa fase são criados os referenciais estratégicos (Missão, Visão e Valores da organização), os objetivos e Mapa Estratégico, a definição das metas e indicadores, as iniciativas e a sistematização do processo de Gestão Estratégica.

Para Kaplan e Norton (1997), o Balanced Scorecard consiste em um método de gestão e planejamento estratégico que integra medidas derivadas da estratégia. A abordagem do BSC vai além de uma perspectiva apenas financeira, trazendo também uma visão para o cliente, os processos internos e o aprendizado e crescimento. Diante dessas quatro perspectivas, o BSC busca sistematizar e traduzir a estratégia e a visão organizacional, objetivos e medidas tangíveis, através de fatores críticos de sucesso, metas, indicadores e ações para execução e acompanhamento. Tal método deve ser utilizado como um sistema de comunicação, informação e aprendizado, e não apenas como sistema de controle, como apresenta a figura 3.

Figura 3: Balanced Scorecard



Fonte: (KAPLAN; NORTON, 1997) - adaptado

Em relação às perspectivas do BSC, os autores apresentam as seguintes definições:

Financeira: as medidas financeiras indicam se a estratégia de uma empresa, sua implementação e execução estão contribuindo para a melhoria dos resultados financeiros. Seus objetivos normalmente estão relacionados à lucratividade.

Cliente: permite identificar os segmentos de clientes e mercados nos quais a unidade de negócios competirá e as medidas de desempenho em relação a esse segmento-alvo.

Processos internos: identifica os processos internos críticos para o desempenho da empresa, verificando os que terão maior impacto na satisfação do cliente e no alcance dos objetivos financeiros.

Aprendizado e conhecimento: infraestrutura que a organização deve construir para gerar crescimento e melhoria a longo prazo, com base nos objetivos e metas estabelecidos para as perspectivas de clientes e processos internos, que irão demandar de um desenvolvimento e crescimento da capacidade e tecnologias atuais da empresa.

3. Metodologia

Primeiramente, foi realizado um levantamento dos fatores negativos e positivos relacionados ao ambiente interno do setor de licitações bem como os fatores favoráveis e prejudiciais relacionados ao ambiente externo à organização. Sob a posse destes elementos, foi possível realizar o delineamento inicial de uma Matriz SWOT.

Em seguida, foi realizada uma reunião com a diretora de administração do setor a fim de apresentar a Matriz SWOT esboçada e analisar se os fatores ambientais internos e externos estão de acordo com a realidade vivenciada pelo setor atualmente. Na mesma reunião, a diretora foi convidada a elaborar as

diretrizes organizacionais que regem o setor de Licitações do IFFluminense - Missão, Visão e Valores – sob sua perspectiva profissional.

Após a validação da Matriz SWOT e elaboração das diretrizes organizacionais, foi feita uma avaliação buscando uma análise de causa raiz dos fatores internos e externos identificados pela Matriz SWOT. Nesta análise, foi realizado um agrupamento de fatores que apresentaram causas raízes comuns, para elucidar o estudo e permitir um planejamento estratégico focado nessas causas mapeadas.

Posteriormente, foi aplicada a matriz de priorização GUT nos fatores negativos– Fraquezas e Ameaças – com o objetivo de identificar os pontos mais críticos do setor neste momento, sendo estes considerados prioritários na elaboração dos objetivos estratégicos e do planejamento de ações. Com o resultado obtido na Matriz GUT, foi possível identificar os fatores negativos que necessitam de um plano de mitigação, com vistas à redução das condições desfavoráveis do setor.

A próxima etapa foi realizar a criação do planejamento estratégico para o setor com base nas informações extraídas a partir da análise realizada com a Matriz SWOT e com o resultado obtido na Matriz de Priorização GUT. Para este plano, foi utilizada uma metodologia baseada na ferramenta de gestão BSC (Balanced Scorecard), com algumas adaptações devido às particularidades de um setor público em relação ao setor privado. Foram estabelecidos objetivos e metas estratégicas que representassem os principais fatores a serem atacados pelo setor de acordo com o nível de criticidade das fraquezas e ameaças mapeadas.

