Ministério da Saúde

FIOCRUZ
Fundação Oswaldo Cruz
Instituto Aggeu Magalhães

FUNDAÇÃO OSWALDO CRUZ
INSTITUTO AGGEU MAGALHÃES
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SAÚDE PÚBLICA — MODALIDADE PROFISSIONAL

Maria Fabiana Coutinho Marçal

Gestão de instalações e os fatores críticos dos contratos de *facilities* em órgãos públicos federais do Brasil

Recife
2024

Maria Fabiana Coutinho Marçal

Gestão de instalações e os fatores críticos dos contratos de *facilities* em órgãos públicos federais do Brasil

Tese de Doutorado em Saúde Pública apresentada ao Programa de Pós-graduação em Saúde Pública - Modalidade Profissional do Instituto Aggeu Magalhães, Fundação Oswaldo Cruz, como requisito parcial para obtenção do grau de Doutora em Saúde Pública.

Orientador: Garibaldi Dantas Gurgel Júnior

Recife

2024

Título do trabalho em inglês: Facilities management and critical factors of facility contracts in federal public agencies in Brazil.

M313g Marçal, Maria Fabiana Coutinho.
Gestão de instalações e os fatores críticos dos contratos de *facilities* em órgãos públicos federais do Brasil / Maria Fabiana Coutinho Marçal. -- 2024.
263 p. : il.color.

Orientador: Garibaldi Dantas Gurgel Júnior.
Tese (Doutorado Profissional em Programa de Pós-graduação em Saúde Pública) - Fundação Oswaldo Cruz, Instituto Aggeu Magalhães, Recife, 2024.
Bibliografia: f. 190-202.

1. Utilização de Instalações e Serviços. 2. Contratos. 3. Serviços Contratados. 4. Setor Público. I. Título.

CDU 614

Elaborada pelo Sistema de Geração Automática de Ficha Catalográfica da Rede de Bibliotecas da Fiocruz com os dados fornecidos pelo(a) autor(a).
Bibliotecário responsável pela elaboração da ficha catalográfica: Adagilson Batista Bispo da Silva - CRB-1239
Biblioteca Luciana Borges Abrantes dos Santos

FIOCRUZ

Maria Fabiana Coutinho Marçal

Gestão de instalações e os fatores críticos dos contratos de facilities em órgãos público federais do Brasil

Tese de Doutorado Profissional apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Saúde Pública – Modalidade Profissional, do Instituto Aggeu Magalhães, Fundação Oswaldo Cruz, como requisito parcial para a obtenção do título de Doutora em Saúde Pública. Área de concentração: Gestão em Saúde Pública.

Aprovada em: 28 de novembro de 2024.

Banca Examinadora

Dra. Vera Lúcia Peixoto Santos Mendes
Universidade Federal da Bahia

Dr. Ciro Campos Christo Fernandes
Escola Nacional de Administração Pública

Dr. Felipe Travassos Sarinho de Almeida
Universidade de Pernambuco

Dra. Kátia Rejane de Medeiros
Instituto Aggeu Magalhães/Fundação Oswaldo Cruz

Dr. Garibaldi Dantas Gurgel Júnior
Instituto Aggeu Magalhães/Fundação Oswaldo Cruz

Documento assinado eletronicamente por **CIRO CAMPOS CHRISTO FERNANDES**, **Usuário Externo**, em 06/12/2024, às 09:57, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015.

Documento assinado eletronicamente por **VERA LÚCIA PEIXOTO SANTOS MENDES**, **Usuário Externo**, em 12/12/2024, às 15:19, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015.

Documento assinado eletronicamente por **Katia Rejane de Medeiros**, **Analista de Gestão em Saúde**, em 27/12/2024, às 08:26, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015.

Documento assinado eletronicamente por **Felipe Travassos Sarinho de Almeida**, **Usuário Externo**, em 27/12/2024, às 16:46, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015.

Documento assinado eletronicamente por **Garibaldi Dantas Gurgel Junior**, **Médico**, em 30/12/2024, às 07:02, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015.

A autenticidade deste documento pode ser conferida no site http://sei.fiocruz.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **4529253** e o código CRC **CDEB7ED0**.

Gestor: PR/VPEIC

Versão: 00 - Jul/2023

Aos meus amores que fazem toda a
diferença em minha vida: meus pais, esposo, filhos e irmãos.

AGRADECIMENTOS

A Deus pelo dom da vida e por todas as bênçãos concedidas. É nEle e em Nossa Senhora que encontro amparo nas horas mais difíceis e com quem compartilho a alegria nos momentos de felicidade.

Aos meus pais, Edna e Ramiro, que sempre incentivaram o estudo e deram toda a base e condições que permitiram a minha caminhada acadêmica e profissional. Muito obrigada, sou eternamente grata.

Ao meu esposo, Nivaldo, pela compreensão dos momentos dedicados aos estudos em detrimento de algumas atividades e momentos juntos e pela torcida para a conclusão.

À minha filha, Maiara, pela escuta constante e atenta sobre o tema da tese e minhas inquietações, bem como por sua ajuda em tornar as figuras do trabalho mais atraentes.

Ao meu filho, Vinícius, pelo seu incentivo, apoio e cuidado em todos os momentos.

Ao meu orientador, professor Garibaldi Dantas Gurgel Júnior, por me instigar a pensar e estruturar o raciocínio, pelas colocações certeiras, pelo apoio e confiança em mim depositada que possibilitaram a conclusão dessa tese.

À minha irmã, Christianni Marçal, que esteve presente em todas as fases dessa tese com discussões, sugestões e escuta. Suas valiosas contribuições e experiência como pesquisadora e nossa amizade me impulsionaram e tornaram a caminhada mais tranquila.

À minha amiga, Andréa Antunes, que passou pelo desafio de uma tese recente e que não mediu esforços e atenção em prontamente me ajudar no que fosse preciso. Esteve sempre presente para trocar ideias, apoiar e revisar textos. Um incentivo perene que tornou o desafio da tese mais compreendido.

Aos professores do curso que ministraram com muita competência as disciplinas, mesmo tendo que se adaptar ao ambiente remoto em função da pandemia, e posteriormente, as oficinas de acompanhamento presencialmente. A disposição e dedicação de todos vocês fizeram a diferença.

Aos entrevistados e respondentes dos questionários pelo tempo dedicado e colaboração com a pesquisa.

Ao colega, instrutor da Enap e especialista no assunto, Franklin Brasil, pelas trocas de ideias, sugestões e torcida por esse estudo.

Ao colega, instrutor da Enap, Nilo Cruz Neto, pela participação na banca de qualificação desta pesquisa e suas valiosas contribuições.

À professora Kátia Medeiros pela tutoria e contribuições à tese e às professoras Sydia Oliveira e Idê Gurgel pelo auxílio nos momentos das oficinas de acompanhamento da tese.

Aos funcionários da secretaria acadêmica, em especial, Semente, que estava mais diretamente envolvido com a turma, pela presteza, profissionalismo e todo apoio aos estudantes.

Aos colegas de turma que proporcionaram trocas enriquecedoras, palavras de incentivo e uma rede de contatos no trabalho. Foi muito bom fazer parte dessa turma.

Aos meus chefes, Patrícia Martins e Márcio Lima, que tornaram minha dupla jornada (profissional e estudante) viável e possível por conta da parceria e da compreensão. Poder me dedicar a um assunto diretamente relacionado ao meu trabalho e ao setor facilitaram a jornada.

Aos meus colegas de trabalho do Seinfra do IAM pela compreensão e pelo ambiente de trabalho cordial e acolhedor que facilitaram essa caminhada.

Aos amigos e familiares pela compreensão dos momentos ausentes em função dos compromissos com o estudo.

Aos idealizadores desse curso no IAM/Fiocruz e à Escola Corporativa pelo investimento na capacitação profissional e acadêmica de servidores da instituição.

O presente trabalho foi realizado com o apoio da Escola Corporativa/Cogepe (Fiocruz) no âmbito do Programa de Desenvolvimento Gerencial (PDG).

“Facility management não é o mesmo que serviços de *facilities*.”

Lok K e*t al.*[1]

(tradução nossa)

RESUMO

MARÇAL, Maria Fabiana Coutinho. Gestão de instalações e os fatores críticos dos contratos de *facilities* em órgãos públicos federais do Brasil. 2024. Tese (Doutorado profissional em Saúde Pública) - Instituto Aggeu Magalhães, Fundação Oswaldo Cruz, Recife, 2024.

No setor público, é comum a área de *Facility Management* (gestão das instalações) ser suprida por vários contratos, demandando o envolvimento de servidores em atividades administrativas e muitas vezes redundantes para que todos os contratos funcionem corretamente. Entretanto, um novo tipo de arranjo surge amparado pela Lei 14.011/2020, o "Contrato de gestão para ocupação de imóveis públicos", nesse estudo considerado contrato de *facilities*, acarretando a necessidade de estudos sobre essa prática no setor público. A pesquisa teve como objetivo analisar a gestão de instalações e o contrato de *facilities* em órgãos públicos federais do Brasil, com base em seus fatores críticos. Utilizou-se a abordagem metodológica da pesquisa mista do tipo "projeto sequencial exploratório" com a realização de entrevistas e aplicação de questionários com escala tipo-*Likert*. Como resultados, foram identificados nove contratos de *facilities* em órgãos públicos federais do Brasil e trinta e três fatores críticos. Os cinco fatores críticos mais importantes na perspectiva geral dos participantes da pesquisa foram: "parâmetros de desempenho", "dados da edificação", "habilidade do órgão", "clareza de papéis" e "fiscalização focada em resultados". E os menos importantes foram: "impacto do vínculo afetivo", "resistência do mercado", "restrições legislativas", "mudança de gestão" e "risco financeiro". Os fatores críticos associados às dimensões estrutura e tecnologia receberam maior importância, possivelmente por serem variáveis que os atores tenham maior interferência sobre elas. Enquanto os fatores críticos relacionados aos ambientes externo e interno foram considerados menos importantes, o que diverge, em certa medida, da Teoria da Contingência, que considera o ambiente um fator impactante nas organizações, exigindo delas ajustes internos para se adaptarem às contingências do ambiente e, assim, manterem o desempenho. Esse aspecto pode estar associado às questões culturais do setor público quanto à dificuldade de proceder com os ajustes necessários impostos pelo ambiente, revelando a resistência em se adotar práticas presentes no setor privado, mas ainda pouco expressivas no setor público.

Palavras-chave: utilização de instalações e serviços; contrato; setor público; serviços contratados.

ABSTRACT

MARÇAL, Maria Fabiana Coutinho. Facilities management and critical factors of facility contracts in federal public agencies in Brazil. 2024. Thesis (Professional doctorate in Public Health) - Instituto Aggeu Magalhães, Fundação Oswaldo Cruz, Recife, 2024.

In the public sector, it is common Facility management area to be covered by several contracts, requiring the involvement of civil servants in administrative and often redundant activities for all contracts to function properly. However, a new type of arrangement has emerged, supported by Law 14.011/2020, the “Management contract for the occupation of public properties”, considered in this study as a facilities contract, leading to the need for studies on this practice in the public sector. This research aims to analyze the facility management and the facility contract in federal public agencies in Brazil, based on their critical factors. The mixed research methodological approach of the “exploratory sequential project” type was used, with interviews and the application of questionnaires using a Likert scale. As a result, nine facility contracts in federal public agencies in Brazil and 33 critical factors were identified. The five most important critical factors from the survey participants were: “performance parameters”, “building data”, “agency ability”, “clarity of roles” and “results-focused oversight”. The least important were: “impact of the emotional bond”, “market resistance”, “legislative restrictions”, “change in management” and “financial risk”. The critical factors associated with structure and technology dimensions received greater importance, possibly because they are variables that the actors have a greater influence on. Meanwhile, the critical factors related to the external and internal environments were considered less important, which diverges to some extent from Contingency Theory. This theory views the environment as an influential factor in organizations, requiring them to make internal adjustments to adapt to environmental contingencies and thus maintain performance. This aspect may be associated with cultural issues in the public sector regarding the difficulty in making the necessary adjustments imposed by the environment, revealing resistance to adopting practices present in the private sector but is still not significant in the public sector.

Keywords: facilities and services utilization; contract; public sector; contract services.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Síntese do referencial teórico-conceitual do estudo..... 24
Figura 2 – Categorias de relacionamento de terceirização em FM - modelo CORE..... 34
Figura 3 – Projeto de pesquisa do tipo projeto sequencial exploratório..... 52
Figura 4 – Identificação das licitações para contratos de *facilities* em órgãos públicos..... 56
Figura 5 – Plano de amostra da pesquisa, coleta de dados e fontes..... 59
Figura 6 – Procedimentos para validação do questionário..... 62
Figura 7 – Amostra da pesquisa quantitativa (aplicação de questionários) por grupo 64
Figura 8 – Aspectos apontados pelos entrevistados na caracterização do contrato de *facilites*..... 101
Figura 9 – Fatores críticos do contrato de *facilities* agrupados por fator contingencial..... 114
Figura 10 – Consolidação da ordenação de importância dos fatores críticos do contrato de f*acilities*..... 174
Figura 11 – Orientações estratégicas baseadas nos fatores críticos do contrato de *facilities*..... 184

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Quatro tipos de categorias de terceirização em dimensões de relações..... 32

Quadro 2 – Autores seminais da Teoria da Contingência e suas contribuições..... 41

Quadro 3 – Proposições e percepções de Chenhall para Sistemas de Controle..... 44

Quadro 4 – Amostra para a análise documental ordenada por data da licitação..... 58

Quadro 5 – Procedimentos para coleta e análise de dados conforme os objetivos específicos..... 65

Quadro 6 – Plano de análise da pesquisa..... 67

Quadro 7 – Descrição dos fatores contingenciais adotados no plano de análise da pesquisa..... 68

Quadro 8 – Modelagens de contratos de *facilities* da análise documental..... 77

Quadro 9 – Definição do plano de trabalho nos contratos de *facilities* da análise documental..... 78

Quadro 10 – Descrição dos objetos das licitações para contratos de *facilities* da análise documental..... 79

Quadro 11 – Diferença entre os contratos convencionais e os contratos de *facilities,* inferência a partir dos dados analisados das entrevistas..... 85

Quadro 12 – Pacote de serviços nos contrato de *facilities* da análise documental..... 87

Quadro 13 – Classificação dos serviços adotados nos processos de contrato de *facilities* da análise documental..... 90

Quadro 14 – Referências para inferência sobre o tamanho da edificação a partir da análise documental..... 92

Quadro 15 – Fatores críticos do contrato de facilities relacionados ao fator contingencial “ambiente externo” 103

Quadro 16 – Fatores críticos do contrato de *facilities* relacionados ao fator contingencial “ambiente interno” 106
Quadro 17 – Fatores críticos do contrato de *facilities* relacionados ao fator contingencial “estrutura” 107
Quadro 18 – Fatores críticos do contrato de *facilities* relacionados ao fator contingencial “tecnologia” 109
Quadro 19 – Fatores críticos do contrato de *facilities* relacionados ao fator contingencial “estratégia” 111
Quadro 20 – Indicadores de Medição de Resultados- IMRs adotados nos processos da análise documental 119
Quadro 21 – Desafios e ameaças dos contratos de *facilities* a partir das falas dos participantes 121
Quadro 22 – Análise do risco concentração dos serviços em um único fornecedor do contrato de *facilities* 124
Quadro 23 – Vantagens dos contratos de *facilities* segundo os participantes 129
Quadro 24 – Desvantagens dos contratos de facilities segundo os participantes 130

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

APB	Administração Pública Brasileira
AI	Artificial inteligence (inteligência artificial)
ABRAFAC	Associação Brasileira de Facility Management
ANVISA	Agência Nacional de Vigilância
BIM	Building Information Modelling (Modelagem de Informação da Construção)
CORE	Contingency Outsourcing Relationship types (tipos de relações de terceirização de contingência)
DASP	Departamento Administrativo do Serviço Público
DeCS	Descritores em Ciência da Saúde
DNIT	Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes
ETP	Estudo Técnico Preliminar
FM	*Facility Management*
IoT	Internet of things (Internet das coisas)
MARE	Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado
NIBS	National Institute of Building Sciences
NPM	New Public Management (Nova Gestão Pública)
PDRAE	Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado
QUAL	Pesquisa qualitativa
QUANT	Pesquisa quantitativa
SPU	Secretaria do Patrimônio da União
TCLE	Termo de Conhecimento Livre Esclarecido
TCU	Tribunal de Contas da União
TR	Termo de Referência

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO 17

2 OBJETIVOS 22

3 REFERENCIAL TEÓRICO-CONCEITUAL 23

3.1 TRAJETÓRIA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NO BRASIL 25

3.2 *FACILITY MANAGEMENT* (FM) 29

3.2.1 Definição de *Facility Management*: importância e área de atuação 30

3.2.2 Estratégias de *Facility Management* 31

3.2.3 Tipos de serviços de *facility* 36

3.2.4 A padronização em FM 37

3.2.5 Perspectivas futuras de FM 38

3.3 TEORIA DA CONTINGÊNCIA 41

3.4 FATORES CRÍTICOS 49

4 MÉTODO 51

4.1 TIPO DE PESQUISA 51

4.2 DESENHO DO ESTUDO 52

4.3 POSICIONAMENTO EPISTEMOLÓGICO DO ESTUDO 53

4.4 ÁREA DE ESTUDO 54

4.5 PERÍODO DO ESTUDO 54

4.6 POPULAÇÃO E ACERVO DO ESTUDO 55

4.7 PROCEDIMENTOS PARA COLETA DE DADOS 58

4.7.1 Pesquisa documental 59

4.7.2 Entrevistas 59

4.7.3 Questionários 60

4.7.4 Identificação dos fatores críticos do contrato de *facilities* 66

4.8 PROCEDIMENTOS PARA ANÁLISE DE DADOS 66

4.8.1 Dimensões e categorias de análise 66

4.8.2 Procedimentos da análise de conteúdo das entrevistas 69

4.8.3 Procedimentos da análise dos dados do questionário 70

4.9 METODOLOGIA PARA O REFERENCIAL TEÓRICO 72

4.10 REVISÕES 72

4.11 PRODUTOS TÉCNICOS 72
4.12 CONSIDERAÇÕES ÉTICAS 73
5 RESULTADOS E DISCUSSÃO 74
5.1 CARACTERIZAÇÃO DO CONTRATO DE *FACILITIES* EM ÓRGÃOS PÚBLICOS FEDERAIS DO BRASIL 74
5.2 IDENTIFICAÇÃO DOS FATORES CRÍTICOS DO CONTRATO DE *FACILITIES* EM ÓRGÃOS PÚBLICOS FEDERAIS DO BRASIL 101
5.2.1 Síntese dos 33 fatores críticos do contrato de *facilities* 113
5.2.2 Desafios e ameaças do contrato de *facilities* 115
5.2.3 Riscos associados ao contrato de *facilities* 123
5.2.4 Vantagens e desvantagens do contrato de *facilities* 128
5.3 MENSURAÇÃO DA IMPORTÂNCIA DOS FATORES CRÍTICOS DO CONTRATO DE *FACILITIES* EM ÓRGÃOS PÚBLICOS FEDERAIS DO BRASIL 132
5.3.1 Perspectiva geral da importância dos fatores críticos por fator contingencial 137
5.3.1.1 Fator contingencial “ambiente externo” 140
5.3.1.2 Fator contingencial “ambiente interno” 141
5.3.1.3 Fator contingencial “estrutura” 142
5.3.1.4 Fator contingencial “tecnologia” 143
5.3.1.5 Fator contingencial “estratégia” 144
5.3.2 Perspectiva sobre a importância dos fatores críticos por atores 145
5.3.2.1 Agentes públicos 145
5.3.2.2 Prestadores de serviço 147
5.3.2.3 Especialistas em contratações públicas 149
5.3.3 Análise comparativa por grupo de atores pesquisados 151
5.3.3.1 Fator contingencial “ambiente externo” 151
5.3.3.2 Fator contingencial “ambiente interno” 155
5.3.3.3 Fator contingencial “estrutura” 157
5.3.3.4 Fator contingencial “tecnologia” 160
5.3.3.5 Fator contingencial “estratégia” 166
5.3.4 Teste estatístico Mann-Whitney e consolidação das comparações .. 168

5.4 ORIENTAÇÕES ESTRATÉGICAS BASEADAS NO ESTUDO DOS FATORES CRÍTICOS DO CONTRATO DE *FACILITIES* EM ÓRGÃOS PÚBLICOS FEDERAIS DO BRASIL 175
5.4.1 Análise para a adoção ou não do contrato de *facilities* 175
5.4.2 Planejamento do contrato de *facilities* 176
5.4.3 A seleção do prestador de serviço 180
5.4.4 A execução contratual 181
5.4.5 Lidando com o risco da concentração de serviços 182
6 CONCLUSÃO 185

REFERÊNCIAS 190
APÊNDICE A – PLANO DE ANÁLISE DOCUMENTAL 203
APÊNDICE B – ROTEIRO DAS ENTREVISTAS 205
APÊNDICE C – QUESTIONÁRIO 208
APÊNDICE D – TCLE - QUESTIONÁRIOS 220
APÊNDICE E – TCLE - ENTREVISTA 223
APÊNDICE F – IMPORTÂNCIA DOS FATORES *C*RÍTICOS: PERSPECTIVA GERAL DOS RESPONDENTES 227
APÊNDICE G – IMPORTÂNCIA DOS FATORES CRÍTICOS: PERSPECTIVA DOS AGENTES PÚBLICOS ENVOLVIDOS NOS CONTRATOS ANALISADOS 230
APÊNDICE H – IMPORTÂNCIA DOS FATORES CRÍTICOS: PERSPECTIVA DOS PRESTADORES DE SERVIÇOS ENVOLVIDOS NOS CONTRATOS ANALISADOS 233
APÊNDICE I –IMPORTÂNCIA DOS FATORES CRÍTICOS: PERSPECTIVA DOS ESPECIALISTAS EM CONTRATAÇÕES PÚBLICAS 236
APÊNDICE J – RESULTADO TESTE 1 DE MANN-WHITNEY: COMPARAÇÃO AGENTES PÚBLICOS E PRESTADORES DE SERVIÇO 239
APÊNDICE K – RESULTADO TESTE 2 DE MANN-WHITNEY: COMPARAÇÃO DOS ESPECIALISTAS EM CONTRATAÇÕES PÚBLICAS E NÃO ESPECIALISTAS. 252

1 INTRODUÇÃO

No período compreendido entre janeiro de 2015 e outubro de 2020 existiam no Brasil cerca de dez mil contratos de terceirização relacionados à manutenção, conservação e operação das infraestruturas de órgãos da administração pública federal, autárquica e fundacional, totalizando aproximadamente R$ 21 bilhões, incluídas as prorrogações contratuais.[2] Cada contrato exige uma série de procedimentos até que seja firmado, além do seu acompanhamento e fiscalização, mobilizando grande esforço e custo para a administração pública.[2] Sem que haja sobreposição de um contrato sobre outro, cabe ao órgão a gestão e a coordenação do seu conjunto de contratos. Entretanto, uma modelagem de contratação que agrega vários serviços em um contrato, vem se desenvolvendo na esfera internacional e já pode ser visto também no setor público brasileiro: é o contrato de *facilities.*[3]

Primeiramente, a palavra *facility,* com origem do latim *facilita,* significa fácil, facilidade, que no plural assume a forma *facilities*. No idioma inglês, adquiriu vários significados podendo ser utilizada em diferentes contextos: 1) edifícios, partes de edifícios; serviços providos para um fim particular; 2) serviço adicional fornecido por uma organização ou como uma função extra em um equipamento; 3) facilidade para fazer algo, destreza.[4] Por conseguinte, a ideia de um contrato de *facilities* seria facilitar, proporcionando os serviços necessários que apoiam a atividade principal de uma organização. Experiências anteriores no Brasil indicam que esse tipo de contrato oferece ganho de eficiência, redução de custos e maior produtividade para a organização.[3] Tem como um dos objetivos gerir o patrimônio de forma eficiente com redução de custos administrativos e operacionais.[5]

Ademais, o contrato de *facilities* é uma modelagem de contrato, uma solução que contempla um conjunto de atividades de apoio operacional tais como manutenção predial e geral, serviços de vigilância, limpeza, recepção, secretaria, dentre outros, agregados de tal forma que o órgão transfere a responsabilidade da gestão para um terceiro do conjunto de atividades estabelecidas em um contrato. Assim, obtém-se a sinergia entre equipes que desempenham esses serviços, eliminando as redundâncias de postos de trabalhos, gerando ganho de escala, além de se obter eficiência de gestão com a economia de horas de profissionais que se dedicariam à fiscalização e aprovação dos serviços.[6]

O regramento brasileiro de licitações e contratos, a Lei 14.133/2021,[7] dita o parcelamento do objeto como regra numa contratação pública. A princípio, poderia gerar um confronto se considerar um contrato de *facilities*, quando agrega vários serviços em apenas uma única contratação. Entretanto, esse tipo de contrato recebeu o embasamento legal expresso pela Lei 14.011/2020[8] no seu artigo 7º, trazendo maior segurança jurídica para sua realização.[3] Esta lei teve como objetivo o aprimoramento dos procedimentos de gestão e alienação dos imóveis da União e deu outras providências. Foi decorrente da Medida Provisória 915 de 2019,[9] motivada diante da existência de um número elevado de imóveis públicos sem as devidas manutenções em estágio de degradação elevado, muitos dos quais abandonados.

Anteriormente a essa lei, algumas experiências de contratação integrada de serviços (contrato de *facilities*) já tinham sido implementadas na esfera pública, embasadas por Acórdãos do Tribunal de Contas da União ou a partir das evidências de economia de escala, segundo a Súmula 247 do Tribunal de Contas da União - TCU. O Acórdão 1.214/2013[10] permitia em um mesmo contrato a reunião de diversos serviços, mas estes ainda não estavam integrados à gestão do imóvel. Os Acórdãos 929/2017[11] – Plenário - e 10.264/2018[12] – 2ª Câmera - admitiram expressamente a contratação nos moldes do contrato de *facilities.*[13]

Contudo, foi a Lei 14.011/2020[14] que trouxe a figura do “Contrato de gestão para ocupação de imóveis públicos” que é um contrato administrativo nos termos do art. 54 e seguintes, da Lei n.º 8.666/1993.[15] Esse enquadramento, no entanto, é distinto do “contrato de gestão” previsto na Lei das Agências Executivas (art. 51, II da Lei 9.649/1998[16]) e na Lei das Organizações Sociais (Lei n.º 9.637/1998[17]).[13] Assim, diante da possibilidade expressa, a partir da Lei 14.011/2020[14], de se atrelar o “Contrato de gestão para ocupação de imóveis públicos” aos imóveis, acredita-se que haverá um “*boom*” de contratos decorrentes dessa lei, estimulando a adoção do contrato de *facilities* no setor público brasileiro. Há, portanto, perspectivas de uma maior adoção no número de contratos de *facilities* em órgãos públicos federais do Brasil, considerando ser ainda bem pequeno, apenas nove, como identificados na pesquisa documental realizada, comparados aos dez mil contratos[2] mencionados no início dessa introdução.

Consoante a Lei 14.011/2020,[14] o contrato de gestão para ocupação de imóveis públicos “consiste na prestação, em um único contrato, de serviços de gerenciamento

e manutenção de imóvel, incluído o fornecimento dos equipamentos, materiais e outros serviços necessários ao uso do imóvel pela administração pública, por escopo ou continuados", podendo incluir a realização de obras para adequação do imóvel, inclusive a elaboração dos projetos básicos e executivo. E quando contemplar investimentos iniciais relacionados a obras e fornecimento de bens, pode ter prazo de duração de até 20 (vinte) anos.

Dessa forma, a partir da compreensão da referida Lei,[14] o "contrato de gestão para ocupação de imóveis públicos" pode ser adotado em diversos arranjos e objetivos. Esta situação pode ser aplicada para a manutenção dos imóveis do acervo entregue à Secretaria do Patrimônio da União – SPU, para soluções de rentabilização, como modelo de melhoria de gestão da infraestrutura física dos órgãos, gerida pelos próprios órgãos, dentre outras possibilidades.

O foco do presente estudo considera o "contrato de gestão para ocupação de imóveis públicos" aplicado na gestão da infraestrutura física de órgãos públicos federais do Brasil.

A partir da exploração inicial do tema, foi identificado um conceito mais amplo no qual o contrato de *facilites* está inserido, qual seja, *Facility Management* (FM). *Facility Management* pode ser um método,[18] técnica de gestão,[18] disciplina,[19] uma metodologia, ferramenta de gestão[18] ou função organizacional[20] que objetiva ter uma visão estratégica da forma como gerir o ativo imobiliário de uma instituição, encarando todo o ciclo de vida do imóvel e adequando-o à sua missão estratégica. Segundo Mannino e*t al.*,[21] em se tratando de instalações, os custos relacionados ao *Facility Management* chegam a 85% de todo o seu ciclo de vida. O *Facility Management* é uma gestão especializada da infraestrutura de uma organização, que pode ser conduzida internamente ou por terceiros,[22,23] para permitir a concentração dos especialistas do órgão/empresa nos aspectos centrais e estratégicos da instituição.[24]

A pesquisa contribuiu para a análise crítica desse tipo de contratação de serviço, proporcionando maiores elementos e subsídios para a tomada de decisão de órgãos e agentes de contratações envolvidos nas etapas de planejamento, seleção de fornecedor e execução contratual em órgãos públicos federais do Brasil, uma vez que o contrato de *facilities* tende a se tornar mais frequente.

Considerando o interesse público e por conseguinte os aspectos de relevância para a sociedade, vale ressaltar que, uma vez se referindo a instituições públicas, é importante destacar o impacto que essa solução compreende.

Existem debates sobre o tema, realizados em eventos técnicos como *webinares*[25,26], com relato de experiências de contratos de *facilities* existentes no setor público, sociedade de economia mista e empresas públicas no Brasil. Foram identificados dois estudos científicos que utilizaram o referencial de *Facility Management* para analisar uma contratação de manutenção predial em órgão público brasileiro[27] e para analisar a operação e manutenção de universidades tendo uma instituição pública de ensino superior como local de testes.[28] As contratações públicas de serviços são precedidas de Estudo Técnico Preliminar (ETP) que foram realizados para as contratações existentes e contêm informações técnicas que embasaram essas contratações. Entretanto, não foi encontrado estudo científico sobre esse tipo de contrato em órgãos públicos federais do Brasil, apresentando uma lacuna acadêmica sobre o problema exposto sobre o qual o estudo aspira contribuir.

Além disso, o *Facility Management* não se desenvolveu da mesma forma em diferentes organizações e lugares, ou seja, ele foi se adequando à cultura, contexto e ambiente legal dos locais que foram incorporando a prática. Assim, conhecer o ambiente e o contexto do contrato de *facilities* aplicado aos órgãos públicos federais do Brasil é essencial para a proposição de orientações estratégicas. Dessa forma, o estudo permitiu uma análise mais robusta sobre essa nova prática, analisando a solução com a perspectiva de impacto a longo prazo e considerando o ambiente em que essa modelagem se insere no contexto do pós-reforma gerencial no setor público. A pesquisa utilizou como lente teórica a Teoria da Contingência da qual originou as dimensões de análise da pesquisa que são os fatores contingenciais: ambiente (externo e interno), estrutura, tecnologia e estratégia.

Orientações estratégicas são nortes gerais para lidar com os fatores críticos desse tipo de contratação. Os fatores críticos, por sua vez, referem-se a eventos e situações que podem afetar positiva ou negativamente a contratação. Em ambos os casos, pode-se referir tanto à fase de planejamento, seleção de fornecedores ou execução contratual.

Ao se considerar a problemática enfrentada pelos órgãos públicos em ter que gerir uma variedade grande de contratos, gerando redundância de esforços e recursos

administrativos para o seu planejamento, seleção de fornecedores e por fim, a execução contratual;[2] esse estudo tem como elemento norteador a questão: **quais os fatores críticos mais importantes do contrato de *facilities* de órgãos públicos federais do Brasil na visão dos atores envolvidos nos contratos (agentes públicos e prestadores de serviços) e especialistas em contratações públicas?**

A questão de estudo tem como **pressuposto** que o conhecimento dos fatores críticos dos contratos de *facilities* em órgãos públicos federais do Brasil é fundamental para a análise dessa modelagem de contratos e para a obtenção de melhores resultados na operação de *Facility Management* dos órgãos.

Além dessa introdução, esta tese se organiza em um total de seis seções. A segunda com os objetivos da pesquisa e a terceira trazendo os tópicos abordados no referencial teórico-conceitual. Em seguida, na seção quatro, o método da pesquisa e em sequência, a quinta seção com a apresentação e discussão dos resultados para, por fim, a seção seis que surge com a conclusão.

2 OBJETIVOS

O presente estudo tem como **objetivo geral:**

Analisar a gestão de instalações e o contrato de *facilities* em órgãos públicos federais do Brasil a partir de seus fatores críticos.

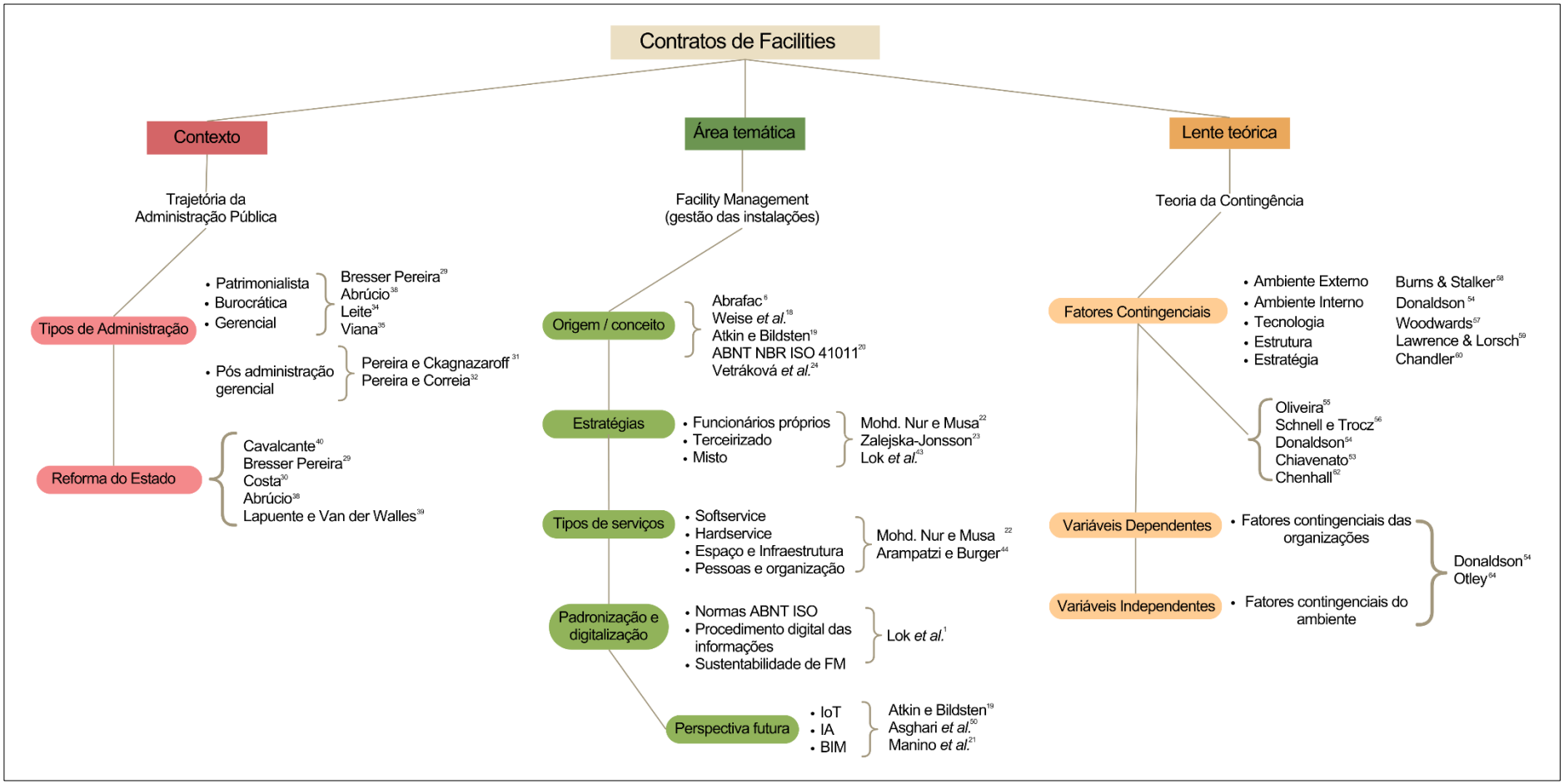
Para o alcance do objetivo geral, são estabelecidos quatro **objetivos específicos**:

a) Caracterizar o contrato de *facilities* em órgãos públicos federais do Brasil;
b) Identificar os fatores críticos do contrato de *facilities* em órgãos públicos federais do Brasil;
c) Mensurar a importância dos fatores críticos do contrato de *facilities* em órgãos públicos federais do Brasil atribuídos pelos diferentes grupos de atores;
d) Propor orientações estratégicas para órgãos públicos federais do Brasil baseadas no estudo dos fatores críticos do contrato de *facilities.*

3 REFERENCIAL TEÓRICO-CONCEITUAL

O referencial teórico-conceitual contemplou a parte da contextualização do tema que foi a trajetória da Administração Pública no Brasil, o tema da tese que é o conceito de *facility management,* e por fim, a lente teórica que foi utilizada para análise dos dados, a Teoria da Contingência (Figura 1).

Figura 1 – Síntese do referencial teórico-conceitual do estudo



Fonte: Elaborado pela autora.

3.1 TRAJETÓRIA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NO BRASIL

A forma de gerir a infraestrutura do órgão tem conexão com a trajetória da Administração Pública Brasileira – APB. Ela perpassou por três tipos de administração: a Administração patrimonialista (tradicional), a burocrática e a gerencial.[29,30] E há estudos que indicam uma evolução para um modelo pós-administração gerencial.[31,32]

Durante os séculos em que o Brasil viveu sob o domínio da coroa real de Portugal no regime monárquica tradicional, estava sob a administração patrimonialista na qual não havia a distinção entre o patrimônio público e o privado.[29] Até a década de 1930, no Brasil, a administração pública se voltava mais para serviços essenciais de Estado, com baixo volume de produção e de execução de políticas públicas.[33]

Depois dos primeiros anos de República, na era Vargas, período autoritário, a fim de romper com o modelo herdado da monarquia, foi realizada a primeira reforma administrativa com a implantação da administração burocrática clássica, concebida pela ótica weberiana, onde havia o rigor pelo formalismo e pelos procedimentos rígidos a serem seguidos na tentativa de romper com as práticas clientelistas e patrimonialistas que representavam obstáculos ao anseio nacional-desenvolvimentista de Vargas.[34] Nesse sentido, foi criado o Departamento Administrativo do Serviço Público-DASP no ano de 1938 que tinha dentre suas funções a de “determinar, do ponto de vista da economia e eficiência, as modificações a serem feitas na organização dos serviços públicos, sua distribuição e agrupamentos, dotações orçamentárias, condições e processos de trabalho, relações de uns com os outros e com o público”[35] e a de “selecionar os candidatos aos cargos públicos federais, excetuados os das Secretarias da Câmara dos Deputados e do Conselho Federal e os do magistério e da magistratura”.[35] Era um órgão da Presidência da República com missão fundamental de assessorar o chefe do Poder Executivo, com características essencialmente técnicas, incumbidas de estudar, investigar e dar orientações gerais dos problemas da administração pública.[35] Nessa reforma, estavam presentes os princípios centralizadores e hierárquicos da burocracia clássica.[29]

A partir de 1946–1964, com o advento do período democrático, o processo reformista foi concentrado na administração indireta e por meio de constituição de

grupos, comissões e assessorias que formulavam planos e programas, demonstrando precedentes de ideias gerenciais.[34]

No ano de 1946, o DASP teve um novo regimento, refletindo a alteração do ambiente político e o período democrático. Incluiu dentre as suas áreas de competência atribuições de orientar a construção, remodelação ou adaptação dos edifícios públicos e respectivos equipamentos bem como examinar os projetos e orçamentos relacionados sugerindo medidas para adequação das instalações às suas finalidades e opinando em plano de obras relativas a edifícios públicos e seu equipamentos.[36]

Vale ressaltar que durante o período de existência do DASP, tanto no período autoritário como no democrático, os serviços de infraestrutura, assim como os relacionados às atividades finalistas dos órgãos, eram executados diretamente por meio dos agentes públicos.

Contudo, houve o retorno ao período autoritário com a ascensão dos militares ao poder. Em 1967, com a promulgação do Decreto-lei n.º 200/67,[37] implementa-se o período desenvolvimentista embasado nos princípios fundamentais da administração federal de planejamento, coordenação, supervisão, delegação de competência e controles. Esse decreto foi uma reação à centralização excessiva da burocracia e objetivava a flexibilização das estruturas burocráticas do governo federal por meio da descentralização para a administração indireta das atividades de produção de bens e serviços como uma reação à centralização excessiva da burocracia que representava um obstáculo ao desenvolvimento econômico do país.[33,29]

De acordo com Bresser-Pereira,[29] o Decreto-lei 200/67 pode ser considerado um primeiro momento da administração gerencial no Brasil, entretanto, também apresentou limitações, como contratação de empregados sem concurso público, a introdução de empregados celetistas dando preferência a contratação via empresas estatais o que facilitou a grande expansão das unidades descentralizadas dando margem a práticas clientelistas.

Em seu artigo 10, § 7º [37] indica que a administração deveria desobrigar-se de tarefas executivas, recorrendo, sempre que possível, à execução indireta mediante contrato, nascendo aí o instituto da Terceirização que tem sido a forma de contratação dos serviços de infraestrutura e de apoio nos órgãos do poder executivo federal do

Brasil. A manutenção das infraestruturas dos órgãos passa a ser realizada não mais por meio de agentes públicos, mas por meio de contratações de empresas privadas.

Na prática o modelo burocrático, conforme concebido por Weber, apresentou disfunções. Nos países como Inglaterra e EUA, por volta dos anos 1980 começou um movimento da Nova Gestão Pública - *New Public Management (*NPM) - que pretendia trazer conceitos do setor privado para o público na busca pela eficiência nos serviços públicos, pois se acreditava que o modelo burocrático não era o mais adequado para a obtenção de uma melhor *performance* (desempenho). Além disso, era necessária uma resposta ao processo de globalização que estava em curso que demandava uma reforma do Estado.[29]

No Brasil, esse momento coincidiu com a crise estrutural que o país enfrentou decorrente dos anos de ditadura militar. Entretanto, somente com a grande crise econômica e o episódio da hiperinflação em 1990 é que a reforma do Estado começa a ser percebida como necessária pelo governo e uma parte da sociedade brasileira. A reforma administrativa ocorreu no primeiro governo de Fernando Henrique Cardoso em 1995, surgindo um movimento em prol do reestabelecimento do modelo estrutural o que se configuraria na reestruturação na gestão pública com o estabelecimento da administração pública gerencial onde seria necessária a mudança de visão dos agentes públicos.[29]

Nesse sentido, foi criado o Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado – (PDRAE) pelo então ministro Bresser-Pereira do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado – (MARE) que procurou conciliar demandas decorrentes de dois grandes marcos, a Constituição Federal de 88 e o Plano Real, elencadas em torno de um novo paradigma de gestão, chamada de Administração Pública Gerencial ou Nova Administração Pública ou *New Public Management* (NPM). O PDRAE tem um caráter singular por ter sido a primeira proposta de ampla reforma administrativa do Brasil em um ambiente democrático. A proposta foi na linha do que foi a do Departamento Administrativo do Serviço Público – DASP e a do Decreto-Lei nº 200.[38]

O plano diretor disseminou instrumentos de gestão por resultados, sendo utilizados em várias esferas. Por outro lado, teve limitações em relação ao alcance de flexibilização organizacional que seria obtida por meio das agências executivas e reguladoras, organizações sociais e pela criação de nova categoria “empregado público” que não foi implementada. Nos últimos anos, foi observado o crescimento da

lógica do controle, o que reduz a autonomia responsável dos gestores e dirigentes públicos.[38]

Fernando Luiz Abrúcio, em prefácio do livro Reformas do Estado no Brasil: trajetórias, inovações e desafios,[38] analisa que a trajetória da administração pública posterior ao PDRAE foi diversa e ramificada, impactando diversos temas caracterizando-se um modelo incremental de reforma do Estado onde as questões foram se desenvolvendo ao longo do tempo. Não foi um projeto capaz de organizar todas as dimensões governamentais de um país continental que passou por várias transformações desde o início de sua redemocratização. O PDRAE teve uma centralidade histórica e continua despertando interesse, fazendo com que estudiosos voltem ao passado para responderem a perguntas atuais e sobre o futuro, pois vários temas atuais estão relacionados com o PDRAE. A compreensão de decisões governamentais e reformas como divisores de água, como foi o PDRAE, é um caminho para entender as consequências para múltiplas questões e ser fonte de consulta para próximas gerações de formuladores de políticas.

Em levantamento sobre os efeitos da NPM realizado por Lapuente e Van de Walle,[39] mostram um quadro repleto de variações quando comparado o debate pró ou contra o gerencialismo prevalente entre acadêmicos e profissionais. E, por outro lado, estudos empíricos trouxeram lições de que é possível a adoção da imparcialidade e equidade em conjunto com valores gerenciais como eficiência e eficácia, se complementando. Entretanto, reforçam a importância das características contextuais para entender o sucesso de práticas do setor privado em organizações públicas, citando o exemplo da Suécia em que o sucesso de sua implementação foi decorrente do legado histórico de uma administração imparcial e não politizada que permitiu a adoção de reformas modernizadoras.

Estudos mostram novos contornos que estão sendo adotados na administração pública e que vêm se incorporando e/ou se sobrepondo às práticas da administração gerencial e adotando diferentes aspectos e nomenclaturas, tais como: Novo Serviço Público (New Public Service),[32] Nova Governança Pública (New Public Governance),[31] Post-NPM,[39] dentre outros.

A busca por alternativas aos problemas em conjunto com a sociedade civil, saindo do olhar intraorganizacional para o interorganizacional num processo

participativo com os cidadãos é o que norteia a Nova Governança Pública, que enfatiza a construção de um modelo mais legítimo e democrático.[31]

No modelo do *New Public Service*, o cidadão é mais do que um cliente, ele é um portador de direitos e deveres na sociedade, buscando o interesse comum. Por isso, deve ser ouvido e considerado no processo político, pois sua participação contribui para melhorar a qualidade das políticas públicas. As prioridades desse modelo são: servir os cidadãos e não clientes, cultivar o interesse público, valorizar a cidadania, pensamento estratégico aliado a uma atuação democrática, *accountability*, uma liderança participativa e a valorização das pessoas, não apenas a produtividade.[32]

Características do chamado Post-NPM foram identificadas por Cavalcante[40] com a identificação das principais tendências em termos de princípios e diretrizes. Contudo, isso não representa que as características do NPM tenham desaparecido, pois temas como gestão do desempenho e foco no resultado continuam na agenda e existem tendências coexistindo com outras. Foram identificados princípios como os de colaboração/parceria; redes; abordagem integrada da gestão pública; *accountability*; participação/engajamento; liderança; coordenação/controle; governo eletrônico e fortalecimento da burocracia pública.

Se alinhando ao modelo gerencial de administração pública e a algumas de suas evoluções, o contrato de *facilities* está um passo à frente na experiência de terceirização, representando uma inovação da gestão e dos modelos de terceirização que passa a incorporar o conceito de *Facility Management,* que será apresentado no tópico seguinte*,* que cuida de todo o ambiente de trabalho integradamente.

3.2 *FACILITY MANAGEMENT* (FM)

O *Facility Management* nasceu nos Estados Unidos por volta dos anos 1960 e tomou força no final dos anos de 1970 e início de 1980. Atravessou os mares, alcançou fortemente a Europa e hoje está presente em vários países do mundo.[18] Chegou ao Brasil por volta dos anos 2000, onde, em 2004, foi criada a ABRAFAC - Associação Brasileira de *Facilities,* cujo objetivo é desenvolver o mercado, as organizações e os profissionais de *Facilities.*[41] A busca pela melhoria de resultados, racionalização e otimização de gastos afetaram positivamente o *Facility Management*

no Brasil.[18] A descoberta por parte de muitas corporações de grande porte que os custos relacionados às instalações prediais era a categoria de custo que estava em segundo lugar, perdendo apenas para custos com pessoal despontou a importância estratégica dos imóveis, precisando ser um recurso do negócio a ser gerido de uma forma muito mais eficaz do que no passado.[41] O *Facility Management* minimiza os custos de operação em função dos efeitos de sinergia.[18]

Segundo Weise *et al*.,[18] o desenvolvimento de *Facility Management* se deu pelo fato de proporcionar diminuição de custos de operação e de manutenção, da busca pela otimização do uso dos espaços para aumentar a rentabilidade do investimento imobiliário e a satisfação dos proprietários e usuários se valendo da melhoria na transparência dos custos imobiliários e a utilização de tecnologia e automação.

Além disso, o *Facility Management* pode contemplar elevada base tecnológica com armazenamento de dados em um banco de dados podendo haver integração com a modelagem de informação da construção, tradução da expressão em inglês *Business Information Modelling* (BIM), internet das coisas, dentre outras tecnologias para se obter um melhor acompanhamento dos ativos imobiliários.[19]

3.2.1 Definição de *Facility Management*: importância e área de atuação

A norma ABNT NBR ISO 41011 incorporada pelo Brasil em 2019 com a tradução da norma internacional define *Facility Management* como “função organizacional que integra pessoas, locais e processos em um ambiente construído com o propósito de melhorar a qualidade de vida das pessoas, ampliar a produtividade do negócio e dos serviços internos”.[42]

Por outro lado, Vetráková *et al*.[24] entendem o *Facility Management* como uma forma de mudança organizacional que dá suporte à estratégia da organização no seu negócio principal trazendo benefícios econômicos e proporcionando que os empregados tenham todas as condições necessárias para se concentrar nas atividades principais a um custo menor possível. Nesse sentido, os autores recomendam que o *Facility Management* esteja contemplado na estratégia da organização, uma vez que ele dá suporte à estratégia.

Já no entendimento de Atkin e Bildsten,[19] é um setor e uma disciplina que se traduz em serviços que são muitas vezes invisíveis ao lidar com a gestão da

infraestrutura e dos ativos mobiliários de um negócio buscando a redução de custos por meio da gestão das instalações, setor que surgiu da fusão da gestão da manutenção predial e dos serviços de apoio ao negócio. Os autores sustentam que *Facility Management* é um suporte chave para o negócio/atividade principal de uma organização, uma vez que ele agrega valor ao negócio, seja de forma direta ou indireta, não constituindo apenas um custo e por isso deve ser evidenciado para justificar a sua existência.

Para muitas organizações, sejam elas grandes ou pequenas, públicas ou privadas, depois da despesa com salários e outros custos diretos do negócio, despesas com *Facility Management* é o componente de maior representatividade nos custos operacionais. Por isso a busca pela redução desses custos que pode ser alcançada de diversas formas como otimização da utilização dos espaços, utilização de tecnologias novas, pela utilização e concepção de edifícios que exijam menos consumo de energia, realização de manutenções centradas na confiabilidade e terceirizando serviços.[19]

No tópico a seguir são tratadas as estratégias de *Facility Management* configurando nas diferentes formas de se gerenciar a infraestrutura de uma organização e como se posicionar em função da estratégia adotada.

3.2.2 Estratégias de *Facility Management*

A gestão das instalações de uma organização pode se dá de diferentes formas a depender da estratégia adotada para sua implementação. Ela pode ser executada integralmente com funcionários da própria organização (*in-house service*), por meio de terceirização (*outsourced service*) e de forma mista (*in-house/outsourced service*).[22]

A terceirização de FM reduz o nível de controle e o envolvimento diário da organização na atividade, uma vez que ela é delegada a um terceiro.[23] Alternativamente, Zalejska-Jonsson[23] apontou que se pode pensar para uma cooperativa habitacional, por terceirizar serviços para tarefas específicas, mantendo o gerenciamento e a tomada de decisão e consequentemente a autoridade e controle.

No entanto, Mohd.Nur e Musa[22] ressaltam que nem todos os serviços podem ser realizados pelo pessoal interno da organização, por terem outras

responsabilidades, sem contar que cada organização e até mesmo dentro do mesmo ramo de atividade, existem necessidades e objetivos diferentes na forma de gerir as instalações/ativos.

De acordo com Lok *et al.,*[43] a maneira de terceirizar pode afetar o tipo de relacionamento que o prestador de serviços terá com a organização, impactando na qualidade da performance desses prestadores. Estudo dos autores tratou da relação entre clientes e prestadores de serviços globais e associou quatro categorias de relacionamentos de terceirização ao tipo de relacionamentos de terceirização entre os provedores globais de serviços e a indústria de FM podendo afetar a qualidade da performance desses prestadores. O estudo aponta que esse entendimento pode ajudar a descobrir a possível solução para as falhas de terceirização, pois os tipos de relações podem afetar as equações operacionais de custo e lucro das organizações globalizadas. Por conseguinte, uma maior compreensão das categorias de relacionamento permite um melhor entendimento para a seleção da estratégia apropriada de terceirização a ser aplicada, conforme quadro 1.

Quadro 1 – Quatro tipos de categorias de terceirização em dimensões de relações em *Facility Management*

(continua)

Categoria de terceirização	**Dimensão de Relação**	**Grau**	**Significado da Terceirização**	**Descrição**
Suporte*	Substituição de propriedade	Baixo / Baixo	Usos de ativo de FM	Transferência do uso de ativos de FM integralmente para prestadores de serviços, por exemplo, operações rotineiras do dia a dia e infraestrutura física. FM duro – o desafio das instalações flexíveis. FM leve - o desafio das relações flexíveis na prestação de serviços.

Quadro 1 – Quatro tipos de categorias de terceirização em dimensões de relações em *Facility Management*

(conclusão)

Categoria de terceirização	**Dimensão de Relação**	**Grau**	**Significado da Terceirização**	**Descrição**
Conhecimento técnico	Substituição do controle	Alto/ Baixo	Gerenciamento dos ativos de FM	Transferência da gestão de vários ativos de FM para provedores de serviços, por exemplo, controle gerencial e tomada de decisões sobre operações, planejamento, desenvolvimento e implementação de instalações e substituição de pessoal tanto interno como de FM.
Compromisso	Impacto estratégico na posição competitiva	Baixo/ Alto	Melhorias nos processos organizacionais	Influência no portfólio de FM terceirizado no mercado (gerenciando vários sites em várias regiões), por exemplo, vantagem competitiva, pontos de valor para alavancar o portfólio de FM e melhoria de processos de negócios.
Objetivos comuns	Impacto estratégico nos planos de longo prazo.	Alto/ Alto	Importância estratégica de longo prazo	Influência no portfólio de FM terceirizado da empresa, por exemplo. Competitividade de longo prazo, parceria próxima, relacionamento interorganizacional estratégico e novas receitas/faturamento.