De forma concomitante, foram identificadas as principais funções e processos que serão visados nessa estratégia, além do estabelecimento de um plano de ações de melhoria a serem implementadas buscando o alcance dos objetivos, e conseqüentemente na manutenção e ampliação das forças da equipe. Para acompanhamento e avaliação do desenvolvimento e eficácia das ações, foram também estabelecidos alguns indicadores para o setor, alinhados com o planejamento estratégico da Instituição.

4. Resultados

4.1. Concepção Da Matriz Swot

O levantamento inicial dos fatores ambientais internos e externos encontra-se apresentado na figura 4. Para a elaboração da Matriz SWOT inicial, foi levada em consideração a experiência profissional de um dos autores no setor de Licitações.

Figura 4: Matriz SWOT inicial

	FATORES POSITIVOS	FATORES NEGATIVOS
AMBIENTE INTERNO	<ul style="list-style-type: none"> • Conhecimento advindo da experiência • Ética na condução dos processos licitatórios; • Pró atividade; • Comprometimento e interação da equipe; • Cumprimento dos prazos processuais; 	<ul style="list-style-type: none"> • Falta de apoio jurídico exclusivo do setor; • Falta de pessoal no setor de licitações; • Inexistência de sistema interno de gerenciamento das contratações; • Falta de capacitação dos servidores; • Falta de atuação da equipe de apoio.
AMBIENTE EXTERNO	<ul style="list-style-type: none"> • Aprimoramento de plataformas digitais do governo para licitações - Painel de compras e SIASG; • Processo Eletrônico Nacional; 	<ul style="list-style-type: none"> • Falta de normatização institucional para processos licitatórios; • Inesperadas mudanças nas normas legais de licitações; • Aumento da burocracia das contratações públicas;

Fonte: Os autores.

Por meio da reunião com a Diretora de Administração foi feita a validação da Matriz SWOT, conforme a figura 5. Alguns fatores que não foram propostos anteriormente foram considerados durante a reunião, deixando a matriz SWOT mais completa e fiel à realidade do setor.

Figura 5: Matriz SWOT final

	FATORES POSITIVOS	FATORES NEGATIVOS
AMBIENTE INTERNO	<ul style="list-style-type: none"> • Conhecimento dos profissionais; • Ética na condução dos processos licitatórios; • Pró atividade; • Comprometimento e interação da equipe; • Cumprimento dos prazos processuais; • Boa reputação da Instituição ante a sociedade em se tratando de licitações; • Implantação de compras compartilhadas 	<ul style="list-style-type: none"> • Falta de apoio jurídico exclusivo do setor; • Falta de pessoal no setor de licitações; • Inexistência de sistema interno de gerenciamento das contratações; • Falta de comunicação com demais setores de licitações do IFF; • Falta de capacitação dos servidores; • Falta de normatização interna dos processos licitatórios; • Ausência de indicadores de desempenho; • Falta de atuação da equipe de apoio.
AMBIENTE EXTERNO	<ul style="list-style-type: none"> • Aprimoramento de plataformas digitais do governo para licitações - Painel de compras e SIASG; • Processo Eletrônico Nacional; • Projeto Transforma GOV; • Plano Anual de Contratações. 	<ul style="list-style-type: none"> • Falta de normatização institucional para processos licitatórios; • Inesperadas mudanças nas normas legais de licitações; • Aumento da burocracia das contratações públicas; • Tentativa de fraude por parte dos licitantes durante a licitação.

Fonte: Os autores.

4.2. Elaboração Das Diretrizes Organizacionais

Após a validação da Matriz SWOT, foram elaboradas as diretrizes organizacionais – Missão, Visão, Valores, conforme descritas abaixo:

4.2.1. Missão

Segundo Drucker (2003), uma organização não se define pelo seu nome, estatuto ou produto/serviço que produz, mas sim pela sua missão. A definição clara da missão é a razão de existir da organização e tornam possíveis os objetivos da empresa.

Para a concepção da Missão do Setor de Licitações, as seguintes perguntas foram feitas: Por que o setor existe? O que o setor faz? Para quem o setor existe? Qual a responsabilidade social o setor tem? Com as respostas obtidas, foi possível criar a Missão do Setor de Licitações do IFFluminense.