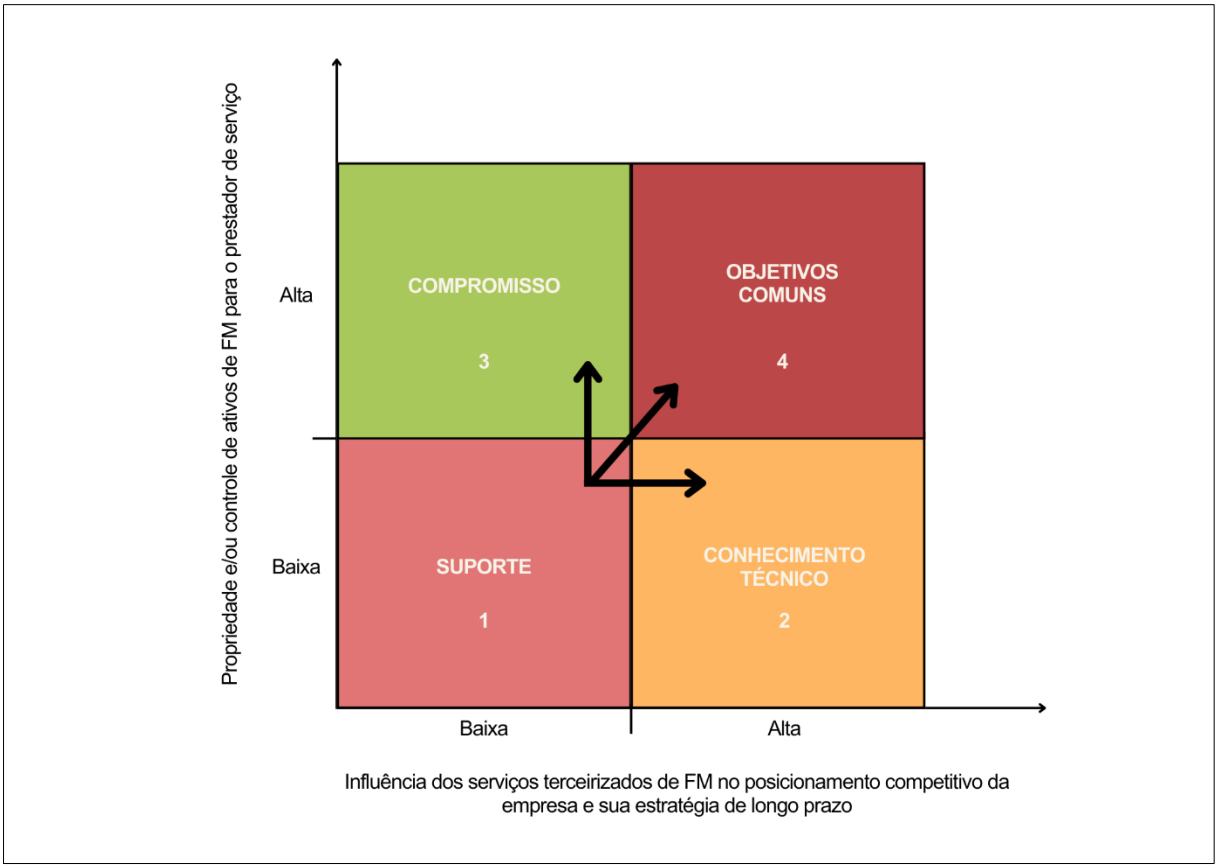
*Optou-se adotar a nomenclatura adotado na matriz de TI que inspirou a de FM por fazer mais sentido na tradução para o português. O Termo original era In-house que seria traduzido por interno, ou pessoal interno, entretanto, não se adequaria com a descrição que fala em transferência para prestadores de serviços.

Fonte: Tradução livre da autora a partir de Lok *et al.*[43]

Essas quatro categorias de relações compõem o modelo CORE (*Contingency Outsourcing Relationship types*), em português, tipos de relações de terceirização de contingência. Elas podem ser consideradas de pesos equivalentes com referência às suas capacidades, por isso a movimentação de um tipo de categoria para outra pode ser feita sem sequência de categoria de terceirização. Os eixos desse modelo são: propriedade e/ou controle de vários ativos de FM para o prestador de serviço e influência dos serviços terceirizados no posicionamento competitivo da empresa e sua

estratégia de longo prazo. Será medida a capacidade do prestador de serviços nessas dimensões de forma independente para identificar em que categoria o prestador de serviços se insere. É possível sair da categoria 1 para a 2 ou para a 3 diretamente ou até mesmo para a 4, conforme figura 2.

Figura 2 – Categorias de relacionamento de terceirização em FM - modelo CORE



Fonte: Baseado em Lok *et al.*[43]

A partir do entendimento da lógica do modelo CORE, os prestadores de serviço podem adotar estratégias de serviços segundo a categoria de terceirização que se encaixa (nem muito agressivo, nem muito passivo ou outra que couber) utilizando de suas próprias capacidades, evitando possíveis falhas na terceirização. Assim como os clientes globais (os tomadores de serviços) também podem eleger suas estratégias adequadamente, objetivando o alinhamento à sua categoria de terceirização, o que pode resultar em mais oportunidades de práticas bem-sucedidas de terceirização de FM. Dessa maneira, a forma como a relação se

dá numa terceirização entre cliente e prestador de serviço está relacionada com o alinhamento existente entre cliente e prestador de serviço.[43]

De acordo com Vetráková *et al.*,[24] a terceirização é uma tendência de gestão moderna onde há a transferência de atividades de suporte para fornecedor externo. Essa prática é bem popular em muitos tipos de indústrias/segmentos de negócios em países desenvolvidos, uma vez que ela apresenta vários pontos positivos.

Esses autores apresentam sugestão de metodologia genérica para terceirização de FM que inclui a análise de oportunidades e desafios na terceirização no segmento de negócio desejado, definição de requisitos para o prestador de serviços, a seleção dos prestadores, definição das condições contratuais e o gerenciamento da transição de fases do relacionamento na terceirização. Eles indicam que para implementar a terceirização de *Facility Management* numa organização é necessária a preparação de um projeto de alta qualidade. Entretanto, eles afirmam ser difícil ter um modelo genérico que se adapte a todas as organizações, pois o modelo é influenciado por diversos fatores que devem ser considerados (segmento de negócio, tamanho, região, a estrutura organizacional existente) além de considerar a natureza das atividades que se planeja terceirizar, o cronograma de implementação, o orçamento disponível e os tipos de relacionamentos na terceirização.[24]

Apesar disso, há, segundo os autores, tentativas de se definir de forma genérica algumas fases aplicáveis na terceirização: análise da área identificada para a terceirização do *Facility Management*, definição dos requisitos para o prestador de serviços, seleção do prestador de serviços, termos e condições para se estabelecer a relação de terceirização e o gerenciamento das fases de transição do tipo de relacionamento na terceirização. Por fim, eles indicam que o *Facility Management* deve ser implementado conforme a estratégia organizacional e a estratégia de FM estaria contemplada nela.[24]

Por outro lado, estudo de Zalejska-Jonsson[23] ressalta a necessidade por uma maneira objetiva e transparente para os requisitos de qualidade e competência dos serviços de FM. E que seja considerado os desafios da mudança climática e os avanços da tecnologia como pontos cruciais na escolha e seleção dos prestadores de serviços. Além disso, os tomadores de decisões devem observar os que focam no uso eficiente dos recursos durante todo o ciclo de vida de uma instalação, proporcionando assim, redução do impacto ambiental do ambiente construído.

Para compreensão dos requisitos de qualidade que poderão ser exigidos dos prestadores de serviços, serão detalhados no tópico que segue os tipos de serviços contemplados no *Facility Management.*

3.2.3 Tipos de serviços de *facility*

Cada instalação difere da outra e por isso algumas atividades de *Facility Management* podem ou não se aplicar à sua realidade, ou ser relevante para o negócio principal da organização. No hall de serviços de *facilities* estão normalmente contemplados serviços de manutenção e reparos prediais, gestão de utilidades, segurança e saúde ocupacionais e ambientais, transporte, estacionamento de veículos, segurança pública, tecnologia da informação e comunicação, serviços de arquitetura, engenharia e construção.[22]

Estudo de Mohd.Nur e Musa,[22] em shopping centers na Malásia identificaram onze tipos de serviços de *Facility Management* sendo praticados, são eles: manutenção predial e de terreno, estacionamento de veículo, serviços de limpeza e manutenção, serviço ao cliente, gerenciamento de energia e ambiental, serviços de engenharia e mecânica, descarte de resíduos, saúde e segurança, serviços de tecnologia da informação, paisagismo e serviço de segurança. O serviço considerado mais crítico nesse estudo, independentemente do tamanho do empreendimento, foi o de segurança.

Por outro lado, Arampatzi e Burger[44] fazem a distinção dos tipos de serviços entre serviços de *Facility Management* leves e duros (*Soft FM* e *Hard FM*). Os serviços leves (*soft FM*) são os que são diretamente consumidos pelos indivíduos, já os serviços duros (*hard FM*) são serviços relacionados com a estrutura do edifício e não podem ser removidos delas. Nessa classificação, são exemplos de *soft FM*: cafés (máquinas de cafés), restaurante, limpeza, recepção, serviço de segurança e a gestão dos resíduos. E para *hard FM* tem-se: controle de temperatura, salas de reuniões, serviços de paisagismo.

Esses autores estudaram a relação entre os serviços de FM e o bem-estar dos empregados em termos da satisfação no trabalho, satisfação com o local de trabalho, afeição ao trabalho e engajamento sob o prisma do *soft FM* e *hard FM* e constataram uma relação positiva entre o índice de FM e os quatro proxies (indicadores) de bem-

estar do empregado. Segundo o estudo, o efeito do *soft FM* é mais brando do que o efeito *hard FM,* principalmente no que se refere à afeição ao trabalho e ao engajamento. O estudo considera os serviços de FM como um valioso recurso e não apenas um custo.[44]

Já na normativa padronizada da União Europeia que trata sobre o mercado de *Facility Management* EN 15221- part 1, os serviços estão divididos em duas categorias: na categoria referente a “Espaço e Infraestrutura” estão contempladas as demandas dos clientes para seus espaços de trabalho incluindo planejamento de espaço, design, construção, infraestrutura técnica e limpeza. Já em relação à categoria “Pessoas e Organização” estão contempladas as demandas dos clientes para serviços operacionais no seu espaço de trabalho, como copeiragem, serviços de tecnologia e comunicação, segurança e suprimentos para escritório.[44]

Pinti, Codinhoto e Bonell[45] ressaltam o gerenciamento de ativos e os ativos em si a área mais crítica para os gerentes de *Facility Management*, ao exigir que informações de fases anteriores do ciclo de vida do edifício sejam resgatadas, analisadas para dar suporte à decisão ao longo da fase de operações.

Besiktepe *et al.*[46] informam que a Avaliação da Condição é uma prática essencial de FM e que os maiores obstáculos para sua implementação são questões orçamentárias e de restrição de recursos. Tradicionalmente uma prática para isso é a inspeção visual e rondas que costumam exigir recursos adicionais e por isso acredita-se haver espaço para tornar esse processo mais eficiente e por isso o estudo desenvolveu um framework (matriz) quantitativa de avaliação da condição e estabelecer um valor para o índice de condição para a manutenção das instalações em FM.

Além dos tópicos abordados, há a questão do processamento digital das informações no *facility management* como uma condição favorável para registro de evidências para a adoção de processos de padronização que as normas ABNT ISO da série 41.000 exigem que serão tratados no próximo tópico.

3.2.4 A padronização em FM

Em artigo de opinião recente, Lok K *et al.*[1] defendem a utilização dos padrões ISO da série ISO 41000 por meio de processos digitais para uma mudança de

paradigma em busca de práticas mais sustentáveis no ambiente de trabalho e na gestão de instalações.

Eles reconhecem desafios nessa implementação, mas veem a digitalização, processamento digital das informações com uso de tecnologias, ocorrida nos setores e no setor de FM no período da Covid-19, como um ponto forte nessa implementação haja vista esse processo requerer meios probatórios das práticas que podem ser fornecidos pelas informações digitais, embora também apresentem alguns problemas. Conforme os autores, “o FM sustentável reúne os conceitos de FM e desenvolvimento sustentável por meio do uso de tecnologia e práticas comerciais inovadoras que equilibram os impactos sociais, econômicos e ambientais das decisões empresariais.”[1]

No Brasil, até o momento, quatro normas ISO em FM foram editadas. Elas são uma adoção idêntica, em conteúdo técnico, estrutura e redação, às normas ISO de igual número e foram elaboradas pelo *Technical Committee Facility Management* (ISO/TC 267), Comitê Técnico de Gestão de Instalações. Com exceção da ABNT NBR ISO 41001 que foi incialmente editada em 2020, as demais foram editadas em 2019. São elas:

- ABNT NBR ISO 41011: *facility management*: vocabulário[42]
- ABNT ISO/TR 41013: *facility management*: escopo, conceitos-chave e benefícios[47]
- ABNT NBR ISO 41012: *facility management*: diretrizes sobre processo de compras e desenvolvimento de acordos[48]
- ABNT NBR ISO 41001 *Facility management* — Sistemas de gestão — Requisitos com orientações para uso[49]

Existem outras duas normas ISO de FM editadas no exterior e outras cinco em elaboração, mas que ainda não foram incorporadas no Brasil.[1]

As tecnologias digitais proporcionadas pelo processamento digital dos dados permitem diferentes perspectivas para o futuro em FM, conforme será visto no próximo tópico.

3.2.5 Perspectivas futuras de FM

Em pesquisas sobre *Facility Management* se constata uma intensidade em aspectos mais operacionais do que os estratégicos. Estes últimos são debatidos pelos fornecedores de serviços que buscam manter a importância de seu segmento junto

aos interessados e abordam temas mais especulativos como internet das coisas (*IoT – Internet of things*) e inteligência artificial (*AI – Artificial inteligence*) que são indicativos de uma tecnologia mais disruptiva.[19]

Asghari, Rahmani e Javadi[50] definem Internet das coisas como “um ecossistema que contém objetos inteligentes equipados com sensores, redes e tecnologias de processamento que integram e trabalham juntos para fornecer um ambiente no qual serviços inteligentes são levados aos usuários finais” (tradução nossa).

Percebe-se que continuarão sendo estudados os temas operacionais onde se focarão nos aspectos da sustentabilidade ambiental, social e econômica, porém a questão levantada é se o FM manterá o foco na melhoria operacional ou se buscará as inovações disruptivas advindas principalmente da Inteligência Artificial - IA e a Internet das coisas IoT. Embora essas inovações sejam maiores que o próprio setor impactando praticamente todos os setores, não há como distanciar-se deles e de procurar antever como a IA e a IoT podem impactar na dinâmica dos serviços de FM e até mesmo nos negócios das organizações exigindo que o gerenciamento das instalações se alinhe com os novos direcionamentos dos negócios.[19]

Apesar de que Atkin e Bildsten[19] indicam que o desempenho de FM pode ser melhorado com a incorporação de uma forma mais disciplinada do *briefing* (levantamento das necessidades) do projeto e da construção. Entretanto, esse aspecto tem sido desconsiderado, embora a operacionalidade das instalações seja um requisito que deve ser levantado pelos proprietários das instalações e deve ser um dos objetivos da equipe de entrega do projeto.

Nesse sentido, Mannino *et al.*[21] ressaltam que a Modelagem de Informação da Construção, tradução para português de *Building Information Modelling* (BIM), permite um trabalho mais eficiente durante a fase de projeto e de construção, ao permitir o modelo em 3D, o cálculo de tempo e de custo. Sem contar que as informações geradas nas fases de projeto e construção podem ser usadas nas fases posteriores da construção, como no gerenciamento das operações, manutenções, análise de energia e de ambiente e simulações de performance. O BIM permite que os gerentes de *Facility Management* usem informações da construção/edifício “as-is”, da forma como é, utilizando uma fonte de dados única, evitando fragmentação de informações oriundas de múltiplos sistemas.

O Instituto Nacional dos Estados Unidos da ciência da Construção - National Institute of Building Sciences (NIBS) - define BIM como uma representação digital das características da estrutura física e funcional de uma construção servindo como fonte de informação compartilhável sobre a estrutura tornando uma base confiável para decisões durante todo o seu ciclo de vida.[51]

Embora a área de FM seja uma das que poderiam se beneficiar mais do BIM, ainda tem sua aplicação de forma menos desenvolvida. Verifica-se a adoção do BIM para a fase de despesas de capital (fase de projeto e construção) e menos na fase operacional. Ainda são embrionárias pesquisas de BIM na fase operacional. Em épocas como a da pandemia de COVID-19, contextos de pressões extremas, mudanças climáticas, eventos imprevistos atuais e futuros, mudanças climáticas torna-se crucial a implementação do BIM. No setor privado, há algum movimento nesse sentido, enquanto no setor público são encontradas implementações piloto para estudo, o que demonstra que ainda há um longo caminho para a implementação de BIM-FM para as organizações públicas.[45]

Pinti, Codinhoto e Bonelli[45] ressaltam que as baixas taxas de adoção de implementação do BIM-FM são decorrentes da falta de conhecimento entre os profissionais, falta de suporte em forma de orientações e padrões, configurando assim nos desafios dessa implementação. No quesito de design e construção, o BIM é uma área com extensa pesquisa, já no quesito gerenciamento de instalações, há um aumento, mas poucos artigos analisaram BIM-FM, especialmente na área pública.

Uma das prioridades para o FM no futuro próximo, segundo Mannino *et al,*[21] é proteger o meio ambiente no qual as pessoas vivem/trabalham e o principal desafio não só para a área de FM como para outras também é a interoperabilidade de dados/informações, muito embora o uso de novas tecnologias e sensores seja generalizado e não necessariamente novo.

Por fim, Zalejska-Jonsson[23] traz a questão do aumento da pressão legislativa e a consciência ambiental influenciando a redução do impacto do ambiente construído aumentando o papel do gerente da propriedade e das instalações, por poder iniciar e manter ações para eficiência de recursos e estimular mudanças de comportamento dos usuários.

A partir dos aspectos apresentados sobre o conceito do *Facility Management* e de sua relevância para a gestão da infraestrutura de uma organização ou de um

negócio, considerando que influencia e proporciona a obtenção de melhores resultados, por meio da gestão estratégica dos ativos das organizações. Assim, nesta tese, realiza-se revisão narrativa da literatura[52] que se fundamenta na Teoria da Contingência como referencial para a análise dos dados do estudo empírico.

3.3 TEORIA DA CONTINGÊNCIA

A Teoria da Contingência considera não haver uma melhor forma de organizar, gerir, contrariando a teoria clássica da administração. Nem sempre uma maneira de administrar será igualmente eficaz para outras organizações e que diferentes formas geram resultados diferentes. Assim, nessa teoria, a capacidade dos membros da organização em escolher a forma adequada para cada tipo de situação apresentada resultará numa administração mais eficaz, sendo o comportamento organizacional uma consequência do ambiente externo.[53,54]

A Teoria da Contingência surgiu na década de 1960 a partir de uma série de estudos empíricos desenvolvidos pelos pesquisadores Woodward, Burns & Stalker, Lawrence & Lorsch e Chandler, dentre outros, onde reconheceram a importância do contexto e das contingências e o impacto exercido na estrutura organizacional.[55,56] As contribuições deles para a formação do paradigma da Teoria da Contingência estão sintetizadas no quadro 2. Associado aos estudos, a Teoria da Contingência foi construída a partir das teorias administrativas anteriores e pela observação da complexidade das organizações e suas estruturas organizacionais.

Quadro 2 – Autores seminais da Teoria da Contingência e suas contribuições

(continua)

Ano	Autores	Contribuições
1958	Woodward (Uk)	Ela encontrou uma sistemática relação entre **tecnologia** de produção da firma e sua estrutura organizacional. A tecnologia como determinante da estrutura, funcionamento e comportamento organizacional[53]. Classificou as organizações em três grupos conforme a tecnologia de produção adotada: produção unitária, produção em massa e produção em processo[57].

Quadro 2 – Autores seminais da Teoria da Contingência e suas contribuições

(conclusão)

Ano	Autores	Contribuições
1961	Burns e Stalker (UK)	As organizações de maior sucesso se ajustam melhor às necessidades dos **ambientes** em que estão inseridas através da diferenciação e da integração entre departamentos com um trabalho em conjunto e integrado. Eles então passaram a classificar as indústrias em dois tipos: organizações mecanistas e orgânicas, alimentando assim a ideia de que existem diversos modelos de organização administrativa e que cada empresa teria que descobrir o modelo mais adequado às suas necessidades[58].
1967	Lawrence e Lorsh (USA)	Ressaltaram o impacto **ambiental** sobre a organização e sua administração. Foram uns dos principais responsáveis pelo desenvolvimento da abordagem contingencial. Eles propõem o desenho estrutural da organização baseado no modelo de diferenciação e integração[53,59].
1962	Chandler (UK)	Estudou as mudanças organizacionais e seus impactos nas **estratégias** de negócios adotadas pelas companhias. O resultado desta investigação demonstrou que as estruturas destas empresas foram adaptadas a fatores externos durante um processo histórico que envolveu quatro fases: 1) Acumulação de recursos; 2) Racionalização do uso de recursos; 3) Continuação do crescimento; 4) Racionalização do uso dos recursos em expansão. Ou seja, as estruturas organizacionais são determinadas pela estratégia de mercado da empresa e também pelo ambiente do setor no qual a mesma está inserida[60].

Fonte: Elaborado pela autora a partir de Fagundes *et al.*[61]

A Teoria da Contingência considera as organizações de natureza sistêmica e um sistema aberto que interage com o meio ambiente, incluindo interações internas, entre organizações e com o ambiente. Há um deslocamento de visão da organização de dentro para fora, havendo uma dependência das características ambientais sobre elas, é um passo além da teoria de sistemas, uma vez que ela visa compreender como operam outras organizações.[53,62]

De acordo com Donaldson,[54] a Teoria da Contingência declara que o desempenho máximo da organização é advindo de um ajuste adequado, raramente máximo, da variável estrutural a depender do nível da variável de contingência, ou

seja, sua essência é que a eficácia organizacional é resultado de ajuste de características da organização, principalmente na sua estrutura, a partir de contingências do ambiente que impactam na organização. Nesse sentido, as organizações passam a se ajustar às contingências, por precisarem se ajustar a elas para evitar perda de desempenho. A prática de gestão e a estratégia adotadas são dependentes de fatores contingenciais como cultura organizacional, tecnologia, ambiente externo, tamanho da organização e estrutura organizacional que subsidiam o processo de tomada de decisão.

Assim, as práticas de gestão vão sendo adaptadas e o sucesso de uma estratégia será em função das condições ou contingências do ambiente externo a qual está inserida. Na implementação da estratégia ou prática mais adequada à situação, os gestores devem realizar uma análise detalhada das condições internas e externas.[54,60]

Esse processo de adaptação ao ambiente exige flexibilidade e agilidade das organizações na tomada de decisões para serem implementados os ajustes organizacionais, caracterizando, portanto, por uma abordagem adaptativa e flexível para a gestão organizacional.[53]

Esses entendimentos coadunam com o significado da palavra contingência, que é um fato cuja ocorrência é possível, porém incerta; eventualidade; imprevisto; dúvida quanto à possibilidade de uma coisa ocorrer ou não; caráter ou qualidade do que é contingente.[63]

As contingências às quais as organizações estão sujeitas também são conhecidas como fatores contingenciais e o conhecimento e identificação desses fatores auxiliam no processo de tomada de decisão e na adaptação das práticas gerenciais uma vez que cada situação da organização é única desencadeando um processo de ajustes internos visando a manutenção do desempenho. Os fatores contingenciais do ambiente são as variáveis independentes, enquanto os fatores contingenciais das organizações são as variáveis dependentes. A depender do estudo, são considerados diferentes fatores contingenciais, pois foram sendo agregados à Teoria a partir da sua evolução.[54,64]

Chenhall[62] em seu estudo bibliográfico baseados na teoria da contingência realizados nos últimos 20 anos fez proposições e percepções (*insights*) sobre as cinco principais variáveis contingenciais: ambiente, estrutura, tamanho, estratégia e cultura

nacional, considerando o Sistema de Controle Gerencial – SCG, conforme detalhado no Quadro 3.

Quadro 3 – Proposições e percepções de Chenhall para Sistemas de Controle Gerencial – SCG considerando a Teoria da Contingência

(continua)

Variável	Proposições	Percepções
Ambiente externo	Quanto mais incerto for o ambiente externo, mais aberto e focado externamente será o SCG. Quanto mais hostil e turbulento for o ambiente externo, maior será a dependência dos controles formais e a ênfase nos orçamentos tradicionais. Quando os SCG centrados em controles financeiros rigorosos forem utilizados em ambientes externos incertos, serão utilizados em conjunto com ênfase em interações interpessoais flexíveis.	O ambiente tornar-se-á mais incerto, hostil e complexo como resultado das pressões contemporâneas. Será necessário que as organizações desenvolvam uma maior responsabilidade ambiental.
Tecnologia	Quanto mais as tecnologias forem caracterizadas por processos padronizados e automatizados, mais formais serão os controles, incluindo a confiança no controle de processos e orçamentos tradicionais com menos folga orçamentária. Quanto mais as tecnologias forem caracterizadas por elevados níveis de incerteza nas tarefas, mais informais serão os controles, incluindo: menos dependência de procedimentos, programas e planos operacionais padrão, medidas de desempenho contabilístico, controles de comportamento; maior participação na orçamentação; mais controles pessoais, controles de clã e utilidade de SCG de amplo escopo.	Descobrir-se-á que as tecnologias têm vários graus de complexidade, incerteza e interdependências que promovem questões de controle.

Quadro 3 – Proposições e percepções de Chenhall para Sistemas de Controle Gerencial – SCG considerando a Teoria da Contingência

(continua)

Variável	Proposições	Percepções
Tecnologia (continuação)	Quanto mais as tecnologias forem caracterizadas por elevados níveis de interdependência, mais informais serão os controles, incluindo: menos procedimentos operacionais estatísticos; mais relatórios de planejamento estatístico e coordenação informal; menor ênfase nos orçamentos e interações mais frequentes entre subordinados e superiores; maior utilidade dos SCG agregados e integrados.	
Estrutura organizacional	Grandes organizações com tecnologias sofisticadas e alta diversidade que possuem estruturas mais descentralizadas estão associadas a SCG mais formais e tradicionais (por exemplo, orçamentos, comunicações formais). Os departamentos de pesquisa e desenvolvimento, em comparação com os departamentos de marketing, que enfrentam níveis mais elevados de incerteza nas tarefas, estão associados ao orçamento participativo; e o marketing, em comparação com os departamentos de produção, que enfrentam níveis mais elevados de incerteza ambiental externa, estão associados a SCG mais abertos e informais. As características estruturais de diferenciação funcional baseada na pesquisa e desenvolvimento, em comparação com o marketing, têm níveis mais elevados de descentralização e estão associados ao orçamento participativo.	Serão empregadas estruturas que auxiliem no desenvolvimento de formas mais orgânicas de comunicação, mas também proporcionem maior diferenciação para motivar e posicionar os indivíduos próximos às operações comerciais. Além disso, serão procuradas estruturas que capacitem os indivíduos para proporcionar um ambiente de trabalho saudável e gratificante e, ao mesmo tempo, equipar melhor a organização para alcançar as melhores práticas.

Quadro 3 – Proposições e percepções de Chenhall para Sistemas de Controle Gerencial – SCG considerando a Teoria da Contingência

(continua)

Variável	Proposições	Percepções
Estrutura organizacional (continuação)	A descentralização está associada às características de agregação e integração do SCG. Estruturas baseadas em equipes estão associadas à participação e a medidas abrangentes de desempenho usadas para remuneração. As estruturas organizacionais orgânicas estão associadas à percepção de que os SCG orientados para o futuro são mais úteis e à implementação eficaz da análise da atividade e da análise do custo da atividade.	
Tamanho	As grandes organizações estão associadas a operações mais diversificadas, formalização de procedimentos e especialização de funções. As grandes organizações estão associadas a estruturas organizacionais mais divisionais. A grande dimensão está associada à ênfase e à participação nos orçamentos e aos controles sofisticados.	Os desafios à coordenação derivados do tamanho tornar-se-ão cada vez mais importantes à medida que as organizações se expandem devido ao desenvolvimento de relações estreitas com fornecedores e clientes e ao envolvimento em operações globais via expansão direta, aquisição e fusão.
Estratégia	Estratégias caracterizadas pelo conservadorismo, orientações defensoras e liderança em custos estão mais associadas aos SCG formais e tradicionais, focados no controle de custos, metas operacionais e orçamentos específicos e controles orçamentários rígidos, do que estratégias empreendedoras, de construção e de diferenciação de produtos.	É provável que as noções de estratégia sejam redefinidas e será necessário que os pesquisadores do SCG se mantenham a par dos comentadores de estratégia que refletem sobre a relevância dos conceitos desenvolvidos por autores anteriores.

Quadro 3 – Proposições e percepções de Chenhall para Sistemas de Controle Gerencial – SCG considerando a Teoria da Contingência

(conclusão)

Variável	Proposições	Percepções
Estratégia (continuação)	No que diz respeito à diferenciação de produtos, as estratégias focadas no concorrente estão associadas a SCG de amplo escopo para fins de planejamento, e as estratégias de customização estão associadas a SCG agregados, integrados e oportunos para decisões operacionais. As estratégias empreendedoras estão associadas tanto ao SCG formal e tradicional quanto à tomada de decisões e comunicações orgânicas. Estratégias caracterizadas por orientações de defesa e colheita e seguimento de liderança em custos estão associadas a sistemas formais de medição de desempenho, incluindo metas objetivas de desempenho orçamentário, em comparação com estratégias mais prospectivas que exigem SCG informais e abertos, caracterizados por controles mais subjetivos de longo prazo e uso interativo de orçamentos focados em recursos informais de comunicações.	
Cultura	A cultura nacional está associada com o desenho de SCG.	A importância da cultura aumentará à medida que as empresas continuarem a desenvolver operações multinacionais e será provavelmente mais bem investigada

Fonte: Elaborado pela autora a partir de Chenhall[62].

Chenhall[62] afirma que o ambiente continuará sendo o elemento central nas pesquisas da Teoria da Contingência.

Em estudo realizado por Otley[64] atinente à área de contabilidade gerencial foram consideradas variáveis independentes que podem estar subdivididas em

externas e internas, e as variáveis dependentes. As variáveis independentes externas mais comumente consideradas no estudo com a Teoria da Contingência são: tecnologia, competição do mercado ou hostilidade, incerteza ambiental e cultura nacional. E como principais variáveis internas independentes têm: tamanho da organização, estrutura, estratégia, sistema de compensação, sistema de informação, e variáveis psicológicas (tolerância ou ambiguidade), participação dos empregados nos sistemas de controle, posição competitiva, estágio no ciclo de vida do produto e mudanças nos sistemas. Em relação às variáveis dependentes têm-se: medidas de desempenho, comportamento orçamentário, desenho do sistema de controle gerencial, eficácia, satisfação no trabalho, mudanças nas práticas e inovação de produtos. A medição de desempenho pode ser efetuada por indicadores financeiros e não financeiros. Os não financeiros são: efetividade, satisfação no trabalho, mudança nas práticas e inovação de produtos. De todas as variáveis mencionadas, a que recebeu maior atenção na área estudada foi a incerteza ambiental.

Fiirst e Beuren[65] utilizaram no seu estudo como fatores contingenciais aplicados ao contexto de uma administração pública municipal: ambiente (contexto externo), tecnologia (processos), estrutura (investimento) e porte (tamanho). Foram identificadas as variáveis que contemplam cada fator contingencial, conforme segue:

- Ambiente: Observatório social, IDHM (grau de desenvolvimento humano dos municípios), grau de dependência da administração municipal em relação aos recursos de outras esferas governamentais.
- Tecnologia: PIB, grau de acerto do planejamento e da estimação das receitas, capacidade do órgão de manter suas despesas correntes por meio das respectivas receitas correntes para o mesmo período.
- Estrutura: indicador de despesa com pessoal e indicador de despesas com investimento.
- Porte: Porte da população e total da receita arrecadada.

Como conclusão do estudo de Fiirst e Beuren,[65] os fatores ambientais que não podem ser controlados pelos gestores são os que melhor explicam o comportamento do desempenho socioeconômico dos 399 municípios paranaenses investigados.

Numa revisão sistemática de literatura realizada por Soares e Maduro-Abreu [66] na base de dados Scopus no período de 2008 a 2017 buscando a relação do

ambiente, estrutura e eficiência na Teoria da Contingência na área de negócios, administração e contabilidade, os autores concluíram que grande parte das pesquisas se concentraram na área de logística e que uma estrutura mais eficiente é reativa ao ambiente externo. Nesse estudo, 25% dos pesquisadores eram norte-americanos, seguidos dos ingleses. Os autores observaram nos artigos analisados que uma estrutura adaptativa ao ambiente apresenta um melhor desempenho corroborando com a Teoria da Contingência onde organizações se adaptam ao ambiente de acordo com fatores externos e internos para alcançar seus resultados, a exceção foi em um estudo onde o fato não foi observado.

Schnell e Trocz[56] realizaram um estudo bibliométrico sobre o Estado da Arte da Teoria da Contingência, contemplando 326 estudos publicados na *Web of Science* entre 2015 e 2019. Concluíram que o tema está em ascensão, sendo demonstrado o interesse no tema no período pesquisado em âmbito internacional. A teoria da Contingência foi relacionada com várias abordagens nas publicações analisadas, sendo a gestão o tema mais abordado em 47% das publicações, acompanhado do tema negócios com 28% e finanças empresariais com 10% podendo ser considerados a espinha dorsal dos debates sobre a Teoria da Contingência nos cinco anos pesquisados.

Considerando que a Teoria da Contingência embasará a análise dos fatores críticos do contrato de *facilities,* sendo necessário explicitar o enfoque que o presente estudo adota, o que será feito na próxima seção.

3.4 FATORES CRÍTICOS

Os fatores críticos são variáveis que influenciam um objetivo, uma estratégia, seja positiva ou negativamente, e por isso devem ser identificados e gerenciados para se obter o resultado desejado. Quando bem atendidos, aumentam a probabilidade de sucesso e, se negligenciados, podem resultar em falhas ou resultados abaixo do esperado. Uma vez identificados, a gestão pode direcionar esforços e recursos nas áreas que afetam diretamente seu desempenho e competitividade, criando estratégias que atendam a esses fatores críticos. No contexto de contratação pública de um contrato de *facilities*, são os elementos que impactam significativamente sem necessariamente vinculá-los ao sucesso.

Já o conceito de fatores críticos de sucesso (FCS) são os elementos-chave que levam ao sucesso de um projeto, objetivo ou estratégia, precisando ser gerenciados com êxito. São poucas áreas-chave que, se bem conduzidas, garantem a performance competitiva do setor, departamento ou negócio a qual está relacionada.[67] O conjunto integrado dos FCS, quando corretamente identificados, permite que os elementos de áreas-chave sejam monitorados e sirvam de fonte de informação para o planejamento estratégico e ações competitivas ante as oportunidades e ameaças.[68]

Assim, se distingue ambos os conceitos pelo fato de os fatores críticos de Sucesso (FCS) privilegiarem as áreas-chave que garantem o êxito de um processo, enquanto os fatores críticos consideram aspectos que afetam substancialmente o processo, incluindo também os riscos, desafios e obstáculos.

A adoção do conceito de fatores críticos neste estudo objetivou ampliar a análise crítica sobre esse novo modelo de contratação no ambiente público brasileiro, o contrato de *facilities*, contemplando uma visão com os desafios existentes nesse novo formato e não apenas os que garantem o sucesso, fornecendo subsídio para uma decisão esclarecida para a sua adoção ou não.

Existem diferentes modelos de identificação e uso dos fatores críticos considerando os diferentes contextos, e por isso oferecem perspectivas distintas na forma de gerenciá-los de modo a atingir os resultados desejados. Eles podem ser utilizados na gestão de riscos identificando os fatores críticos que representam riscos significativos em processos e contratos,[69] na gestão de projetos com a identificação de riscos e fatores críticos que podem afetar os projetos,[70] na implementação de políticas públicas avaliando as condições e elementos que impactam o processo de implementação,[71] na gestão da qualidade com os fatores que influenciam a qualidade e eficiência,[72] dentre outros fins.

A partir dos conceitos do tema de estudo *"Facility Management"* e da apresentação da lente teórica adotada no presente estudo pela qual os fatores críticos do contrato de *facilities* serão tratados, o tópico que segue trata dos caminhos metodológicos para se alcançar os objetivos da pesquisa.

4 MÉTODO

Nesta seção, são abordados a forma como a pesquisa foi conduzida, coadunando com o tipo de pesquisa e os objetivos a serem alcançados.

4.1 TIPO DE PESQUISA

A abordagem metodológica da pesquisa é a de métodos mistos. De acordo com Creswell e Plano Clark,[73] algumas características essenciais descrevem a pesquisa de métodos mistos: coleta e analisa tanto os dados qualitativos como quantitativos tendo por base as questões de pesquisa; há uma mistura, combinação (podendo ser por integração ou vinculação) dos dados; pode haver ou não o foco em um determinado tipo de dado; o procedimento pode ser utilizado em um único tipo de estudo ou em um programa de estudo com múltiplas fases; a estruturação dos procedimentos é feita segundo a visão filosófica e teorias, tudo isso direcionando o plano para a condução do estudo.

O método misto foi escolhido pelo fato de o problema de pesquisa precisar ser primeiramente explorado (pesquisa qualitativa) para em seguida poder ser mensurado (pesquisa quantitativa) estendendo, assim, os achados qualitativos iniciais, e para isso, um só método de pesquisa não seria suficiente. Os contratos de *facilities* em instituições públicas do Brasil são relativamente recentes, apenas em 2020 houve uma legislação específica para esse tipo de contratação, portanto, merece uma fase de exploração para em seguida ter uma fase quantitativa do projeto.

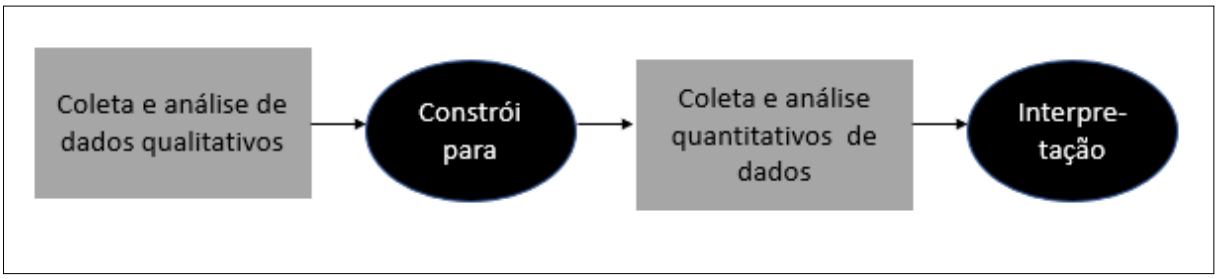
As pesquisas de métodos mistos combinam as potencialidades de uma abordagem compensando as fragilidades de outra abordagem, ou seja, a pesquisa de métodos mistos tem os pontos fortes que neutralizam os pontos fracos das pesquisas qualitativas e quantitativas e proporcionam maiores evidências para o estudo de um problema de pesquisa.[73]

A pesquisa exploratória busca uma maior familiaridade com o problema do estudo, visando o aprimoramento de ideias e exploração do assunto.[74] E a abordagem metodológica qualitativa, de acordo com Godoy,[75] permite o estudo e a análise do ambiente empírico em seu lugar natural, verificando como o fenômeno estudado se desenvolve nas atividades, procedimentos e interações diárias.

4.2 DESENHO DO ESTUDO

A pesquisa adotou o tipo de projeto de pesquisa “Projeto Sequencial exploratório” (Figura 3), onde o começo da coleta de dados se deu pelos dados qualitativos, constituindo numa fase exploratória para que em seguida fosse conduzida a fase quantitativa, quando se testará ou ampliará os achados iniciais. Considerando as categorias resultantes da fase exploratória (qualitativa) como variáveis, foi desenvolvido um instrumento quantitativo (questionário) para mensurar a importância dos achados anteriores.[73]

Figura 3 – Projeto de pesquisa do tipo projeto sequencial exploratório



Fonte: Creswell e Plano Clark[73].

De acordo com Creswell e Plano Clark,[73] em um projeto de desenvolvimento de pesquisa sequencial exploratória, primeiramente se dá a coleta e análise qualitativa dos dados, cujos resultados dessa fase subsidiarão o desenvolvimento da fase quantitativa, a coleta e análise dos dados. Na fase de interpretação dos dados gerais, há uma conexão entre os dados quantitativos e qualitativos na medida em que se verifica de que forma a análise quantitativa ajudou a estender os resultados da fase qualitativa inicial.

Porquanto, o propósito desse estudo de método misto sequencial foi primeiro explorar qualitativamente uma pequena amostra em que foram realizadas entrevistas de modo a captar as percepções de profissionais envolvidos em contratos de *facilities* vigentes em órgãos públicos federais do Brasil sobre essa nova modelagem de contrato. Em conjunto, a análise de experiência anteriores constante em dois *webinares* e pela análise documental dos processos de contratação do marco temporal estabelecido. A partir dessa exploração, os achados qualitativos foram utilizados para desenvolver o instrumento de coleta quantitativa dos dados.

Na fase quantitativa, foi aplicado o questionário e coletados dados de três públicos distintos: os agentes públicos envolvidos nas contratações existentes desse tipo de contrato em órgãos públicos federais do Brasil, um grupo de especialistas em contratações públicas e os prestadores de serviços, vinculado às empresas contratadas relacionadas aos contratos existentes. O objetivo dessa fase foi mensurar a importância de cada fator crítico elencado na fase exploratória com vistas a propor orientações estratégicas sobre esse tipo de contrato em órgãos do poder executivo federal do Brasil.

4.3 POSICIONAMENTO EPISTEMOLÓGICO DO ESTUDO

O estudo, por utilizar o método misto, contempla diferentes visões de mundo.[73] Primeiramente tem a visão de mundo construtivista, pois para a descoberta de constructos emergentes por meio de entrevistas indica uma perspectiva construtivista. É a fase exploratória da pesquisa que considera os múltiplos significados dos participantes. Mas na fase seguinte, a de mensuração por meio da aplicação de questionário, coaduna com uma visão de mundo pós-positivista, onde se buscará a verificação da teoria, sendo assim há um reducionismo à medida que se concentra em variáveis selecionadas para inter-relacionar.

Em relação à epistemologia, relacionamento entre o pesquisador e o que está sendo pesquisado, no pós-positivismo há uma distância e imparcialidade, enquanto no construtivismo há uma proximidade do pesquisador com os participantes e local para coletar dados. Já em relação à axiologia (papel dos valores), o pós-positivismo utiliza checagens para eliminar o viés, enquanto no construtivismo é tendencioso, por falarem ativamente dos seus vieses e interpretações. O processo de pesquisa é dedutivo no pós-positivismo na medida em que os pesquisadores testam uma teoria e no construtivismo é indutivo, uma vez que os pesquisadores partem da visão dos participantes para identificar os padrões, as teorias e as generalizações. No que se refere à retórica traduzida na linguagem da pesquisa, no pós-positivismo, tem um estilo formal, no construtivismo o estilo é informal.[73]

Nesse ensejo, ressalta-se que a pesquisadora tem experiência de treze anos no serviço público, trabalhando com contratações públicas, em especial, contratação de serviços, contemplando desde o seu planejamento até o acompanhamento da

execução contratual. Trabalha atualmente no setor de infraestrutura de uma instituição de Ciência e Tecnologia em Saúde, área do objeto de estudo, cujo resultado da pesquisa pode beneficiar o órgão em que trabalha.

4.4 ÁREA DE ESTUDO

Como unidade de análise foram considerados os órgãos públicos federais do Brasil. O estudo foi desenvolvido considerando o ambiente legal e normativo ao qual essa esfera do governo está obrigada a seguir no que se refere às contratações de serviços, mais especificamente ao contrato de *facilities*.

A administração pública no Brasil é dividida em três poderes: executivo, legislativo e judiciário, e cada um, por sua vez, nas seguintes esferas: federal, estadual/distrital e municipal. A administração pública pode ser direta e indireta, sendo a direta composta pelos órgãos que são diretamente ligados aos entes da federação. Enquanto a indireta é feita por órgãos descentralizados e autônomos, porém ficando sujeitos ao controle do Estado. São os casos das autarquias, fundações públicas, empresas públicas e consórcios públicos além de sociedades de economia mista.

O presente estudo se dirige aos órgãos da administração pública direta e indireta dos poderes executivo, legislativo e judiciário da esfera federal do Brasil. Não estão contemplados as empresas públicas, consórcios públicos e sociedade de economia mista por seguirem regramentos legais distintos.

De forma sintética o estudo adotará a expressão “órgãos públicos federais do Brasil” para se referir à unidade de análise da pesquisa.

4.5 PERÍODO DO ESTUDO

O período de estudo contemplou os processos de contrato de *facilities* cujas licitações foram homologadas no período de 01/08/2019 a 15/04/2024.

Este prazo foi dividido em dois períodos conforme a coleta de dados. O primeiro abrangeu o período de 01/08/2019 a 31/07/2023, últimos quatro anos antes do início da coleta de dados da fase qualitativa. O segundo estendeu o prazo contemplando o

período de 01/08/2023 a 15/04/2024, quando em seguida foram aplicados os questionários.

4.6 POPULAÇÃO E ACERVO DO ESTUDO

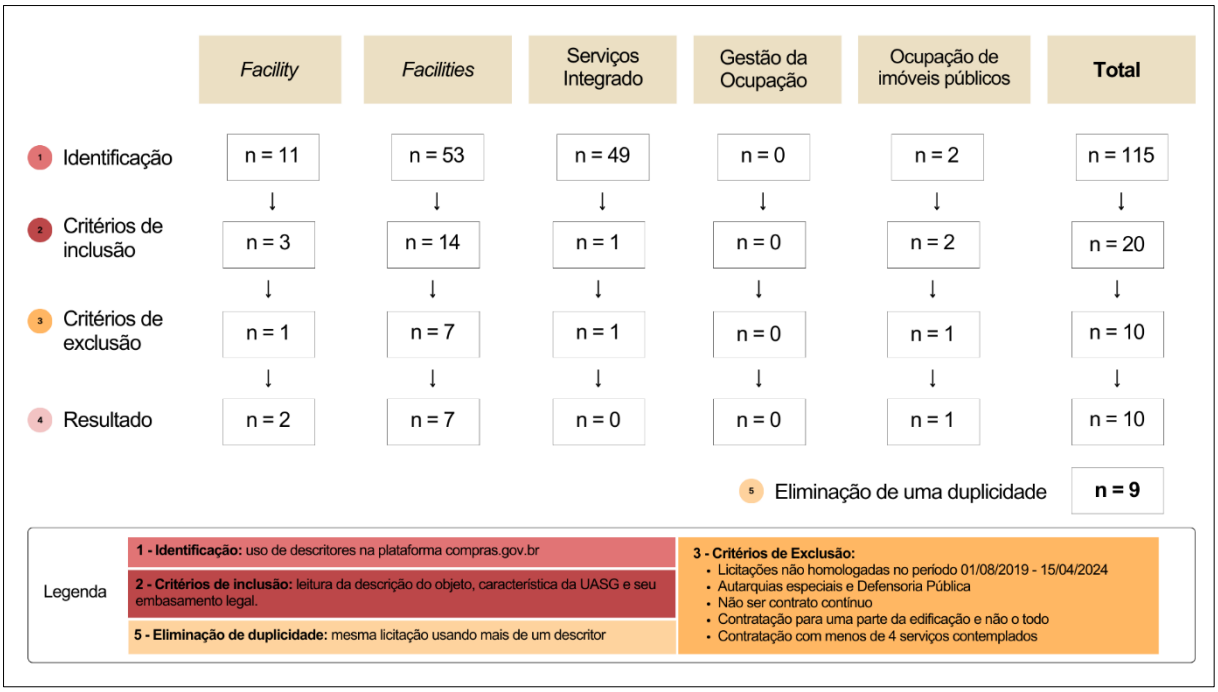
Neste tópico foram detalhados os procedimentos para a identificação do universo e amostra da pesquisa nas diferentes fases da pesquisa.

Para identificação do universo da pesquisa e posterior definição da amostra fez-se uma pesquisa para identificar a quantidade de licitações para a contratação de contrato de *facilities* em órgãos públicos dos poderes executivo, legislativo e judiciário federal do Brasil cujas licitações foram homologadas nos períodos mencionados. A consulta a esses processos foi realizada no banco de dados do Sistema Compras Governamentais (Compras.gov). Essa base de dados foi escolhida por ser a plataforma onde as licitações do governo federal são processadas.

Foi utilizada a ferramenta de busca textual de editais do Compras.gov, disponível no link (http://comprasnet.gov.br/ConsultaLicitacoes/ConsLicitacao_texto.asp).

Assim, utilizaram-se os descritores: “*facility*”, “*facilities*”, “gestão da ocupação”, “ocupação de imóveis públicos”, “serviços integrados” e “contratação integrada de serviços” mantendo selecionados as opções de consulta aos campos “objeto”, “descrição sumária” e “descrição completa” e corte temporal do período de publicação do edital entre para os dois períodos informados (Figura 4).

Figura 4 - Identificação das licitações para contratos de *facilities* em órgãos públicos na esfera federal do Brasil



Fonte: Elaborado pela autora.

Em seguida, foi feita a seleção manual de resultados pela leitura da descrição do objeto e depois pela característica da UASG e o seu embasamento legal para aplicar os critérios de inclusão e exclusão na amostra.

Os critérios de inclusão utilizados foram: o objeto ser destinado a um contrato de *facilities*, utilizar como embasamento legal a lei 8.666/93 ou 14.133/2021 e a UASG fazer parte do poder executivo, judiciário ou legislativo federal. Uma vez que o objetivo da pesquisa é propor orientações estratégicas para os órgãos da esfera federal, seguir o mesmo regramento legal é um fator importante nas orientações.

Os critérios de exclusão foram: licitações não homologadas no período de 01/08/2019 a 15/04/2024; as autarquias especiais, tais como os Conselhos Regionais de Engenharia e Arquitetura-CREA e a Agência Nacional de Vigilância (Anvisa) que não pertencem à administração indireta da União (STF, ADPF 367/DF) e quem não faz parte da estrutura do governo e tem autonomia, a exemplo, a Defensoria Pública-DPU (Emenda Constitucional 74/2013). Outros três critérios de exclusão foram: não ser um contrato contínuo; contratação para uma parte da edificação e não para o conjunto da edificação; contratação com menos de quatro tipos de serviços contemplados.

Para verificação da situação de homologação das licitações, buscou-se na seção de consulta a atas de pregão do Compras.gov, disponível no link (http://comprasnet.gov.br/acesso.asp?url=/livre/pregao/ata0.asp) e para os pregões da nova lei foi usado o novo link disponível (https://cnetmobile.estaleiro.serpro.gov.br/comprasnet-web/public/compras) usando o número da UASG e número do pregão de cada edital que atendia aos critérios de inclusão para conferir se a licitação foi homologada no período de 01/08/2019 a 15/04/2024, obtendo-se assim, a amostra final para a análise documental (Quadro 4).

O descritor "*facilities*" foi o que resultou no maior número de casos da amostra, entretanto, representaram apenas 13% de atendimento aos critérios de inclusão nesse descritor. Em 40% se referiam a processos de empresas públicas, 11% de autarquias especiais, 11% de municípios, 4% de estadual, 2% de empresa SA, 2% de não homologados e 17% o objeto não se enquadrava como contrato de *facilities*.

Foi observado que o descritor "serviços integrados" não resultou em nenhum edital que atendia aos critérios. Em 42% dos resultados a expressão foi utilizada para serviços integrados de saúde de secretarias, em 21% para serviços integrados de TIC/telefonia; 8% serviços integrados de vigilância e 29% em outras aplicações como impressão, data center ou combustíveis.

Em relação ao descritor "gestão da ocupação" não teve nenhum registro, enquanto o descritor "ocupação de imóveis públicos" resultou em 2 resultados do mesmo órgão, sendo que um deles não foi homologado e o outro era repetido, uma vez que constava também na relação do descritor "*facilities*".

O descritor "contratação integrada de serviços" resultou em 01 registro, porém referente a uma contratação no Regime Diferenciado de Contratação – RDC para construção e elaboração de projeto para melhorias de infraestrutura de um aeroporto.

Quadro 4 – Amostra para a análise documental ordenada por data da licitação

PREGÃO	UASG	TERMO DE CONSULTA	ÓRGÃO	Data da licitação
29/2020	80020	facilities	TRT 18ª região	07/08/2020
13/2021	114702	Facilities e ocupação de imóveis públicos	Enap	15/10/2021
02/2022	254462	facility	Fiocruz Ceará	25/04/2022
04/2022	201057	facilities	Central de Compras (para o MMA)	28/04/2022
7/2022	200130	facilities	PRF em Sergipe	28/07/2022
9/2022	200229	facilities	PRF (Universidade Corporativa)	25/10/2022
28/2021	100001	facilities	TJDFT	24/11/2022
01/2023	70025	facilities	TRE/DF	22/03/2023
29/2023	254462	facility	Fiocruz Campus Maré - RJ	08/12/2023

Fonte: Elaborado pela autora.

Foi realizada a análise documental dos nove processos identificados.

4.7 PROCEDIMENTOS PARA COLETA DE DADOS

Para atender aos objetivos da pesquisa foram utilizados os instrumentos de entrevista e questionário para obtenção dos dados primários; revisão narrativa bibliográfica e pesquisa documental como meios de coleta dos dados secundários.

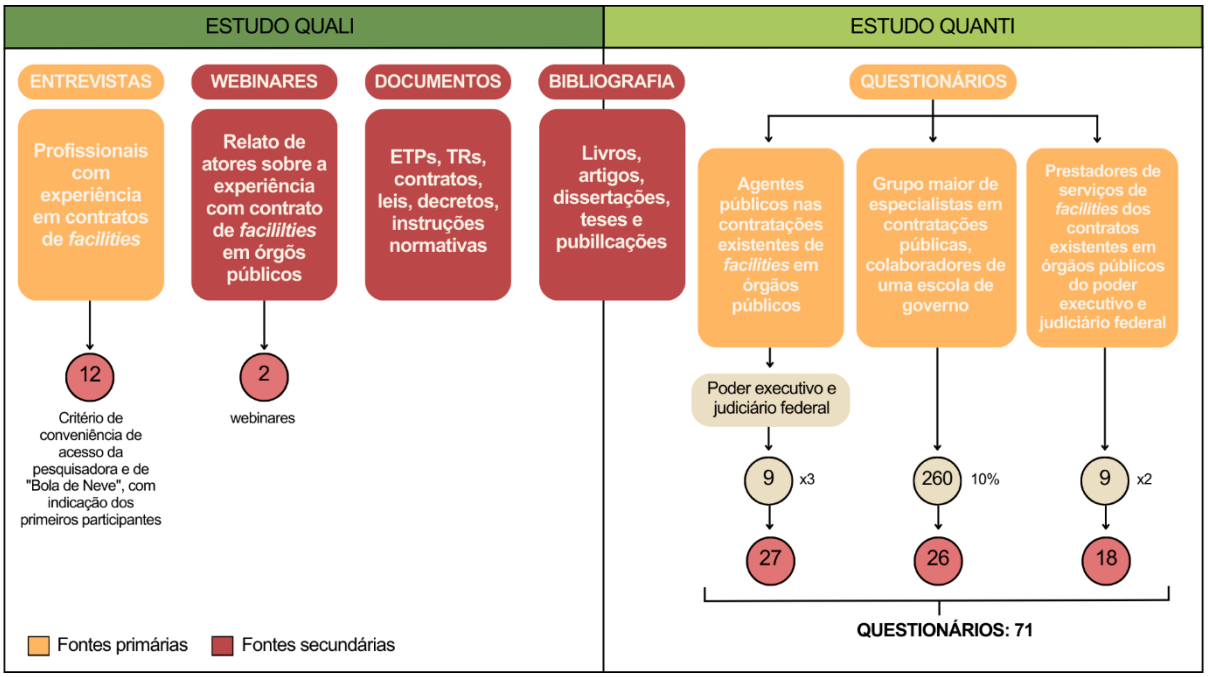
A pesquisa bibliográfica, de fonte secundária, contempla desde publicações avulsas, boletins, jornais, revistas, livros, pesquisas, monografias, teses, materiais cartográficos e audiovisuais tornados públicos que tratam sobre o tema de estudo.[76]

A pesquisa documental, composta por documentos oficiais, como estudos técnicos preliminares, termos de referência, editais, entre outros instrumentos que se mostraram relevantes durante a coleta, foram utilizados na triangulação dos dados.