MISSÃO: Executar licitações de forma eficiente, ética e transparente, respeitando os preceitos e normas legais, focando na busca das propostas mais vantajosas para a Instituição, visando à economicidade do IFFluminense.

4.2.2. Visão

A visão representa o que a organização pretende alcançar no futuro. Oliveira (2007) conceitua a visão como os limites que a organização consegue enxergar dentro de um período de tempo mais longo, em uma abordagem mais ampla. Nesse contexto, a visão proporciona o grande delineamento do planejamento estratégico a ser desenvolvido e implementado.

Para a concepção da Visão do Setor de Licitações, as perguntas facilitadoras foram: Em longo prazo, onde e de que forma gostaríamos de estar no futuro? Qual é nosso futuro desejado? Com as respostas, foi possível criar a Visão do Setor de Licitações.

VISÃO: Ser referência entre as Instituições Federais de Ensino, por excelência e inovação nos processos licitatórios, até 2025.

4.2.3. Valores

Os valores representam o conjunto dos princípios e crenças fundamentais de uma organização, bem como fornecem sustentação para todas as suas principais decisões (OLIVEIRA, 2007). Após o delineamento da Missão e Visão, foi possível destacar os valores que norteiam a conduta do setor.

VALORES: Ética, eficiência, honestidade, legalidade, transparência e economicidade.

4.3. Análise dos Fatores Internos

Após definição das diretrizes organizacionais e a validação da matriz SWOT, foi feita uma análise detalhada de cada fator, iniciando-se pelo ambiente interno. Nesse sentido, foi realizado um agrupamento dos fatores internos que apresentaram causas raízes comuns, com vistas à criação de um planejamento estratégico direcionado a essas causas.

4.3.1. Forças

Tabela 1: Forças

CAUSAS	FORÇAS
Gestão Institucional	<ul style="list-style-type: none"> Boa reputação ante a sociedade em se tratando de licitações; Implantação de compras compartilhadas;
Gestão do Setor	<ul style="list-style-type: none"> Comprometimento e interação da equipe; Proatividade; Cumprimento dos prazos processuais; Ética na condução dos processos licitatórios.
Experiência profissional	<ul style="list-style-type: none"> Conhecimento dos profissionais

Fonte: Os autores.

A tabela 1 apresenta as forças identificadas no setor e suas respectivas causas raízes. Observa-se a Gestão Institucional do IFFluminense atuando em melhorias, com vistas à otimização dos processos licitatórios, como é o exemplo da implantação de compras compartilhadas na Instituição, que gera economia processual e economia de escala, e da boa reputação institucional do IFFluminense, baseada no histórico de contratações.

Além da Gestão Institucional ser fonte de fatores positivos, observa-se também a Gestão do setor buscando realizar os processos licitatórios de forma eficiente. Para isso, se empenha para que o profissional contribua fortemente para a organização. Observa-se que os profissionais possuem comprometimento, ética e proatividade, além de contribuírem positivamente como equipe, o que foi atribuído não só ao perfil profissional de cada membro da equipe, mas também ao trabalho de Gestão do Setor. Destaca-se ainda que a equipe é composta por profissionais experientes em licitações, o que contribui para a eficiência dos processos e alcance de bons resultados, sendo essa experiência vista como a causa do conhecimento sólido na área de licitações.

4.3.2. Fraquezas

Tabela 2: Fraquezas

CAUSAS	FRAQUEZAS
Gestão Institucional	<ul style="list-style-type: none"> Falta de apoio jurídico exclusivo do setor; Faltes de comunicação com demais setores de licitações do IFF;
Gestão de Pessoas	<ul style="list-style-type: none"> Faltes de pessoal no setor de licitações;
Gestão do Setor	<ul style="list-style-type: none"> Falta de capacitação dos servidores;

-
- Falta de normatização interna dos processos licitatórios;
 - Ausência de indicadores de desempenho;
 - Falta de atuação de equipe de apoio;
 - Inexistência de sistema interno de gerenciamento das contratações.
-

Fonte: Os autores.

Em contrapartida, a tabela 2 apresenta as fraquezas que o setor possui e suas causas raízes. A Gestão Institucional foi identificada como a causa de dois fatores negativos do setor: a falta de apoio jurídico exclusivo e a falta de comunicação entre os setores de licitações da Instituição. Pode ser percebido que para alguns fatores a Gestão Institucional se apresenta como causa para pontos fortes do setor e em outros possui responsabilidade sobre pontos de fraqueza e/ou ameaça. Isso indica que algumas ações institucionais ainda podem ser desenvolvidas e evoluídas para buscar atendimento a necessidades do Setor de Licitações.

A Gestão de Pessoas foi identificada como sendo a causa para a falta de pessoal no setor. Atualmente, o setor de licitações da Reitoria atua com 4 funcionários, sendo 1 destes a Coordenadora. Devido à escassez de funcionários na equipe e à alta demanda do setor, os processos licitatórios não são conduzidos de forma tão eficiente quanto seria possível caso a equipe tivesse um maior número de pessoas. Foi verificado que a eficiência alcançada atualmente, principalmente vista no cumprimento dos prazos, está diretamente ligada ao comprometimento profissional e Gestão do Setor, mesmo com as dificuldades apresentadas pela falta de quantitativo pessoal.

Por fim, a Gestão do Setor também é responsável por fatores negativos, como a falta de capacitação dos funcionários, ausência de normatização interna dos processos, ausência de indicadores de desempenho, falta de atuação de uma equipe de apoio nas licitações e falta de um sistema interno de gerenciamento das contratações. Mesmo que alguns fatores dependam de outros setores para uma implantação, foi consolidado o entendimento de que a busca de soluções para essas necessidades deve partir da Gestão do Setor para então envolver outras equipes que forem necessárias. Todos os fatores descritos prejudicam o alcance de excelência e eficiência declarados na visão estratégica do setor.

4.4. Análise dos Fatores Externos

A observação do ambiente externo permite que a organização identifique os fatores de natureza incontrolável que afetam o seu negócio. Nesse sentido, foi realizada uma análise das oportunidades e ameaças que impactam o setor de licitações.

4.4.1. Oportunidades

Sobre as oportunidades do setor, destacam-se os projetos governamentais do Poder Executivo Federal conforme apresentado na figura 5. O Ministério da Economia tem investido em projetos de gestão que favorecem de forma direta e indireta os processos licitatórios de todos os órgãos da esfera federal, como por exemplo o TransformaGov e o Planejamento Anual de Contratações (PAC).

O Programa de Gestão Estratégica e Transformação do Estado - TransformaGov, instituído em maio de 2020, objetiva avaliar e modernizar a gestão estratégica da administração pública federal (BRASIL, 2020b). Com isso, o Ministério da Economia espera otimizar a implementação de suas políticas públicas e conferir mais eficiência ao gasto público. Já o Plano Anual de Contratações (PAC) é um documento instituído pelo Ministério da Economia (2019) que consolida todas as compras e contratações que a organização pretende realizar no ano seguinte, sejam bens, serviços, obras e soluções de tecnologia da informação. Com a elaboração anual do PAC, é possível gerar um histórico das demandas da Instituição, e com essas informações, criar um planejamento de compras sistêmico, gerando economicidade para o IFFluminense.

Além disso, o Ministério da Economia também vem aprimorando sistemas de compras já existentes, como é o caso do Painel de Compras e o Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais (SIASG). Essas plataformas digitais são utilizadas diariamente pelo setor de licitações, e desse modo, as melhorias acrescentadas nesses sistemas favorecem a eficiência na condução dos processos licitatórios. Outro grande avanço realizado pelo Governo Federal foi a implantação do Processo Eletrônico Nacional (PEN), com a finalidade de construir uma infraestrutura pública de processos e documentos administrativos eletrônicos, objetivando a melhoria no desempenho dos processos do setor público, com celeridade, produtividade, transparência e redução de custos.