A documentação do planejamento da contratação que se vincula ao contrato, principalmente o Termo de Referência (TR) da contratação e o Estudo Técnico Preliminar-(ETP), são documentos de acesso público pelo Sistema Compras Governamentais.

A figura 5 consolida o plano de amostra da pesquisa, coleta de dados e fontes.

Figura 5 – Plano de amostra da pesquisa, coleta de dados e fontes



Fonte: Elaborado pela autora.

4.7.1 Pesquisa documental

Foi realizada a análise documental dos nove processos identificados conforme plano de análise predefinido (Apêndice A).

4.7.2 Entrevistas

A seleção dos entrevistados se deu a partir de um primeiro ator chave, especialista do assunto, onde se obteve indicações de pessoas a serem contactadas por participarem de alguma forma, seja planejando, fazendo a análise jurídica, fiscalizando, executando o contrato como gestor ou representando o prestador de serviço, de algum dos processos de contratação constante do quadro 4. Os contatos dos representantes dos prestadores de serviços e gestores dos contratos foram obtidos por indicação da pessoa do órgão entrevistada conforme o sistema bola de neve de montagem da amostra. Além deles, foram contactados representantes da ABRAFAC e da Revista Infra FM que atuam no setor de *facility management* no Brasil,

tendo a resposta para participação de apenas um deles, que se juntou aos demais entrevistados.

Foram realizadas doze entrevistas semiestruturadas no período de 19 de julho a 22 de agosto de 2023, resultando em quase 16 horas de gravação, 91.316 palavras transcritas. As falas dos participantes não estão associadas ao processo de contratação, uma vez que a análise dos dados se deu agrupadamente, mantendo assim o anonimato dos participantes e uma análise geral do assunto e não dos casos específicos dos processos de contratação analisados. Os entrevistados foram identificados como participantes (P) e receberam numeração aleatória de P1 a P12.

O roteiro da entrevista foi testado aplicando-o a duas pesquisadoras a fim de avaliar o ambiente remoto e os procedimentos iniciais com os entrevistados, verificar a clareza das perguntas, a sequência e a conexão entre elas. Após o teste e comentários das pesquisadoras, foi feito um ajuste na sequência das perguntas e refeita a redação de algumas delas para torná-las mais claras.

As entrevistas foram realizadas remotamente, uma vez que os entrevistados estão em vários estados do Brasil, utilizando a plataforma “Zoom” cuja política de privacidade apresentada no seu site atende aos requisitos exigidos para os participantes da pesquisa. Foi solicitado aos entrevistados o consentimento para gravar e posteriormente as entrevistas foram transcritas utilizando-se uma ferramenta eletrônica da plataforma “www.reshape.com.br”. Os convites foram formalizados por e-mail ou por mensagem do aplicativo *WhatsApp*, após a concordância da participação, foi enviado e-mail com o link do endereço eletrônico do ambiente da entrevista remota e o arquivo do TCLE contendo todas as informações que permitiam a decisão informada para a participação no estudo, cuja anuência foi dada no início da entrevista. O roteiro das entrevistas semiestruturadas está no Apêndice B e do TCLE no Apêndice D.

4.7.3 Questionários

A fase quantitativa do projeto contemplou a aplicação de questionário com a escala tipo-*Likert* de cinco pontos com declarações sobre os fatores críticos identificados na fase exploratória, permitindo aos respondentes indicarem a

ordenação da importância de cada um dos fatores. O modelo do questionário encontra-se no Apêndice C.

A Escala de *Likert* foi desenvolvida pelo psicólogo Rensis Likert na década de 1930. É uma escala flexível e adaptável utilizada para medir atitudes, opiniões e percepções dos respondentes sobre determinados temas. A escala original de *Likert* considera o somatório dos resultados sobre o conjunto das variáveis, enquanto as escalas tipo-*Likert* consideram a análise individual das variáveis.[77,78]

No presente estudo a escala tipo-*Likert* foi utilizada como ferramenta para o atingimento do objeto específico “c”, que é mensurar a importância dos fatores críticos do contrato de *facilities* em órgãos públicos federais do Brasil atribuídos pelos diferentes grupos de atores.

Optou-se pela escala de cinco pontos por ser de fácil utilização para os respondentes, por haver maior consenso em sua utilização e manter a confiabilidade dos dados quando comparada a uma escala de sete pontos.[79] A escala de respostas para medir a importância dos fatores críticos dos contratos de *facilities* foi: nada importante, pouco importante, moderadamente importante, muito importante e extremamente importante.

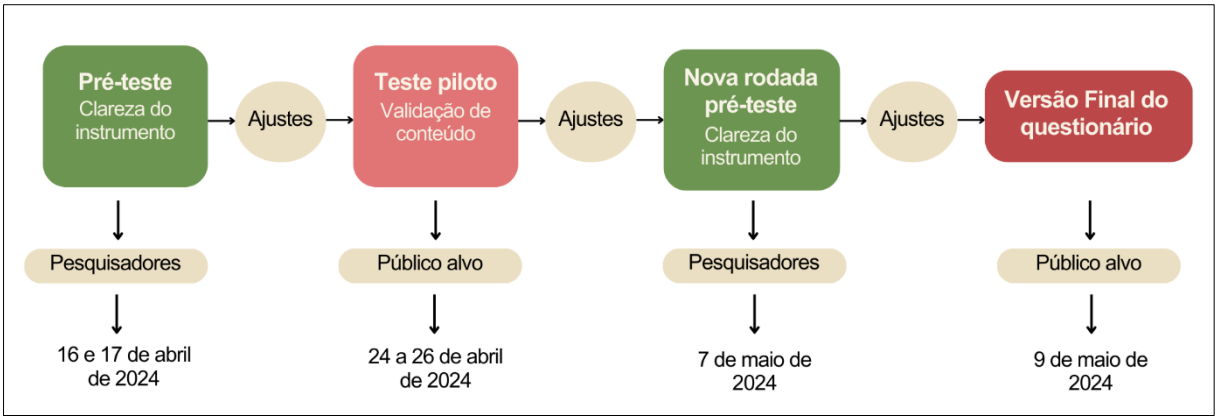
Os valores apresentados em uma escala tipo-*Likert* são ordinais, não intervalares, ou seja, as categorias da escala têm uma sequência específica indicando um sentido de ordem ou hierarquia, com aumento ou diminuição gradual do que está se medindo, mas a diferença entre as categorias podem não ser necessariamente iguais ou proporcionais ou até mesmo passível de ser quantificável.[77,78]

Nesse sentido, a distribuição dos dados resultantes de uma escala tipo-*Likert* geralmente não segue uma distribuição normal, ou seja, não são distribuídos de forma simétrica em torno de uma média. Assim, a estatística não paramétrica é mais apropriada para analisar dados da Escala tipo-*Likert*, dentre ela, o teste de Mann-Whitney utilizado para comparar grupos.

Antes da aplicação do questionário, foi realizado um pré-teste para avaliar sua clareza. Assim, os respondentes avaliaram a compreensão dos itens, a forma das declarações, a ordem das questões, o desmembramento de questões, bem como a introdução do questionário.[80] Ele foi aplicado a três pesquisadores, escolhidos pelo critério de conveniência de acesso da pesquisadora. A partir do *feedback* (retorno), foram feitos ajustes na redação de algumas perguntas e na sua ordenação. Em

seguida foi feito um teste piloto do questionário eletrônico aplicado a três respondentes pertencentes à amostra da pesquisa: sendo um especialista em contratações públicas, um empresário prestador de serviços de *facilities* e um servidor público envolvido na fiscalização de um dos contratos analisados na pesquisa. Novos ajustes foram feitos a partir desse retorno, o que resultou na reformulação no texto de algumas perguntas, eliminação de redundâncias e complementação de algumas informações para orientar os respondentes. Procedeu-se à nova rodada de pré-teste do questionário ajustado com duas pesquisadoras que participaram da primeira rodada, com novos ajustes para a obtenção da versão final do questionário. O quantitativo de três testes representa 5% do número total esperado para aplicação dos questionários (65). Esses procedimentos permitiram a validação e a confiabilidade do instrumento (Figura 6).

Figura 6 – Procedimentos para validação do questionário



Fonte: Elaborado pela autora.

Foi utilizado o recurso do *Google forms* para o preenchimento dos questionários, cujo link foi enviado por e-mail individualizado aos profissionais envolvidos nas contratações. Para o grupo de especialista em contratações públicas, foi disponibilizado o link por mensagem no grupo de *WhatsApp,* bem como o *TCLE*.

Foram excluídos da amostra os contactantes que estiverem afastados do serviço por qualquer motivo no período da coleta dos dados.

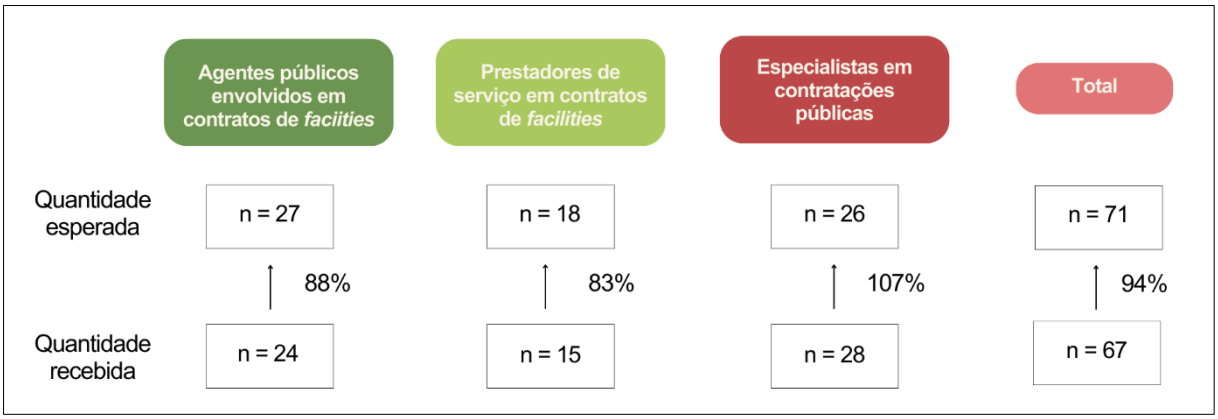
Os questionários foram enviados a partir do dia 09/05/2024 e ficaram disponíveis para resposta até o dia 27/05/2024 (18 dias). Ele foi aplicado em três grupos: a) aos agentes públicos envolvidos no processo do planejamento da

contratação ou na fiscalização dos contratos dos processos analisados na análise documental da fase exploratória da pesquisa, obtendo o retorno de 24 questionários (88% do esperado); b) com os prestadores de serviços que executam os nove contratos analisados, onde se obteve o retorno de 15 questionários (83% do esperado) e c) ao grupo de especialistas em contratações públicas com o retorno de 28 questionários (107% do esperado). O total de questionários analisados foi de 67 e representa 94% da quantidade esperada (Figura 7).

Os especialistas fazem parte de um grupo de rede social que contempla cerca de 260 especialistas em contratações públicas, sendo definida uma amostra de 10% desse total (totalizando n=26). Esses especialistas ministram ou já ministraram cursos em uma Escola de Governo Federal ligados à temática de logística pública, nomenclatura que engloba a parte das contratações públicas. Esta amostra de especialistas em contratações públicas é caracterizada como uma amostra não probabilística. É uma amostra intencional cuja escolha dos membros do estudo foi feita com base no julgamento do pesquisador a partir do conhecimento da população e do subgrupo selecionado, que possibilitam considerá-lo como representativo de toda a população.[80] É também uma amostra de conveniência[80] de acesso da pesquisadora, uma vez que ela faz parte desse grupo. Visa com essa amostra a ampliação dos resultados exploratórios para um grupo maior.

Já a amostra dos agentes públicos e prestadores de serviços foi identificada a partir dos processos de contratos de *facilities* em órgãos públicos da esfera federal no período de 01/08/2019 a 15/04/2024, que totalizaram novel. Para cada contrato de órgão público, foi estimado um retorno de três agentes públicos envolvidos no processo (totalizando n=27) e o retorno de duas respostas para cada um dos nove prestadores de serviços dos contratos analisados (totalizando n=18).

Figura 7 – Amostra da pesquisa quantitativa (aplicação de questionários) por grupo de interesse



Fonte: Elaborado pela autora.

Foram recebidos 66 questionários na pesquisa, embora a soma dos participantes dos três grupos seja 67, por haver contagem duplicada de seis participantes que pertenciam a mais de um grupo e da supressão de cinco participantes que não pertenciam a nenhum dos grupos, devido à falta de identificação correta dos participantes.

Portanto, os seis registros duplicados aumentaram a contagem em duplicidade, mas os cinco registros excluídos por falta de identificação correta compensaram parte desse aumento, resultando em apenas um registro a mais na soma dos grupos (67) em comparação ao número total de questionários recebidos (66).

Para a análise geral, foram considerados os cinco questionários que não identificaram corretamente sua atuação, pois os respondentes tinham experiência média de 17,4 anos em contratações públicas, equivalente à média de 17,86 anos de todos os participantes, apesar da falta de identificação correta.

No quadro 5 estão sintetizadas as estratégias para a obtenção dos dados, as técnicas de coletas de dados, bem como as de análise dos dados que foram definidas por objetivo específico a ser alcançado. Como se trata de uma pesquisa de métodos mistos, três objetivos representam o tipo de dados da pesquisa qualitativa (QUAL) e um objetivo o tipo de dado da pesquisa quantitativa (QUANT). Assim, tanto a coleta como a análise de dados observaram o tipo de dado tratado, adequando-se a ele.

Quadro 5 – Procedimentos para coleta e análise de dados conforme os objetivos específicos

Objetivos Específicos	**Tipo de dados**	**Estratégia metodológica**	**Fontes de dados**	**Técnica da coleta de dados**	**Análise de dados**
a) Caracterizar o contrato de *facilities* em órgãos públicos federais do Brasil; b) Identificar os fatores críticos do contrato de *facilities* em órgãos públicos federais do Brasil; d) Propor orientações estratégicas para órgãos públicos federais do Brasil baseadas no estudo dos fatores críticos do contrato de *facilities*.	QUAL	Pesquisa bibliográfica	Artigos e livros	Buscas em bases de dados com os descritores definidos.	Análise de conteúdo; categorizações
		Pesquisa documental	Processos de contratações de contrato de f*acilities*	Buscas em sistemas de licitações por licitações de Contratos de f*acilities*	
			Webinar e Live sobre contrato de *facilities*	Relatos de experiências com contratos de facilities	
		Pesquisa de campo	Agentes públicos; prestadores de serviços; especialistas em contratações públicas	Entrevista	
c) Mensurar a importância dos fatores críticos do contrato de *facilities* em órgãos públicos federais do Brasil atribuídos pelos diferentes grupos de atores	QUANT	Pesquisa de levantamento	Agentes públicos; prestadores de serviços; especialistas em contratações públicas	Questionário usando a escala de tipo-*Likert* de cinco pontos	Estatística descritiva e teste de Mann-Whitney

Fonte: Elaborado pela autora.

4.7.4 Identificação dos fatores críticos do contrato de *facilities*

Nesse estudo, o método de identificação dos fatores críticos baseou-se nas opiniões dos entrevistados por meio da indagação direta sobre quais seriam os fatores críticos do contrato de *facilities*. Em etapa seguinte da pesquisa, junto a um público maior e por meio de questionário, os respondentes foram solicitados a ranquear a importância desses fatores. O grupo maior contempla os três grupos de interesse do estudo: 1) agentes públicos envolvidos em contratos de *facilities* de órgãos na esfera federal, 2) prestadores de serviços de contratos de *facilities* em órgãos na esfera federal e 3) especialistas em contratações públicas. Os fatores críticos foram classificados segundo as dimensões de análise baseadas na Teoria da Contingência: Ambiente (externo e interno), estrutura, tecnologia e estratégia.

Após explicitadas as estratégias de coleta de dados do estudo, o próximo tópico detalhará os procedimentos de análise desses dados.

4.8 PROCEDIMENTOS PARA ANÁLISE DE DADOS

Para os objetivos “a”, “b” e “d” da pesquisa foi utilizada a técnica de análise de conteúdo e para o objetivo “c” foi utilizada a estatística descritiva (análise de frequência) e testes não paramétricos para comparação de grupos de respondentes.

A análise dos documentos dos processos da amostra da pesquisa seguiu o plano de análise documental (Apêndice A).

4.8.1 Dimensões e categorias de análise

A partir do referencial teórico foram identificadas dimensões e categorias para a análise dos dados, agrupados por cinco fatores contingenciais da Teoria da Contingência, são eles: ambiente (externo e interno), estrutura, tecnologia e estratégia, compondo o plano de análise da pesquisa (Quadro 6).

Quadro 6 - Plano de análise da pesquisa

(continua)

Dimensão	Categorias	Temas a serem observados	Referencial
	Aspectos internos implicados nos contratos de *facilities*	Cultura	Luthans e Stewart[81]
		Clima organizacional	
	Aspectos externos implicados nos contrato de *facilities*	Legal	Luthans e Stewart[81]
		Social	
		Tecnológico	
		Fornecedores	
		Competidores	
		Academia (estudos científicos)	
Estrutura	Setores envolvidos nas etapas de uma contratação pública	Planejamento da contratação	Brasil[82]; Brasil[83]
		Seleção do Fornecedor	
		Execução Contratual	
	Arranjos estruturais	Centralizado x descentralizado	Chendell;[84] Burns e Stalker;[58]
		Verticalizado x horizontalizado	
		Mecanicista x orgânico	
Tecnologia	Tecnologia empregada	BIM	Aktin e Bildsten;[19] Mannino *et al.*[21] Pinti *et al.*[45] Asghari *et al.*[50] National[51]
		Internet das coisas	
		Inteligência artificial	
		Sistema de gerenciamento	
		Sistema de OS	
	Processos internos	Materiais e equipamentos	Chendall[62]
		Pessoas	
		Conhecimento	
		Histórico da contratação	
Estratégia	Estratégia de terceirização	Conhecimento técnico	Lok *et al.*[36]
		Compromisso	
		Objetivos comuns	
	Operacionalização de *facilities*	In house (interno)	Zalejska-Josson;[23] Mohd.Mur e Musa;[22] Lok *et al*.[43]
		Outsourced services (terceirização) - serviços separados ou agregados	

Quadro 6 - Plano de análise da pesquisa

(conclusão)

Dimensão	Categorias	Temas a serem observados	Referencial
	Tipos de serviços de *facilities*	Soft FM	Mohd.Mur e Musa;[22] Arampatzi e Burger[44]
		Hard FM	
		N.o de funcionários	
		Orçamento anual	

Fonte: Elaborado pela autora.

Considerando os pontos críticos levantados por Marques e Souza[85] ao analisar três estudos sobre a adoção da Teoria da Contingência na contabilidade gerencial (Otley[64], Chapman[86] e Chenhall[84]) foram observados os seguintes pontos neste presente estudo e as respectivas estratégias para conduzi-los:

- Clareza conceitual: foi utilizada a definição de cada fator contingencial presente no estudo (quadro 7);
- Uso de método misto da pesquisa: para ampliar a análise do estudo considerando a visão qualitativa como a quantitativa;
- Uso da teoria da contingência para o desenho do estudo e não apenas para a análise dos dados: contribuição para o progresso da Teoria da Contingência;
- Observação da variação nas dimensões das variáveis: para poder permitir futuras replicações do estudo e comparações.

Quadro 7 – Descrição dos fatores contingenciais adotados no plano de análise da pesquisa

(continua)

Fator contingencial	Autores	Descrição
Ambiente	Luthans e Stewart, 1977	O ambiente pode ser subdividido em ambiente geral e específico. O geral tem influência indireta na organização e provém o contexto para os fatores específicos (ex. legal, social, tecnológico e cultural). Já o ambiente específico afeta a organização direta e significativamente (ex. clientes, fornecedores, competidores, tecnologia, fatores sócios políticos).[81]

Quadro 7 – Descrição dos fatores contingenciais adotados no plano de análise da pesquisa

(conclusão)

Fator contingencial	Autores	Descrição
Estrutura	Chenhall, 2003	A estrutura organizacional trata da especificação formal de diferentes funções para os membros da organização, ou tarefas para grupos, para garantir que as atividades da organização sejam realizadas. Os arranjos estruturais influenciam a eficiência do trabalho, a motivação dos indivíduos, os fluxos de informação e os sistemas de controle e podem ajudar a moldar o futuro da organização.[62]
Tecnologia	Chenhall, 2003	A tecnologia está relacionada à forma como se dão os processos de trabalho de uma organização, a maneira como as entradas são transformadas em saídas, incluindo desde máquinas, ferramentas, materiais, pessoas, software e conhecimento.[62]
Estratégia	Chandler, 1962	A determinação dos objetivos, metas de longo prazo e a adoção de planos de ação com a locação de recursos necessários para atingi-los caracterizam a estratégia.[60]

Fonte: Elaborado pela autora.

Os resultados foram analisados sob a ótica dos fatores contingenciais da Teoria da Contingência conforme detalhados nos tópicos que seguem.

4.8.2 Procedimentos da análise de conteúdo das entrevistas

Os dados gerais das entrevistas foram compilados em uma planilha Excel para se obter a contabilização do tempo das entrevistas, datas de realização, órgão ou empresa que tem vínculo, formação e tempo de experiência dos participantes em compras públicas e com contratos de *facilities*.

As entrevistas foram transcritas utilizando o *software "reshape*" sendo realizadas leituras flutuantes nelas todas, sendo destacados os trechos que respondiam às perguntas. Em seguida, foi elaborada uma planilha Excel para compilar a codificação e a categorização realizada. A unidade de registro utilizada para a codificação foram as perguntas do roteiro da entrevista. Após compiladas as

respostas por pergunta, procedeu-se com a categorização dos dados. Para isso, foram feitas outras leituras flutuantes das respostas dos participantes para cada pergunta, procurando identificar nelas as dimensões e categorias de análise da pesquisa ou outros temas que porventura surgissem dos dados.

Após a categorização das respostas pelas dimensões de análise, foi realizado o seu agrupamento por similaridade, contabilizado para poder apresentar os resultados obtidos para cada objetivo específico da pesquisa.

4.8.3 Procedimentos da análise dos dados do questionário

A análise dos questionários foi feita consolidadamente, garantindo o anonimato dos respondentes e sem fazer associação das respostas aos órgãos aos quais os participantes são vinculados ou à análise documental dos processos de contratação analisados. Os grupos dos respondentes são: agentes públicos envolvidos nos processos de contratação de *facilities*; prestadores de serviços nos contratos analisados e especialistas em contratações públicas.

Todas as variáveis coletadas foram submetidas a análises descritivas. Para as variáveis categóricas, foram calculadas as frequências absolutas (n) e relativas (%). Para as variáveis numéricas, calculou-se a média, a mediana, o desvio-padrão, os quartis 1 e 3 (que equivalem, respectivamente, aos percentis 25 e 75) e os valores mínimo e máximo.[87]

Considerando a característica dos dados ordinais da escala tipo-*Likert,* foi utilizada a análise de frequência da estatística descritiva para cada item da escala que representam os fatores críticos do contrato de *facilities* a fim de mensurar a importância atribuída a cada um deles. As variáveis em escala tipo-*Likert* foram representadas em gráficos com barras divergentes, conforme recomendado na literatura.[88]

A correlação dos dados dos diferentes grupos analisados foi realizada por meio do teste não paramétrico, o teste de Mann-Whitney. Ele foi utilizado para comparar as distribuições das respostas a cada fator crítico entre os seguintes grupos: agentes públicos em relação aos prestadores de serviço e especialistas em contratações públicas em relação aos não especialistas. A escolha do teste teve como base a natureza ordinal da variável investigada.

Dado o impacto do tamanho da amostra no valor de p[89], foram calculadas medidas de tamanho de efeito. Para o teste de Mann-Whitney, calculou-se o tamanho de efeito r,[90] que pode ser classificado como: pequeno (r > 0,1), médio (r > 0,3) ou grande (r > 0,5).[91]

Todas as análises foram conduzidas no software R versão 4.3.3 (R Core Team, 2023) e consideraram um nível de significância (α) de 5%.

O teste de Mann-Whitney compara duas amostras independentes. No estudo, há três grupos de interesse para serem comparados e eles não são independentes, pois, segundo os dados obtidos, existem seis especialistas em contratações públicas que também se envolveram de alguma forma em algum dos contratos analisados. Assim, o teste de Mann-Whitney foi aplicado comparando os agentes públicos e os prestadores de serviços envolvidos nos contratos analisados e novamente aplicado comparando os especialistas em contratações públicas com os não especialistas, para assim identificar quais comparações tinham diferença estatisticamente identificada.

Para interpretar os resultados do teste de Mann-Whitney é necessário testar as hipóteses. Sempre nesse teste, a hipótese nula (H0) indica não haver diferença nas distribuições das respostas entre os dois grupos. E, nesse estudo, a hipótese alternativa (H1) representou uma diferença nas distribuições das respostas entre os dois grupos. Considerando o nível de significância adotado, nesse caso, 5% (0,05), os valores de p serão comparados com o nível de significância. Se o p-valor for menor que a significância (α), rejeitamos a hipótese nula, indicando haver diferença estatística. E esse efeito da diferença, a magnitude, será indicada por r, que pode ser pequeno (r > 0,1), médio (r > 0,3) ou grande (r > 0,5), revelando um efeito leve, moderado ou forte.

Foram utilizados gráficos de barras e tabelas com frequências absolutas e relativas gerados a partir do *software* r. A ordenação utilizada nos gráficos de barra foi com base nas médias ponderadas das categorias da escala tipo-*Likert*. Assim, a ordenação considera todas as categorias da escala e não apenas as respostas mais positivas. Foram atribuídos para cada categoria da escala os seguintes valores numéricos: “Nada importante” = 1, “Pouco importante” = 2, “Moderadamente importante” = 3, “Muito importante” = 4 e “Extremamente importante” = 5.

4.9 METODOLOGIA PARA O REFERENCIAL TEÓRICO

Para a criação do referencial teórico sobre o tema pesquisado, foi feita uma busca na base de dados “Google acadêmico” utilizando o descritor “*Facility Management*” e filtrando artigos com no máximo cinco anos. A partir do resultado, foram analisados os resumos dos artigos para verificar a aplicabilidade ao tema, e em caso positivo, transferidos para uma planilha Excel para a sistematização da revisão de literatura onde estão armazenadas algumas informações tais como: referência, palavras-chave, tema, objetivo, método/desenho e resultado.

O procedimento foi repetido usando o descritor “teoria da contingência”, e em uma outra rodada foram utilizados os seguintes descritores, “reforma do estado”; “Administração Pública Brasileira” e “nova gestão pública”. Alguns artigos citados nos artigos inicialmente selecionados foram utilizados para compor o referencial.

Os textos selecionados a partir da planilha para uma leitura aprofundada foram levados para o gerenciador de referência Zotero e armazenados em pastas conforme o assunto. Após a leitura dos artigos, foram feitas notas de leitura no próprio sistema, facilitando a retomada dos textos.

4.10 REVISÕES

Durante a escrita do texto, alguns trechos foram submetidos ao *chat GPT* para verificação ortográfica, gramatical e de clareza. Esta plataforma também foi usada para redesenhar alguns quadros originalmente elaborados no programa de planilha eletrônica *Excel*. O texto final da tese foi revisado com leituras realizadas por pessoas e, por fim, submetido à análise ortográfica e gramatical pela plataforma *language tools*.

4.11 PRODUTOS TÉCNICOS

Foram elaborados três produtos técnicos em decorrência da pesquisa. O primeiro foi um relatório técnico conclusivo que constitui a caracterização do problema e a justificativa do estudo, apontando os nós críticos e as ações propostas.

O segundo foi outro relatório técnico conclusivo com a apresentação dos resultados da pesquisa utilizando uma linguagem mais direta e dirigindo-se ao público

de gestores e agentes públicos de órgãos públicos e prestadores de serviço do segmento de *facility management* (FM), gestão das instalações.

O último produto técnico foi uma Nota Técnica contemplando as orientações estratégicas para órgãos públicos federais do Brasil baseadas nos fatores críticos do contrato de *facilities*.

4.12 CONSIDERAÇÕES ÉTICAS

O estudo seguiu os princípios éticos e legais que regem a pesquisa científica com seres humanos, preconizados nas Resoluções n.º 466/2012 e 510/2016, do Conselho Nacional de Saúde. Foi analisado pelo Comitê de Ética em Pesquisa e aprovado pelo Parecer n.º 5.997.070 de 12 de abril de 2023, CAAE n.º 67467623.4.0000.5190. Obteve-se, assim, anuência dos participantes de cada etapa do estudo, com a garantia do caráter voluntário e do anonimato deles.

Assim como todas as pesquisas, há riscos e benefícios. Os riscos estão relacionados à exposição de participantes da pesquisa e a consequências indevidas para as instituições participantes em função de vazamento de dados ou informação que possa ser interpretada de forma diferente e causar algum impacto negativo. Para minimizar esses riscos, não foram declarados os nomes dos participantes e nem dos órgãos a que eles estão vinculados. Em seu lugar, foi aplicada numeração aos participantes e cada um preencheu o Termo de Conhecimento Livre Esclarecido – TCLE (Apêndices D e E). As informações obtidas pelas fontes primárias foram analisadas agrupadamente, não fazendo correlação com os respectivos contratos e nem mencionando o órgão ou a empresa.

Os benefícios advindos da pesquisa estão relacionados aos resultados da pesquisa que poderão ser utilizados por instituições públicas e prestadores de serviços interessados nesse tipo de contratação e que poderão se beneficiar das análises e resultados auxiliando na tomada de decisão.

5 RESULTADOS E DISCUSSÃO

A presente seção trata dos resultados e discussão da pesquisa, em suas etapas qualitativa e quantitativa, visto o desenho da pesquisa ser caracterizado como método misto. A fase qualitativa, de natureza exploratória, tem sua ênfase na caracterização e identificação dos fatores críticos do contrato de *facilities* em órgãos públicos federais do Brasil, que correspondem aos objetivos a e b deste estudo.

A etapa quantitativa atua na mensuração da importância dos fatores críticos do contrato de *facilities* em órgãos públicos federais do Brasil atribuídos pelos diferentes grupos de atores, objetivo c.

E como síntese das fases qualitativa e quantitativa tem a proposição de orientações estratégicas para órgãos públicos federais do Brasil baseadas no estudo dos fatores críticos do contrato de *facilities,* objetivo d. Os resultados em suas etapas distintas estão expostos abaixo pelos objetivos específicos do estudo.

5.1 CARACTERIZAÇÃO DO CONTRATO DE *FACILITIES* EM ÓRGÃOS PÚBLICOS FEDERAIS DO BRASIL

Para a caracterização do contrato de *facilities* e a identificação dos fatores críticos, utilizaram-se dados secundários, tais como: a análise documental, *webinar* e *live* realizados sobre o tema, bem como os dados primários do estudo, que foram as entrevistas. Foram realizadas 12 entrevistas, gerando um corpus da pesquisa de 950 minutos de gravação (aproximadamente 16 horas), 91.316 palavras transcritas. Os entrevistados possuem uma média de 11 anos de experiência em compras públicas e quatro anos e meio em contrato de *facilites* em órgãos públicos. Não foi considerada na média de experiência em compras públicas e em contrato de *facilities* o tempo de experiência do participante que representa o setor de *facility management* para que não houvesse distorção do valor já que há uma grande experiência no setor de *facily mangement*, mas não diretamente no setor público. Os entrevistados têm diferentes papéis em relação aos contratos de *facilities*: a metade deles atua como planejadores da contratação, dois na fiscalização, dois como representantes dos prestadores de serviços, um do setor jurídico e um do mercado de *Facility Management*.

Mais da metade (sete) dos entrevistados (P1, P4, P5, P7, P8, P9, P12), ao serem incentivados a caracterizar um contrato de *facilities* em adoção nos órgãos públicos, mencionou a reunião de serviços que envolve a administração predial como uma das suas características.

Nove entrevistados mencionaram aspectos relacionados a uma modelagem de contrato diferente: a reunião dos serviços seria a consequência de se buscar o objetivo da contratação, que é a manutenção da infraestrutura das instalações de um órgão (P10). Dois entrevistados (P2, P5) mencionaram o foco no resultado ou na medição de resultados, outros dois (P5, P12) como gestão da ocupação ou gestão estratégica da ocupação, e dois (P4, P9) como gerenciamento da infraestrutura, P10 caracterizou o contrato de *facilities* como um contrato de eficiência e P11 mencionou o fato de o contrato envolver a entrega de soluções.

Somado a isso, esse tipo de contrato foi relacionado a todo trabalho de “backoffice” (retaguarda) de uma organização (P6), padronização de serviços (P4) e foco no usuário (P8). Foi ressaltado por dois entrevistados (P11, P12) a diferença de caracterização entre o setor público e privado, e é um contrato em amadurecimento no setor público (P11), tornando-se um sinônimo de contratos de serviços prediais, serviços de operação e manutenção prediais integrados (P12).

Full facility management (gestão total de *facilities*) foi mencionado por P6 como sendo a estratégia que vem sendo adotada pelos órgãos públicos nos seus contratos de *facilities*, caracterizando-se pela transferência para terceiro de um conjunto de serviços e ressaltando que esse é um mercado ainda em amadurecimento. P12 comenta que no setor público existem limitações de contratar uma gerenciadora que, por sua vez, contratará outras empresas. O que é permitido é um contrato com uma empresa que gere todos os serviços e alguns ela pode subcontratar se houver a permissão em edital.

Os trechos abaixo retratam a definição de contrato de *facilities* na visão de alguns entrevistados.

> ...um contrato de *facilities* engloba uma série de execuções, uma série de contratos, vamos colocar assim, que o cliente faria uma terceirização, diversas terceirizações, e ele une em uma única terceirizada P1

...você diz o serviço que você deseja e você diz a forma como você quer que ele seja executado e aí você faz as medições com os usuários… então, com os usuários, através das pesquisas, através do levantamento de checklist, é que eles vão dizer se estão satisfeitos ou não com o serviço que está sendo oferecido através do *facility*. P2

Ele é um contrato que centralizou um rol de serviços elencados. ... Vamos juntar o que é possível, que envolve a administração predial, para que possa ser padronizado. E vamos juntar no contrato na modalidade *Facilities*... Então eu diria que é a centralização de um rol, de uma gama de serviços, no intuito de otimizar a prestação de serviços. ... Então a ideia, serviços centralizados, sendo prestados por uma única empresa, onde há unicidade de visão. ... P4

...a questão da união de serviços, claro que ela é inevitável isso, mas a grande coisa, vamos dizer assim, o grande tchan do *facilities* é você buscar essa gestão da sua ocupação, da sua edificação, seria sinergia. ...é uma reunião de contratos, não, não é isso, você vai ter um enxoval de serviços, que você vai reunir em um escopo único, e trazer, e buscar essa sinergia. P5

...a gente observou que a nomenclatura é usada mundialmente como facility management. ... Só que acontece, é uma área muito grande, muito multidisciplinar. Imagina quando você fala do *backoffice* para qualquer coisa que funcione ... é importante a gente mostrar que para que um negócio exista, para que as coisas funcionem, para que as vacinas cheguem a algum lugar, tem todo o trabalho do *backoffice* para que essa coisa aconteça. E essa área de *backoffice,* quem cuida, o nome que foi dado a isso mundialmente é o nome de *facility* mesmo. P6

...a primeira grande característica é a concentração, a concentração de serviços, eu acho que isso é uma coisa que economiza muito tempo, facilita muito o trabalho, promove uma sinergia e otimiza tempo de resolução. P7

Um contrato de *facilities* na metodologia de contratação por eficiência.... nós não queremos mais mão de obra, não queremos mais material e não queremos mais serviços. Nós queremos o prédio devidamente mantido e em plenas condições operacionais. P10

> ... acabou então usando a palavra *Facilities* para designar o próprio serviço em si agregado, conjugado no setor ... na verdade o mercado do qual nós estamos falando é o mercado de *Facilities Management.* Se *Facilities* é a coisa, se *Facilities* é a estrutura, a coisa física, o prédio, o terreno, a construção; *Facilities Management* é a gestão dessa estrutura, dessas estruturas físicas e essa gestão... se refere muito mais também a estratégia: eu vou ter prédios eu vou alugar prédios ou eu vou fazer leasing eu vou ocupar isso é a gestão mais ampla dos parceiros das instalações ... antes de decidir sobre o serviço em si é decidir sobre a ocupação sobre a forma, jeito, tipo, as necessidades da ocupação ... gestão estratégica da ocupação... P12

A síntese das respostas dos entrevistados ao caracterizar um contrato de *facilities* retrata a diversidade de aspectos e variações que esse tipo de contrato apresenta no setor público analisado, não havendo um consenso ou uma única forma de caracterizá-lo, pois ele pode ser concebido com modelagens diferentes: mais conservadora, sendo apenas uma junção de serviços correlacionados à gestão predial, ou mais liberal, deixando que o prestador apresente soluções para a contratação visando a entrega dos resultados esperados pelo órgão. Diante do exposto, trata-se de uma modelagem de contrato diferente com a reunião de serviços que envolve a administração predial, o gerenciamento da infraestrutura com foco nos resultados e na satisfação dos usuários, podendo adotar características de um contrato de eficiência com entrega de soluções. Na análise documental, foram observadas algumas das modelagens comentadas pelos entrevistados, sendo as mais frequentes o empacotamento de serviços e a contratação integrada (Quadro 8).

Quadro 8 – Modelagens de contratos de *facilities* da análise documental

(continua)

Órgão	Modelagem Adotada
TRT 18ª região	Junção dos serviços em uma única contratação.
Enap	Bundled service (empacotamento de serviços).
Fiocruz-CE	Contratação integrada dos serviços.
Central	Bundled service (empacotamento de serviços).
PRF-SE	Ordens de serviços disparadas pela Fiscalização técnica do contrato.

Quadro 8 – Modelagens de contratos de *facilities* da análise documental

(conclusão)

Órgão	Modelagem Adotada
TJDFT	Contratação por resultados: forma de contratação com estimativa de custos por metro quadrado (m²/mês) e aferição de resultados, superando o modelo de cessão de postos de trabalho.
PRF – Uni	Modelo de contratação integrada por meio de *facilities*.
TRE DF	Gestão de *facilities* (na modelagem *softservices* – serviços leves), (tradução nossa).
Fiocruz - Maré	Contratação integrada para prestação de serviço de gestão de facilidades prediais – na modalidade de *Full Facility* Management (gestão total de *facilities*), (tradução nossa).

Fonte: Dados da pesquisa.

Outro indicativo da modelagem adotada nos contratos é pela indicação obrigatória ou exemplificativa dos planos de trabalho, plano de manutenção nos processos. Dos nove processos analisados, sete indicam que fica a cargo do prestador de serviço elaborar o Plano de Trabalho a ser implementado, embora ofereçam sugestivamente rotinas mínimas até que o plano seja apresentado e aprovado. Apenas dois processos trazem as rotinas sem indicar que o prestador de serviço possa alterá-las. Esse é um indicativo que os órgãos estão querendo obter do prestador de serviços sua experiência e *expertise* no serviço prestado, se valendo de uma modelagem mais avançada, mas sem deixar de exigir o mínimo necessário dele (Quadro 9).

Quadro 9 – Definição do plano de trabalho nos contratos de *facilities* da análise documental

(continua)

Órgão	Plano de trabalho
TRT 18ª região	Apresenta as rotinas dos serviços
Enap	Apresenta rotina de execução dos serviços contínuos.
Fiocruz- CE	A ser elaborado pela contratada. Até a entrega devem ser respeitados os prazos e rotinas definidos em TR.
Central	A Contratada é a responsável por atualizar/elaborar, aplicando sua expertise (consta plano).

Quadro 9 – Definição do plano de trabalho nos contratos de *facilities* da análise documental

(conclusão)

Órgão	Plano de trabalho
PRF-SE	A cargo da contratada a partir dos procedimentos e rotinas dos serviços descritas nos cadernos de encargos.
TJDFT	Nos cadernos técnicos tem as rotinas mínimas exigidas de manutenção preventiva. A contratada terá autonomia para definição das rotinas, distribuição dos profissionais e materiais por meio de cronogramas e Planos de Ação, aprovados pelo Tribunal.
PRF - Uni	Fica a cargo da contratada, deverá ser elaborado conforme os procedimentos e rotinas de serviços contidos no Caderno de Encargos.
TRE DF	Apresenta rotina de execução dos serviços sugestiva.
Fiocruz - Maré	A ser elaborado pela contratada. Até a entrega devem ser respeitados os prazos e rotinas definidos em TR.

Fonte: Dados da pesquisa.

Na descrição dos objetos das licitações dos processos analisados também foi observada uma diversidade de nomenclaturas e definições. Das nove licitações, cinco usaram a palavra integrado(a) e gestão/gerenciamento; três deles mencionaram serviço ou gestão de *facilities* e facilidade e um se referiu à metodologia *facilities* (Quadro 10).

Quadro 10 – Descrição dos objetos das licitações para contratos de *facilities* da análise documental

(continua)

PREGÃO	UASG	ÓRGÃO	OBJETO	Data da licitação	Qtd. Itens
29/2020	80020	TRT 18ª região	Contratação de empresa especializada para prestação de serviço de *facilities* compreendendo as seguintes atividades: limpeza e conservação, jardinagem, copeiragem, garçonaria, carregadores e recepcionista, caracterizado como serviços comuns e de natureza contínua, para atenderem às necessidades deste Tribunal, conforme edital.	07/08/2020	11

Quadro 10 – Descrição dos objetos das licitações para contratos de *facilities* da análise documental

(continua)

PREGÃO	UASG	ÓRGÃO	OBJETO	Data da licitação	Qtd. Itens
13/2021	114702	Enap	Prestação de serviços para ocupação de imóveis públicos, incluindo todos os insumos, peças de reposição e demais materiais necessários, com o objetivo de garantir a continuidade e disponibilidade dos serviços de forma integrada e conjunta (*Facilities*).	15/10/2021	1
02/2022	254462	Fiocruz Ceará	Contratação Integrada *Full Facility Management* (gestão total de *facilities)* para prestação de serviço da apoio à Gestão, Operação e Manutenção da Fiocruz Ceará (tradução nossa).	25/04/2022	1
04/2022	201057	Central de Compras (para o MMA)	Serviços de gestão integrada de serviços prediais - *facilities*, a ser executada no Bloco B da Esplanada dos Ministérios, em Brasília-DF, com a alocação de empregados, o fornecimento e a utilização de insumos adequados e suficientes para a execução do serviço, a elaboração de planos de trabalho e manutenção, serviços sob demanda e a disponibilização de solução tecnológica (gestão, controle e fiscalização contratual), por meio de aplicação web e aplicativo mobile.	28/04/2022	11

Quadro 10 – Descrição dos objetos das licitações para contratos de *facilities* da análise documental

(continua)

PREGÃO	UASG	ÓRGÃO	OBJETO	Data da licitação	Qtd. Itens
7/2022	200130	PRF em Sergipe	Contratação de pessoa jurídica, em consórcio ou não, para a prestação de serviços comuns de engenharia, de natureza contínua, sob demanda e sem dedicação de mão de obra exclusiva, por meio de um Gerenciamento Integrado *Facilities*, visando atender às necessidades de todos os edifícios da Superintendência da Polícia Rodoviária Federal em Sergipe, conforme condições, quantidades, exigências e estimativas estabelecidas no Edital e seus anexos.	28/07/2022	3
9/2022	200229	PRF (Universidade Corporativa)	Contratação de pessoa jurídica, em consórcio ou não, para a prestação de serviços comuns de engenharia, compreendendo o fornecimento de mão de obra com equipe residente e serviços eventuais a serem executados sob demanda, todo o material e equipamentos necessários e adequados à execução dos serviços, por meio de um Gerenciamento Integrado *Facilities*, para execução de atividades de manutenção e conservação predial, do imóvel, instalações e equipamentos.	25/10/2022	3

Quadro 10 – Descrição dos objetos das licitações para contratos de *facilities* da análise documental

(conclusão)

PREGÃO	UASG	ÓRGÃO	OBJETO	Data da licitação	Qtd. Itens
28/2021	100001	TJDFT	Contratação de empresa especializada para prestação de serviço continuado de manutenção e conservação prediais de 5 (cinco) edificações de uso do CONTRATANTE, mediante metodologia *Facilities*, nos termos do edital e dos seus anexos.	24/11/2022	4
01/2023	70025	TRE/DF	Contratação de empresa especializada para prestação de serviços continuados em gestão de *facilities* (*Soft Service*) compreendendo os serviços de limpeza e conservação, limpeza de fachada e caixa de gordura, controle de vetores e pragas urbanas, jardinagem e lavanderia nas diversas unidades do TRE/DF, com o fornecimento de insumos e equipamentos.	22/03/2023	1
29/2023	254462	Campus Maré - Fiocruz RJ	Contratação de serviços de gestão de facilidades prediais *Facility Management* aplicado ao Campus Maré Fiocruz-RJ, abrangendo: planejamento, gerenciamento, controle, execução, operação predial, gestão de ativos e engenharia de manutenção.	08/12/2023	1

Fonte: Dados da pesquisa.

Em *Live* realizada em 2022 pelo Portal L&C[25], Barral[92] comenta que um contrato de *facilities* começa agregando os serviços em um único contrato para depois entrar num refinamento do modelo. Em sentido semelhante, Stroppa[93], concebe que

em um primeiro momento, para facilitar a compreensão do modelo e sua implementação que seja definido simplesmente como uma reunião de vários serviços em um único contrato para a adequação do modelo à realidade do órgão, entretanto, ressalta que o modelo contempla a forma como a Administração gere o seu patrimônio público. Oliveira[94] ressalta que não é só a reunião dos serviços em um contrato, são serviços, facilidades para a organização poder se dedicar a sua atividade fim e lembra que existe uma norma ISO sobre isso. Brainer,[95] durante *Webinar* realizado em 2020 pela Enap[26] acredita que para que se consiga efetivamente avançar é preciso gerir e cuidar do resultado que se deseja alcançar.

As definições ou caracterização do contrato de *facilities* extraídas das falas dos entrevistados e dos objetos das licitações estão em consonância com a definição trazida pela Lei 14.011/2020:[14]

> O contrato de **gestão para ocupação de imóveis públicos** consiste na prestação, em **um único contrato**, de serviços de **gerenciamento** e manutenção de imóvel, incluído o fornecimento dos equipamentos, materiais e outros serviços necessários ao uso do imóvel pela administração pública, por escopo ou continuados (grifo nosso).

E, por outro lado, se distanciam da definição que a norma ABNT NBR ISO 41.011/2020[42] traz para o termo *Facility Management* com uma atuação mais abrangente e não restrita a uma modelagem de contratação:

> Função organizacional que integra pessoas, locais e processos em um ambiente construído com o propósito de melhorar a qualidade de vida das pessoas, ampliar a produtividade do negócio e dos serviços internos.

Também há outra perspectiva que se tem de *Facility Management que* é pelo suporte que a área proporciona ao negócio ou atividade principal da organização[19] e sua estratégia.[24] Nessa perspectiva, tudo que for necessário de suporte para desempenhar a atividade principal está contemplado como *Facility Management* dando essa abrangência a sua atuação e variando de negócio para negócio. Nessa perspectiva, seria todo trabalho de *backoffice* (retaguarda) de uma organização, as atividades meio. Essa perspectiva é abordada no relatório técnico ABNT ISO/TR

41.013:2019,[47] que trata do escopo, conceitos-chave e benefícios do *Facility Management*, traz essa perspectiva:

> O FM integra e otimiza um amplo espectro de processos de suporte e entrega seus resultados (os serviços de *facility*), que permitem que a organização demandante se concentre em suas atividades principais.

Constata-se por essas três visões apresentadas anteriormente que a mais abrangente é a da norma ABNT/ISO 41.011/2020[42] (função organizacional que integra pessoas, locais e processos), depois a de Atkin e Bildsten[19] (2017) e Vetráková *et al.*[24] (2013), que se alinham ao do relatório técnico ABNT ISO/TR 41.013:2019[47] (perspectiva de trabalho de *backoffice*, de suporte às atividades principais). E de forma mais restrita, a da Lei 14.011/2020 (gestão da ocupação de imóveis públicos e serviços de gerenciamento e manutenção de imóvel).

Conforme ressaltado por P5, apenas a formalização de um contrato de *facilities* não é suficiente, faz-se necessário muito esforço do órgão e atores envolvidos para que a sua essência e características se materializem.

> ...não adianta você fazer esse esforço todo, assinou o contrato, você fala, ufa, eu tenho um *Facilites*. Não, aí você vai entregar um papel, né, você cumpriu uma meta sua, do órgão. Agora sim, a gestão que você vai exigir isso, tem que chamar o gestor do *Facilites*, tem que fazer reuniões periódicas, ... então não adianta só ter o formato, porque os empregados, na verdade, eles vão ter que sentir e começar a mergulhar no que é esse mundo *Facilities* P5

Quanto às diferenças entre os contratos convencionais e os de *facilities*, na visão dos entrevistados, os convencionais são contratos com serviços isolados, há uma intervenção maior do contratante na prestação do serviço, são mais restritos e delimitados, a forma de prestação de serviço segue o escopo definido previamente pelo contratante, ou seja, o contratante informa a solução e diz como o serviço deve ser executado. Enquanto, no contrato de *facilities* há uma concentração de meios, materiais e equipamentos que permite uma maior flexibilidade, o prestador de serviços apresenta a solução e o contratante faz o acompanhamento por indicadores. Em suma, há o gerenciamento de atividades, dos serviços agrupados que devem ser sincronizados; busca-se uma edificação mais eficiente por meio de profissionais

qualificados e utilização de indicadores, o contratante diz a sua necessidade, a sua dificuldade e o prestador de serviços apresenta a solução (Quadro 11).

Quadro 11 – Diferença entre os contratos convencionais e os contratos de f*acilities*, inferência a partir dos dados analisados das entrevistas

Contratos convencionais	**Contratos de *facilities***
• Atividades isoladas em diferentes contratos; • Há uma intervenção maior do Contratante na prestação do serviço; • Contratos mais restritos e delimitados; • A forma de prestar o serviço segue o escopo definido previamente pelo contratante; • O Contratante informa a solução e diz como o serviço deve ser executado.	• A concentração de meios, materiais e equipamentos permite maior flexibilidade; • O prestador de serviços apresenta a solução e o contratante faz o acompanhamento por indicadores. • Gerenciamento de atividades, serviços agrupados, sincronismo; • Utilizam-se indicadores e profissionais qualificados para se ter uma edificação mais eficiente; • O Contratante diz a sua necessidade, sua dificuldade e o prestador de serviços apresenta a solução.

Fonte: Dados da pesquisa.

Em um dos relatos, é possível perceber um exemplo de uma modelagem utilizada em um dos contratos de *facilities* (P10):

> [a diferença está na] a forma como você exige a prestação de serviço da empresa e como você fiscaliza. ... [o contrato tem] um valor geral e dissemos para a empresa, olha, gerencia da forma que você quiser, quantas pessoas você quiser, como você vai fazer a mobilidade dos seus funcionários, se você vai comprar equipamentos, se você vai alugar. Não nos importa. O que nós vamos fazer é aplicar o IMR e você tem esse valor para fazer com que o IMR seja cumprido... A gente foca no IMR, no fim de palavra. Então, isso deu liberdade para a empresa mexer e se tornar mais eficiente, o que gerou a redução de custos. P10

Quando indagados sobre como se define o pacote de serviços em um contrato de *facilities*, os entrevistados mostraram diferentes estratégias e justificativas para a composição.

Há uma cadeia gigantesca de serviços possíveis, entretanto, eles devem: ter relação com a ocupação do espaço físico (P12), considerar atividades afins que se relacionam para a montagem do pacote (P1), serviços relacionados à infraestrutura de manutenção do prédio e que sejam padronizáveis (P4) e relacionados às atividades meio do órgão (P7).

A forma como foi montado o pacote também variou. P5 iniciou a montagem excluindo o que não cabia e depois separou os serviços em dois grupos: *softservices* (serviços leves) e *hardservices* (serviços duros). Estratégia inversa à de P5, foi relatada por P7 que iniciou considerando os serviços de um setor do órgão mais relacionado à manutenção predial e foi agregando serviços de outros setores que tivessem relação e concordassem em participar do pacote. P9 comenta que a definição do pacote de serviços vai segundo a necessidade do órgão, não precisa englobar tudo e não pode considerar as atividades finalísticas. Em sentido parecido, P11 informa que vai conforme a conveniência do órgão e por isso pode variar de um órgão para outro. P8 menciona que é um desafio por depender de fatores como região, mercado fornecedor, da edificação, além da observância às necessidades dos usuários da edificação, ou seja, considera os fatores contingenciais “ambiente”.

O momento de refletir sobre os serviços a serem contemplados é durante a elaboração do Estudo Técnico Preliminar -ETP que deve ser elaborado por equipe que saiba elaborar e entenda a finalidade de um ETP e das necessidades da contratação (P12). Por fim, o pacote engloba várias áreas sendo que alguns serviços são prestados diretamente pela contratante e outros são subcontratados por ela (P3).

As respostas dos entrevistados estão em convergência com a normatização constante do art. 7º da Lei 14.011/2020,[14] pois se referem a serviços de gerenciamento e manutenção de imóvel, incluído o fornecimento dos equipamentos, materiais e outros serviços necessários ao uso do imóvel pela administração pública.

Entretanto, na definição do pacote de serviços algumas ressalvas e cuidados foram apontados pelos entrevistados, tais como:

- A necessidade de se verificar a existência ou não de conflito de interesse quando se considera serviço de vigilância no pacote de

serviços, pois em contrato separado teria uma segunda empresa para relatar um incidente ou ocorrência (P1);

- O serviço de vigilância exige uma regulamentação específica da empresa que presta esse serviço, embora isso possa ser contornado com a permissão no contrato de subcontratação desses serviços (P4);
- Serviços de Tecnologia da Informação – TI foi mencionado que não deveria fazer parte do pacote por ter uma legislação específica, entretanto, poderia ser contemplado a parte de infraestrutura de TI (P5);
- Para algumas modelagens de contratos de *facilities*, os serviços prestados por postos de trabalhos fixos não deveriam constar no escopo, como copeiragem e garçons (P10);
- Não podem ser contemplados serviços que não mostram relação direta com a gestão da infraestrutura, como, por exemplo, comissaria por ser um serviço prestado a uma autoridade, eventos e emissão de passagens aéreas, por exemplo (P4, P12).

A variedade de pacotes de serviços mencionada pelos entrevistados foi confirmada nos processos analisados, sendo verificado caso com cinco serviços contemplados, como no processo do TREDF, até vinte e nove serviços no processo da Fiocruz – Campus Maré. Apenas o processo do TRT 18ª região não contemplou o gerenciamento e supervisão de *facilities*. Nenhum dos processos contemplou o serviço de apoio administrativo e apenas o processo da Fiocruz – Campus Maré contemplou o serviço de Manutenção de equipamentos técnicos científicos (Quadro 12).