4.4.2. Ameaças

As ameaças que interferem negativamente o funcionamento do setor encontram-se apresentadas na figura 5. Observa-se que o governo surge como causa de fatores negativos, como inesperadas mudanças nas normas de licitações e aumento da burocracia das contratações, que impactam a dinâmica do setor. Por ser uma organização pública, o setor de licitações deve atuar integralmente de acordo com as normas legais vigentes. Ao tomar conhecimento da alteração de alguma norma pertinente, a equipe promove discussões para incorporar as novas práticas no setor. Porém, devido à alta demanda de processos licitatórios e falta de pessoal no setor, não se consegue implantar as modificações impostas pelo governo dentro do prazo estabelecido.

Um outro fator negativo é a falta de normatização institucional dos processos licitatórios. Por não existir um ato normativo do IFFluminense dispondo sobre o procedimento de compras, cada setor de licitações atua de forma isolada, utilizando documentos institucionais sem padronização, instruindo os processos de forma distinta e tomando decisões sem o consenso da Pro Reitoria de Administração, setor hierarquicamente superior às coordenações de licitações.

4.5. Concepção Do Planejamento Estratégico

Em se tratando de fraquezas e ameaças do setor de licitações, foi realizada uma análise de prioridades desses fatores para classificar e identificar aqueles que precisam de atenção prioritária. A figura 6 apresenta o resultado da análise de prioridade, de acordo com critérios de Gravidade (G), Urgência (U) e Tendência (T) - GUT. A matriz GUT consiste em uma técnica que utiliza o tripé composto por gravidade, urgência e tendência para priorização de problemas ou processo (SALGADO et al., 2013). Após a priorização realizada, os fatores foram reorganizados em prioridade crítica, alta, média e baixa de acordo com sua pontuação.

Figura 6: Matriz de Priorização GUT

FATOR NEGATIVO	G	U	T	GxUxT	Prioridade
<input type="checkbox"/> FRAQUEZAS / <input type="checkbox"/> AMEAÇAS					
Falta de pessoal no setor de licitações	4	3	3	36	Crítica
Inexistência de sistema interno de gerenciamento das contratações	3	4	3	36	Crítica
Falta de comunicação com demais setores de licitações do iff	4	3	3	36	Crítica
Falta de capacitação dos servidores	4	2	3	24	Alta
Falta de normatização interna dos processos licitatórios	4	3	2	24	Alta
Falta de normatização institucional para processos licitatórios	4	3	2	24	Alta
Ausência de indicadores de desempenho	3	3	2	18	Média
Inesperadas mudanças nas normas legais de licitações	3	3	2	18	Média
Falta de apoio jurídico exclusivo do setor	2	2	3	12	Média
Falta de atuação da equipe de apoio	2	2	2	8	Baixa
Tentativa de fraude por parte dos licitantes durante a licitação	3	2	1	6	Baixa
Aumento da burocracia das contratações públicas	2	2	1	4	Baixa

Fonte: Os autores.

O planejamento estratégico foi elaborado com foco nos fatores classificados como prioridade crítica e alta. Para a concepção do BSC, foi estabelecida, primeiramente, a estratégia de diferenciação para os serviços do setor, sendo condizente com a visão definida que vislumbra ser referência entre as Instituições Federais de Ensino, por excelência e inovação nos processos licitatórios. Além disso, foi realizada uma adaptação das funções empresariais definidas por Porter (1990) para destacar as principais funções que seriam alvo do planejamento, correlacionando com os fatores negativos:

Gestão de Recursos Humanos → Gestão de Pessoas: Falta de pessoal no setor de licitações.

Desenvolvimento de Tecnologia → Departamento de TI: Inexistência de sistema interno de gerenciamento das contratações.

Operações → Gestão e Operação do Setor: Falta de comunicação com demais setores de licitações do IFF; Falta de capacitação dos servidores; Falta de normatização interna dos processos licitatórios.

Logística externa → Gestão Institucional: Falta de normatização institucional para processos licitatórios.

Definidas as estratégias e funções empresariais a serem trabalhadas, seguindo a metodologia BSC, foi criada a planilha apresentada na figura 7 separando os fatores críticos de sucesso de acordo com suas perspectivas, estabelecendo objetivos e metas, indicadores e ações. Para as perspectivas, também foi necessária uma adaptação para um setor de instituição pública.

Figura 7: BSC: Fatores Críticos de Sucesso, Objetivos/Metas, Indicadores e Iniciativas

Perspectiva	FATOR CRÍTICO DE SUCESSO	OBJETIVOS/METAS	INDICADOR	AÇÕES DE MELHORIA (INICIATIVA)
Aprendizado e Conhecimento	Criação de sistema interno de gerenciamento das contratações	<ul style="list-style-type: none"> > Modelar um sistema que atenda as necessidades do setor e encaminhar à DGTI. > Entrega do modelo da versão inicial do sistema até Junho de 2021. 	FPI (Fator de Processos Informatizados): funcionalidades e processos já migradas para o sistema digital e o total de processos mapeados para serem informatizados. DP (Desempenho e Produtividade): tempo para execução das atividades por classificação desde que "entram" no setor a partir do sistema.	Ações 6 e 7 deste quadro. 1) Reuniões e criação de grupo para modelagem do sistema.
	Aumentar a capacitação profissional	<ul style="list-style-type: none"> > Capacitar os funcionários anualmente > Aumentar em 25% o volume de capacitações anuais do setor 	TC (Total de Capacitações): Número de capacitações realizadas por ano	2) Plano de capacitação individual. 3) Avaliação de capacitações internas ministradas pelos próprios funcionários do setor baseadas em competências dos membros da equipe.
Clientes - setores do IFF	Aumentar a satisfação dos setores em relação aos processos de licitação	<ul style="list-style-type: none"> > Garantir a satisfação dos setores que demandam para o setor de licitações através de entregas dentro dos prazos. > 85% de satisfação geral para os atendimentos aos processos licitatórios até o final de 2022. 	ISD (Índice de Satisfação de Demandas): razão entre o número de demandas classificadas como atendidas de forma satisfatória e o total de demandas.	4) Criação de uma pesquisa de satisfação ao final do tratamento do processo pelo próprio sistema a ser implementado. Obs.: essa ação depende da implantação do sistema previsto que não é de responsabilidade do setor.
Financeira - Eficiência	Aumentar produtividade e entregas dentro dos prazos Controlar e reduzir custos	<ul style="list-style-type: none"> > Garantir 95% de entregas dentro do prazo até o final de 2021. 	IAP (Índice de Atendimento no Prazo): mede a quantidade de processos resolvidos dentro dos prazos pré-definidos e a quantidade total.	Ações 2, 3, 6, 7, 8 e 9.
Processos internos	Otimizar processos e atividades do setor (devido a falta de pessoal)	<ul style="list-style-type: none"> > Mapear, documentar e otimizar os processos e reorganizar as atribuições de cada funcionário dentro do setor. > pelo menos 60% dos processos mapeados, com planos individuais e de equipe criados até Junho/2021. 	FD (Fator de Documentação): Indica a relação entre os processos já documentados/revisados e o total de processos mapeados do setor.	6) Mapeamento e documentação de todos os processos e atividades do setor; 7) Análise de processos visando melhorias. 8) Plano de Trabalho individual de cada funcionário; 9) Plano de equipes definindo contingência entre os responsáveis, para que não fiquem apenas presos aos planos individuais.
	Melhorar a comunicação com demais setores de licitações do IFF	<ul style="list-style-type: none"> > Estabelecer uma rede de comunicação entre todos os setores de licitacoes do IFFluminense > 100% dos processos unificados até o final de 2021. 	FP (fator de padronização): indica a % das unidades que já unificaram seus processos ao padrão estabelecido. FPI (fator de padronização interno): fator medido em cada unidade que verificará a porcentagem de seus processos já migrados para o padrão. Servirá como base para cálculo do FP.	10) Banco de dados das informações compartilhadas entre os setores 11) Criar plano de unificação de processos entre as unidades.
	Realizar normatização interna dos processos licitatorios	<ul style="list-style-type: none"> > Normatizar os procedimentos internos. > 50% dos processos normatizados até final de 2021 	FN (Fator de Normatização): Total de processos licitatórios normatizados em relação ao total geral	12) Relatórios elaborados pela comissão interna de normatizacao
	Buscar normatização institucional para processos licitatorios	<ul style="list-style-type: none"> > Normatizar os procedimentos institucionais para processo licitatório. > 30% dos processos normatizados e documentados até o final de 2021. 	FNI (Fator de Normatização Institucional): Total de processos licitatórios normatizados em relação ao total geral	13) Relatórios elaborados pela comissão institucional de normatizacao

Fonte: Os autores.