Quadro 12 – Pacote de serviços nos contrato de *facilities* da análise documental

(continua)

	TRT 18ª região	**Enap**	**Fiocruz-CE**	**Central**	**PRF-SE**	**TJDFT**	**PRF-Uni**	**TRE DF**	**Fiocruz - Maré**
Gerenciamento e supervisão de *facilites*	não	sim	sim	sim	sim	sim	sim	sim	sim
Manutenção predial	não	sim	sim	sim	sim	sim	sim	não	sim

Quadro 12 – Pacote de serviços nos contrato de *facilities* da análise documental

(continua)

	TRT 18ª região	**Enap**	**Fiocruz-CE**	**Central**	**PRF-SE**	**TJDFT**	**PRF-Uni**	**TRE DF**	**Fiocruz - Maré**
Refrigeração/ar-condicionado	não	sim	sim	sim	sim	sim	sim	não	sim
Vigilância	não	sim	sim	não	não	não	não	não	sim
Limpeza e conservação	sim	sim	sim	sim	não	sim	não	sim	sim
Elevadores	não	sim	sim	sim	não	sim	não	não	sim
Apoio administrativo	não	não	não	não	não	não	não	não	não
Copeiragem	sim****	sim	sim	sim	não	não	não	não**	não
Jardins (áreas verdes)	sim	sim	sim	sim*	não	sim	não	sim	sim
Transporte	não	não	sim	não	não	não	não	não	sim
Chaveiro	não	sim	sim	sim	não	não	sim	não	sim
Bombeiro civil (brigada)	não	sim	sim	sim	não	não	não	não	sim
Gerenciamento ambiental e de resíduos	não	não	sim	não	não	não	não	não	sim
Análises laboratoriais da ETE e da potabilidade da água	não	não	sim	não	não	não	não	não	sim
Limpeza de reservatório de água	sim	sim	sim	sim	sim	sim	sim	não	sim
Manutenção e recarga de extintores	não	sim	sim	sim	sim	sim	sim	não	sim
Movimentação de cargas e volumes	sim	sim	sim	sim	não	não	não	não	sim
Desobstrução de redes e galerias	não	sim	sim	não	não	sim	não	não	sim
Controle de praga e vetores	sim	sim	sim	sim	sim	sim	sim	sim	sim
Fornecimento de água potável (20l)	não	sim	sim	sim	não	não	não	não	não

Quadro 12 – Pacote de serviços nos contrato de *facilities* da análise documental

(conclusão)

	TRT 18ª região	**Enap**	**Fiocruz-CE**	**Central**	**PRF-SE**	**TJDFT**	**PRF-Uni**	**TRE DF**	**Fiocruz - Maré**
Serviço de recepção / portaria	sim	sim	sim	não	não	não	não	não	sim
CFTV	não	sim	não	não	não	não	sim	não	sim
Persianas/divisórias e forros	não	sim	não	sim	não	sim	não	não	não
Laudos e projetos	não	não	não	sim	não	não	não	não	sim
Instalação de GLP	não	não	não	não	não	sim	não	não	sim
SPDA - Sistema de proteção contra descargas atmosféricas	não	não	não	não	sim	sim	sim	não	sim
Banco capacitor	não	não	não	não	não	sim	não	não	sim
Cancelas e portões	não	não	não	não	não	sim	sim	não	sim
Grupos geradores	não	não	não	não	não	sim	não	não	sim
Banco de baterias	não	não	não	não	não	sim	não	não	sim
Lavanderia	não	não	não	não	não	não	não	sim	não ***
Coleta e análise de ar interior dos ambientes	não	não	não	não	não	sim	não	não	sim
Manutenção de equipamentos técnicos científicos	não	não	não	não	não	não	não	não	sim
Comunicação visual	não	não	não	não	sim	não	sim	não	não
Seguro da edificação	não	sim	sim	não	não	sim	não	não	não
Total de serviços contemplados	**7**	**15**	**21**	**16**	**8**	**19**	**11**	**5**	**29**

*auxiliar de jardinagem, junto do serviço de limpeza; **nos cartórios estão juntos com limpeza; *** existe previsão de lavagem dos uniformes para atuação em áreas classificadas (NB2, NBA2, NB3 e NBA3); **** e garçonaria.

Fonte: Dados da pesquisa.

Entendimento similar ao obtido nas entrevistas sobre a formação dos pacotes de serviços em um contrato de *facilities* foram expostos no *Webinar* realizado em 2020 pela Enap,[26] Oliveira[96] comenta que varia de órgão para órgão, não há uma definição

estanque, é um critério de gestão e a composição dos serviços deve ser feita de uma maneira muito bem fundamentada para não haver problema. Nesse mesmo sentido, Bernardes[97] informa que cada situação vai exigir uma decisão distinta. Para Stroppa,[93] em *Live* realizada em 2022 pelo portal L&C,[25] não há obrigação de juntar todos os serviços, pode-se optar em manter alguns separados como contratos individuais e fazer a junção de outros.

Além de haver uma variação grande dos serviços contemplados nos processos de contrato de *facilities*, há também diferentes classificações dos serviços adotadas nos processos. Há os que adotam a classificação de *softservices* (serviços leves) e/ou *hardservices* (serviços duros)*;* a classificação de serviços fixos/rotina e serviços sob demanda/programáveis; agrupamento por família de serviços; serviço de manutenção e conservação predial e serviços sob demanda; e sem agrupamento*.* Em um deles também usou a nomenclatura *bundled services* (empacotamento de serviço) (Quadro 13).

Retomando a definição trazida por Arampatzi e Burger,[44] os serviços leves (*soft FM ou softservices*) são os diretamente consumidos pelos indivíduos, já os serviços duros (*hard FM ou hardservices*) são serviços que estão relacionados com a estrutura do edifício e não podem ser removidos delas.

Quadro 13 – Classificação dos serviços adotados nos processos de contrato de *facilities* da análise documental.

(continua)

Instituição	Classificação dos serviços
TRT 18ª região	Não utilizou.
Enap	Gerenciamento e supervisão do *facilities (bundled services*), *hard services* (serviços duros) e *soft services* (serviços leves*)*, serviços adicionais sob demanda e plataforma tecnológica (tradução nossa).
Fiocruz-CE	Serviços fixos e Serviços sob demanda ou programáveis. Serviços técnicos; serviços de apoio; serviços ambientais de limpeza, asseio e conservação e serviço de vigilância e segurança patrimonial, que são coordenados pelo Serviço de gestão.
Central	*Hard services* (serviços duros) e *soft services* (serviços leves), serviços de rotina e serviços sob demanda (tradução nossa).
PRF-SE	Serviços sob demanda e sem dedicação de mão de obra exclusiva.

Quadro 13 – Classificação dos serviços adotados nos processos de contrato de *facilities* da análise documental.

(conclusão)

Instituição	Classificação dos serviços
TJDFT	*Hard services* (serviços duros) , *soft services* (serviços leves *e* serviços sob demanda (tradução nossa).
PRF-Uni	Serviços de rotina e serviços eventuais executados sob demanda.
TRE DF	Gestão de *facilities* (*Soft Service – serviços leves*), tradução nossa.
Fiocruz - Maré	Agrupamento por "família de serviços": Serviço de gestão e segurança de trabalho, serviços técnicos, serviços de apoio, serviços ambientais, de limpeza, asseio e conservação, serviço de vigilância e segurança patrimonial.

Fonte: Dados da pesquisa.

Os entrevistados também foram instigados a refletirem se o tamanho da estrutura do órgão poderia influenciar na aplicabilidade do contrato de *facilities*. Cinco entrevistados (P1, P7, P8, P10, P12) comentaram que não havia restrição em função do tamanho. Outros cinco entrevistados associaram a aplicabilidade às seguintes condições: análise de viabilidade (P11), maturidade do órgão nos seus processos e nas suas informações (P11), parâmetros que o órgão deseja ser alcançados e que estejam alinhados com a estrutura desenhada do *facilites* (P3), a existência de premissas bem definidas (P1) e a implantação em um único órgão (P4). Três entrevistados (P2, P5, P6) não se manifestaram.

Embora o tamanho seja um fator contingencial que deva ser considerado pelas organizações de acordo com a teoria da contingência, na percepção dos entrevistados, não pareceu ter relevância para a aplicabilidade do contrato de *facilities*. Em seu lugar, foram apresentados aspectos relacionados ao fator contingencial "estratégia", tais como: viabilidade, modelagem da contratação e implantação em órgão único. Também apareceram aspectos relacionados ao fator contingencial "tecnologia" que tratam dos processos internos, sendo eles: maturidade nos processos e nas informações e premissas bem definidas.

Na análise documental, a variável tamanho ficou comprometida de ser avaliada em função da falta de uniformidade das informações nos documentos públicos

disponíveis, como o Termo de Referência e Estudo Técnico Preliminar. Nem todos os processos informavam a área da edificação de forma detalhada, especificando o que seria área interna e externa. Por isso, optou-se em usar a área total, embora um dos processos não tivesse essa informação. A área total dá uma ideia do todo, mas fica limitado para se obter ou fazer uma média de valor pela área total, pois uma área construída representa um custo de manutenção bem maior do que uma área externa.

Observa-se um órgão com área menor que os demais (PRF-SE com cerca de 7.000 m²) e os demais com uma área total média de 37.000 m² que representa um tamanho que não pode ser considerado pequeno. A quantidade de edificações incluídas no contrato também apresentou grande variação, indo de uma a trinta e uma unidades. A informação sobre o fluxo de pessoas que transitam nesses espaços e que impactam na manutenção, conservação e serviços prestados não estava disponível em todos os processos (Quadro 14).

Quadro 14 – Referências para inferência sobre o tamanho da edificação a partir da análise documental

Órgão	Qtde. de Edificações	Área Total	Valor adjudicado equivalente a 1 ano
TRT 18ª região	31	NI	R$ 4.934.307,64
Enap	4	32.722,87 m²	R$ 6.639.703,87
Fiocruz-CE	19 prédios (sendo 2 em construção)	55.600,00 m²	R$ 16.544.674,30
Central	1	23.286,75 m²	R$ 8.223.897,05
PRF-SE	6	6.954,11 m²	R$ 910.880,42
TJDFT	5	30.000,00 m²	R$ 4.368.189,96
PRF - Uni	1 campus	24.091,10 m²	R$ 1.186.102,99
TRE DF	21	37.000,00 m²	R$ 2.726.991,08
Fiocruz - Maré	1 campus	62.102,61 m²	R$ 45.188.573,09

Fonte: Dados da pesquisa.

Os entrevistados foram indagados se existiriam atividades que deveriam ser mantidas sob a responsabilidade do órgão. A maioria (P1, P4, P7, P8, P10, P11, P12) reforçou que a gestão contratual, fiscalização ou auditoria da execução contratual são

de responsabilidade do órgão, assim como a tomada de decisões sobre questões estratégicas, embora as informações possam ser geradas pelo contrato de *facilities*. Em complemento, a etapa do ciclo de planejamento foi mencionada por P7. P4 indicou ser da responsabilidade do órgão definir como o serviço será prestado, posição que vai depender muito do formato/modelagem desejada pelo órgão para o seu contrato de *facilites*. Três não se manifestaram a respeito (P2, P6, P9).

A definição do que deverá ser mantido pelo órgão faz parte do fator contingencial “estratégia” e cabe ao órgão defini-las. Entretanto, ela sofre influência do fator contingencial “ambiente” na medida em que algumas ações mencionadas pelos participantes (gestão contratual, fiscalização e tomada de decisão) devem permanecer sob a gerência do órgão por determinação de normatizações que são variáveis fora do controle do órgão.

Sobre tecnologia empregada nos contratos de *facilities*, o próximo ponto que os entrevistados foram estimulados a pensarem, sete entrevistados (P2, P3, P4, P5, P7, P8, P10) mencionaram a existência do software de gestão do serviço, da plataforma tecnológica embarcada junto com a contratação e disponibilizada pela contratada, mas que ainda é um ponto de atenção, seja pelo fato de as especificações não terem sido suficientes, por terem enfrentado problemas de firewall, ausência de módulo desejado (como controle da mão de obra), não ter contemplado a utilização de *Qr c*odes, ou pelo fato do que existe no setor privado ainda não chegar no setor público.

As falas abaixo retratam algumas das situações mencionadas.

> aí a plataforma, no nosso caso, é um ponto de atenção, porque ela não tá evoluindo ainda ... não tá 100% ainda, então a gente tá tendo uma certa dificuldade em chegar num nível mais agradável. P5

> Isso tudo é necessário que esteja dentro de uma ferramenta de tecnologia da informação, porque não dá para ficar se controlando isso mais em planilha de Excel ou em formulário preenchido lá pelo encarregado dentro do almoxarifado, por exemplo. Então, a gente precisa disso, porque isso significa uma otimização de tempo e um aprofundamento de domínio de informação muito grande. Então, sim, elas são essenciais, as ferramentas de tecnologia da informação, e são várias.... P7

> a solução não está entregando o que a gente imaginou que ela iria entregar. E eu acho que, sim, a solução vai se desenvolvendo também ao decorrer do contrato. Só que a gente não tem muito tempo para o desenvolver da solução ao decorrer do contrato. P8

A solução a ser implementada no contrato pode ou não contemplar tecnologias como plataforma tecnológica de gestão, sensores, robôs e outros. Isso vai depender da modelagem utilizada no contrato e de quem desenhou a solução (contratante ou contratada). Conforme apontado por P11 é difícil ou até mesmo inviável ter alteração na execução contratual implementando tecnologias, pois implicaria em mudança no quantitativo de postos fixos e consequentemente na quantidade de mão de obra. Aspecto semelhante foi apontado por P12 que mencionou que quanto mais tecnologia se embarca nas contratações, a tendência é a diminuição no número de terceirizados. Nessa mesma linha, P1 ressaltou que se o órgão efetuar uma contratação de mão de obra, de posto de serviço, haverá pouquíssimo investimento em automatização, a não ser que ela venha descrita claramente no contrato e o órgão pague por isso.

Sobre esse aspecto, seguem alguns relatos dos entrevistados.

> De uma forma geral, eu percebo o seguinte. Se o órgão efetuar uma contratação de mão de obra, de posto de serviço etc., você vai ter pouquíssimo investimento em automatização. Pouquíssimo. A não ser que você bote uma linha lá no contrato e fale assim, eu quero um robô. E aí [o fornecedor] vai ser obrigado a botar o robô, entendeu? E aí você vai pagar pelo robô e pela mão de obra. P1

> como é que a gente consegue chegar a um caminho nesse sentido de como eu contrato o serviço, mas eu não viabilizo que a empresa apresente soluções diversas para aquilo. Aí entra parte do que você está perguntando. ... A empresa pode entrar com sensores, ela pode entrar com um carrinho que faz a varrição ou que... Ela entra com ferramentas ou com instrumentos que aumentariam a produtividade e que iriam diminuir a necessidade de mão de obra residente. P11

> Mas tudo isso também toca num ponto que é muito relevante, que não pode deixar de ser comentado. Isso toca nas pessoas que serão contratadas.

> Quanto mais tecnologia a gente embarca nas contratações, a tendência é menos funcionários terceirizados. E esse é outro ponto muito crítico nas nossas contratações. A mudança cultural, da forma como a gente contrata. P12

> Então, essa questão da tecnologia associada ao *facilites*, ela vem fortemente influenciada, tem um impacto muito forte também da lógica do terceirizado como alguém que influencia na tomada de decisão. P12

Três entrevistados (P6, P8, P12) comentaram que o mercado privado dispõe de tecnologias que poderiam ser aplicadas nos contratos de *facilites*, tecnologias essas que não chegam para o setor público ou se tem dificuldade de implementá-las. As tecnologias comentadas vão desde o *software* (programa) de gestão, painel de BI (*business intelligence*, inteligência do negócio), utilização de sensores (temperatura, movimento), *Qr codes*, inteligência artificial, robôs, internet das coisas, BIM e recepção remota. Foi apontado por dois participantes (P3, P4) a importância de o *software* de gestão ser fornecido pelo órgão para a permanência das informações com este, alegando que seria mais estratégico em função do domínio das informações e proporcionaria uma melhor transição entre um contrato e outro. Nesse mesmo sentido, um entrevistado (P4) que representa a contratada comentou que o órgão deveria ter seu programa, pois já estaria adequado às suas particularidades, já que elas variam de órgão para órgão. Entretanto, vale ressaltar que mesmo no órgão em que disponibiliza o *software* de gestão para a contratada utilizar foi informado que ele precisa de ajuste.

No relato que segue é exemplificado o uso de tecnologias na gestão dos espaços.

> ... É a nossa sorte, que hoje já tem algumas tecnologias que estão ajudando muito aí as pessoas, é que você tem tanto a inteligência artificial, como a internet das coisas, que eles colocam alguns pontos e conseguem saber sobre a planta do espaço, se a pessoa realmente está usando, se ela está no local que ela deveria estar usando ou não, e aí o acompanhamento disso aí se reorganiza, se conversa e vão se acertando nos espaços e vão se acomodando de uma maneira que seja utilizado de uma forma inteligente, entendeu? P6

Nenhum dos nove processos analisados especificou o uso de alguma tecnologia digital no contrato além do uso do *software* de gestão. O processo do TRT 18ª região fez referência ao sorteio de rondas pelo sistema da contratante. Apenas um dos órgãos (TJDFT) utilizava software de gestão do órgão.

Em *Webinar* realizado em 2020 pela Enap,[26] Crepaldi,[98] representante da ABRAFAC, comentou que um dos maiores *trends* (tendências) da área de *facilities* é tecnologia, entretanto, ela não é de graça e colocá-la dentro do pacote de serviços representa um custo, por isso deve ser buscado um equilíbrio financeiro na proposta. Stroppa,[93] durante Live realizada em 2022 pelo Portal L&C,[25] aponta a necessidade de agregar novas tecnologias (*Qr codes*, por exemplo) e usar nessa modelagem de *facilities*.

As tecnologias mencionadas juntamente com os processos internos que contemplam os materiais, equipamentos, pessoas, conhecimento e histórico da contratação estão contemplados no fator contingencial “tecnologia” e representam contingências a serem observadas pelos gestores para que os ajustes possam ser efetuados a fim de se manter o desempenho desejado. Entretanto, não se pode perder de vista que algumas contingências são do ambiente no que se refere ao mercado de fornecedores, nas soluções e tecnologias que existem no mercado privado e que ainda não chegam ao mercado público.

Outro aspecto abordado com os entrevistados foi referente ao relacionamento com a contratada (prestador de serviço) num contrato de *facilities*, e mais da metade deles (P1, P2, P3, P4, P7, P10, P12) afirmaram esperar dela: uma postura mais resolutiva, proativa, *know-how* e *expertise* (conhecimento técnico) da empresa, uma mudança de postura por ser um contrato integrador ou até pelo caráter de parceria que pressupõe os contratos de *facilities*. Entretanto, quatro entrevistados (P4, P5, P6, P11) ressaltaram a importância do apoio, suporte do órgão, mostrando os seus detalhes, trazendo o contratado (prestador de serviço) para sua cultura, pois trata-se de um processo de aprendizagem mútuo.

Os trechos das entrevistas que seguem retratam algumas formas de relacionamento com o prestador de serviços.

> É basicamente o seguinte, tá feito ou não tá feito? Tá limpo ou não tá limpo? ... é um contrato que tem que estar resolvido, porque a sensibilidade, o cliente

> final, que é o usuário, ele é muito sensível, entendeu? Então a postura da empresa, ela é mais resolutiva, sim. P1

> você espera que a empresa já tenha uma bagagem, e o mercado ainda não tem essas empresas com essas bagagens, as empresas estão se estruturando agora, não é uma coisa que está aí pronta. ...Não, por mais que você desenhe bem, a empresa vencedora é sorte, porque tem algumas que não estão preparadas. P4

> Ao passar a possibilidade de ser penalizada financeiramente, caso o prédio não estivesse adequado, a postura passou de uma postura reativa para uma postura proativa, total. Muito mais célebre, muito mais eficiente, muito mais rápida na aquisição dos materiais, os encarregados muito mais compromissados, muito mais próximos da fiscalização. P10

> Então, se eu estou partindo para esse modelo mais de parceria, de confiança e de dependência, de cooperação com o meu contratado, eu preciso desenhar modelos que façam sentido para ele também, para o contratado ... Existe uma curva de aprendizado na execução contratual. Uma empresa que começa um contrato, ela tem um grau de dificuldade, de desafios, de entendimentos, de coordenação de esforços, de desenho de procedimentos, muito maior no começo, do que ao longo do tempo em que ela já vai ganhando experiência, ganhando expertise. P12

> “porque não adianta nós do lado público, da gestão, da administração, já a gente está adequado a uma gestão de *facilities*, mas a empresa não acompanhar, ela pode ser a melhor empresa, assim, ter uma saúde financeira enorme, ter vários contratos, mas se ele não mergulhar no mundo do *facilities*, ele tem que também estudar, ele tem que ir atrás, ele tem que saber lidar, ...o contrato tem que ser bom para os dois lados. P5

Ainda sobre a dinâmica do relacionamento com o prestador de serviço, foi identificada a necessidade de treinamento para lidar com o contrato de *facilities* (P11) e de sentir o prestador de serviço confiante para poder se distanciar mais do acompanhamento mais rigoroso da execução contratual (P4, P6). Já em relação ao relacionamento com as subcontratadas, elas também têm que sentir parte desse novo

modelo de gestão da ocupação, de serem parte do contrato de *facilities. Elas são* selecionadas considerando o seu conhecimento técnico, mas há uma mudança na forma de cobrança dessas subcontratadas (P3).

Por outro lado, P9 informou que não deveria haver diferença no relacionamento uma vez que as responsabilidades e obrigações são as mesmas de todos os contratos administrativos. E nesse mesmo sentido, houve relato de execução de contrato de *facilities* em que o prestador de serviço está executando exatamente o que está no Termo de Referência, nada além (P8).

Outros relatos dos entrevistados sobre a dinâmica do relacionamento num contrato de *facilities* estão apresentados a seguir.

> ...quem é o contratante, quem está lá no dia a dia, precisa trazer esse terceiro pra dentro da sua cultura, pra dentro do perfil da sua edificação, do seu *business*, principalmente ... Pode ser que ela seja muito ruim, mas pode ser que você, enquanto contratante, também não tenha dado o suficiente pra que ela faça a coisa do jeito certo.... Por mais que esse prestador seja um prestador notável, ele não dá conta de tudo e ele ainda não conhece os meandros da estrutura do contratante. P6

> ..., mas o que se espera é isso, esse grau de independência, esse domínio de processos para que esse planejamento seja adaptado em função da *expertise* das empresas de *facilities*. P7

> ...a gente tinha opção de contratar outras [subcontratadas]. Porém, a gente optou por manter as mesmas, até porque elas já conhecem os equipamentos, elas já conhecem as rotinas dos equipamentos. A única coisa que mudou foi a forma de cobrar delas...Então, elas entenderam, captaram a ideia e estamos firmes. ...houve uma mudança de postura. P3

O relacionamento com a contratada pode indicar a estratégia de terceirização a ser aplicada. Considerando o entendimento de Lok *et al.*,[43] existem diferentes posicionamentos do prestador de serviço que varia em função de contingências no ambiente. Assim, o prestador de serviço pode alinhar o seu comportamento em função da expectativa e das condições do órgão podendo variar a sua estratégia que pode

ser de “Conhecimento técnico” onde se utiliza dos ativos do contratante para a execução dos serviços por meio da sua habilidade técnica ou uma estratégia de “Compromisso” onde se vislumbra o comprometimento da contratada com algumas metas do órgão, podendo até chegar a uma estratégia de “Objetivos comuns” onde há uma parceria, unificação de estratégias. A adequação do posicionamento da contratada às contingências proporciona um melhor alinhamento de expectativas entre o contratante e contratado.

Para finalizar a caracterização de um contrato de *facilities,* os entrevistados foram indagados sobre a legislação que ampara esse tipo de contrato. Os seis entrevistados que responderam ao questionamento (P5, P7, P8, P10, P11, P12) indicaram a aplicabilidade do mesmo embasamento legal dos contratos administrativos convencionais e desses, cinco (P5, P7, P10, P11, P12) mencionaram a nova Lei 14.011/2020 que em seu artigo 7º criou a figura do “contrato de gestão para ocupação de imóveis públicos” que contempla serviços de gerenciamento e manutenção de imóvel, incluído o fornecimento dos equipamentos, materiais e outros serviços necessários ao uso do imóvel pela administração pública. P11 mencionou que essa nova lei trouxe mais segurança jurídica. Antes dela, as contratações de *facilities* existentes tiveram que se embasar em entendimentos jurisprudenciais e acórdãos do TCU.

Alguns relatos dos entrevistados ilustram esse fato:

> Quando o governo federal soltou a lei 14011, que permite a contratação integrada do serviço de manutenção, conservação, inclusive colocando obra, foi que nós tivemos a oportunidade de começarmos a trabalhar em um contrato integrado. P10

> ...até essa lei [14.011/2020] nós não tínhamos uma definição normativa permitindo isso, alguns contratos já tinham sido firmados numa lógica de integração de serviços mas dependiam fortemente do entendimento jurisprudencial sobretudo do Tribunal de Contas da União da permissão como algo excepcional principalmente porque havia e ainda existe, mas começa a ser mitigado mas ainda era muito mais forte na época a lógica do parcelamento das compras ou das contratações como uma regra muito forte...P12

Na análise documental observou-se que oito licitações utilizaram como embasamento legal a Lei 8.666/93 e apenas o processo da Fiocruz – Maré a nova lei de licitações, 14.133/2021. Dos nove processos analisados, cinco mencionaram no edital ou Termo de Referência a Lei 14.011/2020 (Enap, Fiocruz-CE, TJDFT, PRF-Uni e TER-DF), e quatro não mencionaram (TRT 18ª região, Central, PRF-SE e Fiocruz-Maré).

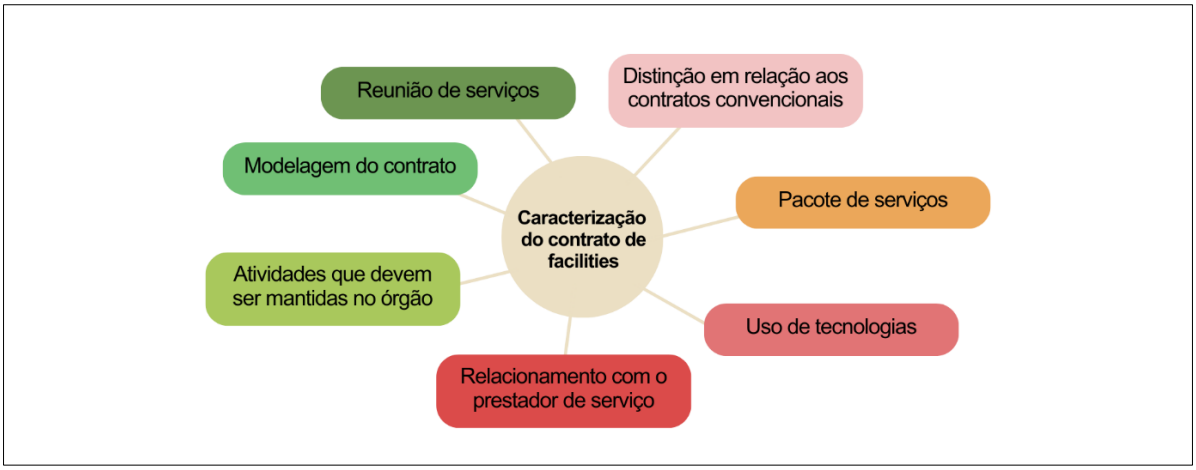
Em *Live* realizada em 2022 pelo Portal L&C,[25] Oliveira[94] ressalta que o artigo 7º da Lei 14.011/2020 é um dispositivo que veio garantir uma segurança jurídica. Nesse mesmo sentido, Stroppa[93] comenta que a contratação entra expressamente no ordenamento jurídico com a lei 14.011/2020. Embora ambos, ressaltaram que existiam entendimentos jurisprudenciais anteriores que permitiram contratos de *facilities* antes mesmo desta lei, tais como: os acórdãos 1214/2013- Plenário, 929/2017- Plenário e o Acórdão 12.264/2018 – 2ª Câmera do TCU, mencionados por Oliveira[94] e o Acórdão 2.684/2018 – Plenário mencionado por Stroppa.[93] Barral[92] enxerga no artigo 47, §1º, inciso II da Lei 14.133/2021 o contrato de *facilities,* considerando a redução de custos com a diminuição da quantidade de contratos e a redução de custos na contratação em si e por isso indica a ponderação de privilegiar a eficiência na gestão do contrato e do atendimento do interesse público frente à competição com a divisão do objeto em itens. Nesse mesmo evento, Stroppa[93] faz a seguinte reflexão sobre a nova Lei de Licitações e o contrato de *facilities*.

> Eu acho que a nova lei de licitações, 14.133/2021, ela tem que servir de motivo para a gente inovar e eu acho que a gestão de *facilities*, entra nessa lógica que a administração tanto discute de contratos inovadores. Porque inovação não é necessariamente você descobrir algo novo que você nunca fez, mas de repente, aperfeiçoar um modelo que já é utilizado pela administração.

Assim, dentre os principais aspectos que compõem a caracterização do contrato de *facilities* em órgãos públicos apontados pelos entrevistados estão as diferentes modelagens que esse tipo de contrato pode assumir, não sendo um modelo único, mas que se diferencia em relação aos contratos convencionais principalmente pela reunião e gerenciamento dos serviços em um contrato. Os serviços selecionados para compor a cesta podem ser definidos por conveniência do órgão e atinência à sua área de infraestrutura, além da possibilidade de tecnologias serem contempladas na prestação dos serviços. O relacionamento com o prestador de serviços deve ser

gerenciado de forma que se alinhe com os propósitos esperados na contratação (Figura 8).

Figura 8 – Aspectos apontados pelos entrevistados na caracterização do contrato de *facilities*



Fonte: Dados da pesquisa.

Ou seja, a caracterização do contrato de *facilities* está relacionada com o fator contingencial "estratégia", pois a escolha desse tipo de contrato e a sua modelagem representarão a estratégia escolhida pelo órgão para a gestão das suas instalações convergindo com a definição dada por Chandler,[60] que aborda a determinação dos objetivos, metas, planos de ação e alocação de recursos. Entretanto, algumas atividades devem ser mantidas pelo órgão, dentre elas as decisões estratégicas da ocupação e a fiscalização contratual. Além da observância aos ditames legais que amparam essa contratação pelos órgãos públicos.

Em continuidade à análise, a seção seguinte abordará os fatores críticos que devem ser observados nesse tipo de contratação.

5.2 IDENTIFICAÇÃO DOS FATORES CRÍTICOS DO CONTRATO DE *FACILITIES* EM ÓRGÃOS PÚBLICOS FEDERAIS DO BRASIL

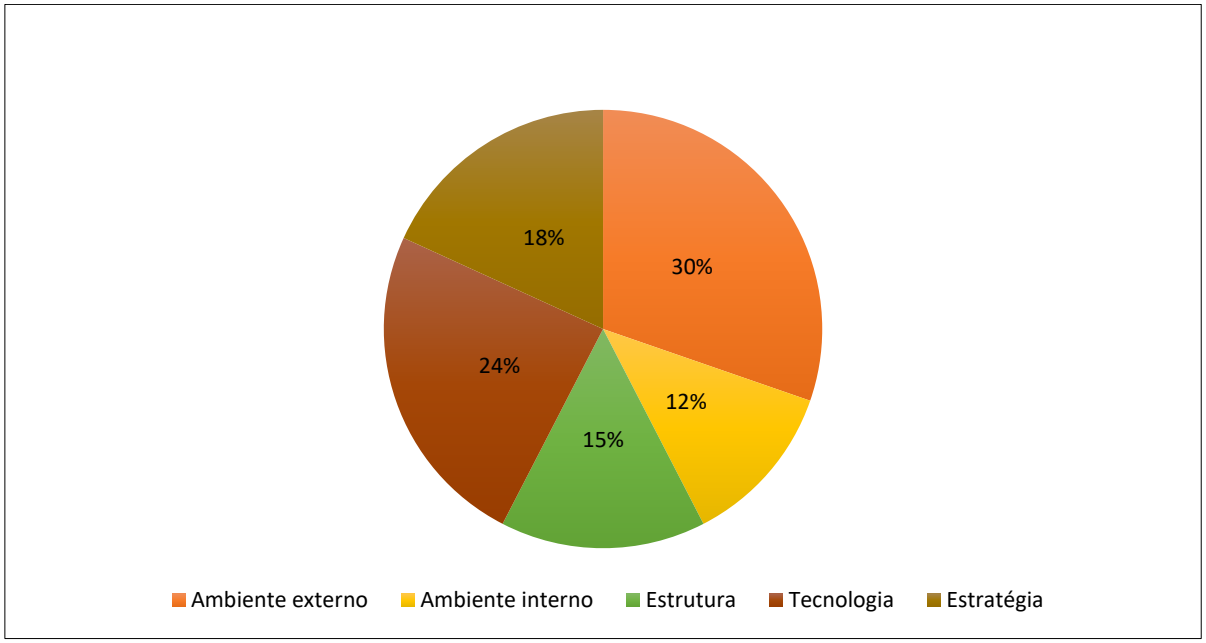
A fim de identificar os fatores críticos dos contratos de *facilities* foram feitos questionamentos aos entrevistados sobre os pontos críticos desse tipo de contrato, fatores internos e externos que podem ajudar ou prejudicar o contrato de *facilities,* seja para análise de sua adoção ou durante a sua execução, os desafios e as

ameaças. As vantagens e desvantagens desse tipo de contrato também foram averiguadas junto aos participantes.

A identificação dos fatores críticos baseou-se nas opiniões dos entrevistados por meio da indagação direta sobre quais seriam os fatores críticos do contrato de *facilities* no qual foram identificados 33 fatores críticos. Em seguida, eles foram classificados e agrupados de acordo com as dimensões de análise da pesquisa, ou seja, os fatores contingenciais, são eles: ambiente (externo e interno), estrutura, tecnologia e estratégia.

O fator contingencial que representou uma participação mais significativa foi o "ambiente" (tanto externo como interno), com uma participação significativa de 42% do total dos fatores, seguido por "tecnologia" com 24%, "estratégia" com 18% e "estrutura" com 15% (Gráfico 1).

Gráfico 1 – Proporção dos fatores críticos do contrato de *facilities* agrupados pelos fatores contingenciais



Fonte: Dados da pesquisa.

Se considerarmos dentro do fator contingencial "ambiente" apenas o externo, ele representa 30% dos fatores críticos, o que ressalta o aspecto fora da gerência da organização. São fatores que devem ser monitorados e considerados pelos gestores e envolvidos, sem que se possa fazer interferência sobre eles, cabendo apenas a

adaptação e os ajustes necessários na estrutura, tecnologia e estratégia da organização ou do processo para se moldar às exigências externas.

Os fatores críticos do contrato de *facilities* relacionados ao fator contingencial "ambiente externo" foram: o desenvolvimento do mercado para o contrato de *facilites* e, por outro lado, a eventual resistência do mercado a esse formato de contrato; a experiência do prestador de serviços; mudanças que podem ocorrer com esse prestador de serviços; mudanças na legislação a qual os órgãos estão sujeitos; variações na economia; restrições legislativas à implementação de inovações no contrato de *facilities*; posicionamento dos órgãos de controle tais como TCU e AGU; acesso a estudos científicos para subsidiar eventual tomada de decisão e eventos externos tais como a pandemia, conforme demonstrado no quadro 15.

Quadro 15 – Fatores críticos do contrato de *facilities* relacionados ao fator contingencial "ambiente externo"

(continua)

Fatores críticos	**Detalhamento dos fatores críticos do contrato de *facilities***	**Extratos de narrativas**
Desenvolvimento do mercado	Estágio de desenvolvimento do mercado dos prestadores de serviço para o formato do contrato na região da contratação (P2, P11, P12)	*A ABRAFAC é uma associação brasileira dos facilities, e ela reúne grandes empresas, profissionais da área dos facilities, e ela é um fator de contribuição, um fator externo, que geralmente está envolvido na divulgação e na defesa dessas modelagens mais voltadas para resultado, menos procedimentais, mais flexíveis. P12*
Resistência do mercado	Resistência do mercado de prestadores de serviço (P12)	*O próprio mercado... a restrição, a preparação das empresas para essa novidade, para esse tipo de contrato que envolve muitas atividades.... esses fatores externos que acontecem com essas subcontratações, é isso. P2*
Experiência do prestador	Experiência e *knowhow* (conhecimento técnico) do prestador de serviço contratado (P1, P4, P8)	*O que poderia ajudar nos contratos de facilities é a evolução melhor das empresas, as empresas também entrarem na cultura do facilities, não se aventurarem.... Entender a essência do facilities é prestar um serviço de facilities. Isso aí poderia ajudar e muito. P8*

Quadro 15 – Fatores críticos do contrato de *facilities* relacionados ao fator contingencial “ambiente externo”

(continua)

Fatores críticos	**Detalhamento dos fatores críticos do contrato de facilities**	***Extratos de narrativas***
Mudanças no prestador	Mudanças no prestador de serviço de *facilities*, tais como problemas financeiros, societário, de mercado de atuação, entre outros (P7, P9)	*A própria mudança da empresa, isso a gente está falando do imponderável.... uma fusão de uma empresa, uma falência de uma empresa, ou a empresa resolve simplesmente sair do mercado, a gente já vivenciou isso.... P7*
Mudanças na legislação	Mudanças na legislação na qual os órgãos públicos estão obrigados a seguir (P7)	*A mudança de normativa é uma coisa que causa impacto. ...P7*
Variações na economia	Variações na economia brasileira (macroeconomia) - (P9, P11)	*A gente tem sempre uma questão macroeconômica toda hora estoura alguma coisa aqui ou ali é um fator externo sempre a ser considerado ... e a pandemia que é uma coisa que a gente nunca tinha pensado antes P11*
Restrições legislativas	Restrições a alguns avanços na modelagem desse tipo de contrato advindas da legislação a ser seguida pelos órgãos públicos. Como por exemplo, impossibilidade de divisão dos ganhos com o prestador de serviços quando ganhos de produtividade são alcançados por ele (P1)	*Eu acho que para o órgão público você pegar algo tão dinâmico como um contrato de eficiência abarcando todas as atividades de suportes e conseguir encaixar isso em todo o arcabouço normativo, tanto na fase interna, quanto na fase externa, quanto na fase de gestão do contrato, é um grande desafio. P10*
Posicionamento dos órgãos de controle	Posicionamento dos órgãos de controle (CGU, TCU) - (P12)	*E, ao mesmo tempo, esses mesmos atores também podem vir a ser influências positivas. Porque, a depender do grau de maturidade e do envolvimento do órgão de controle com esse tipo de modelagem, o próprio órgão de controle pode ser um agente externo contribuidor, parceiro, que pode ajudar na linha de mudança de cultura, na*

Quadro 15 – Fatores críticos do contrato de *facilities* relacionados ao fator contingencial “ambiente externo”

(conclusão)

Fatores críticos	**Detalhamento dos fatores críticos do contrato de facilities**	***Extratos de narrativas***
Posicionamento dos órgãos de controle (continuação)		*linha de mudança de raciocínio, na linha de incentivar o aumento da economicidade, do aumento da eficiência. P12*
Acesso a estudos científicos	Acesso a dados de estudos científicos sobre esse tipo de contrato (P12)	*Eu não posso deixar de acreditar que a academia tem um impacto muito importante de fazer estudos, de apontar soluções, de apontar caminhos, de apontar evidências numéricas, evidências práticas, empíricas, sobre situações que podem melhorar o que já existe ou mudar o que está aí. ... P12*
Eventos externos	Efeito de eventos externos como pandemias no contrato (P9, P11)	*e a pandemia que é uma coisa que a gente nunca tinha pensado antes P11*

Fonte – Dados da pesquisa.

Ainda fora do controle dos envolvidos no contrato de *facilities*, mas relacionados ao ambiente interno do órgão, foram identificados: a cultura organizacional; eventual mudança de gestão; o relacionamento do prestador de serviços com os seus subcontratados e risco financeiro em função de um valor mais elevado de um contrato de *facilities*, conforme demonstrado no quadro 16.

Quadro 16 – Fatores críticos do contrato de *facilities* relacionados ao fator contingencial “ambiente interno”

Fatores críticos	**Detalhamento dos fatores críticos do contrato de *facilities***	**Extratos de narrativas**
Cultura organizacional	Cultura organizacional do órgão contratante (P7)	*Cada instituição tem o seu modus operandi...a cultura organizacional das forças armadas é totalmente diferente de um órgão do judiciário ou de uma entidade da administração indireta, enfim...Então, o primeiro aspecto é essa questão da cultura, a cultura organizacional é um aspecto que afeta bastante a relação com a empresa. ...P7*
Mudança de gestão	Mudança de gestão no órgão na vigência da contratação (P4)	*A mudança de gestão [do órgão]. Porque cada gestor vem com a sua cultura e com a sua bagagem, com a sua vivência. Porque, por exemplo, se aquilo funcionar redondo, a gente não tem que mudar a regra do jogo. A gestão tem que se adaptar à regra que vai estar ali. Aí, por exemplo, aí vem aquela coisa. Se a mudança do contrato for na gestão deste que quer mudar, aí, diretamente. Afeta diretamente. Porque aí é uma decisão de gestão. Uma decisão de gestão. Certo. P4*
Relacionamento com subcontratados	Relacionamento do prestador de serviços do contrato e seus subcontratados (P2, P3)	*outro ponto crítico que eu posso citar, é porque eu estou lidando com outras empresas [subcontratada]. Nem sempre, nem sempre eu vou conseguir. Não depende de mim. Quando você depende de terceiros, é um ponto crítico...Eu tenho que fazer essa intermediação. P3*
Risco financeiro	Risco financeiro para o órgão em função do valor do contrato que tende a ser um valor alto (P11)	*Aí tem o risco que a gente sempre convive que é o risco financeiro de conseguir pagar o contrato... P11*

Fonte – Dados da pesquisa.

Quanto ao fator contingencial “estrutura”, os entrevistados abordaram a habilidade do órgão na elaboração do Estudo Técnico Preliminar - ETP e Termo de Referência – TR; maturidade dos setores de contratação e de gestão da infraestrutura do órgão; clareza de papéis de ambas as partes do contrato e seus responsáveis

durante a execução do contrato de *facilities*; idade do prédio a ser considerada no planejamento e na execução do contrato de *facilities* e estimativa de custo realista para balizar a licitação, conforme demonstrado no quadro 17.

Quadro 17 – Fatores críticos do contrato de *facilities* relacionados ao fator contingencial “estrutura”

(continua)

Fatores críticos	**Detalhamento dos fatores críticos do contrato de facilities**	**Extratos de narrativas**
Habilidade do órgão	Domínio e habilidade para elaborar o Estudo Técnico Preliminar (ETP) e Termo de Referência (TR) de um contrato de *facilities* por parte do órgão público (P2, P10, P11)	*É um contrato que tem que ser construído com tempo e com pessoas que tenham um nível de maturação em contratações. Não é um contrato que você consegue construir com uma equipe nova. Uma equipe nova em um órgão.... Ele, para sair mais redondo, eficaz e eficiente, ele precisa ser construído com uma equipe de maturação que entende o dia a dia daquele prédio, que entende o funcionamento e onde tem gargalo, onde precisa ser desenhado.... E outra coisa, você não desenha um facílity para um prédio e aplica em todos a mesma regra. P4*
Maturidade dos setores	Maturidade dos setores de contratação e de gestão de ocupação e infraestrutura do órgão (P12)	*...a maturidade do setor de contratações e não só do setor de contratações, mas também do setor de gestão da ocupação da organização pública. Que grau de maturidade existe para talvez contratar empresas separadas ou empresas uma empresa só para fazer tudo? Isso é muito importante, porque a depender da maturidade talvez não seja viável eu contratar com uma única empresa ... P12*
Clareza de papéis	Clareza dos papéis de ambas as partes do contrato e seus responsáveis durante a execução do contrato (P2)	*às vezes o próprio desconhecimento da administração com relação ao tipo de contrato, com relação a quem é o responsável. [...] pela dimensão do contrato, deveria ser bem mais separado. Realmente especificado para poder a gente ter essa definição, a segregação de função*

Quadro 17 – Fatores críticos do contrato de *facilities* relacionados ao fator contingencial “estrutura”

(conclusão)

Fatores críticos	**Detalhamento dos fatores críticos do contrato de facilities**	**Extratos de narrativas**
Clareza de papéis (continuação)		*bem definida para não ter problemas futuros com os próprios controles externos. P2*
Idade do prédio	Idade do prédio no planejamento e na execução do contrato (P3)	*Se eu vou fazer um IMR, se eu vou fazer um facility com prédio antigo, então esse range de problema, então eu vou ter que dar uma pontuação maior, para a pessoa conseguir atingir. Eu não posso aplicar a mesma pontuação em relação à punição, porque o prédio antigo, a tendência, ele dá muito mais problema, a tendência, do que um prédio mais novo P3*
Estimativa de custo realista	Licitação com um valor estimado do contrato próximo da realidade (P5)	*você ter a pesquisa de preço extremamente assim, próxima de um de uma execução, você não dar margem muito de gordura, porque é onde que eu falei, ele pode ganhar na licitação, se não tiver uma boa disputa, ele vai ganhar no global, que é um contrato global, então ele ganha lá nos 50 milhões, mas lá dentro vai ter coisa que você vai estar muito acima do mercado. P5*

Fonte – Dados da pesquisa.

Para o fator contingencial “tecnologia”, os fatores críticos identificados são a existência de dados da edificação, tais como: históricos de manutenções, históricos de itens de consumo, fluxo de pessoas; a definição de parâmetros de desempenho, de qualidade e de recebimento estabelecidos pelo órgão para o contrato de *facilities*. Outros aspectos mencionados tratou-se do impacto do vínculo afetivo dos servidores com funcionários terceirizados do contrato na decisão por adotar mais tecnologias na modelagem, pois isso acaba resultando em menos profissionais no contrato; divulgação para os usuários dos serviços, sobre os prazos para execução de tarefas,

atendimento de chamados pactuados no contrato e especificação de enxoval. Finalizando os fatores relacionados à tecnologia, o *software* de gestão a ser utilizado no contrato de *facilities,* fiscalização do órgão sobre a mão de obra alocada com dedicação exclusiva pelo prestador de serviços e a fiscalização focada em resultados, conforme demonstrado no quadro 18.

Quadro 18 – Fatores críticos do contrato de *facilities* relacionados ao fator contingencial "tecnologia"

(continua)

Fatores críticos	**Detalhamento dos fatores críticos do contrato de *facilities***	**Extratos de narrativas**
Dados da edificação	Disponibilidade de dados da edificação: quantidades e tipo de ativos, históricos de manutenções, históricos de itens de consumo, fluxo de pessoas, área de jardinagem etc. (P10, P11)	*tempo pra você escrever ou dimensionar e ter que correr atrás de planta, ter que correr atrás de especificação do requisito do sistema ... eu preciso tirar uma fotografia para congelar uma imagem e aí eu vou trabalhar em cima daquela imagem que eu tenho, só que aí a dificuldade também acaba sendo de que a cada hora querem tirar uma foto nova daquela foto que você tirou. P11*
Parâmetros de desempenho	Definição de parâmetros de desempenho, de qualidade e de recebimento estabelecidos pelo órgão para o contrato (P1)	*O cliente tem o conhecimento da área dele. .... Então, essas premissas, esse histórico do entendimento do empreendimento pra ser feita uma contratação efetiva, bem-feita é muito importante que o cliente tenha isso... P1*
Fiscalização focada em resultados	Forma de fiscalização do contrato com enfoque nos resultados apresentados (P11)	*Eu acho que esse da fiscalização é o principal. Saber como fiscalizar esse contrato de facilites. ...P11*
Impacto do vínculo afetivo	Impacto do vínculo afetivo dos servidores com funcionários terceirizados vinculados ao contrato na decisão por adotar mais tecnologias no contrato, pois isso acaba resultando em menos terceirizados no contrato (P8, P12)	*Porque essa modelagem, em geral, ela leva à otimização de mão de obra. E ao levar à otimização de mão de obra, significa, na prática, menos terceirizados, menos funcionários terceirizados. E aí, isso impacta na tomada de decisão. Muitos órgãos, por mais que não escrevam isso, mas isso está dentro do modelo decisório, de vamos manter desse jeito, porque desse jeito, enquanto a gente*

Quadro 18 – Fatores críticos do contrato de *facilities* relacionados ao fator contingencial “tecnologia”

(conclusão)

Fatores críticos	**Detalhamento dos fatores críticos do contrato de *facilities***	**Extratos de narrativas**
Impacto do vínculo afetivo		*puder, tem aqui o emprego dos terceirizados mantido. P12*
Divulgação de prazos	Divulgação para os usuários dos serviços sobre os prazos para execução de tarefas e atendimento de chamados pactuados no contrato (P1)	*num contrato de facilities por muitas vezes ele tem alguns KPIs de tempo... Então, o consumidor [usuário] final, ele tem que ter ciência que pode demorar até oito horas pra fazer isso, porque senão, você teria que ter uma mão de obra gigantesca. P1*
Software de gestão	Software de gestão a ser utilizado no contrato P11)	*A utilização de softwares é muito importante também, se pensar em softwares, porque você tem a informação mais rápida, softwares que transformam dados em informação, softwares que te deem estatística, que te deem capacidade de controle. P7*
Fiscalização da mão de obra	Fiscalização do órgão sobre a mão de obra alocada com dedicação exclusiva pelo prestador de serviços do contrato com foco na quantidade de postos de trabalho, pontualidade, assiduidade, uniforme e questões trabalhistas (P7)	*é muito vinculado a HH [homem hora] você tem que ter tantas pessoas aqui, essas pessoas têm que bater o ponto certinho, vocês não estão preocupados, vocês não estão preocupados com o serviço, muitas vezes é claro, vocês estão preocupados com o serviço, mas o seu principal cobrança é o fornecimento de mão de obra. P1*
Especificação de enxoval	Detalhamento da especificação do enxoval no contrato (ferramentas, materiais, EPIs, uniformes) - (P5)	*O enxoval dos serviços.... Eu acho que é isso, você detalhar tentar detalhar o máximo, essa questão do que sai fora de serviço, o que for de fornecimento, você sempre detalhar, tentar detalhar o bastante, eu acho que um ponto de atenção... P5*

Fonte – Dados da pesquisa.

Ao fator contingencial “estratégia” foram relacionados: o impacto da complexidade do contrato no planejamento, execução e fiscalização do contrato;

definição da formatação (modelagem) a adotar no contrato de *facilities*; a utilização de Índice de Medição dos Resultados (IMR) com indicadores relevantes de desempenho; utilização de critérios mais rigorosos de habilitação na licitação para selecionar melhor a empresa que prestará os serviços; relacionamento entre o órgão e o prestador de serviço no dia a dia (operacionalização) do contrato de *facilities* e impacto da concentração dos serviços em uma só empresa, ou seja, em um único prestador de serviço, conforme demonstrado no quadro 19.

Quadro 19 – Fatores críticos do contrato de *facilities* relacionados ao fator contingencial "estratégia"

(continua)

Fatores críticos	**Detalhamento dos fatores críticos do contrato de *facilities***	**Extratos de narrativas**
Complexidade do contrato	A complexidade do contrato e o impacto dessa característica no planejamento, execução e fiscalização do contrato - (P12)	*[considerando a execução] eu tenho que saber que ele é mais complexo, tende a ser mais complexo do que um contrato padrão. ...P12*
Formatação do contrato	Definição da formatação (modelagem) a adotar no contrato. Como exemplo: definição prévia da solução ou a ser apresentada pelo prestador de serviços; reunião simples dos serviços num único contrato com adoção de postos de trabalhos, situações mistas de serviços sob demanda e serviços de rotina, entre outros (P1, P6, P12)	*E outra, eu também tenho que levar em conta se de fato é um novo contrato com uma nova mentalidade, uma nova metodologia ou se é simplesmente um agrupamento do que eu já tenho. ... Então isso é muito importante também levar em conta. Se o que eu estou fazendo é simplesmente um agrupamento do que eu já tenho separado ou se eu estou fazendo de fato uma nova modelagem principalmente voltada para resultado. P12*

Quadro 19 – Fatores críticos do contrato de *facilities* relacionados ao fator contingencial “estratégia”

(conclusão)

Fatores críticos	**Detalhamento dos fatores críticos do contrato de *facilities***	**Extratos de narrativas**
Índice de Medição de Resultados (IMR)	Adoção de Índice de Medição dos Resultados (IMR) com indicadores relevantes de desempenho (P10)	*A forma que é feita, o sistema de punição de pontuação. É um ponto crítico. A gente tem que estar muito atento a isso. P3*
Critérios rigorosos de habilitação	Adoção de critérios mais rigorosos de habilitação na *licitação* para selecionar melhor a empresa que prestará os serviços (P1)	*O grande problema desse tipo de contrato assim, a meu ver, é o seguinte, se você não pegar uma empresa séria, você vai ter dor de cabeça. P1*
Relacionamento diário	Relacionamento entre o órgão e o prestador de serviço no dia a dia (operacionalização) do contrato (P11)	*Então, se eu estou partindo para esse modelo mais de parceria, de confiança e de dependência, de cooperação com o meu contratado, eu preciso desenhar modelos que façam sentido para ele também, para o contratado ... Existe uma curva de aprendizado na execução contratual. P12*
Concentração de serviços	Impacto da concentração dos serviços em uma só empresa, ou seja, em um único prestador de serviço (P8, P10, P11)	*Porque, sendo uma empresa só, se ela tiver problemas financeiros, vai afetar toda a contratação referente a várias categorias envolvidas naquele contrato.... Pode ser por economia, o desempenho da economia, uma pandemia. P9*

Fonte – Dados da pesquisa.

Alinhada aos entrevistados, Stroppa[93] ressaltou, em *Live* realizada em 2022 pelo Portal L&C,[25] alguns desses pontos críticos, como a habilidade do órgão em elaborar TR, edital e capacitação para a fiscalização do contrato.

> ... o que eu preciso é estruturar a administração poder elaborar bem um termo de referência, elaborar bem um edital, elaborar bem uma minuta de contrato, capacitar, qualificar quem vai fiscalizar. Porque ele vai fiscalizar serviços de natureza diversas, mudar a sistemática de remuneração, ...

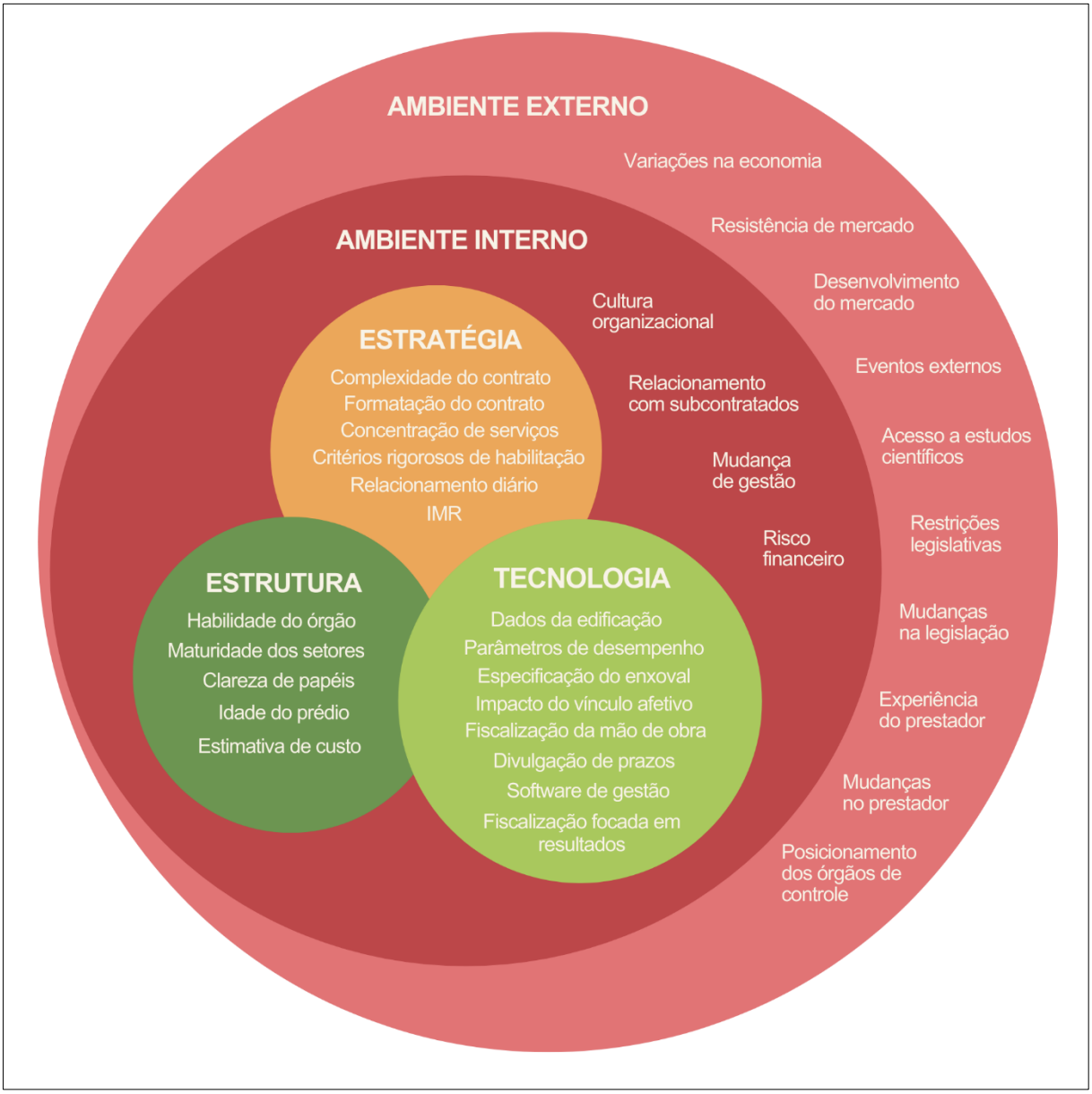
Também em sintonia com os entrevistados, Oliveira,[94] nesse mesmo evento, comenta que a questão dos contratos de *facilities* gera muitas dúvidas na seara de gestão (e fiscalização) de contratos o que gera a necessidade de se quebrar muitos dos paradigmas que se tem na contratação de serviços terceirizados.

Já na análise documental dos ETPs e TRs, houve pouca menção aos fatores críticos, constando em dois processos o mercado de *facilities* em processo de consolidação no Brasil e a existência de empresas no mercado local (processos da Central e da UniPRF). Além disso, o desafio do cenário macroeconômico de restrição orçamentária em função do congelamento dos gastos (processos da Fiocruz CE e Fiocruz Maré) e incorporação de dados confiáveis para a operação como um todo (processo da Fiocruz CE). Houve em todos eles a justificativa pela reunião de serviços, embora não se referiram às implicações negativas da concentração, apenas os benefícios.

5.2.1 Síntese dos 33 fatores críticos do contrato de *facilities*

A síntese dos 33 (trinta e três) fatores críticos do contrato relacionados aos fatores contingenciais apresentados no tópico anterior está representada na figura 9.

Figura 9 – Fatores críticos do contrato de *facilities* agrupados por fator contingencial



Fonte – Dados da pesquisa.

Em *Webinar* realizado em 2020 pela Enap,[26] Oliveira[99], auditora do TCU, relatou desafios alinhados com os pontos críticos identificados pelos participantes, tais como: cultura organizacional, precificação adequada, aprimoramento da fiscalização técnica para avaliação dos resultados e instituição dos Índices de Medição de Resultados – IMRs.

> Mas essa modelagem para a gente conseguir chegar a esse resultado, a gente vai ter que enfrentar uma série de desafios para conseguir fazer isso de uma forma positiva....
>
> Mas o grande desafio que eu verifico, uma necessidade de mudança de *mind set* da administração pública.
>
> Então a gente vai ter um grande desafio aí nessa nova modelagem que é fazer uma precificação adequada, instituir os IMRs de forma correta com uma definição dos indicadores e das metas associadas, e principalmente aprimorar a fiscalização técnica, porque de nada adiante a gente ter um índice bem-feito e no momento de se fazer a avaliação, da aplicação desse índice a gente não conseguir avaliar de fato o resultado.

Nesse sentido, na seção que segue serão tratados os desafios e ameaças do contrato de *facilities*.

5.2.2 Desafios e ameaças do contrato de *facilities*

Alguns dos fatores críticos identificados também foram reportados pelos participantes como sendo desafios e ameaças do contrato de *facilities*, são eles: questões jurisprudenciais e legais, fiscalização da mão de obra, fiscalização do contrato, posicionamento dos órgãos de controle, idade dos prédios, mercado de *facilities*, dados da edificação, IMR, precificação do contrato, concentração dos serviços e histórico da contratação.

O desafio sobre a falta de reposição de servidores não tinha sido elencado como fator crítico do contrato, assim como o desafio de atender à expectativa da sociedade por melhores serviços e com redução de custos, podendo a modalidade de contrato de *facilities* minimizar esses desafios, segundo o entrevistado (P12).

Os desafios e ameaças do contrato de *facilities* mencionados pelos entrevistados foram relacionados aos fatores contingenciais adotados no estudo conforme detalhamentos que seguem.

O fator contingencial “ambiente” apresentou como desafios e ameaças: restrições legais, regramento brasileiro de contratações públicas, posicionamento dos órgãos de controle e da assessoria jurídica e o mercado de *facilities*.

Em relação às restrições legais observou-se entre os entrevistados forte preocupação com o impacto nos resultados, pois limitam a capacidade de se implantar, desenhar um contrato que incentive a empresa prestadora de serviços a pensar em melhorias e aumentar a produtividade, pois ela não se beneficia com isso, não tem retorno financeiro (P1). Nesse sentido, os participantes apontam questões sobre como desenhar um contrato com modelagem voltada para resultados de forma que incentive a empresa a melhorar (P8, P12), como também que seja um contrato de eficiência, de desempenho e ao mesmo tempo que possibilite dividir os lucros dessa eficiência (P8). Ainda na visão de um dos participantes, a estrutura da contratação normalmente está lastreada numa planilha onde o lucro da empresa incide sobre os custos, então quanto maiores forem eles, maior será o seu retorno, e isso não incentiva o prestador de serviço a buscar melhorias (P12). Portanto, há o entendimento de que o regramento brasileiro de contratações públicas precisa evoluir e tornar-se um desafio contratar um contrato de *facilities* usando a lei de licitações e contratos (P5, P6).

Em complemento ao exposto, ainda não se conhece o posicionamento dos órgãos de controle sobre a fiscalização desse tipo de contrato (P2). E uma modelagem voltada para resultados exigiria uma fiscalização que também tivesse esse olhar. Por outro lado, o entendimento da assessoria jurídica sobre a modelagem do contrato pode ter alguma influência no processo decisório para a sua adoção.

Por ser uma contratação inovadora, o mercado precisa saber que a administração pública está disposta a contratar isso para que ela também possa se preparar.

A falta de perspectiva de reposição de servidores nos órgãos em quantitativo necessário está impactando a capacidade operacional dos órgãos públicos de gerenciar os contratos e, por isso, otimizar a gestão dos contratos é importante (P12).

E tem um desafio que envolve todos que é atender à expectativa da sociedade por melhores serviços e com redução de custos.

Os desafios e ameaças mencionados pelos entrevistados relacionados ao fator contingencial “tecnologia” foram: dados da edificação, fiscalização da mão de obra e idade do prédio.

Inicia-se com o desafio de efetuar toda a fase preparatória da contratação com base em dados fidedignos da edificação para planejar melhor o contrato (P8) se

valendo do histórico da contratação para subsidiar nova contratação e para análise gerencial. Sobre esse desafio, oito dos doze entrevistados (66% - P1, P4, P5, P7, P8, P10, P11, P12) se posicionaram favoravelmente. P1 relatou da importância de o órgão ter uma área de engenharia dela, um sistema próprio do órgão para deter as informações e ter uma inteligência mínima da área, pois de acordo com ele, ter o histórico é a melhor coisa que um órgão pode fazer a seu favor.

Entretanto, apenas um dos órgãos relacionados aos entrevistados tinha sistema próprio de gestão dos serviços e que era disponibilizado para que a empresa contratada trabalhasse nele. Os demais utilizavam softwares, plataformas disponibilizadas pelo contrato que ao final dele, a contratada deve disponibilizar o banco de dados ou relatórios com o histórico da execução.

Quanto ao sistema de dados, quatro dos oito entrevistados relataram que receber o histórico por meio de relatório compilado ou banco de dados não é algo simples de ser tratado, há dificuldade em processar isso (P1, P4, P7, P8). P11 relatou que a ausência de repositório confiável do órgão para as informações fragiliza o recebimento dos dados, pois há a dificuldade em acessá-los.

Nesse sentido, a questão levantada é da continuidade das informações, do acesso aos dados, do conhecimento gerado, pois o histórico é o grande valor de um contrato de *facilities* e por isso a necessidade de ver como aproveitar as informações do banco de dados (P7, P8). P12 ressalta que elas são essenciais para se montar uma nova contratação, podem subsidiar a elaboração de proposta durante a licitação e sugeriu se prever a transição dos dados obrigando que a nova contratada os carregue para o novo contrato, embora não tenha visto isso ser feito ainda.

Por fim, P5 não enfatizou a utilização do banco de dados em si, mas a utilização dos relatórios mensais, anuais e geral elaborados pela fiscalização do contrato como forma de se manter o histórico.

Os aspectos anteriores se complementam com o fato de que os prédios envelheceram e ao mesmo tempo tem a transformação digital que os prédios precisam acompanhar (P6).

E em paralelo a tudo isso, tem as exigências referentes à fiscalização da mão de obra, a gestão das pessoas, por causa dos riscos trabalhistas o que acaba tendo muito foco da gestão contratual na parte administrativa em detrimento do foco ser nos resultados, ou seja, na medição do desempenho por meio de indicadores para

comparar com aquilo que se espera que seja entregue pela empresa. Sem contar que pessoas que enxergam que o seu emprego está ameaçado podem tentar influenciar, impactar o planejamento e consequentemente, a decisão sobre esse tipo de contratação (P12).

A precificação do contrato foi o desafio mencionado pelos entrevistados relacionado ao fator contingencial “estrutura”. E nesse sentido, o histórico da contratação e da edificação também foi apontado como elemento chave para se precificar um contrato de *facilities* utilizando-o para elaborar um edital bem escrito que traz referências de quantitativo e informação de produtos essenciais para serem utilizados (P1, P8). P12 ressaltou o grande desafio, tanto para estimar como ter uma planilha para acompanhar a execução contratual, principalmente se utilizar uma modelagem de contratação mais flexível.

Em Webinar realizado pela Enap em 2020, Crepaldi,[98] representante da ABRAFAC, comentou que a precificação é o histórico daquilo que a empresa faz e o valor que o mercado está pagando no momento. O preço vai depender da quantidade de itens, mas o mercado dá o valor e alerta que usar o valor de outro contrato pode não representar o que está se querendo.

Os desafios e ameaças mencionados pelos entrevistados relacionados ao fator contingencial “estratégia” foram: fiscalização do contrato focada nos resultados, a elaboração e adoção do IMR e a concentração dos serviços.

O desafio da fiscalização do contrato e a necessidade de que ele possua mecanismos e instrumentos de gestão contratual adequados à modelagem adotada (P9).

O Instrumento de Medição de Resultado (IMR) é uma ferramenta de gestão do contrato, uma forma de monitoramento e deve refletir o que se espera da contratação. Quanto a esse assunto, cinco dos doze entrevistados (41% - P3, P4, P5, P7, P10) mencionaram a adoção de indicadores e a adoção do IMR, enquanto, um (P9) mencionou o monitoramento por meio de uma equipe de fiscalização. Dos que responderam mencionando o IMR, dois (P3, P4) relataram a necessidade de se ajustar o IMR que está sendo adotado para adequar o prazo ou para contemplar a situação da idade da edificação.

Foram relatados IMRs que se embasaram na avaliação do usuário sobre o tempo e presteza dos serviços (P4); IMR “único e robusto, porém palpável”, na opinião

de P5 e baseado em notificações aplicadas pela fiscalização na constatação de inconformidades (P10).

Nos processos de licitação analisados, todos adotaram o IMR. Do total, cinco dos nove processos utilizaram apenas um indicador no IMR. Este indicador está relacionado a falhas, ocorrências, notificações ou ao não atingimento de metas. Já o processo da Central de Compras foi o que adotou o maior número de indicadores no IMR, cinco, e estão relacionados ao: nível de desconformidade dos serviços, nível de atendimento das solicitações no prazo, nível de redução de serviços corretivos, nível de satisfação dos usuários e nível de progresso de sustentabilidade. Os indicadores adotados no processo da Fiocruz CE foram: percentual de atendimento às rotinas de manutenção preventiva/preditiva, percentual de atendimento às demandas de manutenção corretiva e análise geral do serviço da contratada. Já os indicadores da Fiocruz Maré estão relacionados ao prazo de atendimento de ordens de serviços e atendimento da rotina de execução dos serviços contínuos. Os IMRs desses processos e dos demais analisados estão expostos no Quadro 20.

Quadro 20 – Indicadores de Medição de Resultados- IMRs adotados nos processos da análise documental

(continua)

Órgão	Qtd. de Indicadores	Detalhe do(s) IMR
TRT 18ª região	1	Registro de falhas identificadas pela fiscalização a partir de rondas diárias geradas por sistema para se obter o conceito final de Fator de Qualidade – FQ (bom, regular ou ruim), obtido com base na soma total da pontuação obtida.
Enap	2	Indicador Desempenho, indicador nº 01 - Atendimento da rotina de execução dos serviços contínuos e Indicador Qualidade, indicador nº 02 - Prazo de atendimento de ordens de serviço (OS).
Fiocruz-CE	3	Indicador n.º 01 - percentual de atendimento às rotinas de manutenção preventiva/preditiva; indicador nº02 - percentual de atendimento às demandas de manutenção corretiva; indicador nº03 - análise geral do serviço da contratada.

Quadro 20 – Indicadores de Medição de Resultados- IMRs adotados nos processos da análise documental

(conclusão)

Órgão	Qtd. de Indicadores	Detalhe do(s) IMR
Central	5	Indicador 1 - nível de desconformidade dos serviços (NI-DESSER); indicador 2 - nível de atendimento das solicitações no prazo (NI-TEMPO); indicador 3 - nível de redução de serviços corretivos (NI-RED CORRET); indicador 4 - nível de satisfação dos usuários (NI-SATIU); Indicador 5 - nível de progresso de sustentabilidade (NI-PRO-SUS).
PRF-SE	1	Número de ocorrências que determinarão as faixas de ajuste de pagamento, conforme faixas definidas no TR. A frequência de aferição e avaliação dos serviços prestados será a cada Ordem de Serviço concluída.
TJDFT	1	Número de notificações que reduzem o valor de faturamento no mês de referência na medida em que o serviço é prestado em desacordo com Contrato.
PRF - Uni	1	Número de ocorrências que determinarão as faixas de ajuste de pagamento, conforme faixas definidas no TR. A frequência de aferição e avaliação dos serviços prestados será a cada Ordem de Serviço concluída.
TRE DF	1	Situações (indicadores) que caracterizam o não atingimento do objetivo e o correspondente de grau de correspondência de 1 a 7, de acordo com os Indicativos de metas a cumprir.
Fiocruz - Maré	2	Indicador 01 - prazo de atendimento de ordens de serviço (os); indicador 02 - atendimento da rotina de execução dos serviços contínuos.

Fonte: Dados da pesquisa.

Para a construção dos IMRs, os entrevistados indicam que seja gerenciável, bem construído e de fácil aplicação (P5, P7, P10). Porém, foi destacado o desafio de se desenhar um IMR que de fato meça o desempenho (P12), bem como a escolha da métrica a ser utilizada para a medição dos quantitativos de serviços (P11).

Além do IMR (P3, P4, P5, P7, P10) e fiscalização (P9) como forma de monitoramento do contrato de *facilities*, o acompanhamento do detalhamento dos custos foi considerado importante para que a metodologia do contrato possa ser perpetuada, ou seja, não basta acompanhar o valor global, mas como ele está composto (P10).

Pelo que foi exposto, é possível perceber que as questões do monitoramento, utilização de indicadores e definição de IMRs são aspectos internos e construídos na

fase do planejamento da contratação, mas que tem repercussão para o prestador de serviços que terá que se adequar aos instrumentos promovendo ajustes internos de forma a atender às regras contratuais.

Ainda em relação aos desafios relacionados ao fator contingencial “estratégia”, foi mencionada a concentração dos serviços em uma empresa única e que também foi destacada como um dos riscos do contrato, conforme será detalhado mais à frente (P10).

No quadro 21, encontram-se extratos de falas dos participantes sobre os desafios e ameaças do contrato de *facilities*.

Quadro 21 – Desafios e ameaças dos contratos de *facilities* a partir das falas dos participantes

(continua)

Fator contingencial	**Evidências dos participantes**
Ambiente	*“Então, assim, a meu ver, os maiores riscos, né, que é o temor de toda fiscalização, são os órgãos de controle porque eles tiram coisas, às vezes, que você acha que é normal, mas não é.” P2* *“é difícil o regramento brasileiro, ele vai ter que, a gente vai ter que evoluir muito, mas o sonho é esse.” P5*
Estrutura	*“Um edital bem escrito.... você pode passar uma informação pela sua expertise, pelo seu histórico que aquilo dali é uma equipe mínima que você precisa.” P1* *“... há uma mudança significativa no perfil de desenho dos instrumentos contratuais [...] se eu desenho previamente como tudo vai acontecer, basicamente eu não dou espaço nenhum de gestão para o contratado, a não ser escolher, e às vezes nem isso, quem vai prestar o serviço, ...” P12* *“[...] Agora, se eu estou dando liberdade, flexibilidade, possibilidade de mudanças, de alterações ou de estratégias diferentes, operacionalização diferente pela empresa, como é que eu estimo? É muito mais difícil. P12* *“[...]assim como nós envelhecemos, os prédios envelheceram, as infraestruturas envelheceram, as cidades envelheceram. E ao mesmo tempo, agora que todo esse momento de transformação digital, de tudo que precisa*

Quadro 21 – Desafios e ameaças dos contratos de *facilities* a partir das falas dos participantes

(continua)

Fator contingencial	**Evidências dos participantes**
Estrutura (continuação)	*fazer, você fala, meu Deus do céu, né? Como é que a gente põe tudo isso para caminhar junto?" P6*
Tecnologia	*"Os órgãos em que a gente, o sistema de gestão é fornecido pelo cliente, ou seja, ele tem uma inteligência mínima ele detém mais informações. E aí, quando eu entro, ele me cede esse acesso, ele me cede até máquinas próprias dele, me ensina a trabalhar e fala para mim assim, agora você tem que fazer gestão dessas atividades. E aí eu entro com a mão de obra e faço o melhor planejamento para atender aquele plano." P1* *"[...] a gente ainda precisa pensar nisso, se há um modelo de importação de banco de dados, ou se a gente vai tentar construir uma maneira de disponibilização dessas informações, esse é um problema, essa é uma lacuna, um espaço em aberto que a gente precisa construir uma solução" P7* *"[histórico da contratação] esse também é um desafio. A gente até por não ter um repositório nosso confiável eu não tenho nem como exigir com a empresa [entrega os dados para colocar], dentro desse banco de dados e aí ela me entrega de diferentes formas. Já foi em contratações, não de Facilities, mais antiga, a gente recebia ao final do contrato ali um CD, uma pilha de CDs com as informações e tal que aquilo acabava se perdendo, não estava dentro de um local que eu tinha acesso." P11*
Estratégia	*"[...] então, caso a gente venha realmente se preocupar em fazer uma modelagem voltada para desempenho, voltada para resultado, esse vai ser o grande desafio, desenhar um IMR que é diferente do que a gente está acostumado a fazer, e aí, veja que isso exige um conhecimento que é muito peculiar, né? Medir resultados já é um desafio, é complexo [...] E aí, talvez, a gente tenha que saber dosar aquilo que tem que constar do IMR e aquilo que vai ficar para sanção..." P12* *"Índices de medição de resultados, bem construído, ele é o melhor instrumento, não há outro." P7* *"Então, nós montamos um IMR repensado totalmente do zero. O nosso IMR, a essência dele é o seguinte, nós não vamos mais demandar nada para a empresa.*

Quadro 21 – Desafios e ameaças dos contratos de *facilities* a partir das falas dos participantes

(conclusão)

Fator contingencial	**Evidências dos participantes**
Estratégia (continuação)	*Nós vamos ver se o objetivo está sendo cumprido, que é manter o prédio. Então, o que vai acontecer? Cada coisa errada que estiver dentro do*
Estratégia (conclusão)	*prédio vai gerar uma notificação, e essa notificação vai ter um valor fixo atrelado a um percentual do contrato." P10* *Sim, ele precisa ter alguns indicadores até porque eu acho que é isso o objetivo do contrato de facility é municiar de informação para a tomada de decisão então tem que ter indicadores de performance, indicadores de gestão, indicadores ambientais, tem que trazer alguns indicadores para possibilitar a tomada de decisão." P11* *"Por que uma empresa vai pensar em aplicar melhores produtos ou investir em tecnologia sendo que eu vou ganhar do mesmo jeito? ... Então, o contrato de facilities está adequado nisso, de a empresa ter a gestão de pensar no seguinte, o que que eu posso fazer de diferente? O que que eu posso fazer de investimento para eu ter mais produtividade e que isso me gere um resultado melhor? P1*

Fonte: Dados da pesquisa.

5.2.3 Riscos associados ao contrato de *facilities*

Além de representarem desafios e ameaças, alguns fatores críticos também foram considerados como riscos, quando os entrevistados foram indagados acerca dos riscos envolvidos nesse tipo de contratação**.**

O risco de concentração dos serviços em um único fornecedor foi apontado por oito dos doze participantes (66% - P4, P5, P7, P8, P9, P10, P11, P12) e algumas das consequências apontadas foram: o risco de a empresa não dar conta dos serviços e perder todos eles (P4), de algum problema afetar o funcionamento de todo prédio (P5, P9) e pode causar desabastecimento (P12). O risco foi apontado como crítico, de peso maior, grande risco, risco de alta probabilidade e de alto impacto, grande risco, o maior dos riscos (P5, P8, P10, P12).

Algumas ações apontadas pelos entrevistados para minimizar, prevenir esse risco foram: ter maturidade para desenhar, planejar e, principalmente, talvez ter mecanismos de selecionar de forma robusta, criteriosa, rigorosa, quem vai prestar esse serviço agregado (P12). E caso haja necessidade de substituição, como ação de contingência, seria indicado iniciar processo de penalização da contratada, avaliar a possibilidade de fazer um remanescente de contratação e, caso não der certo, partir para contratação emergencial (P4) e iniciar o processo de nova licitação. O quadro 22 sintetiza a análise do risco da concentração dos serviços.

Quadro 22 – Análise do risco concentração dos serviços em um único fornecedor do contrato de *facilities*

Risco	• Concentração dos serviços em um único fornecedor
Causas	• Adoção do contrato de *facilites*
Consequências	• se a empresa não der conta dos serviços, o órgão perde todos eles; • se der problema afeta o funcionamento do prédio todo; • interrupção de funcionamento da instituição; • coloca em risco o funcionamento da unidade inteira e; • possibilidade de desabastecimento
Ações preventivas	• dar bons elementos sobre os custos da contratação para os licitantes poderem avaliar melhor a contratação e sua condição de participar; • ter maturidade para desenhar, planejar o contrato de facilites, o desenvolvimento da estruturação do projeto em si; • selecionar de forma mais criteriosa, mais rigorosa o fornecedor com exigências mais robustas de qualificação técnica e financeira; • realizar treinamento formal sobre contrato de *facilities*; • avaliar o porte da empresa e ver se tem nome no mercado; • ir migrando os serviços aos poucos para ir sentindo a empresa
Ações de contingência	• iniciar processo de penalização da contratada; • avaliar a possibilidade de fazer um remanescente de contratação; • realizar contratação emergencial • fazer nova licitação
Criticidade	• Alta criticidade em função da alta probabilidade e alto impacto.

Fonte: Elaborado pela autora a partir dos dados primários.

Um entrevistado não vê como minimizar o risco de concentração dos serviços em um único fornecedor e comenta que as contratações singulares pulverizam o risco de problemas na execução contratual (P9).

A ação preventiva de selecionar de forma mais criteriosa o fornecedor adotando exigências mais robustas de qualificação técnica e financeira, mencionada por P12, está alinhada com o entendimento de Santos e Chioato[2] no sentido de apostar em controles internos mais rigorosos na hora de selecionar o fornecedor do que na hora da execução contratual.

Outro ponto abordado por P12 e que está relacionado ao risco da concentração dos serviços em um fornecedor no contrato de *facilites*, é a lógica mais associada a um contrato de parceria, e nesse sentido, é importante observar qual tipo de relacionamento de terceirização se espera ser adotado para um melhor alinhamento de expectativas entre o contratante e o contratado a fim de evitar falhas na terceirização, conforme observado por Lok *et al.*[43]

> "eu preciso ter então maturidade para assumir um contrato em que eu fico mais dependente da contratada, e esse grau de dependência, ele é associado a essa lógica da, a literatura chama de grau de parceria a medida em que você caminha para uma forte dependência do contratado, ou do contratante contratado, isso pareceria muito mais um contrato de parceria do que é o contrato padrão, e para que eu entre numa parceria eu preciso ter um grau mínimo de maturidade para eu não ser engolido pelo parceiro, para o parceiro não ter uma capacidade tão maior que a minha que eu fique na mão dele isso." P12

Abaixo estão expostos outros riscos elencados pelos entrevistados para o contrato de *facilities*:

- Dificuldade operacional para conseguir alcançar a agilidade em função da complexidade do contrato, podendo ser minimizado por meio de exigência de *expertise* (conhecimento técnico) e preparação da empresa (P7);
- Responsabilidade solidária que a contratada tem com as subcontratadas, pois falhas e sinistros causados por eles também serão respondidos pela contratada, podendo esse risco ser minimizado pela exigência de seguro das subcontratadas (P3);

- Localização da contratada em outro estado que pode ser minimizado exigindo que a empresa tenha uma estrutura mínima no estado onde os serviços serão realizados (P4);
- Falha na mensuração do contrato, e para minimizá-lo, é preciso desenhar muito bem o que se vai mensurar (P12);
- Inexperiência e falta de *know-how* (experiência) do prestador de serviço, que pode ser minimizado por meio de exigências de qualificação técnica mais robustas e acompanhamento mais de perto no início do contrato (P4);
- Inexperiência do órgão em lidar com esse tipo de contrato por ser uma nova modelagem, podendo ser minimizado com a indicação de uma equipe de planejamento da contratação experiente, multidisciplinar e com a participação dos futuros fiscais, além da realização de treinamentos formais abordando os conceitos envolvidos nesse tipo de contrato (P11);
- Possibilidade de sobrepreço do contrato e a dificuldade de se identificar isso, em função da complexidade da planilha de custos de um contrato robusto, podendo ser minimizado com o estudo detalhado da planilha (P9).

As falas dos entrevistados que seguem retratam alguns riscos mencionados:

> "Quantos equipamentos caros que o órgão não tem que você é responsável? Mesmo você tendo uma outra empresa que é responsável, mas você responde solidariamente aquilo, o que vier a acontecer. ...a gente exige das empresas a questão do seguro." P3

> "Agora o risco dele, que é o peso maior, é a questão de ser uma empresa só [....] A gente sabe que pra fazer um novo contrato, você vai gastar alguns meses na administração, e aí o risco de parar sua instituição. [...] a grande preocupação do *facilities* é porque uma empresa te dar problema, ela vai te dar problema, o problema é grande, né, porque eu não tenho pra onde correr, você pára o prédio, então é só, essa é a grande questão, e aí você tem que ir cercando esse risco grande." P5

> “As vantagens são inúmeras, mas ele tem um risco crítico de alta probabilidade e de alto impacto, que é você manter 100% da sua atividade de suporte na mão de uma empresa.” P10

> “[...] eu acho que isso é uma coisa bem positiva e aí ter um treinamento formal como eles colocam lá na ENAP às vezes tem algum curso então se a gente conseguisse avançar nessa linha de uma maior clareza do que é o *Facility* e ...recentemente teve a nova lei de licitações ... diversas vezes a gente vê como era na 8666 como vai ficar e tal ter essa diferenciação de como era num contrato de prestação de serviços como é num contrato de *Facility* isso ajuda a dar maior clareza.” P11

O risco da inadimplência trabalhista, apesar de não ser específico do contrato de *facilities*, mas relevante em todas as contratações que envolvem mão de obra, foi mencionado por P10 e P12. Sobre esse risco, P12 ressalta a incompatibilidade de contratar por resultados e ter que fazer uma fiscalização minuciosa da mão de obra, enquanto P10 utiliza o cadastro de acesso ao órgão para verificar a frequência dos terceirizados do contrato para efetuar o controle trabalhista por meio da verificação de recolhimento para o INSS e FGTS dos que tem assiduidade.

> “... as regras trabalhistas, a atuação dos órgãos de controle, os mecanismos de gestão contratual, os instrumentos de medição de resultado, os instrumentos de verificação, de fiscalização contratual, eles são fortemente vinculados, são fortemente focados na mão de obra. ... E isso acaba sendo incompatível, é incongruente, é esquizofrênico a gente querer contratar resultado, a gente querer contratar desempenho, mas ser obrigado a fiscalizar pessoas”. P12

> “Só entram nas edificações as pessoas que estão cadastradas. A gente tem um controle de portaria. Das pessoas que estão cadastradas, a gente solicita o recolhimento do INSS e do FGTS, constando ou não daqueles [...] postos fixos. Então, hoje a gente faz um controle trabalhista mesmo dos postos que não estão fixados para a gente poder cumprir o normativo do TST. Não é a conta vinculada, mas é o normativo do TST. P10

Por fim, P12 comentou sobre como as contratações públicas no Brasil ainda são marcadas pelo risco da corrupção e pelo risco de ser de alguma forma prejudicado pelo mau fornecedor, e em função disso, as contratações são muito diretivas sem deixar margem para que o contratado apresente uma forma de execução que poderia até ser mais eficiente.

> "Nossa modelagem de contratação hoje, ela não só é pulverizada, ela é marcada por esse contrato singular, esse contrato individualizado, mas é também marcada pela nossa total desconfiança do mercado, no sentido de que é a gente que quer desenhar tudo. A gente quer dizer, como se a gente soubesse alguma coisa sobre limpeza, sobre vigilância, sobre copeiragens. A gente quer dizer para o mercado exatamente como ele vai fazer, quando ele vai fazer, com que material ele vai fazer. E aí, obviamente, a gente sofre de um mal terrível, que é não saber. A gente está contratando uma coisa sem que a gente tenha nenhuma expertise real na coisa em si. Mas isso é reflexo forte dessa nossa preocupação muito grande com o risco de corrupção, o risco de ser de alguma forma passado para trás pelo mercado privado." P12

5.2.4 Vantagens e desvantagens do contrato de *facilities*

Após serem considerados os pontos críticos, desafios, ameaças e os riscos do contrato de *facilities*, foram levantadas as vantagens e desvantagens. Foi possível perceber que as vantagens estão relacionadas mais a aspectos relacionados ao fator contingencial "tecnologia" que envolve os processos internos, tais como: gerenciamento das atividades, forma de executar os serviços, fiscalização do contrato; otimização de processos e sinergia dos serviços, agilidade e flexibilidade, redução de custos e ganho de eficiência. Embora aspectos relacionados ao fator contingencial "estrutura" tenham grande impacto, pois tanto da parte do prestador de serviço como da parte do órgão, o contrato impacta na sua estrutura, na sua forma de se organizar para prestar o serviço ou para fiscalizá-lo (Quadro 23).

Quadro 23 - Vantagens dos contratos de *facilities* segundo os participantes

Vantagens	Extratos de narrativas
• Conversa e fiscaliza uma única empresa, único preposto (P1, P4, P8, P12); • Foco de solução de problemas em uma única contratada (P1); • Unicidade, uniformização da prestação do serviço (P4); • Sinergia dos serviços possibilitando a retirada de repetições de cargos (P8, P11); • Agilidade na resolução dos problemas em função de maior flexibilidade que a empresa tem (P7); • Equipe de fiscalização mais enxuta comparada com contratos fragmentados (P11); • Redução processual, de custo administrativo e de transação (P5, P8, P12); • Vantagem gerencial (menos servidores do órgão dedicados aos contratos) (P7); • Redução maciça, depois que o contrato estiver implementado, dos trâmites de contratações internas (P10); • Ganho de eficiência associado à redução de custos (trabalhar de maneira mais enxuta, reduzindo os custos operacionais) (P7, P10); • Ganho logístico, ganho de qualidade nas edificações muito grande (P10). • Possibilidade de transformar alguns custos fixos em custos variáveis que você aciona sob demanda (P11); • Redução de preços em função da tecnologia, da sinergia dos serviços e da forma de execução; redução de redundâncias, de sobreposições, de ineficiências (P2, P4, P11, P12));	*"Então a gente falou das vantagens, seria essa unicidade, essa fiscalização de uma empresa só... Mais facilitada para a administração, o preço mais baixo, porque você junta, então é mais econômico para a administração ter um contrato nesse formato." P4* *"Você consegue resolver problemas de uma maneira mais rápida, e você consegue resolver problemas que você não conseguiria resolver, você conseguiria, com mais custo e mais tempo, né?...A questão de esforço gerencial, custos e agilidade e flexibilidade." P7* *"Você juntar, sei lá, 16 licitações em uma, 20 licitações em uma, já é um custo administrativo que você ganha ali...." P8* *"O ganho de eficiência foi muito significativo. Associado a uma redução de custos." P10* *"Primeiro, ganho logístico, ganho de qualidade nas edificações muito grande. Segundo, ganho financeiro. O terceiro, é uma redução massiva, depois que ele estiver implementado, dos trâmites de contratações internas." P10* *"...a redução do preço, que é um fator ligado à tecnologia, ligado à sinergia dos contratos, da forma de execução e da especialidade de quem assume esse serviço, da redução de redundâncias, de sobreposições, de ineficiências, principalmente se a gente permitir que o mercado [indique a] forma de executar, de fazer os procedimentos e tal, isso tem um potencial de ganho significativo..." P12*

Fonte: Dados da pesquisa.

Já em relação às desvantagens foram mais evidentes aspectos relacionados ao fator contingencial “estratégia”, pois a adoção do contrato de *facilities* está relacionada com a maneira como o órgão vai definir como os serviços de infraestrutura e ocupação serão contratados e as consequências e riscos por essa adoção. A desvantagem apontada do foco na fiscalização da mão de obra do que no serviço em si é um aspecto que está relacionado mais com os fatores contingenciais “tecnologia” e “ambiente”, pois trata-se de procedimentos de fiscalização decorrentes da regulamentação trabalhista da mão de obra envolvida no contrato por parte do órgão (fator contingencial “tecnologia”) e que ainda é mantida em função de jurisprudências do TST (fator contingencial “ambiente”) (Quadro 24).

Quadro 24 – Desvantagens dos contratos de *facilities* segundo os participantes

(continua)

Desvantagens	**Extratos de narrativas**
• Há ainda uma preocupação maior na fiscalização da mão de obra do que no serviço em si (P1); • Em função da aglutinação dos serviços, o contrato passa a ser muito mais complexo para o preposto, para o responsável técnico, para a fiscalização do contrato (P7); • O processo de punição põe em risco toda a estrutura da unidade, afeta todos os serviços do contrato (P9, P11); • Contrato de valor alto (P9); • Se der problema com a empresa, tem que partir para uma contratação emergencial ou nova licitação que são opções trabalhosas para fazer em pouco tempo (P9); • O gestor público pode responder a uma ação de improbidade administrativa se o serviço público for interrompido em função dos serviços de infraestrutura estiverem parados (P9)	*“É porque quando você aglutina tudo, né? Então o contrato passa a ser um pouquinho mais complexo, né? Para o preposto, para o responsável técnico.” P7* *“...no contrato de facilities, se você vai punir aquela empresa que não está executando corretamente o contrato, você está colocando em risco toda a sua gestão daquela unidade. ... Então, isso pode afetar toda a estrutura da unidade, e não só um setor.” P9* *“A desvantagem principal que eu vejo é o risco de você concentrar isso tudo em uma empresa só. É algo que tem que ser pensado com muito cuidado. Para mim, esse é o crítico.” P10* *“Além do impacto socioeconômico, do impacto social, do impacto dessa questão do emprego. Também não podemos deixar de considerar que pessoas vão perder os empregos.” P12*

Quadro 24 – Desvantagens dos contratos de *facilities* segundo os participantes

(conclusão)

Desvantagens	Extratos de narrativas
• A gestão do órgão fica diretamente ligada a uma só empresa, risco da concentração dos serviços (P9, P10, P11); • Risco de limitar a competitividade em função de poucas empresas aptas no mercado, embora isso tenha mudado (P11); • Diminuição do número de empregos acarretando impacto social e econômico (P12)	*"...nunca pode deixar de negar essa questão do contrato único de todos os ovos na mesma cesta, isso é de fato, é uma questão a ser considerada se você tem um problema com aquela empresa ali ou que ela não está performando bem você está com um problema em todas as suas facilidades no contrato." P11*

Fonte: Dados da pesquisa.

Já em relação às vantagens da contração no formato de contrato de *facilities*, na análise documental dos ETPs e TRs dos processos analisados, foi possível observar menção as vantagens destacadas pelos participantes e registradas no quadro 23, com exceção da última indicando que é mais vantagem para o órgão do que para a empresa. As desvantagens também não foram mencionadas nos documentos analisados (ETPs e TRs) embora possam ter sido mencionados no Mapa de Risco das contratações.

Essa seção expôs os resultados da pesquisa documental e de campo, com a identificação dos fatores críticos do contrato de *facilities*, sua associação com os desafios, ameaças e riscos, além de vantagens e desvantagens.

O tópico seguinte apresenta a mensuração da importância de cada um dos trinte e três fatores críticos identificados sob a ótica dos agentes públicos e dos prestadores de serviços envolvidos nos contratos, bem como dos especialistas em contratações públicas.

5.3 MENSURAÇÃO DA IMPORTÂNCIA DOS FATORES CRÍTICOS DO CONTRATO DE *FACILITIES* EM ÓRGÃOS PÚBLICOS FEDERAIS DO BRASIL

A mensuração da importância dos fatores críticos do contrato de *facilities* foi realizada por meio de questionário de escala do tipo-*Likert* aplicado em três grupos de atores: os agentes públicos envolvidos nos contratos de *facilities* da análise documental, os prestadores de serviços envolvidos nos contratos de *facilities* da análise documental e especialistas em contratações públicas. A análise dos resultados foi realizada de forma global, contemplando os três grupos e em seguida por cada grupo. A análise foi detalhada por dimensão de análise da pesquisa que são os fatores contingenciais: “ambiente” (externo e interno), “estrutura”, “tecnologia” e “estratégia”.

Como se trata de fatores críticos, a expectativa natural para o resultado da escala de importância é que eles tendessem para o lado da alta importância e se verificaria o quão importante seriam. Então a expectativa é de um valor numericamente maior para o lado da alta importância (lado direito do gráfico, na cor verde) e valores numericamente menores ou inexistentes para baixa importância (lado esquerdo do gráfico, na cor vermelha). Assim, registros de pouca importância para os fatores críticos são menos esperados e valores mesmos que numericamente baixos tem um significado relevante para a análise.

Por fim, foi realizada a análise do teste estatístico de Mann-Whitney para verificar se havia diferenças estatísticas entre os grupos de respondentes em relação aos fatores críticos. Identificou-se que alguns fatores foram considerados mais importantes pelos prestadores de serviço, enquanto um fator foi apontado como mais relevante pelos agentes públicos. Essas diferenças estatisticamente significativas mostram a importância de analisar os fatores críticos de acordo com o grupo de atores envolvidos. Assim, algumas recomendações podem ser direcionadas de forma específica para cada grupo, considerando essas variações. A aplicação do teste estatístico de Mann-Whitney foi essencial para validar essas diferenças de importância, tornando possível uma abordagem mais precisa e fundamentada.

A amostra foi constituída de 66 respondentes com, em média, 17,9 anos de experiência em contratações públicas e 5,5 anos de experiência com contratos de *facilities*. A maior parte tem vínculo profissional “servidor público federal” (59,1%). De

todos os respondentes, 59,1% atuaram nos contratos analisados e 42,4% são especialistas em contratações públicas. Esses resultados estão detalhados na Tabela 1 e representados nos Gráficos 2 a 6.

Tabela 1 – Caracterização da amostra de respondentes. N = 66.

(continua)

Variável	**Estatística**
Experiência em contratações públicas (n = 66)	
Média (DP)	17,86 (9,70)
Mediana (Q1; Q3)	17,00 (12,00; 20,00)
Mín - Máx	1 - 46
Experiência com contratos de *facilities* (n = 66)	
Média (DP)	5,48 (5,35)
Mediana (Q1; Q3)	5,00 (2,00; 7,00)
Mín - Máx	0 - 29
Vínculo profissional principal (n = 66) - n (%)	
Servidor público federal	39 (59,09)
Profissional no regime CLT	15 (22,73)
Empresário	6 (9,09)
Servidor público estadual	3 (4,55)
Outro	2 (3,03)
Profissional autônomo	1 (1,52)
Atuação nos contratos analisados (n = 66) - n (%)	
Não atuou	27 (40,91)
Agente público	24 (36,36)
Prestador de serviço	15 (22,73)

Tabela 1 – Caracterização da amostra de respondentes. N = 66.

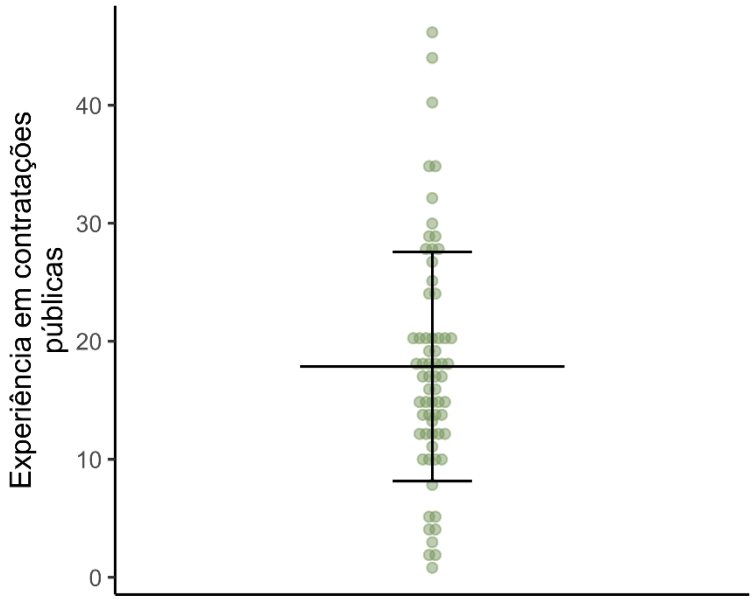
(conclusão)

Variável	Estatística
Especialistas em contratações públicas (n = 66) - n (%)	
Não	38 (57,58)
Sim	28 (42,42)

DP = desvio-padrão; Máx = valor máximo; Mín = valor mínimo; Q1 = primeiro quartil (percentil 25); Q3 = terceiro quartil (percentil 75).

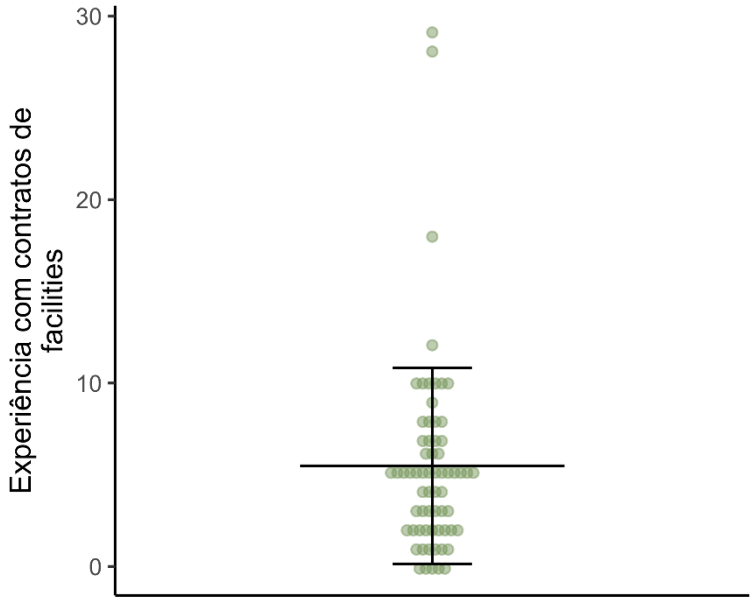
Fonte: Dados da pesquisa.

Gráfico 2 - Experiência em contratações públicas. Dados expressos em anos como média ± desvio-padrão. N = 66.



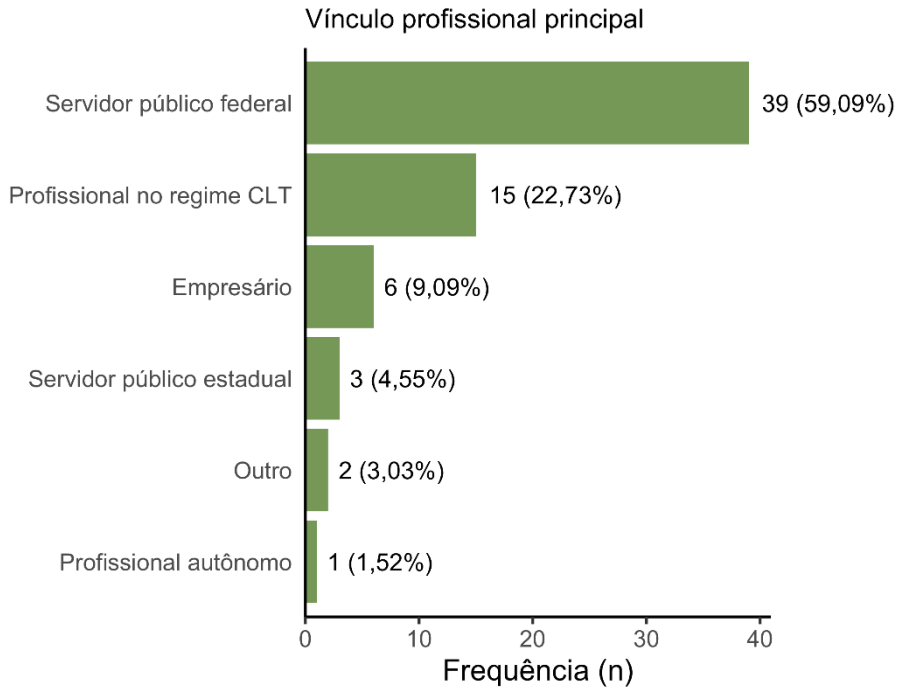
Fonte: Dados da pesquisa.

Gráfico 3 - Experiência com contratos de *facilities*. Dados expressos em anos como média ± desvio-padrão. N = 66



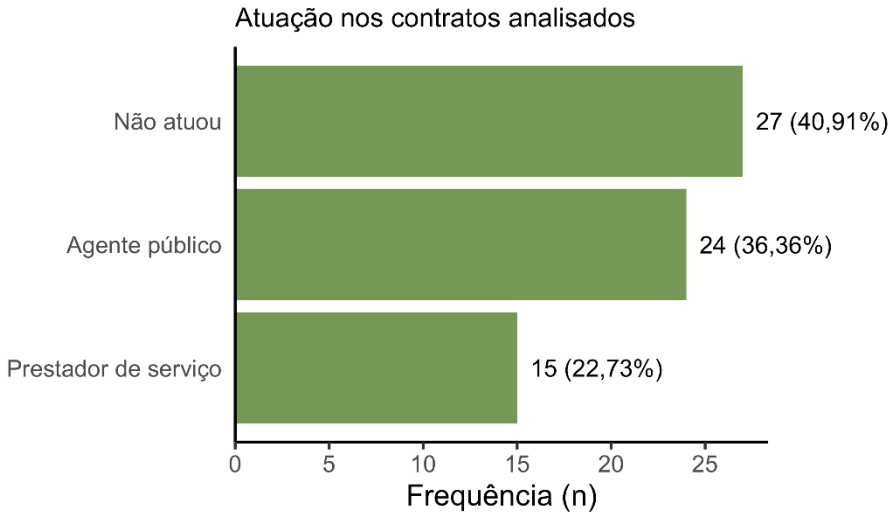
Fonte: Dados da pesquisa.

Gráfico 4 - Categorias de vínculo profissional principal. N = 66



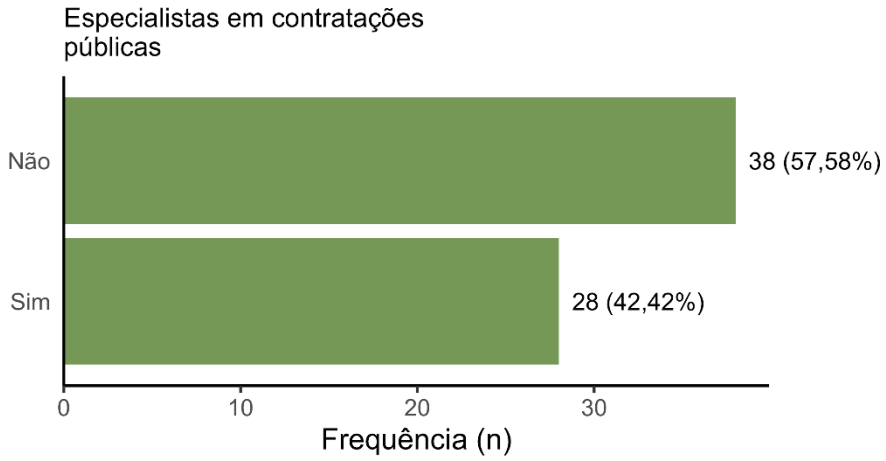
Fonte: Dados da pesquisa.

Gráfico 5 - Categorias de atuação nos contratos analisados. N = 66



Fonte: Dados da pesquisa.

Gráfico 6 - Categorias de especialistas em contratações públicas. N = 66



Fonte: Dados da pesquisa.

5.3.1 Perspectiva geral da importância dos fatores críticos por fator contingencial

Os fatores críticos mais valorizados pelos participantes, de forma geral, foram: “parâmetros de desempenho”, “dados da edificação”, “habilidade do órgão”, “clareza de papéis” e “fiscalização focada em resultados”. Eles foram classificados como de alta importância (muito importante e extremamente importante) por mais de 93% dos respondentes. Observa-se que os fatores críticos destacados estão relacionados com os fatores contingenciais “tecnologia” e “estrutura”, que estão sob gerência do órgão, sendo assim passíveis de serem ajustados. Estão relacionados à forma como o trabalho é definido e realizado e por quem ele é desenvolvido ou organizado na estrutura organizacional. Percebe-se assim, que foram atribuídas mais importância aos fatores que podem sofrer intervenção direta dos gestores.

Por outro lado, os fatores menos valorizados foram: “impacto do vínculo afetivo”, “resistência do mercado”, “restrições legislativas” e “mudança de gestão”. Com exceção do “impacto do vínculo afetivo”, os demais pertencem ao fator contingencial “ambiente”. Tanto “resistência do mercado” quanto “restrições legislativas” estão relacionados ao “ambiente externo” e, portanto, estão fora do

controle do órgão. Já o fator “mudança de gestão” está vinculado ao “ambiente interno”, mas também foge do controle da gestão dos contratos de *facilities*."

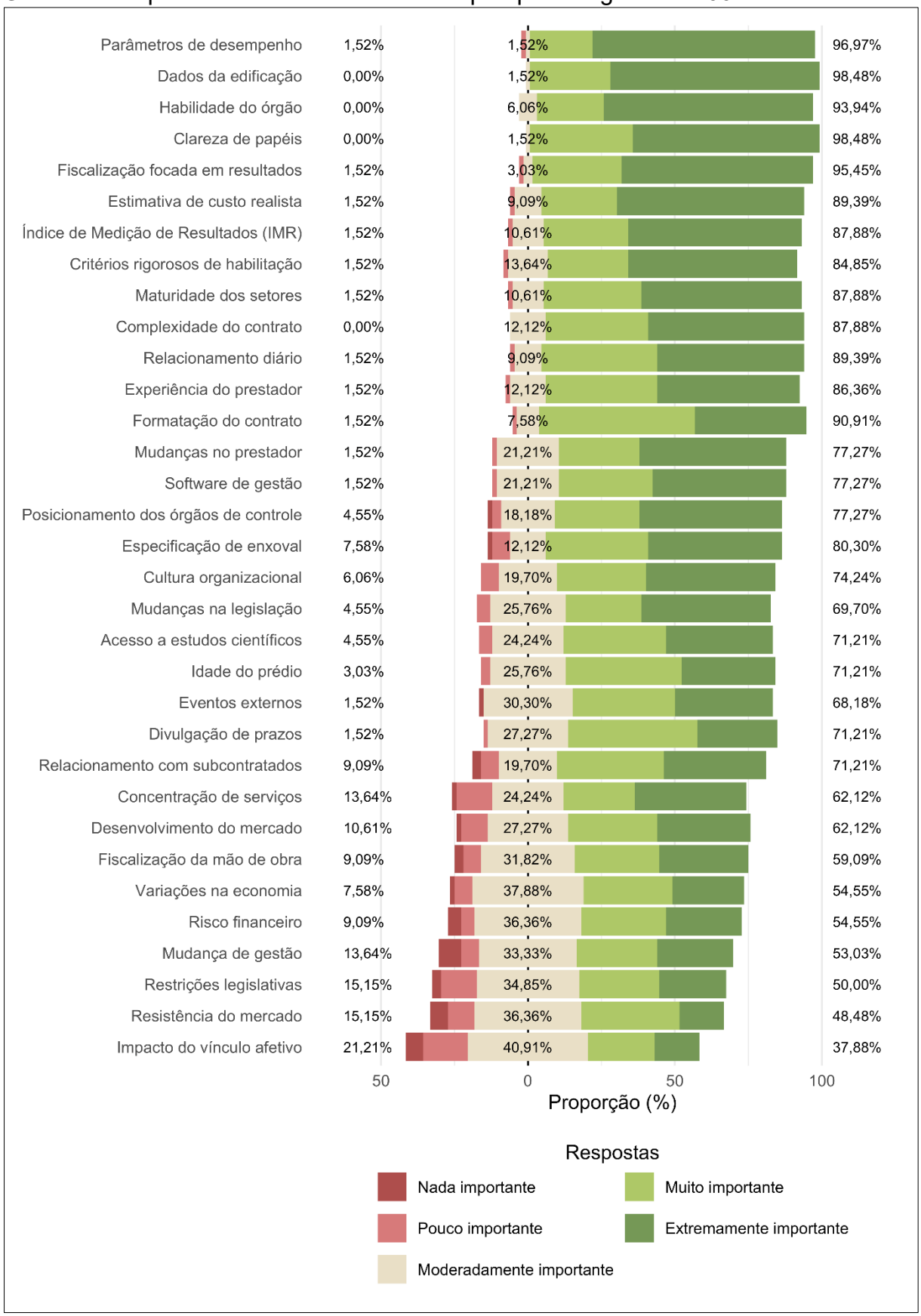
O fator crítico “Impacto do vínculo afetivo” apresentou-se como o menos importante, ou seja, os participantes de forma geral não veem que o vínculo afetivo existente entre profissionais terceirizados e servidores possam interferir na decisão de se adotar mais ou menos tecnologias no contrato ou opção em adotar uma modelagem diferente que exija menor quantidade de profissionais e consequentemente menos terceirizados no contrato. Esse posicionamento está alinhado com o entendimento sobre o conceito da terceirização na administração pública no qual se contrata os serviços e não as pessoas que os executam, se limita às atividades meio da administração pública e é estabelecida com a formalização de um contrato administrativo cujo objeto deve ser definido como prestação de serviços, sendo vedada a caracterização exclusiva como fornecimento de mão de obra.[100]

O principal risco levantado pelos entrevistados na fase qualitativa, que também é considerado um fator crítico, a “concentração de serviços”, não foi classificado como de grande importância na mensuração quantitativa. Ao contrário, ficou posicionado no nono lugar menos importante, o que vai de encontro com a percepção dos entrevistados e revela uma visão geral dos participantes mais otimista sobre esse aspecto ou uma predisposição maior a enfrentar esse risco. Ou seja, houve uma discrepância entre os resultados qualitativos e quantitativos. Inicialmente, a “concentração de serviços” foi vista como um grande risco e no momento da avaliação quantitativa, os participantes podem ter considerado não tão problemática quanto aparentava ser.