A planilha apresentada na figura 7 servirá como base para a criação de planos de ação operacionais separados por áreas e processos do setor. A conclusão do planejamento estratégico foi a criação de um mapa estratégico para o setor, apresentado na figura 8.

Figura 8: Mapa Estratégico



Fonte: Os autores.

O mapa estratégico foi elaborado de acordo com toda a etapa de análise e desenvolvimento do planejamento, tendo como principal referência o BSC e os dados apresentados na figura 7.

5. Conclusão

Este trabalho buscou realizar uma análise estratégica de um setor de licitações do IFFluminense a fim de identificar fatores ambientais internos e externos que influenciam na atuação do setor, e problemas internos que necessitam de atenção prioritária. Além disso, foi elaborado um planejamento a fim de otimizar o trabalho do setor, colaborando com a gestão estratégica do Instituto.

Após o levantamento dos fatores ambientais internos e externos, observou-se que a eficiência que atualmente é alcançada pelo setor está diretamente ligada ao comprometimento dos profissionais, apesar das dificuldades apresentadas pela falta de quantitativo de pessoal, demonstrando ser uma força relevante da organização. Por outro lado, a falta de normatização interna/institucional dos processos, de capacitação dos servidores, de comunicação entre os setores de licitações e a inexistência de um sistema de

gerenciamento de contratações destacam-se como os principais problemas que impedem o alcance da missão e visão estabelecida pela equipe.

Levando em consideração a visão do setor, que almeja ser referência entre as Instituições Federais de Ensino, foi estabelecida a estratégia competitiva genérica de diferenciação, priorizando as funções empresariais Gestão de Pessoas, Departamento de TI, Gestão e Operação do Setor e Gestão Institucional. As funções empresariais necessitaram de uma adaptação pelo fato do objeto de estudo deste trabalho pertencer a um órgão público.

Para facilitar o alcance da visão do setor, foram estabelecidos objetivos e metas estratégicas que minimizassem os fatores de prioridade crítica e alta, estabelecidos no mapeamento de priorização. A partir do estabelecimento dos objetivos estratégicos, foram propostas 13 ações de melhorias e 10 indicadores de desempenho capazes de monitorar a evolução dos resultados obtidos com a implantação das ações no setor.

Para trabalhos futuros propõem-se a aplicação do modelo de análise e planejamento estratégico em outros setores e instituições e a implantação deste, a fim de realizar o monitoramento da evolução do desempenho do setor ao longo de um determinado período, com base nos indicadores propostos neste estudo.

Referências

- BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 6 jul. 2020
- BRASIL. Institui a Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, cria os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia, e dá outras providências., 2008. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2008/Lei/L11892.htm>. Acesso em: 5 jul. 2020
- BRASIL. Institui o Programa de Gestão Estratégica e Transformação do Estado, no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional., 2020. Disponível em: <<http://www.in.gov.br/web/dou/-/decreto-n-10.382-de-28-de-maio-de-2020-259144093>>. Acesso em: 15 jun. 2020
- BROWN, S.; BESSANT, J. R.; LAMMING, R. Strategic operations management. 2a ed. ed. Oxford: Elsevier Butterworth Heinemann, 2005.
- CHIAVENATO, I.; SAPIRO, A. Planejamento estratégico: fundamentos e aplicações. Rio de Janeiro: Elsevier : Campus, 2010.
- DORNELAS, J. C. DE A. Empreendedorismo: Transformando ideias em negócios. Rio de Janeiro: Elsevier, 2001.
- DRUCKER, P. A Administração na Próxima Sociedade. [s.l.] Nobel, 2003.
- FORD, M. R.; IHRKE, D. M. School Board Member Strategic Planning Prioritization And School District Performance. Leadership and Policy in Schools, 2019.