Em relação à fiscalização do contrato, houve coerência em relação às falas dos entrevistados, pois foi dada uma importância muito maior ao foco nos resultados (fator crítico posicionado no quinto lugar de maior importância) do que na fiscalização da mão de obra que ficou em sétimo lugar na escala de menor importância. Esse resultado mostra a relevância de se focar nos resultados buscados pela contratação nesse formato de contratos de *facilities*.

Esses resultados estão representados no Gráfico 7 e os dados que deram origem à tabela no Apêndice F.

Gráfico 7 - Importância dos fatores críticos: perspectiva geral N = 66



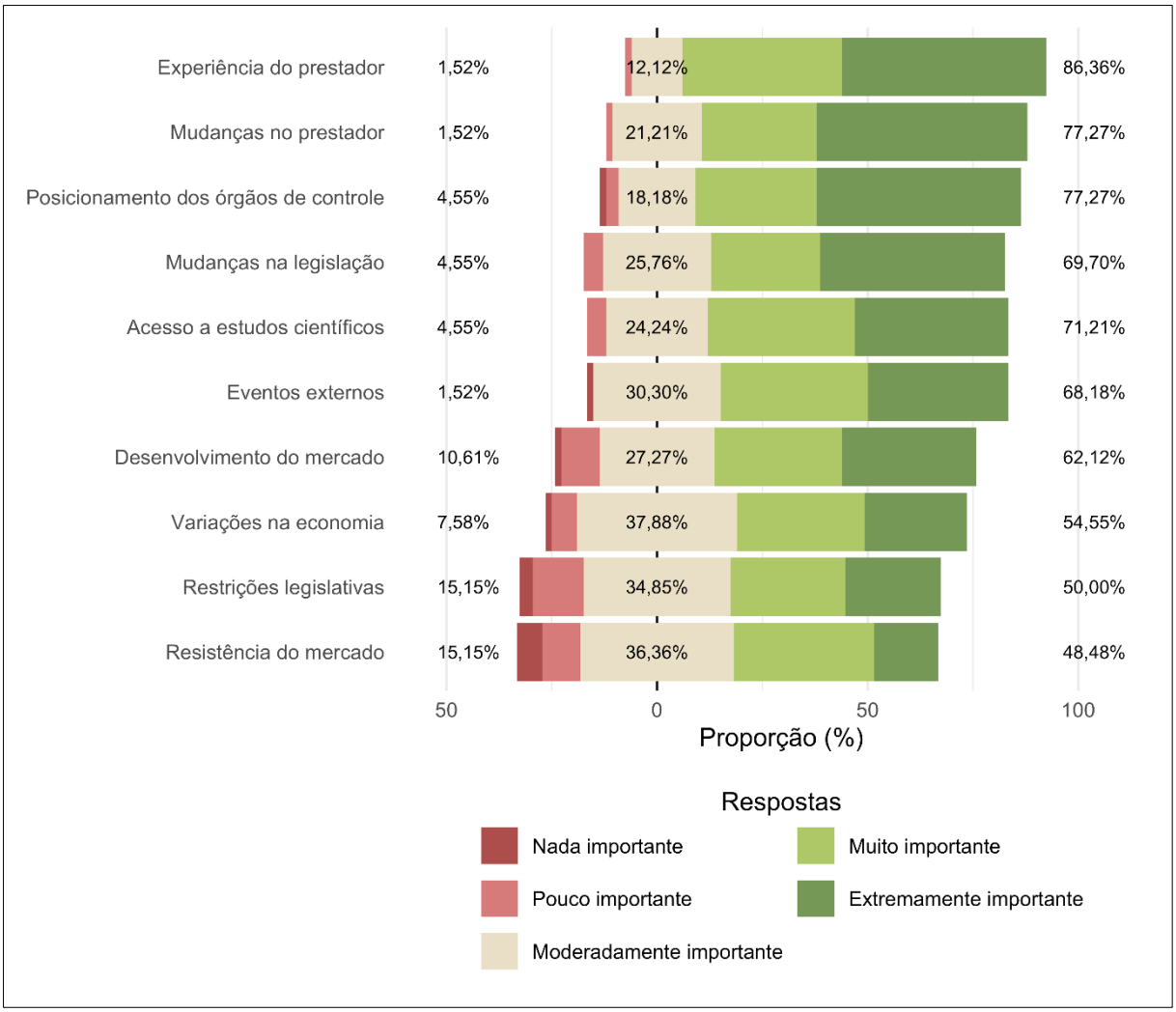
Fonte: Dados da pesquisa.

Nas seções seguintes, os resultados globais serão apresentados pelas dimensões de análise da pesquisa, que são os fatores contingenciais: “ambiente” (externo e interno), “estrutura”, “tecnologia” e “estratégia”.

5.3.1.1 Fator contingencial “ambiente externo”

Com relação aos fatores críticos relacionados ao fator contingencial “ambiente externo”, a “experiência do prestador” foi o que recebeu mais avaliações “muito importante” e “extremamente importante” se destacando como fator mais importante do ambiente externo para o contrato de *facilities*. Já “restrições legislativas” e “resistência do mercado” receberam, com mais frequência, as avaliações “nada importante” e “pouco importante”.

Gráfico 8 - Fatores críticos relacionados ao fator contingencial “ambiente externo”. N = 66



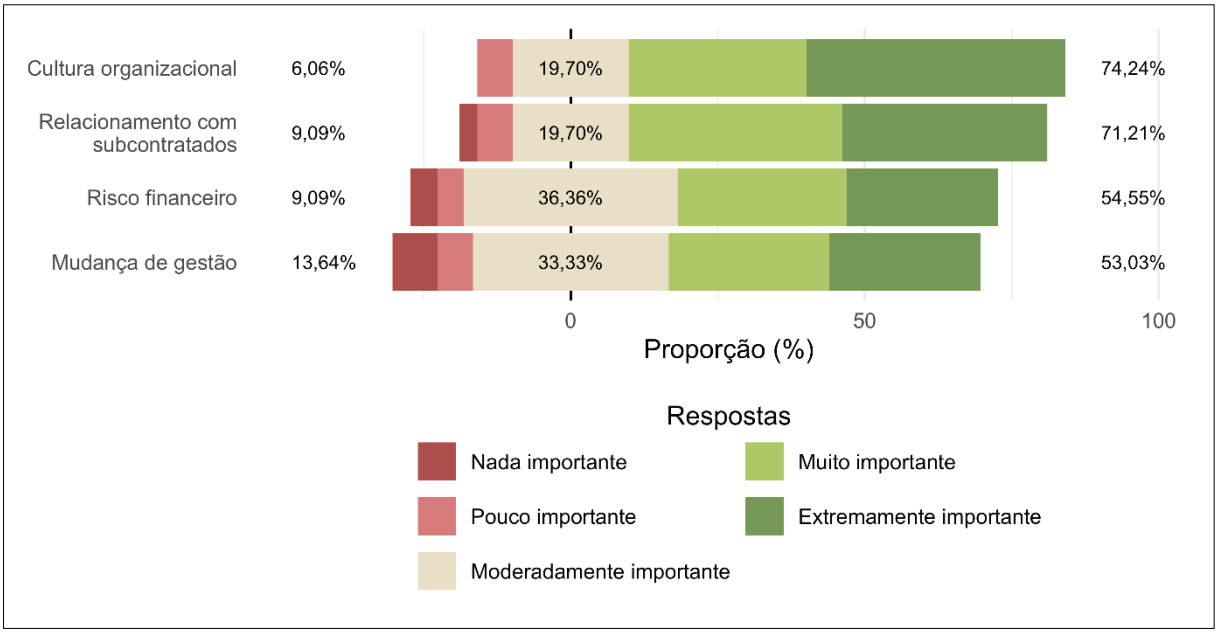
Fonte: Dados da pesquisa.

5.3.1.2 Fator contingencial “ambiente interno”

No ambiente interno, a “mudança de gestão” recebeu, com mais frequência, as avaliações “nada importante” e “pouco importante” o que pode relacionar ao fato de que a existência do contrato e suas regras estabelecidas estariam menos impactados às alterações que ocorrem na gestão do órgão durante a vigência do contrato de *facilities*. Já o fator crítico “cultura organizacional” foi o que recebeu mais avaliações “muito importante” e “extremamente importante”, sinalizando a relevância de se observar a cultura organizacional desde a fase do planejamento da contratação até a

sua execução. O “relacionamento com subcontratados” apresentou resultado próximo ao dado à cultura organizacional. Por outro lado, apesar de se tratar de um contrato de alto valor, o “risco financeiro” não foi dado tanta importância pelos participantes, uma vez que apresentou 54,55% de frequência para os indicadores de “extremamente importante” e “muito importante”.

Gráfico 9 - Fatores críticos relacionados ao fator contingencial “ambiente interno”. N = 66

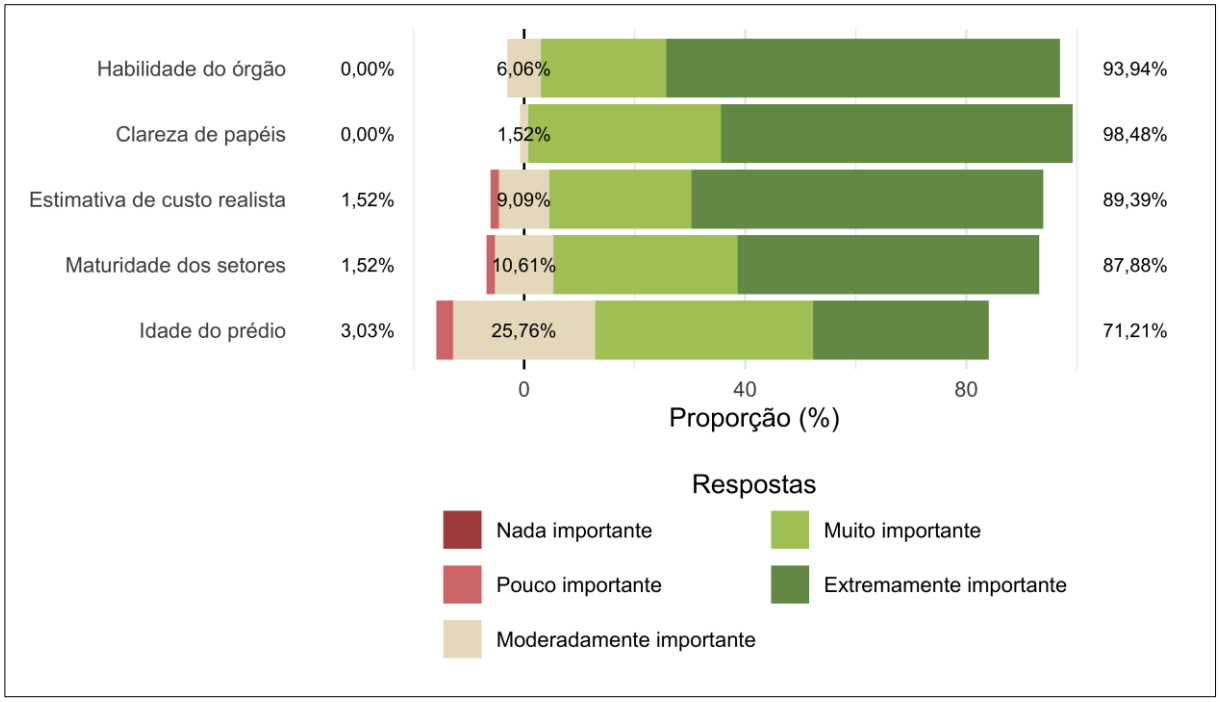


Fonte: Dados da pesquisa.

5.3.1.3 Fator contingencial “estrutura”

Com relação aos fatores críticos relacionados ao fator contingencial “estrutura”, tem-se dois dos quatro fatores mais importantes que foram a “habilidade do órgão” na elaboração dos ETP e TR do contrato e “clareza dos papéis” dos envolvidos no contrato e na estrutura do órgão, tendo recebido alta importância superior a 93% de frequência. Em patamares parecidos encontram-se os fatores críticos “estimativa de custo realista” e “maturidade dos setores” com um nível de alta importância acima de 87% de frequência. Por outro lado, a “idade do prédio” teve uma importância mais moderada, apresentando resultado distribuído entre “moderadamente importante”, “muito importante” e “extremamente importante”.

Gráfico 10 - Fatores críticos relacionados ao fator contingencial “estrutura”. N = 66

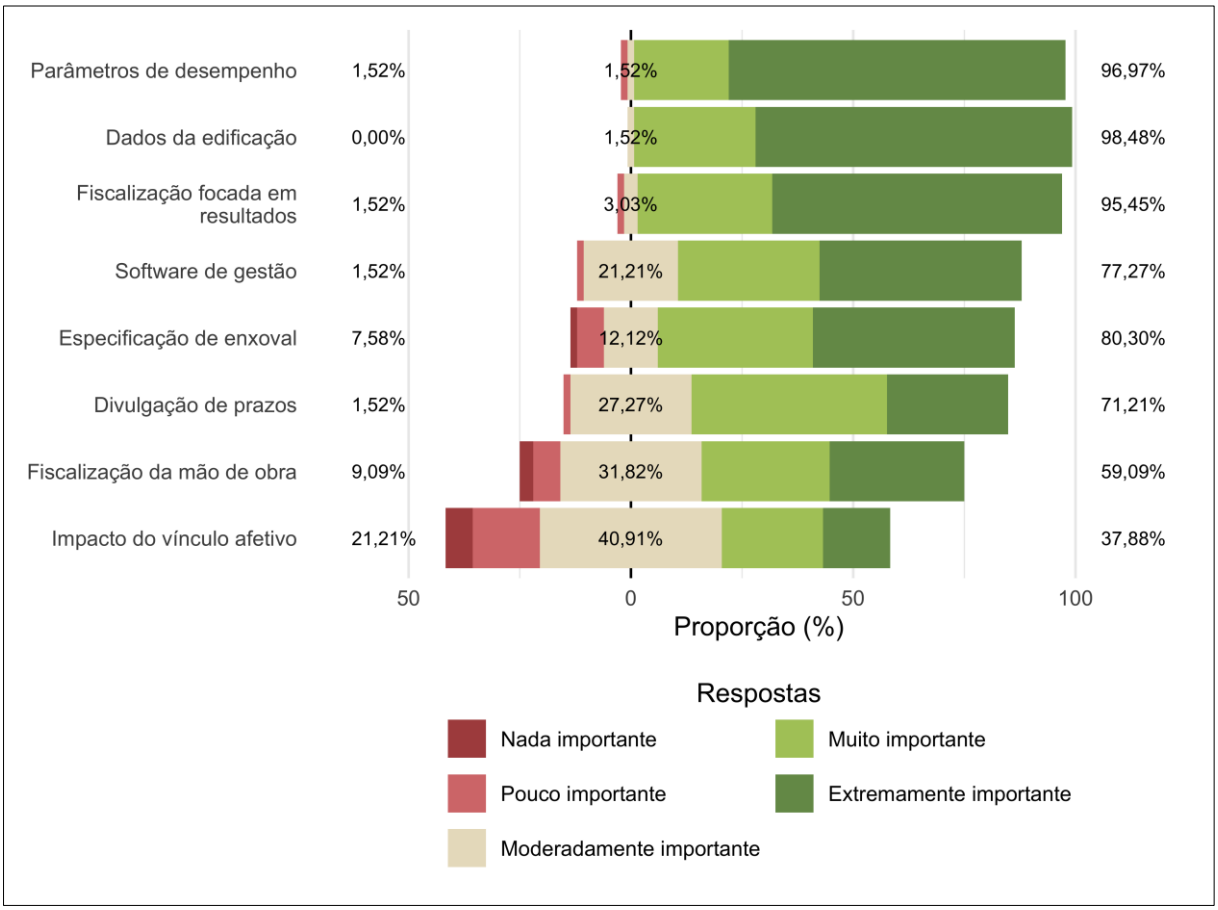


Fonte: Dados da pesquisa.

5.3.1.4 Fator contingencial “tecnologia”

Os fatores críticos “parâmetros de desempenho” e “dados da edificação” que se encontram entre os quatro mais importantes na análise geral estão relacionados ao fator contingencial “tecnologia” e receberam frequência maior que 96% para as respostas “muito importante” e “extremamente importante” indicando a alta relevância que esses fatores críticos têm para o contrato de *facilities*. Bem próximo a esses dois fatores, está a “fiscalização focada em resultados”. Por outro lado, a fiscalização da mão de obra teve a sua importância bem menor (59,09%) do que a focada nos resultados (95,45%). Já o “impacto do vínculo afetivo” recebeu, com mais frequência, as avaliações “nada importante” e “pouco importante”, estando na última posição de importância de todos os fatores críticos, indicando que não representa tanta importância para o contrato de *facilities*, o que permitiria que os tomadores de decisões ficassem menos preocupados com uma eventual redução de mão de obra no contrato em função da adoção de mais tecnologias no contrato e uma modelagem mais avançada de contrato de *facilities*.

Gráfico 11 - Fatores críticos relacionados ao fator contingencial “tecnologia”. N = 66

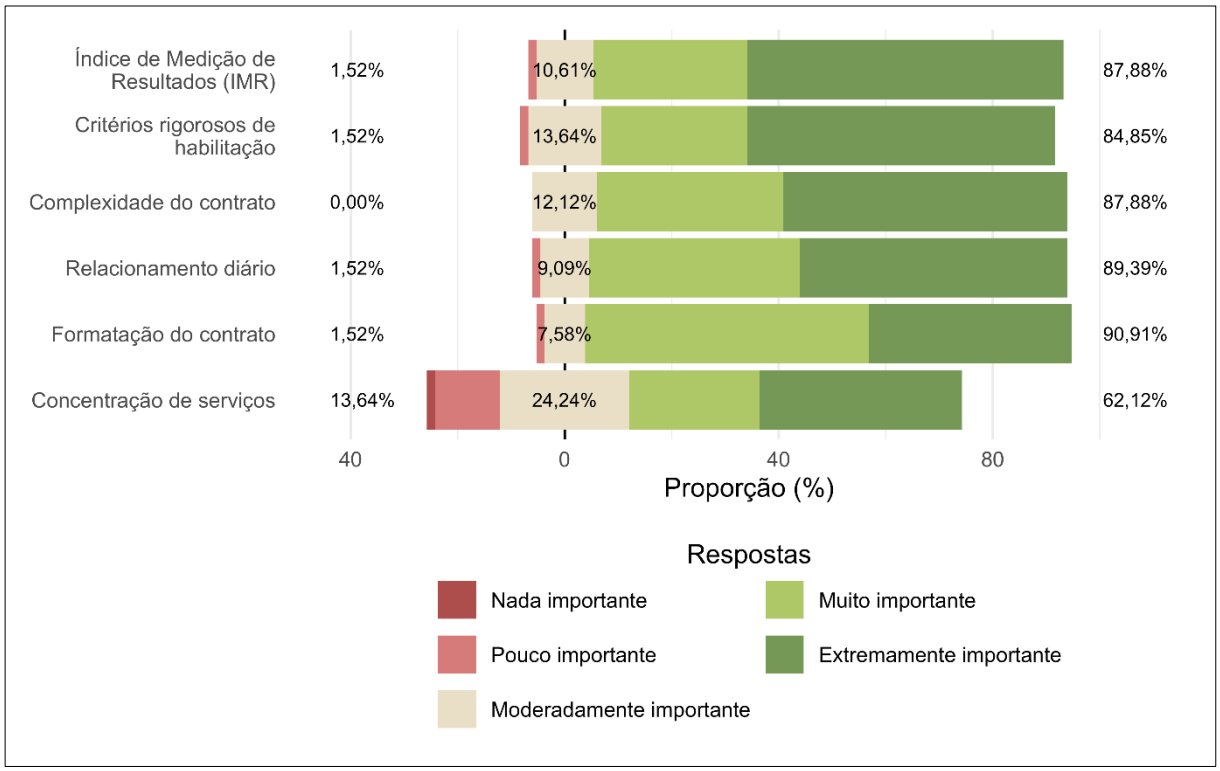


Fonte: Dados da pesquisa.

5.3.1.5 Fator contingencial “estratégia”

Em relação ao fator contingencial “estratégia”, o fator crítico “concentração de serviços” recebeu, com mais frequência, as avaliações “nada importante” e “pouco importante”. Todos os demais foram julgados como importantes, com mais de 84% das respostas correspondendo a “muito importante” ou “extremamente importante”. Ou seja, fatores críticos como “índice de medição de resultado (IMR)”, “critérios rigorosos de habilitação”, “complexidade do contrato”, “relacionamento diário” e “formatação do contrato” receberam importância próximas e destacadas como relevantes para o contrato e estratégia a ser seguida.

Gráfico 12 - Fatores críticos relacionados ao fator contingencial “estratégia”. N = 66



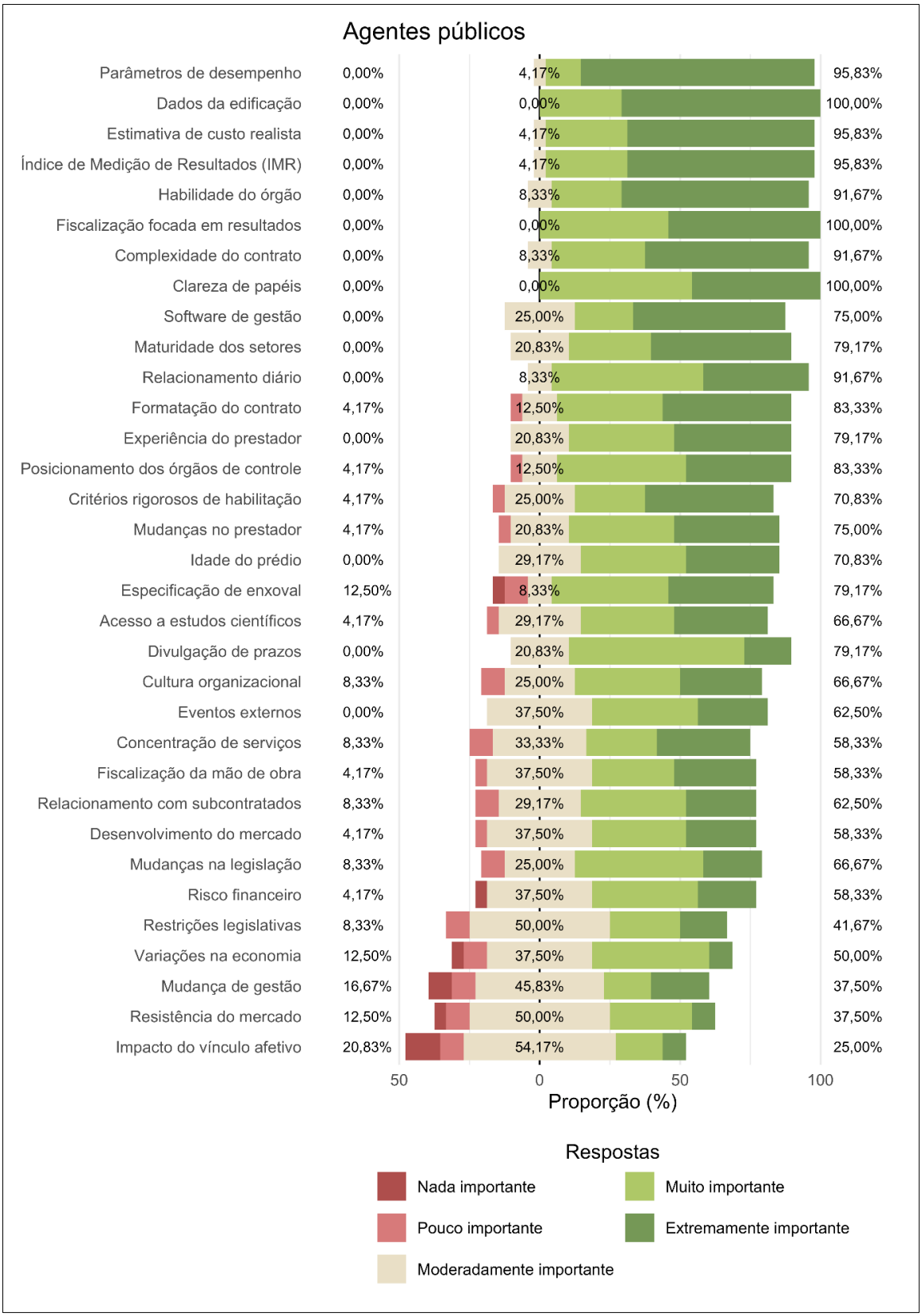
Fonte: Dados da pesquisa.

5.3.2 Perspectiva sobre a importância dos fatores críticos por atores

5.3.2.1 Agentes públicos

Entre os agentes públicos envolvidos nos contratos analisados, os fatores críticos considerados menos importantes foram: “mudança de gestão”, “resistência do mercado” e “impacto do vínculo afetivo”. Por outro lado, “dados da edificação”, “fiscalização focada em resultados” e “clareza de papéis” receberam, exclusivamente, avaliações “muito importante” e “extremamente importante”. Esses resultados estão e representados no Gráfico 13 e os dados que deram origem detalhados em tabela no Apêndice G.

Gráfico 13 - Fatores críticos: perspectiva dos agentes públicos envolvidos nos contratos analisados. N = 24



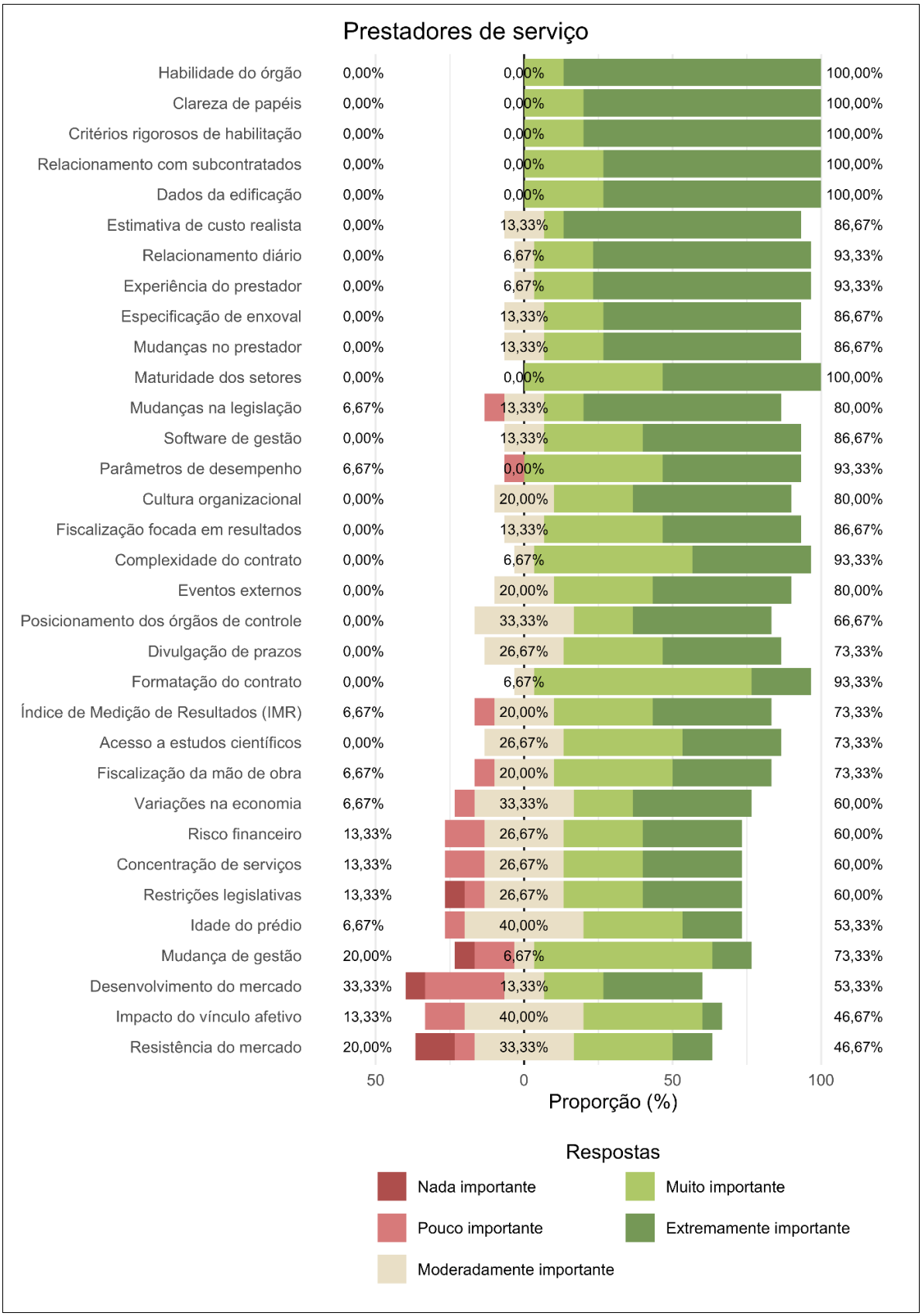
Fonte: Dados da pesquisa.

5.3.2.2 Prestadores de serviço

Entre os prestadores de serviço, os fatores críticos considerados menos importantes foram: “mudança de gestão”, “desenvolvimento do mercado”, “resistência do mercado” e “impacto do vínculo afetivo”. Ou seja, aspectos que estão fora do controle dos prestadores de serviço receberam uma importância menor, mesmo os que estão relacionados com o setor ao qual pertencem, como “resistência do mercado” e “desenvolvimento do mercado”, o que indica um posicionamento otimista em relação ao setor que atuam para esse tipo de contrato.

Por outro lado, “habilidade do órgão”, “clareza de papéis”, “critérios rigorosos de habilitação”, “relacionamento com subcontratados”, “dados da edificação” e “maturidade dos setores” receberam, exclusivamente, avaliações “muito importante” e “extremamente importante” o que se destacam entre os demais. O “relacionamento com subcontratados” foi um fator crítico que para os prestadores de serviços apresentou uma importância maior que a dada de forma geral, e a razão disso é que os prestadores de serviços são os responsáveis pela subcontratação, e com isso, mais implicados nessa relação. Esses resultados estão representados no Gráfico 14 e os dados que deram origem detalhados em tabela no Apêndice H.

Gráfico 14 - Importância dos fatores críticos: perspectiva dos prestadores de serviços nos contratos analisados. N = 15

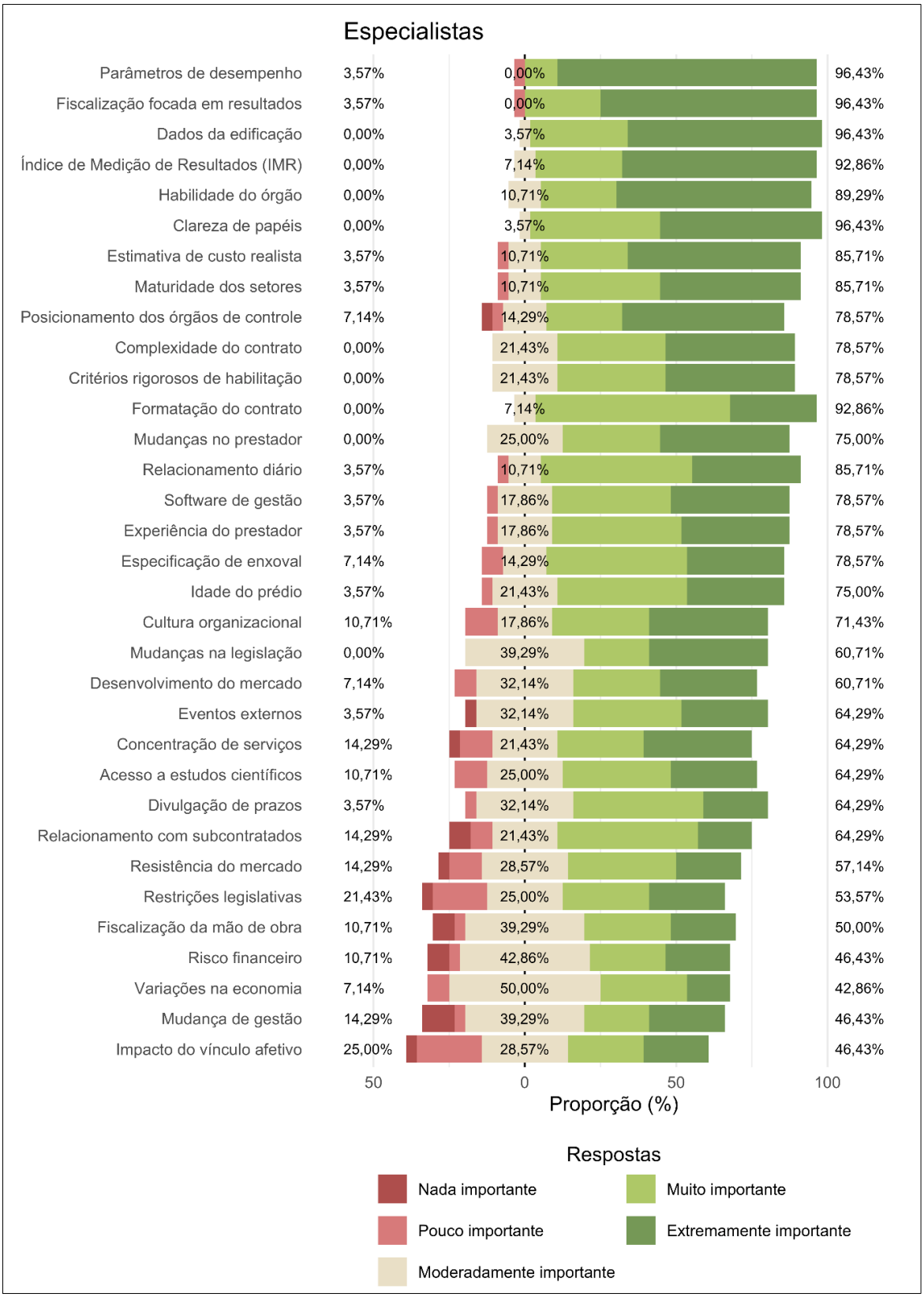


Fonte: Dados da pesquisa.

5.3.2.3 Especialistas em contratações públicas

Entre os especialistas em contratações públicas, o fator crítico considerado menos importante foi o “impacto do vínculo afetivo”. Por outro lado, “parâmetros do desempenho”, “fiscalização focada em resultados”, “dados da edificação” e “clareza de papéis” receberam, com mais frequência, avaliações “muito importante” e “extremamente importante”. Esses resultados estão representados no Gráfico 15 e os dados que deram origem detalhados em tabela no Apêndice I.

Gráfico 15 - Importância dos fatores críticos: perspectiva dos especialistas em contratações. N = 28



Fonte: Dados da pesquisa.

Após verificação das perspectivas de importância dos fatores críticos atribuídas pelos diferentes grupos de atores, na seção seguinte será feito um exame por dimensão de análise do estudo com comparações entre os grupos.

5.3.3 Análise comparativa por grupo de atores pesquisados

5.3.3.1 Fator contingencial “ambiente externo”

Com relação aos fatores críticos referentes ao fator contingencial “ambiente externo”, as maiores proporções de discordância entre os grupos analisados foram registradas para “desenvolvimento do mercado”. Ele foi o fator crítico que o prestador de serviço atribuiu baixa importância (pouco ou nada importante) numa frequência de 33,33%, enquanto os agentes públicos e especialistas em contratações públicas atribuíram 4,17% e 7,14% respectivamente. Esses dados mostram que os prestadores de serviços estão otimistas em relação ao setor. Outro fato que corrobora com isso foi a baixa importância também atribuída por eles ao fator crítico “resistência do mercado” que recebeu a frequência de 20%. Ou seja, os dados indicam que os prestadores de serviços talvez achem que o “desenvolvimento do mercado” e “resistência de mercado” têm baixa importância por acreditarem que eles já apresentam algum desenvolvimento e que não estão oferecendo resistência a esse tipo de contrato, se mostrando favoráveis a essa nova modelagem de contrato.

O fator crítico “restrições legislativas” teve registros de baixa importância (nada ou pouco importante) atribuídos pelos grupos, sendo de forma mais significativa para os especialistas em contratações que registraram uma frequência de 21,43%, seguido pelos prestadores de serviços (13,33%) e agentes públicos (8,33%). Esses números indicam um posicionamento em que está sendo dada uma baixa importância às “restrições legislativas”, ou, por outro lado, que elas podem não ser tão limitadoras como ressaltadas pelos entrevistados, ou que são tratadas como premissas e que não têm como mudar. Essa diferença de posicionamento quando comparada com as entrevistas pode indicar que os participantes ponderaram melhor no momento de atribuir a importância via questionário, em que o resultado poderia ser mais palpável do que a expressão nas entrevistas.

Uma diferença maior de importância entre os grupos foi atribuída ao fator crítico “experiência do prestador”. Para o prestador de serviço, esse fator foi dado como de alta importância (muito ou extremamente importante) numa frequência de 93,33%, enquanto os agentes públicos atribuíram 79,17% e os especialistas 78,57%. Ou seja, os prestadores de serviço consideram a sua experiência como um fator de importância mais elevado do que foi atribuído pelos agentes públicos e especialistas.

Em relação ao “posicionamento dos órgãos de controle”, a maior importância foi atribuída pelos agentes públicos (83,33%), seguido dos especialistas em contratações públicas (78,57%) e prestadores de serviço (66,67%). Os resultados mostram coerência, pois os mais impactados sobre o “posicionamento dos órgãos de controle” são os agentes públicos que estão envolvidos no contrato que podem responder por eventuais questionamentos, ações e omissões ocorridas sobre o contrato.

Observou-se que no aspecto “mudanças no prestador” foi dada maior importância pelos próprios prestadores de serviços numa frequência de 86,67%, enquanto os agentes públicos e especialistas atribuíram 75%, o que pode indicar que esse item de fato pode ser crítico para os prestadores de serviço e de impacto no contrato.

Já em relação ao “acesso a estudos científicos”, foi atribuída maior importância pelos prestadores de serviço com uma frequência 73,33% e a menor pelos especialistas em contratações públicas (64,29%), que registrou um percentual de baixa importância de 10,71%. O resultado vai de encontro à expectativa natural de que estudiosos e especialistas em contratações públicas, pela sua proximidade com o conhecimento acadêmico e técnico, seriam naturalmente mais sensíveis à importância dos estudos científicos do que os prestadores de serviços, que tendem a estar mais voltados para as demandas operacionais do setor. Contudo, o resultado indica que, na prática, os prestadores de serviços podem valorizar mais o acesso a esse tipo de estudo, talvez por enxergarem nele uma fonte de inovação, melhoria de processos e competitividade no mercado. Já os especialistas podem estar mais focados em aspectos normativos e operacionais do que na incorporação direta de novos estudos, o que pode explicar a menor importância atribuída por esse grupo.

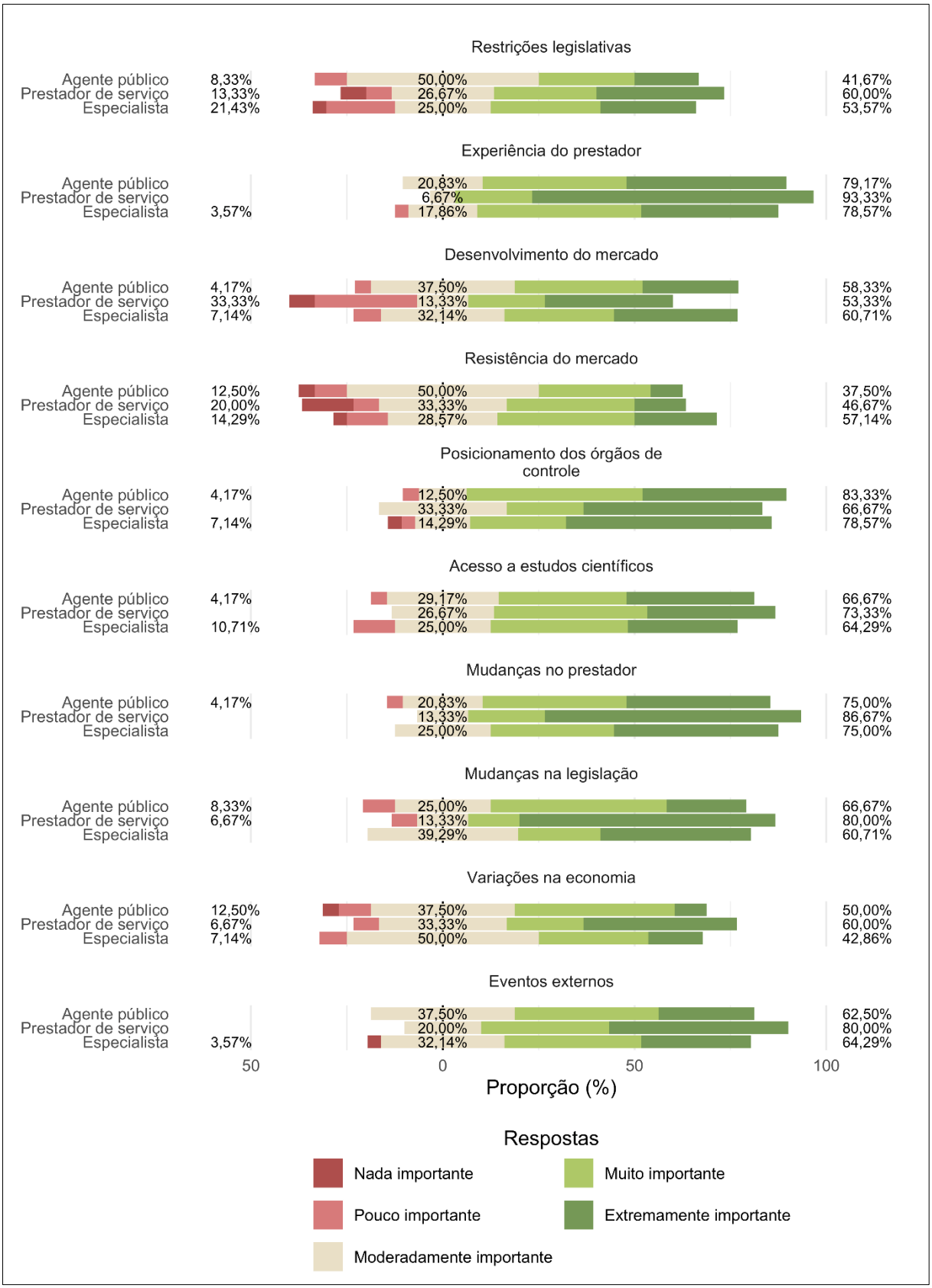
A “mudança na legislação” foi um fator crítico que recebeu maior importância por parte dos prestadores de serviço (80%), enquanto os agentes públicos registraram

66,67% e especialistas em contratações públicas com 60,71%. O fato de os prestadores de serviço atribuírem maior importância pode ser pelo fato da menor familiaridade em lidar com legislações quando comparado com os agentes públicos e especialistas em contratações públicas cujas ações são pautadas pelas legislações, e assim, o tratamento do tema ter recebido uma menor importância por esses últimos.

O fator crítico “variações na economia” teve menor importância atribuída pelos grupos. Apenas 60% dos prestadores de serviço consideraram esse fator como 'extremamente importante' ou 'muito importante', enquanto os agentes públicos (50%) e os especialistas em contratações públicas (42,86%) atribuíram ainda menor importância. Isso indica que os participantes se sentem mais impactados com “mudanças na legislação” e “eventos externos”, do que pelas “variações na economia”.

Quanto ao fator crítico "eventos externos" verificou-se um impacto bem maior entre os prestadores de serviço, com indicação de alta importância de 80%, reflexo da recente pandemia da Covid-19, embora os agentes públicos e especialistas tenham considerado uma importância menor, 62,50% e 64,29%, respectivamente.

Gráfico 16 - Fatores críticos relacionados ao fator contingencial “ambiente externo” entre os grupos de respondentes. N = 67



Fonte: Dados da pesquisa.

Os resultados da dimensão “ambiente externo” divergem em certa medida com a teoria da contingência, pois não foram os fatores críticos que receberam a maior importância quando comparado às outras dimensões embora eles impactem as organizações exigindo delas os ajustes internos necessários na estratégia e estrutura a fim de lidar com as contingências ambientais, como reforçado por Chiavenato,[53] Donaldson[54] e Chendall.[62] Fatores críticos de outras dimensões receberam maior importância, possivelmente por serem variáveis que os atores tenham maior interferência nelas.

Entretanto, vale ressaltar que a imprevisibilidade do ambiente externo justifica a flexibilidade que deve existir nos contratos para que se possa conduzir as adaptações necessárias para se moldar ao ambiente externo e ter agilidade na tomada de decisões[53]. De acordo com a Teoria da Contingência, as organizações devem adequar suas estruturas de acordo com os fatores ambientais para obtenção de melhor desempenho.[54,65]

5.3.3.2 Fator contingencial “ambiente interno”

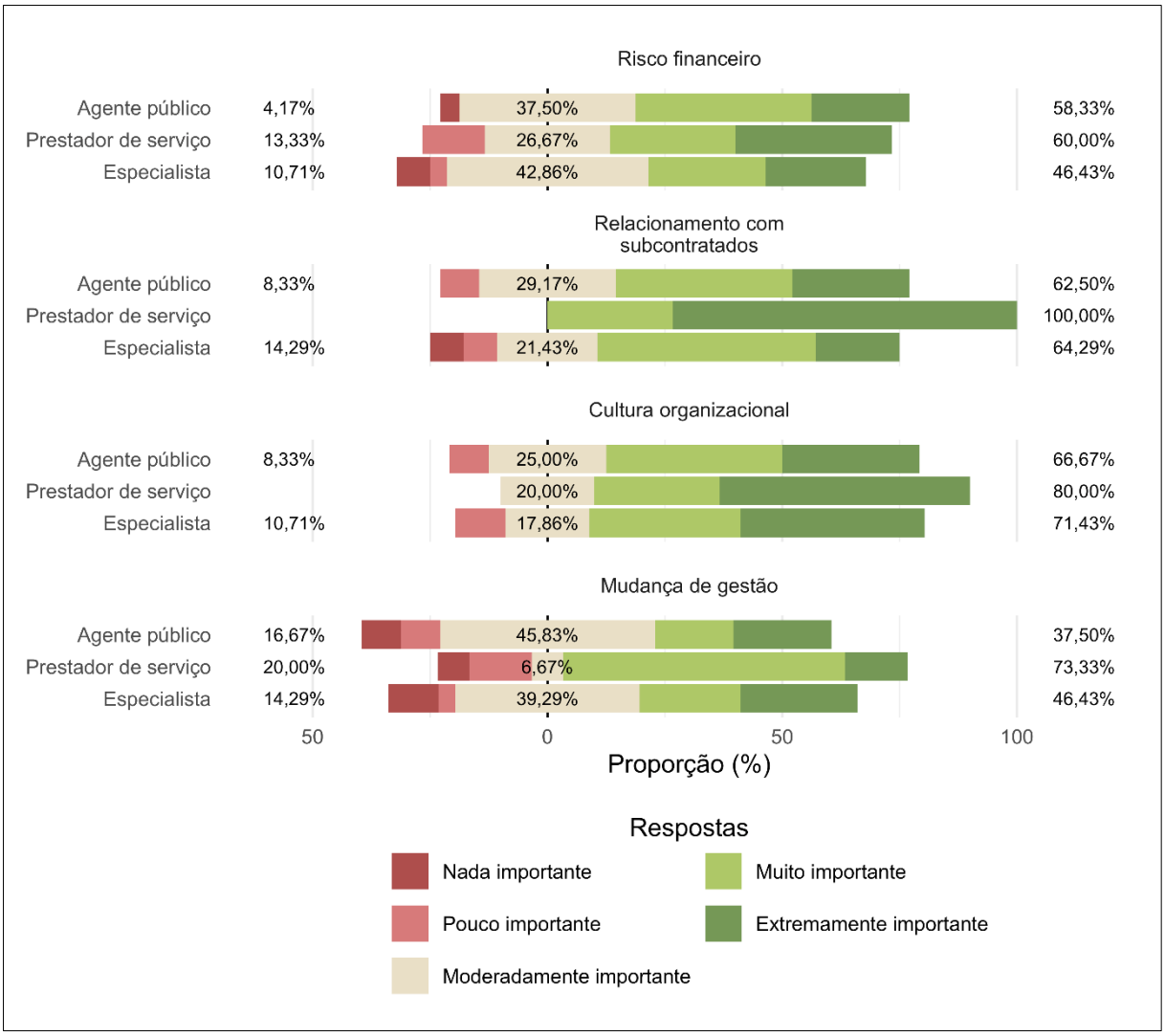
Os prestadores de serviços atribuíram a todos os fatores críticos atrelados ao fator contingencial “ambiente interno”, ou seja, “cultura organizacional”, “mudança de gestão no órgão”, “risco financeiro” e “relacionamento com as subcontratadas”, uma importância maior que os agentes públicos e especialistas em contratações públicas, o que pode indicar uma preocupação maior deles em compreender o ambiente ao qual será submetido para poder se adequar. Percebe-se que o alinhamento com a Teoria da Contingência que não tinha sido identificado na dimensão “ambiente externo”, ficou evidente na dimensão “ambiente interno”, onde fatores do ambiente impactam a empresa exigindo delas os ajustes na sua estrutura, tecnologia e estratégia de modo a apresentar melhor desempenho. Uma possibilidade é que os fatores do “ambiente interno” tenham sido mais claros de serem percebidos e cujo impacto é mais evidente para os respondentes do que quando analisaram os fatores críticos relacionados ao “ambiente externo”.

O fator crítico “relacionamento com subcontratados” registrou as maiores proporções de discordância entre os grupos analisados. Os prestadores de serviço atribuíram alta importância (extremamente ou muito importante) com a frequência de

100%, enquanto os especialistas em contratações públicas (64,29%) e os agentes públicos (62,50%). Normalmente, nos contratos de *facilities* é prevista a possibilidade de subcontratação e nesses casos, o responsável por efetuá-las são os prestadores de serviço, o que supõe o motivo deles terem atribuído maior importância a esse aspecto quando comparados com os outros grupos.

Em relação ao fator crítico “mudança de gestão”, os agentes públicos foi o grupo que teve a alta importância em menor frequência (37,50%). A maior parte desse grupo considerou moderadamente importante (45,83%) enquanto baixa importância em 16,67%. Esses números podem indicar que a dinâmica contratual pode não ser tão influenciada pela mudança de gestão, na visão deles. Numa posição próxima ficaram os especialistas em contratações públicas. E diferentemente, para os prestadores de serviço foi atribuída uma alta importância na frequência de 73,33% que pode indicar que eles percebem diferença nas mudanças de gestão durante a execução do contrato e por isso atribuíram maior importância.

Gráfico 17 - Fatores críticos relacionados ao fator contingencial “ambiente interno” entre os grupos de respondentes N = 67



Fonte: Dados da pesquisa.

5.3.3.3 Fator contingencial “estrutura”

A “idade do prédio” foi o fator crítico que teve a menor importância dentre os fatores relacionados ao fator contingencial “estrutura”. Para os prestadores de serviços esse fato ficou ainda mais evidente, pois atribuíram alta importância numa frequência de apenas 53,33%, enquanto os agentes públicos 70,83% e os especialistas em contratações públicas 75%. Chama a atenção que quem está mais perto da execução, os prestadores de serviços, terem atribuído uma menor importância que os agentes públicos e especialistas em contratações. Em relato nas

entrevistas esse tópico foi apontado como de relevância, pois o cuidado de uma instalação mais antiga exige mais ações que um prédio novo, embora não tenha sido expresso no resultado da pesquisa quantitativa.

Por outro lado, os demais fatores críticos relacionados ao fator contingencial “estrutura” registraram alta importância numa frequência maior de 85%. Dentre eles, a “clareza de papéis” foi o fator crítico que recebeu a mais alta importância dentre os relacionados ao fator contingencial “estrutura” com 100% de frequência para muito e extremamente importante atribuídos pelos agentes públicos e prestadores de serviço e 96,43% pelos especialistas. A “clareza de papéis”, que está entre os cinco fatores mais importantes para todos os grupos analisados, indica que esse aspecto deve receber atenção especial desde a fase de planejamento, e, sobretudo, durante a execução do contrato, quando os prestadores de serviço assumem suas funções. Esse resultado reflete a necessidade de uma definição clara de responsabilidades e funções, indicando que a clareza na distribuição de papéis é um aspecto central para a eficácia e o bom funcionamento dos contratos de *facilities* em órgãos públicos.

O fator crítico “estimativa realista de custo” recebeu uma mais alta importância por parte dos agentes públicos numa frequência de 95,83%, enquanto os prestadores de serviço de 86,67% e os especialistas em contratações públicas de 85,71%. Nesse caso, os agentes públicos, os mais envolvidos na estimativa de custo, são impactados por uma estimativa realista, pois é um balizador importante para a seleção do fornecedor e a execução contratual.

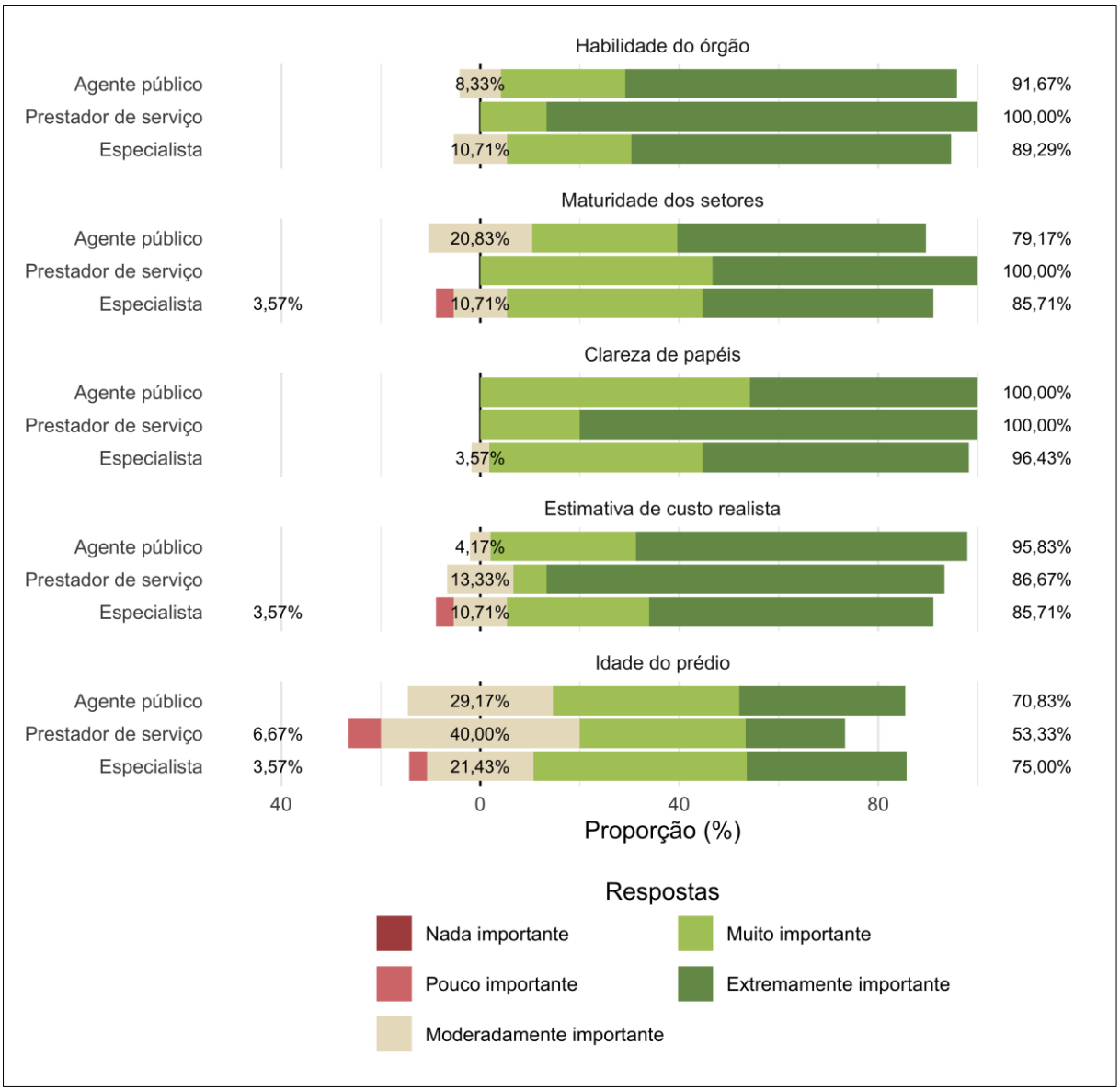
A “maturidade dos setores” também recebeu alta importância numa frequência de 100% por parte dos prestadores de serviço e numa frequência de 85,71% para os especialistas e de 79,17% para os agentes públicos. Mais um item da dimensão “estrutura” que recebe uma importância bem maior por parte dos prestadores de serviço, assim como a “clareza de papéis”, a “maturidade dos setores” também têm alta importância para os prestadores de serviço. Numa contratação, os prestadores de serviço acabam tratando com diversos setores do órgão e provavelmente podem perceber que a “maturidade dos setores” afetam o seu dia a dia contratual. Esses resultados sugerem que a maturidade e experiência dos setores envolvidos são vistas como fundamentais para a execução eficaz dos contratos, com uma maior valorização por parte daqueles que operam diretamente na prestação de serviços. Isso pode

refletir a percepção de que setores mais maduros têm maior capacidade de adaptação e eficiência na implementação de contratos complexos.