- HILL, C. W. L. Differentiation Versus Low Cost or Differentiation and Low Cost: A Contingency Framework. *Academy of Management Review*, v. 13, n. 3, p. 401–412, jul. 1988.
- IFFLUMINENSE. Plano de Desenvolvimento Institucional, 2018. Disponível em: <<http://portal1.iff.edu.br/desenvolvimento-institucional/arquivos/pdi-2018-2022-com-resolucao-menor.pdf>>. Acesso em: 7 jul. 2020
- IFFLUMINENSE. Matriculados, 2020. Disponível em: <<http://iffemnumeros.iff.edu.br/>>. Acesso em: 8 jul. 2020
- KAPLAN, R. S.; NORTON, D. P. *A Estratégia em Acao - Balanced Scorecard*. Rio de Janeiro: Campus, 1997.
- KENNO, S. et al. *Studies in Higher Education. Budgeting, strategic planning and institutional diversity in higher education*, 2020.
- LOBATO, D. M. et al. *Estratégia de Empresas*. 1. ed. [s.l.] FGV, 2012.
- MENDONÇA, L. C. et al. *Strategic Planning in the Public Sector: How Can Brazilian Public Universities Transform Their Management, Computerise Processes and Improve Monitoring?* 2017.
- MINISTÉRIO DA ECONOMIA. Dispõe sobre Plano Anual de Contratações de bens, serviços, obras e soluções de tecnologia da informação e comunicações no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional e sobre o Sistema de Planejamento e Gerenciamento de Contratações., 2019. Disponível em: <http://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/59109742/do1e-2019-01-11-instrucao-normativa-n-1-de-10-de-janeiro-de-2019-59109733>
- MURRAY, A. I. A Contingency View of Porter’s “Generic Strategies”. *Academy of Management Review*, v. 13, n. 3, p. 390–400, jul. 1988.
- OLIVEIRA, D. DE P. R. *Planejamento Estratégico, Conceitos metodologia práticas*. 23° ed. São Paulo: Atlas S.A., 2007.
- PEREIRA, L. C. B. *Revista do Serviço Público. Da administração pública burocrática à gerencial*, 1996.
- POISTER, T. H. The Future of Strategic Planning in the Public Sector: Linking Strategic Management and Performance. *Public Administration Review*, v. 70, n. s1, p. s246–s254, 2010.
- PORTER, M. E. *Vantagem competitiva: criando e sustentando um desempenho superior*. Rio de Janeiro (RJ): Ed. Campus, 1990.
- REZENDE, D. A. *Planejamento estratégico para organizações públicas e privadas: guia prático para a elaboração do projeto de plano de negócios*. Rio de Janeiro: Brasport, 2008.
- ROYER, R. As estratégias competitivas genéricas de Porter e o novo paradigma da customização em massa. In: XXX ENEGEP-ENCONTRO NACIONAL DE ENGENHARIA DE PRODUÇÃO. São Carlos, SP: 2010
- SALGADO, C. C. R. et al. CONTRIBUIÇÕES À MELHORIA DE PROCESSOS ORGANIZACIONAIS: UMA AVALIAÇÃO EMPÍRICA SOB A PERSPECTIVA DE MAPEAMENTO DE PROCESSOS EM UMA UNIDADE DA UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA | Salgado | HOLOS. v. 1, p. 151–168, mar. 2013.
- SENADO. INSTITUTO FEDERAL FLUMINENSE, 2020. Disponível em: <http://www9.senado.leg.br/QvAJAXZfc/opendoc.htm?document=senado%2FSigaBrasilPainelCidadao.qvw&host=QVS%40www9&anonymous=true&select=lbTemas,*000308>. Acesso em: 8 jul. 2020
- WRIGHT, P.; KROLL, M. J.; PARNELL, J. *Administração estratégica: conceitos*. São Paulo: Atlas, 2007.

Recebido em: 12/03/2021

Aceito em: 10/06/2021

Endereço para correspondência:

Nome: Ana Carolina P. M. Manhães

Email: anamanhaes21@gmail.com



Esta obra está licenciada sob uma [Licença Creative Commons Attribution 4.0](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/)