A relação entre "clareza de papéis" e "maturidade dos setores" pode ser vista de forma complementar, especialmente no contexto de gestão e execução de contratos de *facilities*. A clareza de papéis, que diz respeito à definição precisa de responsabilidades e funções, é muitas vezes reflexo da maturidade organizacional dos setores envolvidos. Setores mais maduros tendem a ter processos mais bem estabelecidos e estruturas organizacionais mais claras, o que facilita a distribuição eficiente das tarefas e o entendimento dos papéis de cada ator. Essa maturidade permite que os setores desenvolvam uma gestão mais eficaz, lidando melhor com possíveis conflitos ou ambiguidades que possam surgir, uma vez que já possuem experiência em resolver tais questões. Além disso, a clareza de papéis em um setor maduro abre espaço para inovações e melhorias contínuas, já que cada indivíduo sabe exatamente o que lhe compete e como colaborar com os demais, promovendo assim uma execução mais organizada e eficiente dos contratos. Dessa forma, a maturidade dos setores e a clareza de papéis são fatores interligados que se reforçam mutuamente, contribuindo diretamente para o sucesso na implementação de contratos complexos.

O nível maior de importância aos fatores críticos da dimensão “estrutura” pode indicar que esta esteja sendo mais afetada pelos fatores contingenciais externos exigindo uma maior ação direta dos atores no processo para a realização dos ajustes necessários em sua estrutura objetivando um desempenho adequado conforme preconiza a Teoria da Contingência.[54,65]

Gráfico 18 - Fatores críticos relacionados ao fator contingencial “estrutura” entre os grupos de respondentes N = 67



Fonte: Dados da pesquisa.

5.3.3.4 Fator contingencial “tecnologia”

As maiores proporções de discordância entre os grupos analisados relacionados ao fator contingencial “tecnologia” foram registradas para os fatores críticos “impacto do vínculo afetivo” e “fiscalização da mão de obra”.

O “impacto do vínculo afetivo” foi o que recebeu menor importância, tendo sido ainda mais significativo para os agentes públicos com a frequência de 25% para alta importância (extremamente importante e muito importante), enquanto os prestadores

de serviços e especialistas atribuíram em torno de 46%. O “impacto do vínculo afetivo” está relacionado com o fato de se deixar de implementar maiores tecnologias no contrato que poderiam representar uma menor quantidade de mão de obra, e isso poderia ser afetado pelo vínculo afetivo que naturalmente se cria entre os terceirizados, servidores e tomadores de decisões nos órgãos. Entretanto, pelo resultado do questionário, esse fator não foi tão relevante quanto o demonstrado nas entrevistas, o que pode ser um indicativo que os agentes públicos estão dispostos a apostar em formatos mais robustos de contratos com o uso mais intenso de tecnologias, mesmo que isso represente uma redução de mão de obra. Os especialistas em contratações públicas e prestadores de serviço atribuíram alta importância numa proporção bem próxima: 46,43% e 46,67%, respectivamente. Entretanto, os especialistas registraram uma baixa importância (nada importante ou pouco importante) numa proporção significativa de 25% o que releva uma aproximação com a percepção dos agentes públicos, indicando que ambos podem estar mais abertos a contratos tecnologicamente mais avançados, que reduzam a necessidade de interação humana.

A “fiscalização da mão de obra” recebeu uma baixa proporção de alta importância (extremamente importante e muito importante), quando comparada aos demais fatores críticos da dimensão analisada, numa proporção de 50% para os especialistas e 58,33% para os agentes públicos. Os prestadores de serviço atribuíram uma importância maior de 73,33%. A diferença dos prestadores de serviço terem dado uma maior importância pode estar no fato de ser uma obrigação direta deles como empregadores da mão de obra alocada e da relevância para os resultados dos serviços oferecidos pelos prestadores de serviço. Já para os agentes públicos e especialistas em contratações públicas, a fiscalização da mão de obra representa ações minuciosas e trabalhosas que se distanciam dos resultados dos serviços que são prestados. Entretanto, são ações cobradas pelos órgãos de controle e jurisprudência trabalhista para afastar a responsabilidade subsidiária do órgão com os débitos trabalhistas e prestar maior garantia aos empregados no recebimento de verbas trabalhistas devidas.

Em posição diferente está o fator crítico “fiscalização focada nos resultados” em que os agentes públicos atribuíram alta importância numa proporção de 100%,

enquanto os especialistas em contratações públicas de 96,43% e um pouco abaixo, os prestadores de serviços com 86,67%.

Os resultados demonstram um alinhamento dos agentes públicos e especialistas em contratações públicas que ressaltam a relevância de se focar nos resultados da prestação dos serviços numa gestão de *facility management*.

Em relação à fiscalização contratual, Santos[101] destaca que é um papel importante em qualquer modelo de terceirização. Entretanto, o autor cita que essa atividade representa um custo de transação significativo, pois abrange além dos mecanismos de acompanhamento da qualidade do serviço, a gestão de recursos humanos da empresa terceirizada a fim de evitar a responsabilização trabalhista e vislumbra que o modelo de FM possa vir a superar o modelo distorcido de terceirização.

Sobre esse assunto, Santos[100] faz algumas considerações sobre o conflito existente entre as normativas que vão de encontro com a lógica da terceirização na administração pública federal:

> ... a diretriz que é estabelecida para a contratação de serviços é que, necessariamente, deverá ser “prestação de serviços” sendo vedada a caracterização como mão de obra. Em linhas gerais, embora as normativas indiquem a não terceirização de mão de obra, todas as regras e diretrizes vão nesse sentido, uma vez que há um número excessivo de procedimentos/controles que a Administração deve necessariamente seguir, que buscam minimizar os problemas decorrentes da inadimplência trabalhista por parte das empresas contratadas e, em consequência, afastar a aplicação direta da responsabilidade subsidiária pelos encargos sociais inadimplidos.

Outro fator crítico que recebeu registros expressivos de baixa importância, seguido do “impacto do vínculo afetivo” e “fiscalização focada na mão de obra” foi “especificação de enxoval” com 12,5% atribuídos pelos agentes públicos e 7,14% pelos especialistas de contratações públicas. Enquanto os níveis de importância ficaram em 79,17% e 78,57% respectivamente. Ao se esperar que os prestadores de serviços levem sua *expertise* e solução para o atendimento das necessidades, poderia ficar a cargo deles a “especificação de enxoval” e não do órgão que contrata. Para os prestadores de serviço, esse fator recebeu uma importância maior numa frequência de 86,67% e sem nenhum registro de baixa importância. Isso pode indicar que mesmo

para os detentores de *expertise* na sua área, ter o enxoval especificado possa indicar indiretamente o nível de exigência e de expectativa do contratante ou até mesmo um melhor parâmetro para se estimar os custos a serem apresentados pelos prestadores de serviço.

Já o fator crítico “dados da edificação” recebeu uma alta importância de 100% tanto para os agentes públicos como para os prestadores de serviço e de 96,43% para os especialistas em contratações públicas. Esse resultado indica a relevância que tem para todos esses atores as informações sobre a edificação, talvez porque a partir delas seja possível fazer projeções, estimativas e ter dados para melhor embasar futuras decisões que impactam a edificação.

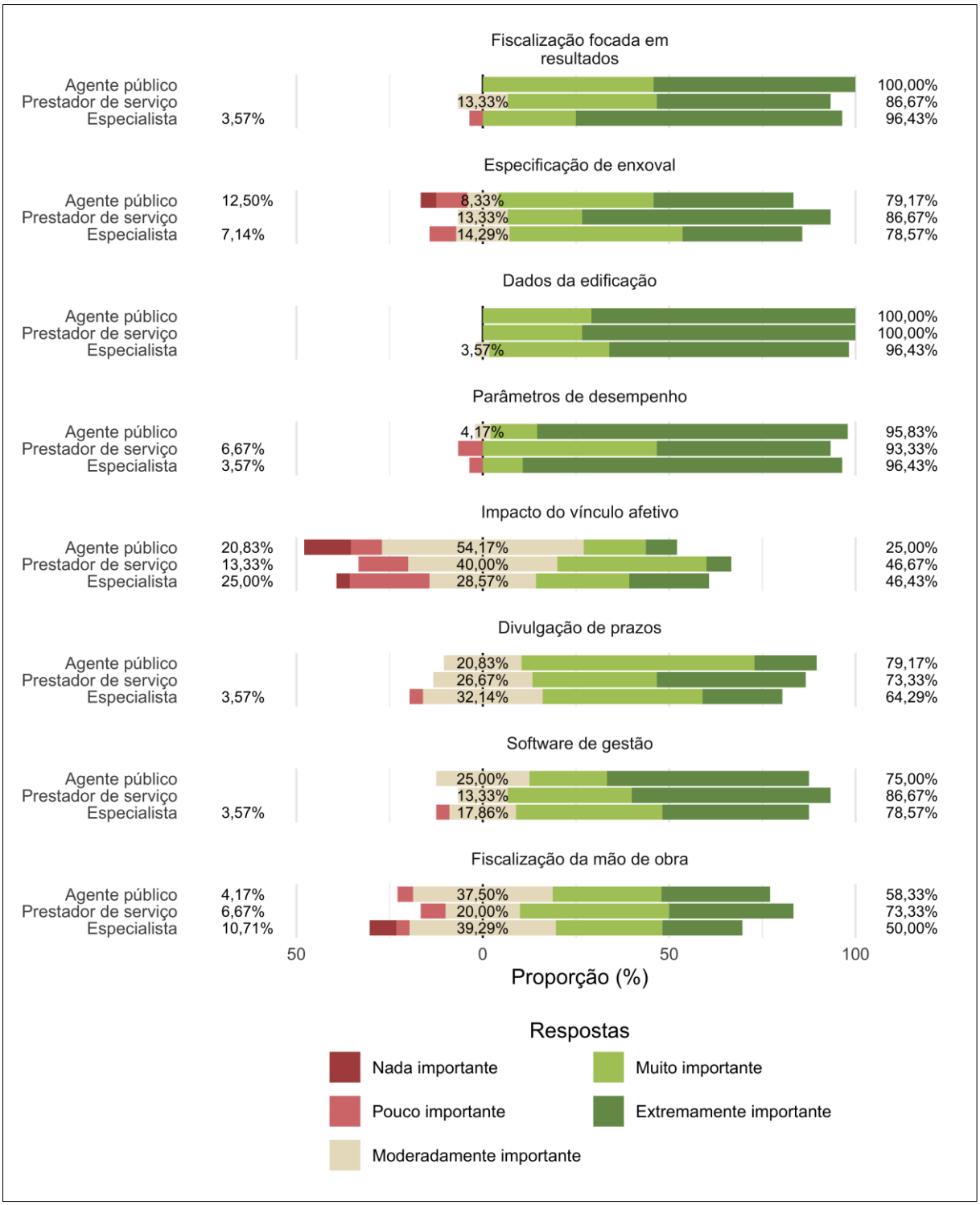
Entretanto, foi atribuída importância menor para o fator crítico “software de gestão” onde poderiam estar armazenados os dados da edificação. Ainda assim, os prestadores de serviço atribuíram maior importância (86,67%) do que os especialistas em contratações públicas (78,57%) e os agentes públicos (75%). Como o software pode ser fornecido pelo prestador de serviço por meio do contrato de *facilities*, no início ele não representa tanto impacto para os “dados da edificação”, pois não tem ainda as informações do órgão e caberá a este fornecer os “dados da edificação” para que ele possa alimentar e parametrizar o “software de gestão” reforçando a relevância dos “dados da edificação” constatada no resultado apresentado.

Outro fator crítico com alta importância registrada foi “parâmetros de desempenho” com 96,43% de frequência atribuída pelos especialistas em contratações públicas, 95,83% pelos agentes públicos e 93,33% pelos prestadores de serviço. Ou seja, todos os grupos de atores consideram que ter parâmetros de desempenho é importante, pois indica o resultado esperado e os meios de análise do contrato. De acordo com Santos,[100] é de fundamental importância que se tenha compromisso com o resultado a ser alcançado, embora a autora reconheça que a aplicação de técnicas gerenciais utilizadas pelo setor privado, as quais poderiam gerar economicidade e eficiência nos gastos públicos, é dificultada pela legislação brasileira.

Por fim, o fator crítico “divulgação de prazos” tendo recebido uma maior frequência de alta importância pelos agentes públicos (79,17%), seguido dos prestadores de serviço (73,33%) e especialistas em contratações públicas (64,29%). Os envolvidos mais diretamente no contrato, agentes públicos e prestadores de serviço, atribuíram maior importância do que os especialistas em contratações

públicas, talvez pelo fato de serem mais impactados com essa informação. É comum haver indicador na contratação que considera o prazo de atendimento das ordens de serviço, entretanto, nem sempre é de conhecimento dos usuários do serviço o prazo que o prestador de serviço tem para atendimento.

Gráfico 19 - Fatores críticos relacionados ao fator contingencial “tecnologia” entre os grupos de respondentes N = 67



Fonte: Dados da pesquisa.

5.3.3.5 Fator contingencial “estratégia”

Com relação aos fatores críticos referentes ao fator contingencial “estratégia”, as maiores proporções de discordância entre os grupos analisados foram apuradas para “critérios rigorosos de habilitação” e “índice de medição de resultados”. E a menor frequência de importância atribuída ao fator crítico “concentração de serviços”.

Os prestadores de serviços consideraram alta importância em 100% de frequência para “critérios rigorosos de habilitação”, o que pode indicar que os prestadores de serviços participantes da pesquisa se consideram com a habilitação suficiente para uma seleção com critérios rigorosos, estão preparados para a concorrência e não se sentem ameaçados com uma alta exigência nos processos de contratação de prestadores de serviços para os contratos de *facilities*.

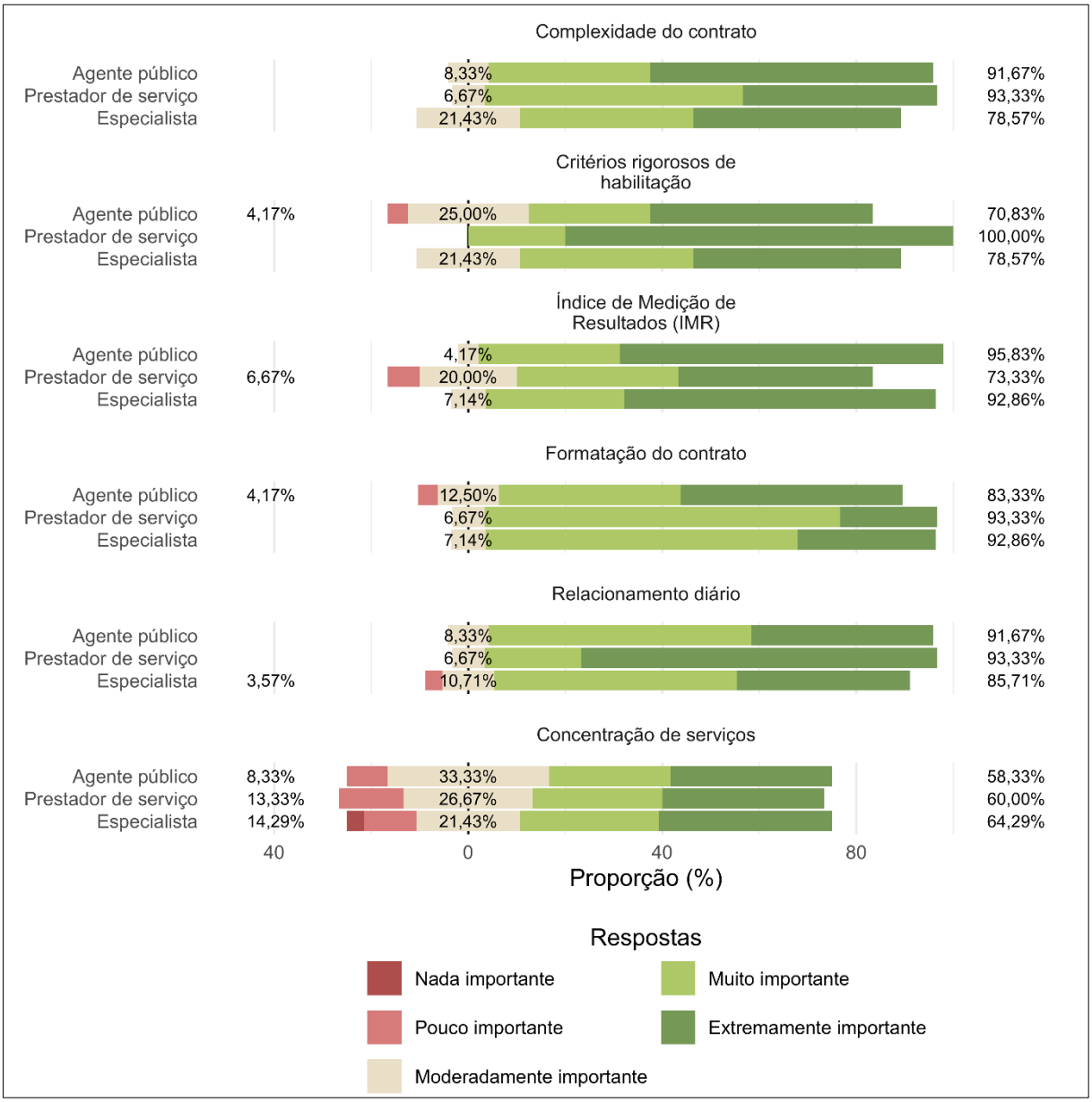
Já os especialistas registraram uma participação de 78,57% e os agentes públicos de 70,83%. Ter “critérios rigorosos de habilitação” é uma ação preventiva na gestão do risco de se ter um contrato com uma execução de má qualidade, pois se acredita que as empresas com situação financeira equilibrada e com experiência no objeto da contratação têm uma maior probabilidade de executar melhor o contrato. Assim, o resultado vai de encontro com os relatos dos entrevistados que atribuíram como ponto muito importante para o contrato de *facilities* contratar uma boa empresa.

Situação inversa foi verificada com o fator crítico “índice de medição de resultados” (IMR) onde os prestadores de serviços atribuíram uma frequência mais baixa para alta importância numa proporção de 73,33%, enquanto, os especialistas de 92,86% e os agentes públicos de 95,83%. Os prestadores de serviço são diretamente afetados pelo IMR, pois o pagamento a qual tem direito é dimensionado a partir do índice estabelecido em contrato, podendo sofrer desconto em função da faixa em que o índice se posicionar. Daí, eles possam ter ponderado melhor a importância a esse fator. Para o outro lado do contrato, os agentes públicos, o IMR representa a forma que eles têm para cobrar por resultados acordados, por isso terem atribuído maior importância. Os especialistas em contratações públicas se aproximaram dos agentes públicos nesse fator.

Numa importância mais baixa nessa dimensão de análise, encontra-se o fator crítico “concentração de serviços” contrariando os relatos dos entrevistados que atribuíram a esse fator o maior risco do contrato de *facilities*. Os três grupos atribuíram

importância bem próximas, especialistas em contratações públicas (64,29%), prestadores de serviços (60,00%) e agentes públicos (58,33%). Quando comparado aos demais fatores críticos associados ao fator contingencial “estratégia” foi o que recebeu menor frequência para alta importância. O resultado pode indicar uma ponderação maior dos respondentes no momento da resposta para o questionário, talvez considerando as vantagens que a “concentração de serviços” traz para a execução contratual que compensaria o risco da “concentração de serviços”.

Gráfico 20 - Fatores críticos relacionados ao fator contingencial “estratégia” entre os grupos de respondentes N = 67



Fonte: Dados da pesquisa.

A “complexidade do contrato” recebeu uma alta importância semelhante por parte dos prestadores de serviços (93,33%) e agentes públicos (91,67%), enquanto os especialistas em contratações públicas atribuíram uma frequência menor (78,57%). Ou seja, as partes envolvidas no contrato deram maior importância a esse fator. Talvez o fato de os especialistas em contratações públicas possuírem maior domínio sobre contratos públicos, influenciou na menor importância avaliada por eles. Situação semelhante tem-se no fator crítico “relacionamento diário” onde os envolvidos no contrato atribuíram maior importância, 93,33% para os prestadores de serviço e 91,67% para os agentes públicos. Já os especialistas em contratações públicas registraram a frequência de 85,71%. O dia a dia do contrato e a forma como as partes lidam um com o outro e nas situações foram mais ressaltadas pelos envolvidos, pois são afetados por ele. De acordo com Lok *et al.,*[43] o entendimento sobre o tipo de relacionamento esperado na terceirização indicará a seleção de estratégia apropriada de terceirização e poderá afetar a performance dos prestadores de serviço a partir do alinhamento existente entre eles e o cliente (tomador dos serviços).

Diferentemente, para o fator crítico “formatação do contrato” a proximidade dos registros para alta importância foi verificada para os prestadores de serviços (93,33%) e os especialistas em contratações públicas (92,86%) e em um valor menor os agentes públicos (83,33%).

A próxima seção apresenta os testes estatísticos realizados e a consolidação das comparações entre os grupos.

5.3.4 Teste estatístico Mann-Whitney e consolidação das comparações

O teste estatístico não paramétrico de Mann-Whitney foi aplicado para se verificar se as diferenças apontadas entre os grupos de respondentes tinham significância estatística. Como os grupos (variáveis) não são independentes, pois é possível ter um especialista em contratações públicas que também seja agente público, o teste foi aplicado duas vezes. Em cada aplicação, foram consideradas as variáveis independentes na questão, ou seja, as respostas dos agentes públicos e prestadores de serviços e em seguida, dos especialistas em contratações públicas e os não especialistas.

Os prestadores de serviço e os agentes públicos diferiram estatisticamente nas respostas dadas aos fatores críticos “parâmetros de desempenho”, “clareza de papéis”, “critérios rigorosos de habilitação”, “relacionamento diário”, “relacionamento com subcontratados” e “mudanças na legislação”, pois nesses itens o resultado de p-valor foi menor que o da significância (0,05). Os agentes públicos atribuíram mais importância aos “parâmetros de desempenho” do que os prestadores de serviço. Para os demais fatores, a importância atribuída por prestadores de serviço foi superior à atribuída por agentes públicos. O tamanho do efeito para “relacionamento com a subcontratada” é grande (r>0,5) indicando uma diferença forte entre prestadores de serviço e agentes públicos. Já o tamanho do efeito dos demais fatores é médio (r>0,3) revelando uma diferença moderada. O resultado do teste de Mann-Whitney de todos os fatores críticos testados comparando agentes públicos e prestadores de serviço está no Apêndice J, e o dos que apresentaram diferença estatística na tabela 2.

Tabela 2 – Resultado do teste de Mann-Whitney dos fatores críticos que apresentaram diferença estatística entre os agentes públicos e prestadores de serviço N = 39, r = tamanho de efeito r

Variável (fator crítico)	**p**	**r**	**Mediana**	
			Agentes públicos	**Prestadores de serviço**
Mudança na legislação	0,027	0,355	3	4
Relacionamento com a subcontratada	0,001	0,519	3	4
Clareza nos papéis	0,039	0,333	1	2
Parâmetros de desempenho	0,022	0,370	4	3
Critérios rigorosos na habilitação	0,019	0,376	3	4
Relacionamento diário	0,050	0,315	2	3

Fonte: Dados da pesquisa.

Os especialistas em contratações públicas e os não especialistas diferiram estatisticamente nas respostas dadas às questões “critérios rigorosos de habilitação”, “relacionamento diário”, “relacionamento com subcontratados” e “experiência do prestador”, pois nesses itens o resultado de p-valor foi menor que o da significância (0,05). A importância atribuída por não especialistas foi superior à atribuída por especialistas em todas essas questões. O tamanho do efeito foi pequeno para todos os fatores (0,1> r <0,3) indicando uma diferença leve entre especialistas em contratações públicas e não especialistas. O resultado do teste de Mann-Whitney de todos os fatores críticos testados comparando especialistas em contratações públicas e não especialistas está no Apêndice K e o dos que apresentaram diferença estatística na tabela 3.

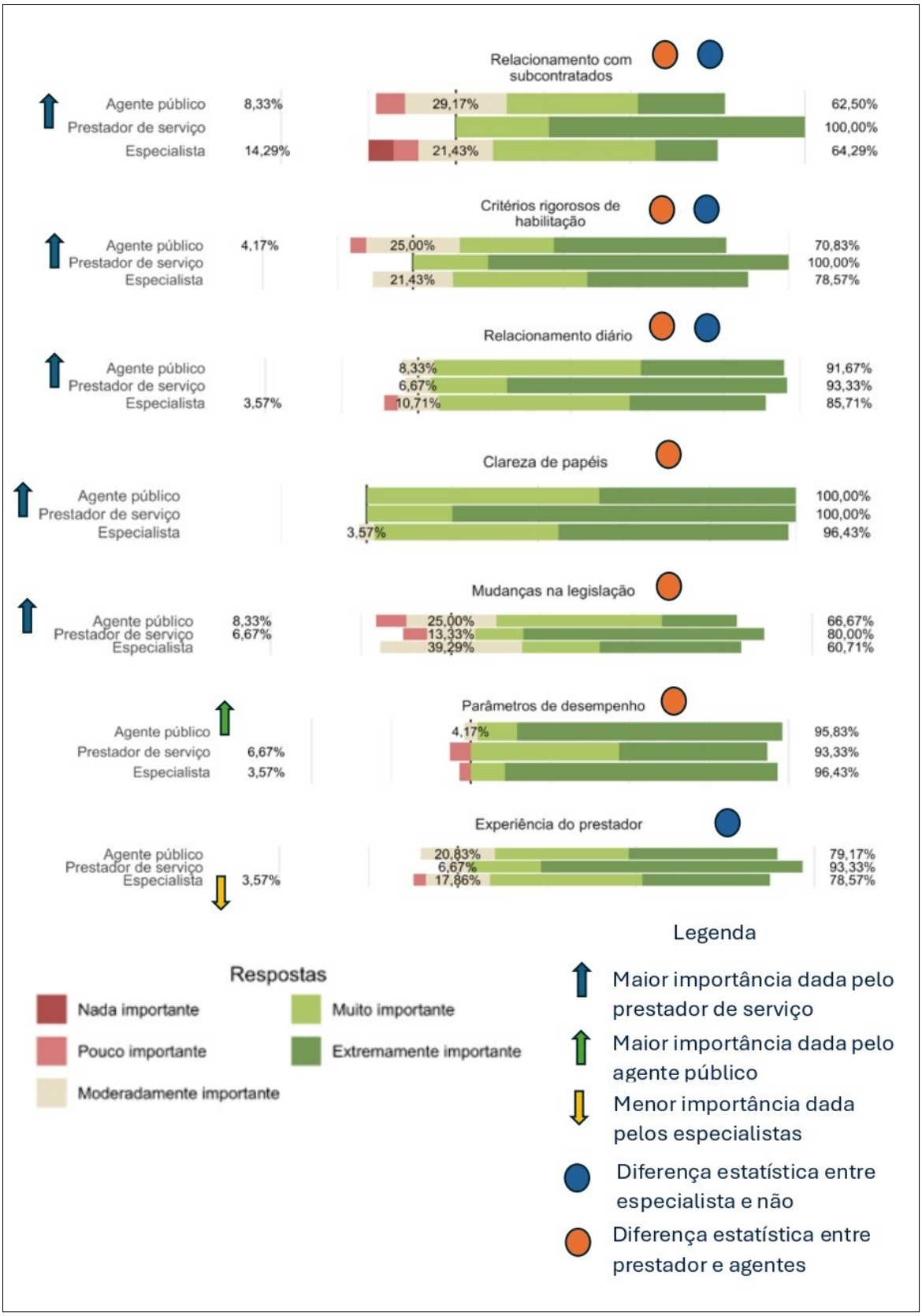
Tabela 3 – Resultado do teste de Mann-Whitney dos fatores críticos que apresentaram diferença estatística entre especialistas em contratações públicas e não especialistas N = 66, r = tamanho de efeito r

Variável (fator crítico)	**p**	**r**	**Mediana** **Especialistas em contratações públicas**	
			Não (n=38)	**Sim (n=28)**
Critérios rigorosos na habilitação	0,046	0,246	4	3
Relacionamento diário	0,050	0,241	4	3
Relacionamento com a subcontratada	0,026	0,274	4	4
Experiência do prestador	0,046	0,246	4	3

Fonte: Dados da pesquisa.

O gráfico que segue consolida os fatores críticos que apresentaram diferença estatística nas duas comparações realizadas anteriormente.

Gráfico 21 - Fatores críticos que apresentaram diferença estatística de acordo com grupo N = 67



Fonte: Dados da pesquisa.

Na figura 10 estão consolidados os fatores mais importantes numa avaliação agrupada, geral e pelos grupos de atores: agentes públicos, prestadores de serviços e especialistas em contratações públicas. Verifica-se que há consenso em dois fatores críticos mais importantes nos grupos, que são “habilidade do órgão” e “dados da edificação”, pois estão presentes nas quatro perspectivas. E “parâmetros de desempenho” em três delas. Dos fatores constantes na lista dos mais importantes, apenas quatro deles apresentaram diferença estatística, foram eles: “parâmetro de desempenho”, “clareza de papéis”, “critérios rigorosos de habilitação” e “relacionamento com a subcontratada”. Parâmetros de desempenho teve uma diferença estatística com maior importância dada pelos agentes públicos quando comparada com os prestadores de serviço, enquanto os fatores críticos “clareza de papéis”, “critérios rigorosos de habilitação” e “relacionamento com a subcontratada” tiveram uma diferença estatística com maior importância dada pelos prestadores de serviço, quando comparados com os agentes públicos.

Esses resultados indicam que dos cinco fatores críticos mais importantes para os prestadores de serviço, dois são consensos entre os grupos (“habilidade do órgão” e “dados da edificação”) e três são mais importantes para eles do que os agentes públicos com uma diferença estatística identificada, são eles: “clareza de papéis”, “critérios rigorosos de habilitação” e “relacionamento com a subcontratada”.

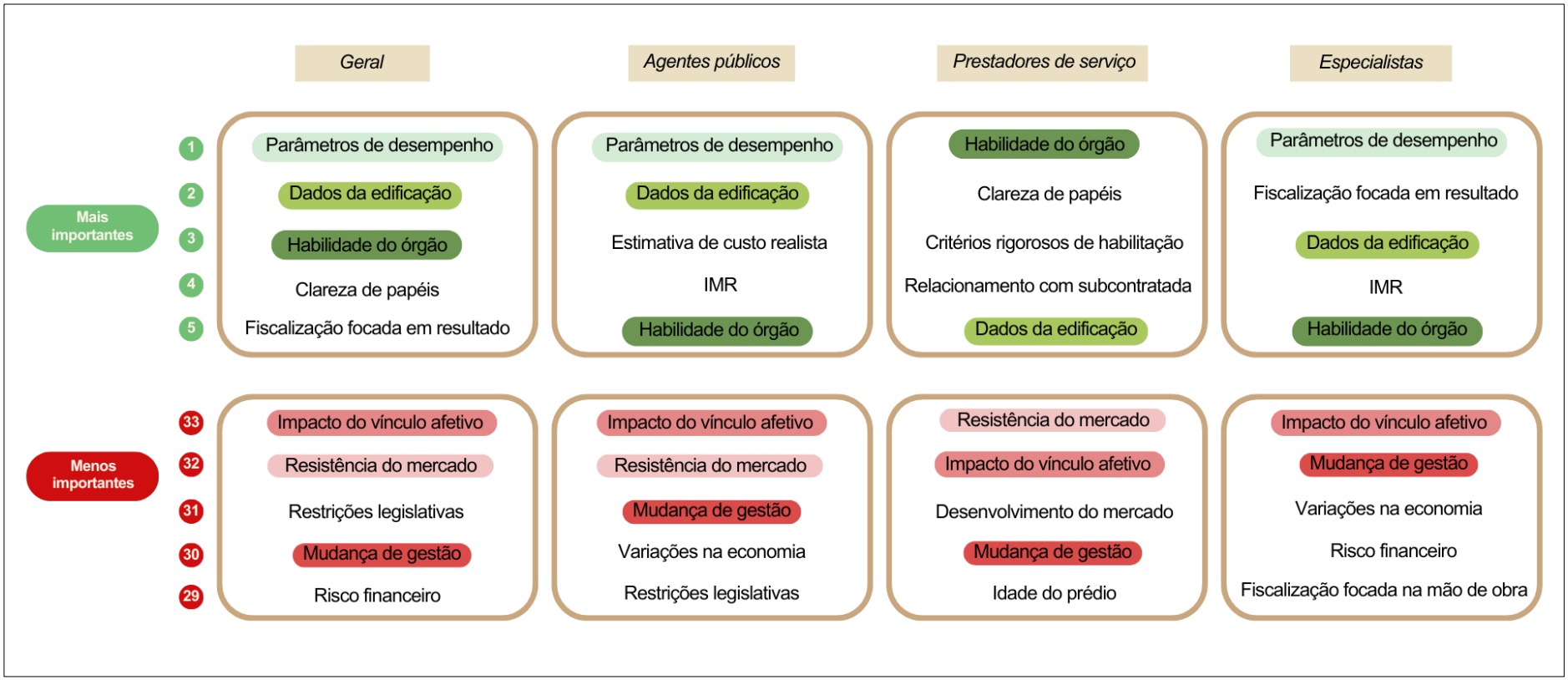
Os agentes públicos e especialistas se assemelham mais na percepção de importância entre os fatores críticos, tendo diferenciado apenas em um fator crítico. Os agentes públicos consideraram entre os cinco mais importantes “estimativa de custo realista” e os especialistas em contratações públicas “fiscalização focada em resultados”. Os quatro fatores críticos comuns aos dois foram: “parâmetro de desempenho”, “dados da edificação”, “IMR” e “habilidade do órgão”.

Portanto, há uma diferença que deve ser considerada nos fatores críticos mais importantes para os prestadores de serviços quando comparado com os agentes públicos e especialistas em contratações públicas, tendo sido importante a análise por grupo de atores e a aplicação do teste estatístico de Mann-Whitney para se identificar as diferenças estatísticas para validar a diferença de importância apurada.

Já na relação dos menos importantes, foi registrada convergência dos fatores “impacto do vínculo afetivo” e “mudança de gestão” nas quatro perspectivas e nenhum dos fatores com diferença estatística. O fator crítico “resistência do mercado” só não

esteve presente na relação dos menos importantes para os especialistas em contratações públicas, para estes o posicionamento ficou em sétimo lugar menos importante e não dentre os cinco (Figura 10).

Figura 10 – Consolidação da ordenação de importância dos fatores críticos do contrato de *facilities*



Fonte: Dados da pesquisa.

A partir dos resultados da pesquisa, que iniciou pela caracterização do contrato de *facilities* em órgãos públicos federais, seguida da identificação dos fatores críticos e a mensuração da importância de cada um deles serão apresentadas, na próxima seção, orientações estratégicas sobre esse tipo de contrato.

5.4 ORIENTAÇÕES ESTRATÉGICAS BASEADAS NO ESTUDO DOS FATORES CRÍTICOS DO CONTRATO DE *FACILITIES* EM ÓRGÃOS PÚBLICOS FEDERAIS DO BRASIL

De acordo com a Teoria da Contingência, não há uma forma única de administrar uma organização, a sua estratégia, estrutura e tecnologia são resultados de sua adaptação, posicionamento em relação às variáveis ambientais. Desta forma, o estudo propõe orientações e não diretrizes, pois elas não têm o caráter estático e prescritivo dado à dinâmica do ambiente e suas contingências que afetam constantemente as organizações, exigindo delas adaptações em suas estratégias e estrutura.

As orientações estratégicas passaram por aspectos que permeiam a decisão de adoção ou não do contrato de facilites e as fases de planejamento da contratação, seleção de fornecedor e execução contratual, finalizando com ações para lidar com o maior risco do contrato de *facilities,* a concentração de serviços em uma única empresa.

5.4.1 Análise para a adoção ou não do contrato de *facilities*

O conhecimento sobre o modelo do contrato de *facilities* precisa alcançar um maior número de tomadores de decisões que influenciam diretamente as políticas públicas e o desenvolvimento das normativas, pois eles poderiam se convencer a considerar ajustes nas regras existentes que podem impor barreiras à eficiência ou modernização.

Para a análise sobre a possível adoção do modelo de contrato de *facilities*, recomenda-se analisar o ambiente, tanto externo como interno do órgão. No ambiente externo, os fatores críticos “desenvolvimento do mercado” e “resistência do mercado” devem ser verificados por meio de análise a outros processos de licitação do objeto

na região da prestação dos serviços, verificação da quantidade de empresas participantes e análise das eventuais impugnações ao edital. Alternativamente ou em paralelo, uma possibilidade seria convidar o mercado local para apresentação do projeto da licitação e ouvir a opinião deles para aprimorar o planejamento e confirmar o interesse ou realizar de fato uma audiência pública. Apesar dos resultados da pesquisa apontarem esses dois fatores críticos com baixo nível de importância, o que pode indicar que o mercado está em desenvolvimento e não oferece resistência a este tipo de contrato, essas orientações buscam a validação dos resultados da pesquisa no mercado local da contratação.

Outra recomendação está relacionada com o acompanhamento do "posicionamento dos órgãos de controle" sobre esse tipo de contrato buscando por decisões sobre casos concretos para servirem de referência. Recomenda-se acompanhar a participação de integrantes desses órgãos em palestras e eventos sobre o tema para compreender suas perspectivas.

No ambiente interno do órgão, é importante trazer o modelo de contrato de *facilities* para uma apresentação e discussão em nível estratégico, buscando o entendimento do conceito, os riscos envolvidos, as suas vantagens e desvantagens bem como os desafios que se apresentam, resultando no apoio institucional ou não para essa modelagem, pois sua adoção representa uma mudança de paradigma que pode impactar a "cultura organizacional", nesse caso sendo fundamental ter o patrocínio da alta gestão. Um maior conhecimento sobre o tipo de contrato pode sensibilizar e preparar o ambiente para inovações e aprimoramento nessa área e permitir uma possível sondagem sobre o nível de "maturidade dos setores" do órgão para avaliar a capacidade de condução do processo de implementação do contrato de *facilities*. Nesse processo, a definição clara das responsabilidades e funções de cada ator no processo é de alta importância, como apontado pelo resultado da pesquisa que considerou a "clareza dos papéis" dentre os cinco fatores críticos mais importantes.

5.4.2 Planejamento do contrato de *facilities*

Com o apoio institucional da alta gestão para uma possível adoção do contrato de *facilities*, dois fatores críticos que foram consensos como mais importantes entram

em ação: “habilidade do órgão” e “dados da edificação”. A “habilidade do órgão” para elaboração do Estudo Técnico Preliminar e Termo de Referência é de alta importância e materializa, juntamente com a análise de risco, a etapa do planejamento da contratação a qual representa a fase mais relevante da contratação pública[102–106] corroborando os resultados da pesquisa com outros estudos empíricos.

O investimento e tempo necessários no planejamento da contratação com uma equipe de planejamento que seja multidisciplinar, com pessoas que agreguem ao processo, tenham conhecimento, experiência e entendam da edificação são fatores relevantes para o resultado da contratação. O fator tempo para o planejamento foi apontado como desafio no planejamento de contratações de serviços em estudo de Marçal, Mendes e Gurgel Júnior,[107] pois ele nem sempre é dimensionado na proporção necessária pela equipe de planejamento, enquanto a alta gestão normalmente deseja a sua conclusão num tempo menor.

Retoma-se aqui a necessidade pela “clareza de papéis” norteando os trabalhos da equipe de planejamento para que se tente definir os papéis e suas atribuições e proporcionar meios de inclusão no Termo de Referência e difundido entre a equipe do Setor de Infraestrutura, dos gestores e fiscais dos contratos, da direção do órgão, do público usuário, dos funcionários atrelados ao contrato e dos subcontratados.

O planejamento da contratação leva em consideração os “dados da edificação”, por isso os dois fatores recebem mais importância. No caso de o órgão não dispor dos “dados da edificação” bem como o seu histórico, é recomendável que se comece por esse ponto, criando ou copilando os históricos, procurando entender a finalidade do órgão, quem são seus públicos. Além disso, cada prédio tem suas particularidades e por isso não é possível planejar para um prédio e aplicar em outro. Os dados da edificação se referem a quantidades e tipo de ativos, históricos de manutenção e estado de conservação, itens de consumo, valores envolvidos, fluxo de pessoas, classificação das áreas (interna, externa, área verde, dentre outras) e seus tamanhos, nível de satisfação do público usuário, entre outros.

A partir dos dados e ainda no planejamento devem ser definidos os “parâmetros de desempenho” desejados para a contratação que contempla o nível de qualidade e de recebimento dos objetos estabelecidos pelo órgão. Este fator crítico foi destacado pelos agentes públicos e pelos especialistas em contratações públicas em escala de

alta importância, constando na lista dos cinco mais importantes, embora numa importância menor para o prestador de serviço (14º lugar).

Definir a qualidade do que se quer e ter parâmetros do desempenho desejado é uma etapa que guiará outras no planejamento e que servirá de referência para a execução contratual por parte dos prestadores de serviço e, consequentemente, para a fiscalização do contrato. A definição do “índice de medição de resultado” ou “IMR” é a etapa seguinte e está atrelado ao “parâmetro de desempenho”. Esses dois fatores permitirão uma “fiscalização focada nos resultados” na medida em que serão buscadas evidências do alcance dos resultados esperados, definidos nos “parâmetros de desempenho” e apurados por meio do “índice de medição de resultados”.

A “fiscalização do contrato focada nos resultados” também recebeu alta importância e o quinto lugar na perspectiva geral de importância, estando alinhada com a essência da contratação de serviços, com a terceirização propriamente dita e ao conceito de *facility management*.

Entretanto, enquanto não houver mudança dos normativos e da jurisprudência trabalhista, é recomendável fazer o controle das obrigações trabalhistas e seu cumprimento para os profissionais com dedicação exclusiva, a fim de evitar a responsabilidade subsidiária. Estas ações estão relacionadas ao fator crítico “fiscalização focada na mão de obra” que recebeu baixo nível de importância por parte dos agentes públicos e especialistas em contratações públicas. Assim, o foco da fiscalização não deve ser na mão de obra, mas sim nos resultados, contudo, não se pode se eximir da necessidade da fiscalização do cumprimento das obrigações trabalhistas. Este paradoxo foi bem evidenciado por Santos[100] que ressaltou a contradição existente entre os gestores que defendem técnicas para o setor público que são adotadas no setor privado, mas em contrapartida criam normas com procedimentos que geram a necessidade de controles sobre a mão de obra que impedem a adoção dessas técnicas privadas.

A busca por formas de incorporar tecnologias no contrato buscando uma maior produtividade, eficiência e redução de custos deve ser buscada e incentivada na contratação mesmo que isso implique na redução de postos de trabalhos. Essa proposição está alinhada com os resultados da pesquisa que indicaram o “impacto do vínculo afetivo” como o de menor importância entre os fatores críticos. Havia a expectativa que o possível vínculo afetivo existente entre os servidores, colaboradores

e tomadores de decisão do órgão com os funcionários terceirizados fosse uma barreira para a adoção de mais tecnologia no contrato, mas isso não se confirmou na pesquisa, indicando um caminho para se avançar nesse sentido.

A incorporação de tecnologias digitais é um caminho sem volta, pois a digitalização dos processos, que é a adoção de meios digitais para coletar, processar e disponibilizar dados e informações, contribui para a sustentabilidade (continuidade) de qualquer indústria ou profissão. A digitalização pode aumentar ainda mais a produtividade e a eficiência do serviço de FM. Entretanto, para sua implementação, é necessária a ciência da existência de riscos associados com: o risco técnico, como de integração técnica e padrões; riscos de TI, como segurança dos dados, bem como os riscos legais e políticos. Embora já tenham sido lançados aplicativos de TIs para organização dos serviços, seu uso ainda não é universalmente prevalente.[1]

Nesse sentido, se encaixa o “software de gestão” cujo resultado da pesquisa vai ao encontro do exposto com um posicionamento de importância em 15º lugar (gráfico 7). Não há dúvida que ele representa uma ferramenta que otimiza os trabalhos e permite uma análise dos dados mais apurada, entretanto, questões sobre transferência dos dados de um contrato para outro, segurança dos dados e tráfego na rede interna do órgão por terceiros representam barreiras que devem ser avaliadas e contornadas, pois é a forma inicial para se caminhar para a digitalização (transformação digital) no contrato de *facilities* e a partir dele outras entradas digitais serem incorporadas, como o processamento de dados de sensores, internet das coisas, entre outros.

Um aspecto que envolve todos os outros até aqui levantados trata-se da “complexidade do contrato”, fator crítico em décimo lugar como dos mais importantes (gráfico 7). A complexidade tem a ver com o tamanho e abrangência do contrato, que contempla várias áreas e especialidades, tornando um desafio maior para a reunião das competências necessárias na compreensão do que se pretende e desenhar a “formatação do contrato”, fator crítico em 13º lugar em importância. Na “formatação do contrato” é importante dar a oportunidade de o prestador de serviço trazer a sua experiência e soluções para atender aos “parâmetros de desempenho” definidos pelo órgão e ter formas que flexibilize o contrato como listas exemplificativas ao invés de taxativas, serviços eventuais além dos de rotina, por ser difícil prever eventuais situações que possam acontecer em um contrato abrangente como o de *facilities*.

Esses mecanismos permitirão a adaptação da estrutura e tecnologias às contingências que possam surgir durante a vigência do contrato, convergindo com o que preconiza a teoria da contingência.

5.4.3 A seleção do prestador de serviço

Como em todo processo de licitação, em um contrato de *facilities*, há a fase da seleção do fornecedor. Sobre essa etapa, o fator crítico “critérios rigorosos de habilitação” foi ressaltado como de alta importância se posicionando em terceiro lugar para os prestadores de serviços, indicando inclusive uma diferença estatística em relação à importância dada pelos agentes públicos. Esses resultados indicam que os prestadores de serviços participantes da pesquisa acham de alta importância o rigor nos critérios de habilitação, talvez por já terem as exigências necessárias ou por acharem que de fato esses critérios selecionam bons prestadores de serviços, deixando de fora os licitantes “aventureiros”.

Considerando esses resultados da pesquisa, se recomenda a adoção de “critérios rigorosos de habilitação” como forma de se buscar prestadores mais experientes que possam contribuir de fato com soluções para os problemas identificados durante a execução contratual. Nesse sentido, a “experiência do prestador” foi considerada o fator crítico em 12º lugar de importância e o primeiro dentre os fatores relacionados ao fator contingencial “ambiente externo” sendo dada uma maior importância à experiência do prestador pelos próprios prestadores quando comparada à importância dada pelos agentes públicos e especialistas em contratações públicas.

Outro aspecto que afeta a etapa de seleção do fornecedor numa contratação é a “estimativa de custo realista” que permite ser um balizador de fato para o julgamento e avaliação da proposta. Este fator recebeu uma maior importância pelos agentes públicos do que pelos prestadores de serviço, recebendo a 6ª posição em importância geral e a 3ª para os agentes públicos. Sendo essa etapa de significância para os agentes públicos, se recomenda a realização de *benchmarking* (pesquisa e comparação), com outros processos de contratos de *facilities* para se verificar a metodologia que cada um utilizou e assim poder identificar qual a mais adequada para o caso concreto. A estruturação de uma planilha para a correta dimensão do custo e

futura mensuração dos serviços prestados é um desafio grande a ser enfrentado durante a fase de planejamento que rendem frutos nas fases seguintes de seleção da proposta mais vantajosa e mensuração mensal dos serviços durante a execução contratual.

5.4.4 A execução contratual

Durante a execução contratual vários aspectos são relevantes, tais como: a fiscalização do contrato, “clareza dos papéis”, “índice de medição de resultados”, que foram tratados em itens anteriores, e neste item: “relacionamento diário” e “relacionamento com subcontratados”.

Dentre esses aspectos ainda não abordados, o que recebeu maior importância foi o “relacionamento com subcontratados” posicionado como quarto fator crítico de maior importância para os prestadores de serviços. Por ser um contrato abrangente, é provável que o prestador de serviço possa vir a subcontratar parceiros para partes do contrato a fim de se obter fornecedores com maior *expertise* (conhecimento técnico) naquele segmento específico e poder dispensar maior atenção às parcelas mais relevantes da contratação. Daí ser de extrema relevância para o prestador de serviço o “relacionamento com os subcontratados” que estarão sob sua responsabilidade e impactarão o seu resultado. A clareza dos papéis mais uma vez se faz presente para que as responsabilidades e os responsáveis sejam estabelecidos com transparência para os integrantes do órgão ou dos setores envolvidos.

Nessa mesma linha, tem-se o “relacionamento diário” que se diferencia do anterior pela sua abrangência e estratégia. Qual a forma de relacionamento que o prestador de serviço ou o órgão vai estabelecer na contratação? Um relacionamento de parceria com a transferência dos controles dos ativos ou um relacionamento mais conservador de executor de serviços sem o comprometimento com avanços na produtividade/melhorias do contrato? A identificação do posicionamento esperado pelo órgão para o prestador e a correspondência a ele pode resultar numa execução mais eficaz e duradoura conforme estudos de Lok, Opoku e Baldry.[108]

Resultado da pesquisa mostra a pouca importância que a “mudança de gestão” tem para os três grupos de atores da pesquisa posicionada em quarto lugar de menor importância, o que pode indicar que a “mudança de gestão” não tem influência direta

sobre o contrato. Entretanto, dada a importância do “relacionamento diário”, há de se atentar que ele pode ser afetado pelo estilo de gestão adotado ou afetar a “maturidade dos setores” caso haja uma reestruturação significativa de setores que possam comprometer a condução dos processos.

5.4.5 Lidando com o risco da concentração de serviços

Apesar do fator crítico "concentração de serviços" ter sido avaliado com uma baixa importância, posicionado em 25º lugar, ele acaba representando o elemento diferenciador e de maior risco de um contrato de *facilities*. Por esse motivo, é imprescindível pensar nas ações de contingência caso haja alguma falha que recaia na rescisão do contrato. Talvez a baixa importância dada a esse fator crítico e o maior risco do contrato de *facilities* estejam relacionados às vantagens que esse contrato oferece, as quais incentivam o enfrentamento do risco de concentrar uma parte significativa dos serviços de infraestrutura em uma única empresa.

Estratégias como adoção inicial em unidade piloto, implementação incremental dos serviços a partir do tombamento dos contratos anteriores são formas para quem inicia o contrato minimizar os riscos e viabilizar tempo para que o prestador de serviços se adapte ao órgão enquanto se familiariza com a sua cultura e tenha uma execução mais fluida.

Quando há a substituição de um contrato de *faciliites* já em operação, é mais complexo, pois põe o funcionamento do órgão em risco se houver a descontinuidade do contrato, afetando vários setores do órgão. Mecanismos para tentar a contratação remanescente e o contrato emergencial são as saídas usuais, embora ainda assim exijam tempo. Formular previamente planos de ação detalhados para o contrato remanescente e para o contrato emergencial, podem agilizar e minimizar o impacto da substituição do contrato rescindido unilateralmente por um novo. Embora essas ações de contingência se apliquem a qualquer contratação de serviço, é comum enfrentar dificuldades na hora de executá-las, por isso a necessidade de ter os planos de ação detalhados para os casos acima.

Como possibilidade para estudo de viabilidade, sugere-se a adoção do modelo de contratos paralelos que seriam dois contratos de *facilities* de igual escopo para dividir a execução e diluir o risco de descontinuidade dos serviços: um para execução

imediata dos *hardservices* (serviços duros) e outro para execução imediata dos *softservices* (serviços leves). Teria uma única licitação com dois itens que diferenciam apenas na indicação de qual serviço é de execução imediata, com regra em edital que a mesma empresa não pode ganhar os dois itens, caso ganhe, deve-se escolher um deles. O julgamento da licitação seria para as duas partes agrupadas, *hardservices* (serviços duros) e *softservices* (serviços leves), sendo que apenas uma delas seria de implementação imediata e estaria definido no item da licitação. A outra seria implementada em caso de rescisão unilateral do contrato que executa a outra parte, ou seja, se teria um plano B contratado, caso houvesse problema com o prestador de serviço da outra parte.

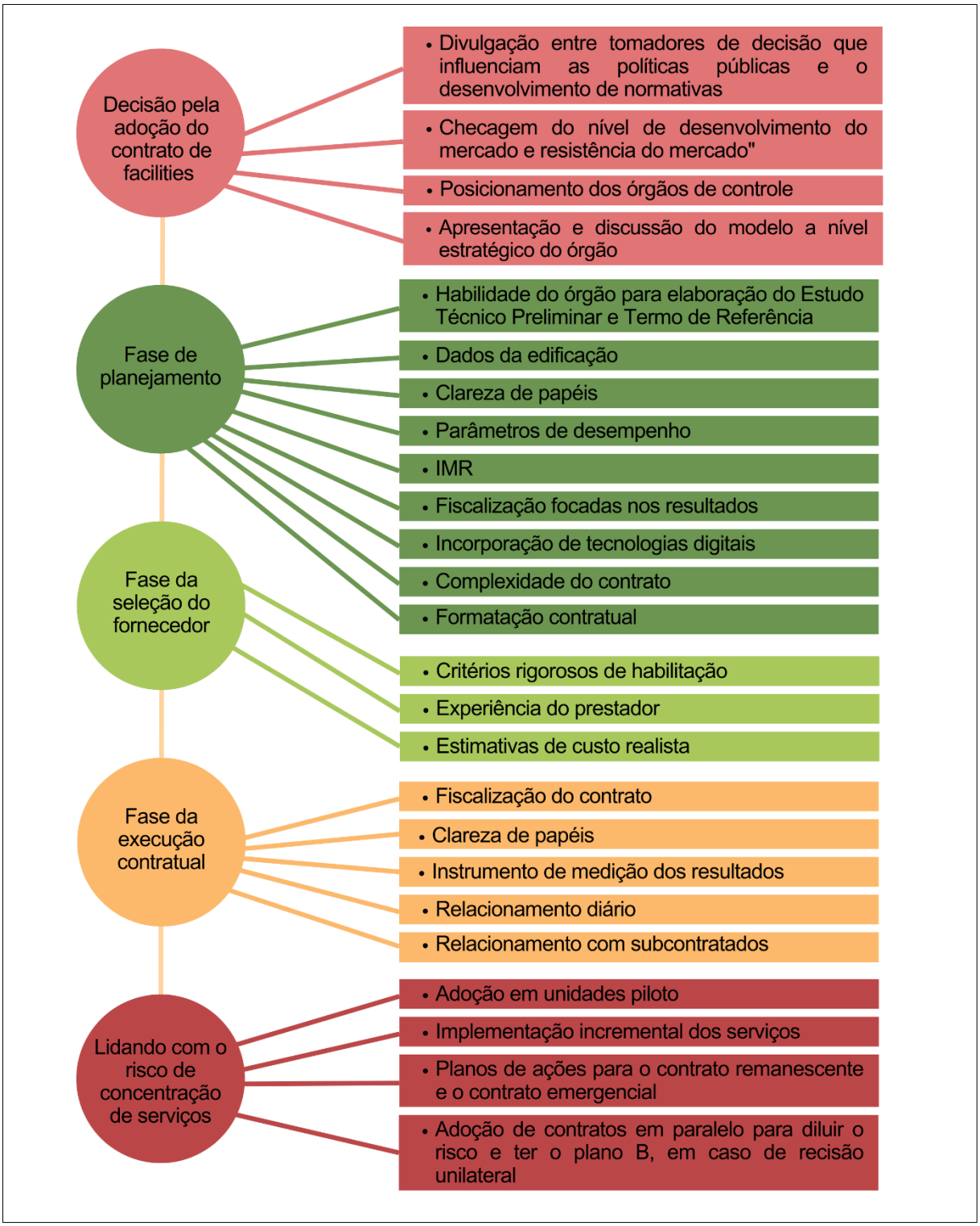
A solução também gera uma competição interna entre os dois prestadores que pode ser positiva e melhorar os resultados dos serviços, na medida em que é estabelecido que a falha em um contrato, pode gerar a oportunidade para implementar o complemento do outro contrato. Dessa maneira, eliminam-se entraves e se viabiliza com mais segurança os contratos de *facilities* nos órgãos públicos.

Contudo, há perdas em relação ao contrato único que seriam: duplicidade de esforço administrativo e diminuição da economia financeira e de sinergia.

Portanto, os gestores devem avaliar que ações de prevenção e de contingência serão utilizadas para minimizar o risco da “concentração de serviços”, caso optem pela adoção do contrato de *facilities*.

As orientações estratégicas propostas neste estudo estão sintetizadas na figura 11.

Figura 11 – Orientações estratégicas baseadas nos fatores críticos do contrato de *facilities*



Fonte: Elaborado pela autora.

6 CONCLUSÃO

A presente pesquisa teve como questão norteadora a identificação dos fatores críticos mais importantes em contratos de *facilities* de órgãos públicos federais do Brasil na visão dos atores envolvidos nos contratos (agentes públicos e prestadores de serviços) e especialistas em contratações públicas. Para responder esta questão, a presente tese objetivou analisar a gestão de instalações e o contrato de *facilities* em órgãos públicos federais do Brasil a partir de seus fatores críticos.

A definição de contratos de *facilities* em órgãos públicos perpassa pelas diferentes modelagens que esse tipo de solução pode assumir, não sendo um modelo único, mas que se diferencia em relação aos outros tantos convencionais, principalmente pela reunião e gerenciamento dos serviços que envolve a administração das instalações físicas num instrumento, de forma integrada.

No contrato de *facilities*, há uma concentração de meios, materiais e equipamentos que permite uma maior flexibilidade no qual o prestador de serviços faz o gerenciamento de atividades e dos serviços agrupados que devem ser sincronizados, buscando uma edificação mais eficiente por meio de profissionais qualificados. Nesse modelo, o contratante faz o acompanhamento por meio de indicadores, com foco nos resultados e na satisfação dos usuários, sendo os serviços selecionados para compor a cesta definidos por conveniência do órgão.

Para alcançar o propósito da pesquisa, utilizou-se a abordagem metodológica da pesquisa mista do tipo “projeto sequencial exploratório”, em que o começo da coleta de dados se deu pelos dados qualitativos, constituindo uma fase exploratória, para que em seguida se conduzisse a fase quantitativa, na qual se buscou ampliar os achados iniciais.

O estudo se iniciou pelo levantamento da quantidade de contratos dessa natureza existente nos órgãos públicos federais do Brasil e, em seguida, pela identificação dos seus fatores críticos por meio de entrevistas realizadas com atores envolvidos em contratos de *facilities*. Posteriormente, foi aplicado questionário a um grupo maior de agentes públicos e prestadores de serviços envolvidos em contratos de *facilities* e especialistas em contratações públicas para que pudessem mensurar a importância dos fatores críticos identificados, utilizando a escala do tipo-*likert*.

Foram identificados nove contratos de *facilities* cujas licitações foram homologadas entre o período de 01/08/2019 a 15/04/2024 e trinta e três fatores críticos que são variáveis que influenciam um objetivo, uma estratégia, seja positiva ou negativamente. Eles foram classificados segundo as dimensões de análise do estudo baseadas na Teoria da Contingência, a partir dos seguintes fatores contingenciais: “ambiente externo”, “ambiente interno”, “estrutura”, “tecnologia” e “estratégia”.

Embora 42% dos fatores críticos identificados na etapa qualitativa foram atrelados aos fatores contingenciais ambiente externo e interno, nenhum dos cinco fatores críticos mais importantes identificados na pesquisa quantitativa são do ambiente. Ao passo que, dos cinco fatores críticos **menos importantes**, quatro estão relacionados ao ambiente: metade deles do externo (“resistência do mercado” e “restrições legislativas”) e a outra do interno (“mudança de gestão” e “risco financeiro”). Esses resultados divergem, em certa medida, da Teoria da Contingência, que considera o ambiente um fator impactante nas organizações, exigindo delas ajustes internos para se adaptarem às contingências do ambiente e, assim, manterem o desempenho. Esse aspecto pode estar associado às questões culturais do setor público quanto à dificuldade de proceder com os ajustes necessários impostos pelo ambiente, revelando a resistência em se adotar práticas presentes no setor privado, mas ainda pouco expressivas no setor público. Fatores críticos de outras dimensões receberam maior importância, possivelmente por serem variáveis que os atores tenham maior interferência sobre elas.

Os cinco fatores críticos mais importantes na perspectiva geral dos participantes da pesquisa foram: “parâmetros de desempenho”, “dados da edificação”, “habilidade do órgão”, “clareza de papéis” e “fiscalização focada em resultados”. A análise foi estendida para os três grupos de atores do estudo: agentes públicos, prestadores de serviço e especialistas em contratações públicas. Verificou-se que há consenso em dois fatores críticos mais importantes nos grupos, que são “habilidade do órgão” para elaboração do estudo técnico preliminar e termo de referência e “dados da edificação”, pois estão presentes nas quatro perspectivas de análise, e “parâmetros de desempenho” em três delas.

Dos cinco fatores críticos mais importantes para os prestadores de serviço, dois são consensos entre os grupos (“habilidade do órgão” e “dados da edificação”) e três

(“clareza de papéis”, “critérios rigorosos de habilitação” e “relacionamento com a subcontratada”) são mais importantes para eles do que para os agentes públicos com uma diferença estatística identificada.

Os agentes públicos e especialistas se assemelham mais na percepção de importância entre os fatores críticos, diferenciando-se apenas em um fator crítico. Os agentes públicos consideraram entre os cinco mais importantes “estimativa de custo realista” e os especialistas em contratações públicas “fiscalização focada em resultados”. Os quatro fatores críticos comuns aos dois foram: “parâmetro de desempenho”, “dados da edificação”, “IMR” e “habilidade do órgão”.

Portanto, há uma diferença que deve ser considerada nos fatores críticos mais importantes para os prestadores de serviços quando comparado com os agentes públicos e especialistas em contratações públicas, tendo sido importante a análise por grupo de atores e a aplicação do teste estatístico de Mann-Whitney para se identificar as diferenças estatísticas para validar a diferença de importância apurada.

O principal risco levantado pelos entrevistados na fase qualitativa, que também é considerado um fator crítico, a “concentração de serviços”, não foi classificado como de grande importância na mensuração quantitativa. Ao contrário, ficou posicionado no nono lugar menos importante, o que vai de encontro com a percepção dos entrevistados e revela uma visão geral dos participantes mais otimista sobre esse aspecto ou uma predisposição maior a enfrentar esse risco.

Considerando a importância dada aos fatores críticos, foram sintetizadas algumas orientações estratégicas para subsidiar a tomada de decisão de órgãos públicos pela adoção ou não do contrato de *facilities*. As orientações não têm caráter prescritivo, seguindo o fundamento da Teoria da Contingência. Esta, preconiza que que não existe uma forma única de administrar e que os resultados e desempenhos de uma organização estão relacionados com a sua capacidade de ajustes e adequações na sua estrutura, tecnologia e estratégia, todas ainda em função das contingências ambientais.

As orientações estratégicas passaram por aspectos que permeiam a decisão de adoção ou não do contrato de facilites e as fases de planejamento da contratação, seleção de fornecedor e execução contratual, finalizando com ações para lidar com o maior risco do contrato de *facilities,* a concentração de serviços em uma única empresa.

O estudo traz como contribuição teórica a utilização da teoria da contingência dentro do contexto de contratações públicas e a utilização de uma matriz com dimensões analíticas da teoria que pode ser utilizada em outros estudos. A utilização do método misto mostrou-se relevante, uma vez que alguns resultados seriam diferentes se a pesquisa tivesse apenas a estratégia qualitativa. Assim, a triangulação de métodos revelou-se um diferencial do estudo. Do ponto de vista empírico, experiências em *facility management* em órgãos públicos no Brasil ainda são poucas e o estudo colabora para o maior entendimento dessa prática na esfera pública. Além disso, as orientações estratégicas propostas podem subsidiar a análise sobre esse tipo de contrato para órgãos públicos e auxiliar na tomada de decisão.

Os resultados da pesquisa confirmaram o pressuposto do estudo que afirma que o conhecimento dos fatores críticos dos contratos de *facilities* em órgãos públicos federais do Brasil é fundamental para a análise dessa modelagem de contratos e para a obtenção de melhores resultados na operação de *Facility Management* dos órgãos.

Conclui-se que o contrato de *facilities* visa implementar o conceito de *facility management* (FM) em um órgão por meio do contrato. Entretanto, é fundamental que o conceito de FM esteja claro para o órgão, pois parte dele será possível de ser executado por meio do contrato, mas deve ser complementado pelo corpo orgânico do órgão no que se refere às decisões estratégicas, no planejamento tático e na fiscalização dos serviços. O contrato será parte de um sistema de FM integrado.

Uma limitação do estudo a ser considerada está na análise dos instrumentos da fase de planejamento da contratação, ao invés da etapa de execução contratual, que poderia refletir melhor a situação dos contratos. Isso se deve ao fato de os processos administrativos consultados na fase de execução possuírem acesso mais restrito aos dados, do que a fase de planejamento, com informações mais públicas. Apesar disso, a fase de execução foi abordada de forma aprofundada nas entrevistas realizadas com os atores participantes dos contratos avaliados. Outra limitação está no fato de ser realizada na esfera federal, além da fraca importância atribuída aos fatores relativos ao ambiente externo pelos diferentes atores, conforme define a Teoria da Contingência. As palavras-chave do resumo foram revisadas na versão final da tese para se adequarem aos Descritores em Ciência da Saúde (DeCS/MeSH). Como os termos originais (*facility management*, contrato de *facilities*, contratações públicas,

teoria da contingência e fatores críticos) não estavam disponíveis foram utilizados descritores aproximados.

Assim, recomenda-se a realização de estudos futuros para a análise para a análise da fase de execução contratual, bem como a extensão da pesquisa para outras esferas de governo. Ressalta-se ainda a importância de testar mais a teoria da contingência nesses tipos de contrato e de testar a aplicabilidade dos fatores críticos em outros objetos de contratação.

REFERÊNCIAS

1. Lok KL, van der Pool I, Smith AJ, Opoku A, Cheung KL. Sustainable digitalisation and implementation of ISO standards for facilities management. Facilities. 1º de janeiro de 2023;41(5/6):434–53.

2. Santos FB, Chioato TLP. Subsídios para gestão de riscos em terceirização: estatísticas de contratos federais [Internet]. Portal L&C. 2021 [citado 27 de setembro de 2022]. Disponível em: http://www.licitacaoecontrato.com.br/artigo_detalhe.html

3. Escola Nacional de Administração pública (Enap). Gestão integrada de contratos para prédios públicos é tema de webinar [Internet]. Enap. 2020 [citado 23 de setembro de 2022]. Disponível em: https://www.enap.gov.br/pt/acontece/noticias/gestao-integrada-de-contratos-para-predios-publicos-e-tema-de-webinar

4. Facility. Em: Collins Online Dictionary. HarperCollins; 2022.

5. Escola Nacional de Administração pública (Enap). Enap abre consulta pública para contratar empresa que fará manutenção da escola [Internet]. Enap. 2021 [citado 23 de setembro de 2022]. Disponível em: https://www.enap.gov.br/pt/acontece/noticias/enap-abre-consulta-publica-para-contratar-empresa-que-fara-manutencao-da-escola

6. Associação brasileira de facility (ABRAFAC). Integrated Facilities Services – Uma parceria público-privada que daria certo [Internet]. ABRAFAC. 2019 [citado 23 de setembro de 2022]. Disponível em: https://abrafac.org.br/blog/integrated-facilities-services-uma-parceria-publico-privada-que-daria-certo/

7. Brasil. Presidência da República [Internet]. Diário Oficial da União, Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021 jun 1, 2021. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm

8. Brasil. Decreto nº 9.507, de 21 de setembro de 2018 [Internet]. Diário Oficial da União, Dispõe sobre a execução indireta, mediante contratação, de serviços da administração pública federal direta, autárquica e fundacional e das empresas públicas e sociedades de economia mista controladas pela União. set 21, 2018. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/decreto/d9507.htm

9. Brasil. Medida Provisória nº 915, de 27 de dezembro de 2019 [Internet]. Diário Oficial da União, Aprimora os procedimentos de gestão e alienação dos imóveis da União. dez 27, 2019. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Mpv/mpv915.htm

10. Tribunal de Contas da União (BR). Acórdão TCU 1214/2013 - Plenário. TCU maio 22, 2013.

11. Tribunal de Contas da União (BR). Acórdão TCU 929/2017 - Plenário. TCU maio 5, 2017.

12. Tribunal de Contas da União (BR). Acórdão TCU 10264/2018 -Segunda Câmera. TCU out 23, 2018.

13. Fortini C, Oliveira RS de. A Lei nº 14.011/2020 e a contratação de facilities pela administração pública. 27 de julho de 2020 [citado 24 de fevereiro de 2022]; Disponível em: https://infrafm.com.br/Textos/1/21095/A-Lei-n-140112020-e-a-contratao-de-facilities-pela-administrao-pblica#:~:text=7%C2%BA%20da%20Lei%20n%C2%BA%2014.011,modelo%20de%20contrato%20de%20facilities.

14. Brasil. Lei nº 14.011, de 10 de junho de 2020 [Internet]. Diário Oficial da União. Seç. 1, Aprimora os procedimentos de gestão e alienação dos imóveis da União; altera as Leis n os 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 9.636, 15 de maio de 1998, 13.240, 30 de dezembro de 2015, 13.259, 16 de março de 2016, e 10.204, 22 de fevereiro de 2001, e o Decreto-Lei nº 2.398, de 21 de dezembro de 1987; revoga dispositivos das Leis n os 9.702, 17 de novembro de 1998, 11.481, 31 de maio de 2007, e 13.874, 20 de setembro de 2019; e dá outras providências. jun 12, 2020 p. 2. Disponível em:

https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/lei-n-14.011-de-10-de-junho-de-2020-261279450

15. Brasil. Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993 [Internet]. Diário Oficial da União, Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. jun 22, 1993. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm

16. Brasil. Lei nº 9.649, de 27 de maio de 1998 [Internet]. Diário Oficial da União, Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências. maio 27, 1998. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9649cons.htm

17. Brasil. Lei nº 9.637, de 15 de maio de 1998 [Internet]. Diário Oficial da União, Dispõe sobre a qualificação de entidades como organizações sociais, a criação do Programa Nacional de Publicização, extinção dos órgãos e entidades que menciona e absorção de suas atividades por organizações sociais, e dá outras providências. maio 15, 1998. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9649cons.htm

18. Weise AD, Schultz CA, da Rocha RA. Facility Management: contextualização e desenvolvimento. Em: 11ª Conferência Internacional da LARES [Internet]. São Paulo: Latin American Real Estate Society; 2011 [citado 7 de novembro de 2021]. Disponível em: https://lares.architexturez.net/doc/oai-lares-id-lares-2011-543-738-1-rv

19. Atkin B, Bildsten L. A future for facility management. Constr Innov. 2017;17:116–24.

20. Associação Brasileira de Normas Técnicas. ABNT NBR ISO 41001: Facility Management - Sistema de Gestão - Requisitos com Orientação para uso. ABNT NBR ISO 41001 2024.

21. Mannino A, Dejaco MC, Re Cecconi F. Building Information Modelling and Internet of Things Integration for Facility Management—Literature Review and Future Needs. Appl Sci. janeiro de 2021;11(7):3062.

22. Mohd.Nur N, Musa ZN. Defining the Current Practice of Facilities Management Service Delivery in Klang Valley (KV) Shopping Centres. J Surv Constr Prop. 30 de junho de 2017;8(1):44–58.

23. Zalejska-Jonsson A. Does facility management affect perception of building quality?: A study of cooperative residential buildings in Sweden. Facilities. 16 de março de 2020;38(7/8):559–76.

24. Vetráková M, Potkány M, Hitka M. Outsourcing of facility management. 2013;

25. Live Contratação de facilities pela Administração Pública [Internet]. s.l.: Portal L&C; 2022 [citado 10 de novembro de 2022]. Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=R3vlfstGXYw

26. Webinar - Contratação de facilities: experiência e aprendizados. [Internet]. s.l.: Enap; 2020 [citado 20 de dezembro de 2022]. Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=Sbhq9pRGDOg

27. Barbosa AM da S, Jerônimo T de barros, Ramos PTF, Santos JKR de S. A gestão de facilities na manutenção de uma instituição pública. Rev Gest Ind [Internet]. 23 de outubro de 2020 [citado 26 de setembro de 2022];16(3). Disponível em: https://periodicos.utfpr.edu.br/revistagi/article/view/8968

28. Teles RP. Sistema de alocação de espaços para a FAUFBA: uma aplicação de Facilities Management. 15 de dezembro de 2017 [citado 29 de setembro de 2022]; Disponível em: https://repositorio.ufba.br/handle/ri/24854

29. Bresser-Pereira LC. Da administração pública burocrática à gerencial. Rev Serviço Público. 29 de novembro de 2022;73(b):53–87.

30. Costa FL da. História, narrativa e representações da administração pública brasileira. https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/3582 [Internet]. dezembro de 2018 [citado 24 de maio de 2023]; Disponível em: http://repositorio.enap.gov.br/jspui/handle/1/5367

31. Pereira B, Ckagnazaroff I. Contributions to consolidate the new public governance: identifying dimensions of analysis. Cad EBAPEBR. 1º de março de 2021;19:111–22.

32. Pereira S, Correia P. Movimentos Pós-Nova Gestão Pública: O Novo Serviço Público. Lex Humana. 30 de junho de 2020;12:69–85.

33. Abrucio FL. Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas. Rev Adm Pública. 2007;41:67–86.

34. Leite LQ. Administração pública no Brasil: as reformas administrativas do DASP e do Decreto-Lei n°200 em perspectiva comparada. Rev Bras História Ciênc Sociais. 2021;13(27):221–48.

35. Viana AD. O que é o DASP? Rev Serviço Público. 1954;1(3):23–5.

36. Brasil. Decreto nº 20.489, de 24 de Janeiro de 1946 [Internet]. Diário Oficial da União. Seç. Seção 1, Dá novo Regimento ao Departamento Administrativo do Serviço Público. fev 1, 1946 p. 1603. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1940-1949/decreto-20489-24-janeiro-1946-328812-norma-pe.html

37. Brasil. Decreto-lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967 [Internet]. Diário Oficial da União, Dispõe sôbre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. fev 27, 1967. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0200.htm

38. Abrúcio LF. Uma viagem redonda: por que ainda discutimos o plano diretor da reforma do aparelho do estado 25 anos depois? Em: Cavalcante PLC, Silva MS, organizadores. Reformas do estado no Brasil : trajetórias, inovações e desafios [Internet]. Rio de Janeiro - RJ: Ipea; 2020 [citado 24 de maio de 2023]. p. 595. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/10364

39. Lapuente V, Van de Walle S. The effects of new public management on the quality of public services. Governance. 2020;33(3):461–75.

40. Cavalcante P. Innovations in the Federal Government During the Post-new Public Management Era. Rev Adm Contemp. 1º de dezembro de 2018;22:885–902.

41. INFRA FM. Facilities Management: Conhecendo as origens para desbravar o futuro [Internet]. INFRA FM. [citado 30 de setembro de 2022]. Disponível em: https://infrafm.com.br/Textos/18362/Facilities-Management-Conhecendo-as-origens-para-desbravar-o-futuro

42. Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT). ABNT NBR ISO 41011: facility management: vocabulário. Rio de Janeiro: ABNT; 2019.

43. Lok KL, So A, Opoku A, Song H. Globalized service providers' perspective for facility management outsourcing relationships: Artificial neural networks. Manag Decis. 19 de setembro de 2020;59(1):134–51.

44. Arampatzi E, Burger M. Facility management services and employee well-being. J Facil Manag. 12 de fevereiro de 2020;18(2):109–30.

45. Pinti L, Codinhoto R, Bonelli S. A Review of Building Information Modelling (BIM) for Facility Management (FM): Implementation in Public Organisations. Appl Sci. 31 de janeiro de 2022;12(3):1540.

46. Besiktepe D, Ozbek ME, Atadero RA. Condition Assessment Framework for Facility Management Based on Fuzzy Sets Theory. Buildings. 10 de abril de 2021;11(4):156.

47. Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT). ABNT ISO/TR 41013: facility management: escopo, conceitos-chave e benefícios. Rio de Janeiro: ABNT; 2019.

48. Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT). ABNT NBR ISO 41012: facility management: diretrizes sobre processo de compras e desenvolvimento de acordos. Rio de Janeiro: ABNT; 2019.

49. Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT). ABNT NBR ISO 41001: facility management — Sistemas de gestão — Requisitos com orientações para uso. Rio de Janeiro: ABNT; 2020.

50. Asghari P, Rahmani AM, Javadi HHS. Internet of Things applications: A systematic review. Comput Netw. 15 de janeiro de 2019;148:241–61.

51. National BIM Guide for Owners [Internet]. National Institute of Building Science; 2017 [citado 14 de julho de 2022]. Disponível em: https://www.nibs.org/files/pdfs/NIBS_BIMC_NationalBIMGuide.pdf

52. Botelho LLR, Cunha CCDA, Macedo M. O método da revisão integrativa nos estudos organizacionais. Gest E Soc. 2 de dezembro de 2011;5(11):121.

53. Chiavenato I. Novas abordagens na teoria administrativa. Rev Adm Empres. junho de 1979;19(2):27–42.

54. Donaldson L. The Contingency Theory of Organizations. SAGE; 2001. 348 p.

55. Oliveira D de PR de. Teoria geral da administração: uma abordagem prática. 2. ed. São Paulo: Atlas; 2010. 430 p.

56. Schnell M, Trocz PJ de O. O Estado da Arte Sobre a Teoria da Contingência: Um Estudo Bibliométrico Entre o Período de 2015 a 2019 | UFAM Business Review - UFAMBR. UFAM Bus Rev. junho de 2020;2:70–86.

57. Woodward J. Management and Technology. H.M. Stationery Office; 1958. 48 p.

58. Burns T, Stalker GM. The Management of Innovation. Revised ed. edition. Oxford: Oxford University Press; 1994. 312 p.

59. Lawrence PR, Lorsch JW. Differentiation and Integration in Complex Organizations. Adm Sci Q. 1967;12(1):1–47.

60. Chandler JAD. Strategy and Structure: Chapters in the History of the American Industrial Enterprise. Washington, D.C: Beard Books; 1962. 480 p.

61. Fagundes JA, Petri M, Lavarda RB, Rodrigues MR, Lavarda CEF, Soller CC. Estrutura organizacional e gestão sob a ótica da teoria da contingência. Gest Reg [Internet]. 2010 [citado 24 de outubro de 2023];26(78). Disponível em: https://seer.uscs.edu.br/index.php/revista_gestao/article/view/792

62. Chenhall RH. Management control systems design within its organizational context: findings from contingency-based research and directions for the future. Account Organ Soc. 1º de fevereiro de 2003;28(2):127–68.

63. Contingência [Internet]. Michaelis On-Line. [citado 31 de outubro de 2023]. Disponível em: https://michaelis.uol.com.br/moderno-portugues/busca/portugues-brasileiro/contingencia

64. Otley D. The contingency theory of management accounting and control: 1980–2014. Manag Account Res. 1º de junho de 2016;31:45–62.

65. Fiirst C, Beuren IM. Influência de fatores contingenciais no desempenho socioeconômico de governos locais. Rev Adm Pública. 17 de janeiro de 2022;55:1355–68.

66. Soares DDC, Maduro-Abreu A. Relationship between environment, structure and efficiency in contingency theory: a systematic review of literature. Rev Foco. 24 de fevereiro de 2019;12(1):82.

67. Bullen CV, Rockart JF. A primer on critical success factors. 1981;

68. Colauto RD, Gonçalves CM, Beuren IM, Santos ND. Os fatores críticos de sucesso como suporte ao sistema de inteligência competitiva: o caso de uma empresa brasileira. RAM Rev Adm Mackenzie. 10 de janeiro de 2022;5:119–46.

69. Coso II. Enterprise risk management-integrated framework. Comm Spons Organ Treadway Comm. 2004;2(1):6–10.

70. Institute PM. A Guide to the Project Management Body of Knowledge (PMBOK® Guide)-and The Standard for Project Management. Project Management Institute; 2021.

71. Pressman JL, Wildavsky A. Implementation: How great expectations in Washington are dashed in Oakland; Or, why it's amazing that federal programs work at all, this being a saga of the Economic Development Administration as told by two sympathetic observers who seek to build morals on a foundation. Vol. 708. Univ of California Press; 1984.

72. Deming WE. Principles for transformation. Crisis. 1986;18:96.

73. Creswell JW, Plano Clark VL. Pesquisa de Métodos Mistos. 2ª. Porto Alegre: Penso; 2013. 288 p.

74. Gil AC. Como classificar as pesquisas. Em: Como elaborar projetos de pesquisa. 4º ed São Paulo: Atlas; 2002. p. 41–58.

75. Godoy AS. Introdução à pesquisa qualitativa e suas possibilidades. Rev Adm Empres. 1995;35(2):57–63.

76. Marconi M de A, Lakatos EM. Técnica de Pesquisa. Em: Fundamentos de metodologia científica. 5º ed São Paulo: Atlas; 2003. p. 172–214.

77. Antonialli F, Antonialli L, Antonialli R. Usos e abusos da escala likert: estudo bibliométrico nos anais do EnANPAD de 2010 a 2015. 1º de dezembro de 2016;

78. Curado MAS, Teles JMV, Marôco J. Análise estatística de escalas ordinais-Aplicações na área da pediatria. Enferm Glob [Internet]. 27 de março de 2013 [citado 9 de março de 2024];12(2). Disponível em: https://revistas.um.es/eglobal/article/view/eglobal.12.2.150281

79. Aybek EC, Toraman C. How many response categories are sufficient for Likert type scales? An empirical study based on the Item Response Theory. Int J Assess Tools Educ. 26 de junho de 2022;9(2):534–47.

80. Gil AC. Métodos e Técnicas de Pesquisa Social. 5ª. São Paulo: Atlas; 2007.

81. Luthans F, Stewart TI. A General Contingency Theory of Management. Acad Manage Rev. abril de 1977;2(2):181–95.

82. Brasil. Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021 [Internet]. Diário Oficial da União, Lei de Licitações e Contratos Administrativos. abr 1, 2021. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm

83. Brasil, Ministério da Economia, Secretaria de Gestão do Ministério da Economia. Instrução Normativa nº 05, de 26 de maio de 2017 [Internet]. Diário Oficial da União, Dispõe sobre as regras e diretrizes do procedimento de contratação de serviços sob o regime de execução indireta no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional. maio, 2017. Disponível em: https://www.gov.br/compras/pt-br/acesso-a-informacao/legislacao/instrucoes-normativas/instrucao-normativa-no-40-de-22-de-maio-de-2020

84. Chenhall RH. Theorizing Contingencies in Management Control Systems Research. Em: Chapman CS, Hopwood AG, Shields MD, organizadores. Handbooks of Management Accounting Research [Internet]. Elsevier; 2006 [citado 30 de outubro de 2023]. p. 163–205. Disponível em: https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S1751324306010066

85. Marques KCM, Souza RP. Pontos críticos da abordagem da contingência nos estudos da contabilidade gerencial. An Congr Bras Custos - ABC [Internet]. 2010 [citado 28 de outubro de 2023]; Disponível em: https://anaiscbc.emnuvens.com.br/anais/article/view/822

86. Chapman CS. Reflections on a contingent view of accounting. Account Organ Soc. 1º de fevereiro de 1997;22(2):189–205.

87. Kaur P, Stoltzfus J, Yellapu V. Descriptive statistics. Int J Acad Med. abril de 2018;4(1):60.

88. Robbins NB, Heiberger RM. Plotting Likert and Other Rating Scales. Em: Proceedings of the 2011 Joint Statistical Meeting. [S.l]: American Statistical Association; 2011. p. 1058–66.

89. Sullivan GM, Feinn R. Using Effect Size—or Why the P Value Is Not Enough. J Grad Med Educ. 1º de setembro de 2012;4(3):279–82.

90. Fritz CO, Morris PE, Richler JJ. Effect size estimates: current use, calculations, and interpretation. J Exp Psychol Gen. 2012;141(1):2.

91. Cohen J. Statistical Power Analysis for the Behavioral Sciences. 2º ed. New York: Routledge; 1988. 567 p.

92. Barral D de AO. Live Contratação de facilities pela Administração Pública [Internet]. 2022 [citado 10 de novembro de 2022]. Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=R3vlfstGXYw

93. Stroppa C de C. Live Contratação de facilities pela Administração Pública [Internet]. 2022 [citado 10 de novembro de 2022]. Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=R3vlfstGXYw

94. Oliveira RS de. Live Contratação de facilities pela Administração Pública [Internet]. 2022 [citado 10 de novembro de 2022]. Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=R3vlfstGXYw

95. Brainer L. Webinar - Contratação de facilities: experiência e aprendizados. [Internet]. 2020 [citado 20 de dezembro de 2022]. Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=Sbhq9pRGDOg

96. Oliveira, R. RS de. Webinar - Contratação de facilities: experiência e aprendizados. [Internet]. 2020 [citado 20 de dezembro de 2022]. Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=Sbhq9pRGDOg

97. Bernardes SH. Webinar - Contratação de facilities: experiência e aprendizados. [Internet]. 2020 [citado 20 de dezembro de 2022]. Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=Sbhq9pRGDOg

98. Crepaldi R. Webinar - Contratação de facilities: experiência e aprendizados. [Internet]. 2020 [citado 20 de dezembro de 2022]. Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=Sbhq9pRGDOg

99. Oliveira. L. LM de. Webinar - Contratação de facilities: experiência e aprendizados. [Internet]. 2020 [citado 20 de dezembro de 2022]. Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=Sbhq9pRGDOg

100. Santos LRL dos. O conflito da Administração Pública frente aos direitos trabalhistas: a situação da terceirização. 1ª edição. São Paulo, SP: Dialética; 2024.

101. Santos FB. Gestão da ocupação: em busca de eficiência no custeio administrativo do setor público. Em: Lopes VB, Santos F vilaça L, organizadores. Compras Públicas Centralizadas no Brasil. Belo Horizonte: Editora Forum; 2022. p. 227–42.

102. Coelho ATV. Licitações e Contratos: a importância da fase interna do planejamento e dos princípios constitucionais da contratação pública e sua influência para melhoria e diminuição dos gastos públicos. São Paulo: Editora Dialética; 2022. 123 p.

103. Moreno GA. Contratação de serviços contínuos na ENSP: o processo de planejamento em atendimento à IN 05/2017. 2018 [citado 15 de abril de 2023]; Disponível em: https://www.arca.fiocruz.br/handle/icict/31833

104. Pereira JF. A importância do planejamento e gerenciamento de contratações no atendimento de demandas do Sistema Único de Saúde: uma proposta para o Instituto de Tecnologia em Fármacos. The importance of Planning and Contract Management in meeting the demands of the Unified Health System: a proposal for the Pharmaceutical Technology Institute [Internet]. 2021 [citado 8 de abril de 2023]; Disponível em: https://www.arca.fiocruz.br/handle/icict/51837

105. Souza LFR de, Rocha SB, Santos ALT dos. A modernização na contratação de serviços pela Administração Pública Federal: a nova instrução normativa aplicada à gestão de contratos no Instituto Nacional De Câncer José Alencar Gomes da Siva – INCA. Em: Silva BGF, Araújo ACF de, organizadores. Administração em foco: tendências e práticas na gestão contemporânea. Rio de Janeiro-RJ: e-Publicar; 2021. p. 13–32.

106. Santos G de S dos. Compras e contratações governamentais: uma análise sobre o planejamento das contratações na universidade federal de Rondônia - Brasil. Repos Tesis Trab Final UAA [Internet]. 13 de outubro de 2022 [citado 5

de abril de 2023];(0). Disponível em: http://revistacientifica.uaa.edu.py/index.php/repositorio/article/view/1247

107. Marçal MFC, Mendes VLPS, Júnior GDG. Política de Planejamento de Contratações de Serviços: estratégia para implementação em órgãos públicos. Cad Pedagógico. 27 de novembro de 2024;21(12):e11202–e11202.

108. Lok KL, Opoku A, Baldry D. Design of Sustainable Outsourcing Services for Facilities Management: Critical Success Factors. Sustainability. julho de 2018;10(7):2292.

APÊNDICE A – PLANO DE ANÁLISE DOCUMENTAL

PLANO DE ANÁLISE DOCUMENTAL DE DADOS DE ACESSO PÚBLICO

Estudos Técnicos Preliminares (ETPs) e Termos de Referência (TRs)

- Órgão
- Características do órgão (área de atuação)
- Tamanho do órgão (m² e nº pessoas)
- Definição do objeto
- Tipos de serviços contemplados
- Existem classificações de serviços, categorias pré-definidas? Quais?
- Valor do contrato
- Vigência contratual
- Início do contrato
- Tecnologias empregadas
- Indicadores de desempenho ou IMR adotados
- Tipos de relacionamento/categoria da terceirização
- Requisitos da fase de seleção do fornecedor
- Condições da subcontratação
- Ações da fase da execução contratual por parte do órgão (fiscalização do contrato, quantidade. de fiscais)
- Cronograma de implementação dos serviços
- Quantidades de fiscais designados para a contratação e suas funções.

- Justificativa para a escolha da solução (contrato de facilites) – ETP (identificar e categorizar os motivos da escolha, verificar a associação deles com os fatores críticos). Este item pode indicar contribuição para a identificação de fatores críticos.

- Justificativa da contratação constante no Termo de Referência (identificar e categorizar os motivos da escolha, verificar a associação deles com os fatores críticos). Este item pode indicar contribuição para a identificação de fatores críticos.

APÊNDICE B – ROTEIRO DAS ENTREVISTAS

ROTEIRO PARA ENTREVISTAS SEMIESTRUTURADAS

(PERGUNTAS A PARTIR DOS OBJETIVOS ESPECÍFICOS)

a) Perfil do entrevistado e sua experiência

Solicitar resumo da trajetória e experiência relacionada a contratações públicas (quantos anos) e a contratos de *facilities*. Se o órgão que trabalha tem contrato de *facilities* e há quanto tempo.

1) Qual o seu nome, seu cargo, nome da empresa, quanto tempo está trabalhando nela?
2) Qual a experiência do órgão/da empresa com contrato de *facilities*?
3) Há quanto tempo tem contrato dessa natureza (contrato de *facilities*)?

b) **Caracterizar a contratação integrada de serviços (contrato de *facilities*) em órgãos públicos do poder executivo federal do Brasil**

Considerando a aplicação do contrato de *facilities* em órgãos públicos brasileiros....

4) O que caracteriza um contrato de *facilities*?
5) Qual a diferença do contrato de *facilities* para outro tipo de contrato?
6) Que tipos de serviços podem ser contemplados num contrato de *facilities*? Eles podem variar de uma organização para outra?
7) Como definir o pacote de serviços a serem contemplados num contrato de *facilities*?
8) O contrato de *facilities* se aplica a qualquer tipo e tamanho de organização?
9) Que regramento se aplica aos contratos de *facilities*?
10) Há diferença esperada da Contratada em relação a um contrato de *facilities* quando comparado a um tipo de contrato usual? (Possibilidades de atuação com a contratada). Se espera um conhecimento técnico (gerenciamento dos ativos de FM), um compromisso (melhorias nos processos organizacionais) ou objetivos comuns (importância estratégica de longo prazo)?

11) considerando a adoção de um contrato de *facilities*, existem atividades, atribuições que devem permanecer sob a responsabilidade do órgão? Se sim, quais? Se não, quais? Por quê?
12) Como você vê a questão da tecnologia empregada no contrato de *facilities*? Que tipos de tecnologias seriam essas?

c) **Identificar os fatores críticos da contratação integrada de serviços (contrato de *facilities*) em órgãos públicos do poder executivo federal do Brasil**

Considerando a aplicação do contrato de *facilities* em órgãos públicos brasileiros....

13) Existem fatores internos numa organização que afetam um contrato de *facilities*? Quais são eles?
14) Existem fatores externos à organização que afetam um contrato de *facilities*? Quais são eles?
15) Quais as principais vantagens que você vê em um contrato de *facilities*?
16) Você percebe desvantagens nesse tipo de contrato? Quais seriam?
17) O que pode ser considerado como fatores críticos de um contrato de *facilities*? Fatores considerados como críticos são situações/eventos que podem impulsionar positivamente o contrato ou, em sentido oposto, pode limitar, gerar entraves a sua implementação.
18) Em relação a esses fatores que você mencionou, como poderíamos associar esses fatores às fases de contratação? Se considerarmos a fase do planejamento da contratação, o que você atribuiria como fatores críticos num contrato de *facilities*?
19) E na fase de seleção do fornecedor?
20) E na fase de execução contratual?

d) **Mensurar a significância dos fatores críticos da contratação integrada de serviços (contrato de *facilities*) em órgãos públicos do poder executivo federal do Brasil**

Qual a importância que cada um dos fatores abaixo tem no contrato de *facilities*? (SERÁ OBTIDO POR MEIO DE APLICAÇÃO DE QUESTIONÁRIO)

e) **Analisar os desafios e as ameaças dos principais fatores críticos da contratação integrada de serviços (contrato de *facilities*) em órgãos públicos do poder executivo federal do Brasil**

A gente já falou da sua experiência no seu órgão, já apontou alguns desafios, eu gostaria de retomar esse assunto aprofundando um pouco mais o contexto, as dificuldades na legislação brasileira e no contexto em geral ...

21) Quais são os principais desafios e ameaças da contratação integrada de serviços (contrato de *facilities*) no setor público brasileiro?
22) Quais são os riscos dos contratos de *facilities*?
23) Na sua opinião, você acha que existem riscos específicos dos contratos de *facilities,* quais seriam eles comparado a outros tipos?
24) Como contornar, minimizar os riscos específicos dos contratos de *facilities*?
25) Você acha importante que esse contrato tenha algum indicador para o seu acompanhamento?
26) Como ficaria a questão das informações da execução contratual? Como ficam os dados históricos da execução contratual, registros da contratação, como é feita a questão da informação, visto que a contratada acaba tendo as informações desse processo?

f) **Propor orientações estratégicas baseadas nos fatores críticos da contratação integrada de serviços (contrato de *facilities*) em órgãos públicos do poder executivo federal do Brasil**

27) Que ações ou orientações poderiam ser instituídas para conduzir ao sucesso de um contrato de *facilities*?

APÊNDICE C – QUESTIONÁRIO

Questionário da pesquisa sobre contrato de *facilities*

Prezado(a) participante,

Você está sendo convidado a responder esse questionário que faz parte de uma pesquisa de Doutorado em Saúde Pública do Instituto Aggeu Magalhães - Fiocruz-PE, modalidade profissional, intitulada *"Diretrizes estratégicas baseadas no estudo dos fatores críticos da contratação integrada de serviços (contrato de facilities) para órgãos do poder executivo federal do Brasil"* . Suas respostas serão utilizadas para mensurar a importância de fatores críticos atrelados ao contrato de *facilities* identificados na primeira fase da pesquisa.

De forma sintética, **considera-se nesse estudo, o contrato de *facilities*** como um tipo de contrato que abarca vários serviços relacionados à infraestrutura de uma instalação e ao seu funcionamento em um único contrato, como por exemplo: manutenção predial, serviço de limpeza, jardinagem, recepção, dentre outros. O "prestador de serviço" é a empresa CONTRATADA pelo órgão público para prestar os serviços do contrato.

A pesquisa está sendo conduzida por Fabiana Marçal, servidora da Fiocruz-PE e foi aprovada pelo Comitê de Ética em Pesquisa (CEP), com parecer nº 5.997.070.

As respostas desse questionário são sigilosas, não sendo exigida a sua identificação. O tempo estimado de preenchimento é de aproximadamente 10 minutos.

Mais informações estão disponíveis no Termo de Conhecimento Livre e Esclarecido (TCLE), enviado junto com o link desse questionário. A anuência do participante é considerada a partir do preenchimento desse questionário, não sendo necessária a assinatura no TCLE pelo participante. Em caso de dúvidas ou informação adicional, favor entrar em contato com a pesquisadora pelo e-mail: fabiana.marcal@fiocruz.br.

Desde já agradeço a sua valiosa participação.

* Indica uma pergunta obrigatória

PERFIL DO RESPONDENTE

1. **1-Quanto tempo você tem de experiência com contratos do setor público (insira o número em anos)?** *

2. **2- Quanto tempo você tem de aproximação com o tema ou experiência com contrato de *facilities*? (insira o número em anos). Insira "0" se não tiver ou se for menor que 1 ano.** *

_____

3. **3- Qual é o seu vínculo profissional principal?** *

Marcar apenas uma oval.

- ◯ servidor público federal
- ◯ servidor público estadual
- ◯ servidor público municipal
- ◯ profissional no regime CLT
- ◯ profissional autônomo
- ◯ empresário
- ◯ outro

4. **4- Você atuou ou atua em algum contrato de *facilities* dos órgãos abaixo?** *

Fiocruz Ceará – pregão 02/2022

TRE/DF – pregão 01/2023

PRF/SC (Universidade corporativa) – pregão 09/2022

PRF em Sergipe – pregão 7/2022

TJDFT – pregão 28/2021

Central de Compras (aplicado para o Ministério do meio ambiente) – pregão 04/2022

Enap – pregão 13/2021

TRT 18ª região – pregão 29/2020

Campus Maré – Fiocruz-RJ - pregão 29/2023

Marcar apenas uma oval.

- ◯ sim, como prestador de serviço em algum desses contratos de facilities
- ◯ sim, como agente público ou colaborador do serviço público atuando em alguma etapa desses contratos de facilities
- ◯ não atuei em nenhum desses contratos de facilities

5. **5- Você faz parte do grupo de *whatsapp* chamado "Colaboradores ENAP" que trata sobre assuntos de logística pública?** *

Marcar apenas uma oval.

- ◯ sim
- ◯ não

MENSURAÇÃO DA IMPORTÂNCIA DOS FATORES CRÍTICOS DO CONTRATO DE *FACILITIES*

Nessa seção serão apresentadas proposições relacionadas ao contrato de *facilities* para que você atribua o grau de importância a cada uma delas na perspectiva de se atingir os resultados pretendidos com uma contratação. As respostas serão de acordo com o que você acha que DEVERIA SER a partir da sua vivência/experiência.

Utilize a seguinte codificação:

1- nada importante;
2 - pouco importante;
3 - moderadamente importante;
4 - muito importante;
5 - extremamente importante.

6. 1- Definição de parâmetros de desempenho, de qualidade e de recebimento estabelecidos pelo órgão para o contrato de *facilities* *

Marcar apenas uma oval.

	1	2	3	4	5	
Nad	◯	◯	◯	◯	◯	Extremamente importante

7. 2- Disponibilidade de dados da edificação: quantidades e tipo de ativos, históricos de manutenções, históricos de itens de consumo, fluxo de pessoas, área de jardinagem etc. *

Marcar apenas uma oval.

	1	2	3	4	5	
Nad	◯	◯	◯	◯	◯	Extremamente importante

8. 3- Detalhamento da especificação do enxoval no contrato de *facilities* (ferramentas, materiais, EPIs, uniformes) *

Marcar apenas uma oval.

	1	2	3	4	5	
Nad	◯	◯	◯	◯	◯	Extremamente importante

9. 4- Idade do prédio no planejamento e na execução do contrato de *facilities* *

Marcar apenas uma oval.

	1	2	3	4	5	
Nad	◯	◯	◯	◯	◯	Extremamente importante

10. 5- Domínio e habilidade para elaborar o Estudo Técnico Preliminar (ETP) e Termo de Referência (TR) de um contrato de *facilities* por parte do órgão público *

Marcar apenas uma oval.

	1	2	3	4	5	
Nad	◯	◯	◯	◯	◯	Extremamente importante

11. 6- A complexidade do contrato de *facilities e o impacto dessa caracteristica no planejamento, execução e fiscalização do contrato* *

Marcar apenas uma oval.

	1	2	3	4	5	
Nad	◯	◯	◯	◯	◯	Extremamente importante

12. 7- Forma de fiscalização do contrato de *facilities* com enfoque nos resultados apresentados *

Marcar apenas uma oval.

	1	2	3	4	5	
Nad	◯	◯	◯	◯	◯	Extremamente importante

13. 8- Clareza dos papéis de ambas as partes do contrato e seus responsáveis durante a execução do contrato de *facilities* *

Marcar apenas uma oval.

	1	2	3	4	5	
Nad	◯	◯	◯	◯	◯	Extremamente importante

14. 9- Licitação com um valor estimado do contrato de *facilities* próximo da realidade *

Marcar apenas uma oval.

	1	2	3	4	5	
Nad	◯	◯	◯	◯	◯	Extremamente importante

15. 10- Maturidade dos setores de contratação e de gestão de ocupação e infraestrutura do órgão *

Marcar apenas uma oval.

	1	2	3	4	5	
Nad	◯	◯	◯	◯	◯	Extremamente importante

16. 11- Adoção de critérios mais rigorosos de habilitação na licitação para selecionar melhor a empresa que prestará os serviços *

Marcar apenas uma oval.

	1	2	3	4	5	
Nad	◯	◯	◯	◯	◯	Extremamente importante

17. 12- Fiscalização do órgão sobre a mão de obra alocada com dedicação exclusiva pelo prestador de serviços do contrato de *facilities* com foco na quantidade de postos de trabalho, pontualidade, assiduidade, uniforme e questões trabalhistas *

Marcar apenas uma oval.

	1	2	3	4	5	
Nad	◯	◯	◯	◯	◯	Extremamente importante

18. 13- Software de gestão a ser utilizado no contrato de *facilities* *

Marcar apenas uma oval.

	1	2	3	4	5	
Nad	◯	◯	◯	◯	◯	Extremamente importante

19. 14- Adoção de Índice de Medição dos Resultados (IMR) com indicadores relevantes de desempenho *

Marcar apenas uma oval.

	1	2	3	4	5	
Nad	◯	◯	◯	◯	◯	Extremamente importante

20. 15- Definição da formatação (modelagem) a adotar no contrato de *facilities*. *Como exemplo: definição prévia da solução ou a ser apresentada pelo prestador de serviços; reunião simples dos serviços num único contrato com adoção de postos de trabalhos, situações mistas de serviços sob demanda e serviços de rotina, entre outros* *

Marcar apenas uma oval.

	1	2	3	4	5	
Nad	◯	◯	◯	◯	◯	Extremamente importante

21. 16- Relacionamento entre o órgão e o prestador de serviço no dia a dia (operacionalização) do contrato de *faciliites* *

Marcar apenas uma oval.

	1	2	3	4	5	
Nad	◯	◯	◯	◯	◯	Extremamente importante

22. 17- Impacto do vínculo afetivo dos servidores com funcionários terceirizados vinculados ao contrato na decisão por adotar mais tecnologias no contrato, pois isso acaba resultando em menos terceirizados no contrato *

Marcar apenas uma oval.

	1	2	3	4	5	
Nad	◯	◯	◯	◯	◯	Extremamente importante

23. 18- Divulgação para os usuários dos serviços dos prazos para execução de tarefas e atendimento de chamados pactuados no contrato *

Marcar apenas uma oval.

	1	2	3	4	5	
Nad	◯	◯	◯	◯	◯	Extremamente importante

24. 19- Risco financeiro para o órgão em função do valor do contrato de *facilities* que tende a ser um valor alto *

Marcar apenas uma oval.

	1	2	3	4	5	
Nad	◯	◯	◯	◯	◯	Extremamente importante

25. 20- Relacionamento do prestador de serviços do contrato de *facilities* e seus subcontratados *

Marcar apenas uma oval.

	1	2	3	4	5	
Nad	◯	◯	◯	◯	◯	Extremamente importante

26. 21- Restrições a alguns avanços na modelagem do contrato de *facilities* advindas da legislação a ser seguida pelos órgãos públicos, como por exemplo, impossibilidade de divisão dos ganhos com o prestador de serviços quando ganhos de produtividade são alcançados por ele *

Marcar apenas uma oval.

	1	2	3	4	5	
Nad	◯	◯	◯	◯	◯	Extremamente importante

27. 22- Experiência e know how em contrato de *facilities* do prestador de serviço contratado *

Marcar apenas uma oval.

	1	2	3	4	5	
Nad	◯	◯	◯	◯	◯	Extremamente importante

28. 23- Culltura organizacional do órgão contratante *

Marcar apenas uma oval.

	1	2	3	4	5	
Nad	◯	◯	◯	◯	◯	Extremamente importante

29. 24- Estágio de desenvolvimento do mercado dos prestadores de serviço para o formato de contrato de *facilities* na região da contratação *

Marcar apenas uma oval.

	1	2	3	4	5	
Nad	◯	◯	◯	◯	◯	Extremamente importante

30. 25- Resistência do mercado de prestadores de serviço ao contrato de *facilities* *

Marcar apenas uma oval.

	1	2	3	4	5	
Nad	◯	◯	◯	◯	◯	Extremamente importante

31. 26- Posicionamento dos órgãos de controle (CGU, TCU) sobre contrato de *facilities* *

Marcar apenas uma oval.

	1	2	3	4	5	
Nad	◯	◯	◯	◯	◯	Extremamente importante

32. 27- Acesso a dados de estudos científicos sobre contrato de *facilities* *

Marcar apenas uma oval.

	1	2	3	4	5	
Nad	◯	◯	◯	◯	◯	Extremamente importante

33. 28- Impacto da concentração dos serviços em uma só empresa, ou seja, em um único prestador de serviço. *

Marcar apenas uma oval.

	1	2	3	4	5	
Nad	◯	◯	◯	◯	◯	Extremamente importante

34. 29- Mudança de gestão no órgão na vigência da contratação do contrato de *facilities* *

Marcar apenas uma oval.

	1	2	3	4	5	
Nad	◯	◯	◯	◯	◯	Extremamente importante

35. 30- Mudanças no prestador de serviço de *facilities*, tais como problemas financeiros, societário, de mercado de atuação, entre outros *

Marcar apenas uma oval.

	1	2	3	4	5	
Nad	◯	◯	◯	◯	◯	Extremamente importante

36. 31- Mudanças na legislação na qual os órgãos públicos estão obrigados a seguir *

Marcar apenas uma oval.

	1	2	3	4	5	
Nad	◯	◯	◯	◯	◯	Extremamente importante

37. 32- Variações na economia brasileira (macroeconomia) *

Marcar apenas uma oval.

	1	2	3	4	5	
Nad	◯	◯	◯	◯	◯	Extremamente importante

38. 33- Eventos externos como pandemias no contrato de *facilities* *

Marcar apenas uma oval.

	1	2	3	4	5	
Nad	◯	◯	◯	◯	◯	Extremamente importante

Este conteúdo não foi criado nem aprovado pela Google.

APÊNDICE D – TCLE - QUESTIONÁRIOS

TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

Convidamos o (a) Sr. (a) para participar da Pesquisa "**ORIENTAÇÕES ESTRATÉGICAS BASEADAS NO ESTUDO DOS FATORES CRÍTICOS DA CONTRATAÇÃO INTEGRADA DE SERVIÇOS (CONTRATO DE FACILITIES) PARA ÓRGÃOS DO PODER EXECUTIVO FEDERAL DO BRASIL"**, sob a responsabilidade do (a) pesquisador (a) **MARIA FABIANA COUTINHO MARÇAL**.

Antes de responder ao questionário eletrônico será apresentado esse Termo de Consentimento Livre e Esclarecido para sua anuência. Pedimos a sua gentileza de ler este documento com bastante atenção antes de dar anuência. Caso haja alguma palavra ou frase que o(a) senhor (a) não conseguiu entender, converse com a pesquisador(a) responsável pelo estudo ou com um membro da equipe desta pesquisa para esclarecê-los.

A proposta deste Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE) é explicar o estudo e solicitar a sua permissão para participar do mesmo. **Caso concorde em participar da pesquisa, será considerada anuência o preenchimento do questionário.** A resposta do questionário será encaminhada por e-mail ao entrevistado, sendo recomendado a sua guarda em seus arquivos uma vez que consta nele a anuência da participação.

O participante da pesquisa tem o direito de acesso aos tópicos que serão abordados no questionário, antes de responder às perguntas, para uma tomada de decisão informada. Entretanto, o acesso às perguntas somente acontecerá depois que tenha dado o seu consentimento.

Essa é uma atividade voluntária, sendo possível desistir a qualquer momento e a participação não envolve remuneração. Mas, caso venha a ter algum gasto pela sua

participação nessa pesquisa, o Sr. (a) será ressarcido (a). Em situações de danos devido a sua participação na pesquisa, é garantido o direito de indenização caso seja comprovado o dano e garantida a indenização por vias legais.

O participante tem o direito de não responder a qualquer questão sem necessidade de explicação ou justificativa para tal, podendo também se retirar da pesquisa a qualquer momento. Todos os seus dados também serão removidos da pesquisa, a não ser que o Sr. (a) autorize a permanência desses na nossa análise. Nessas situações, o pesquisador responsável fica obrigado a enviar, ao participante de pesquisa, a resposta de ciência do interesse do participante de pesquisa em retirar seu consentimento.

Essa pesquisa pretende propor orientações estratégicas baseadas no estudo dos fatores críticos da contratação integrada de serviços (contrato de *facilities*) em órgãos do poder executivo federal do Brasil. Com esta, acredita-se poder contribuir para a análise crítica desse tipo de contratação de serviço proporcionando maiores elementos e subsídios para a tomada de decisão de órgãos e agentes de contratações envolvidos nas etapas de planejamento, seleção de fornecedor e execução contratual das contratações em órgãos do poder executivo federal do Brasil, uma vez que a modelagem de contratação integrada de serviços (contrato de facilites) tende a se tornar mais frequente.

A sua participação se dará da seguinte forma: responder perguntas de um questionário eletrônico elaborado pelo pesquisador do projeto. Serão abordados tópicos referentes a contrato de *facilities* e contratações públicas. O risco relacionado a sua participação é a exposição de participantes da pesquisa e as consequências indevidas para as instituições participantes em função de vazamento de dados ou informação que possa ser interpretada de forma diferente e causar algum impacto negativo. Garantimos, contudo, que todos os nossos esforços estarão direcionados para que situações de constrangimento não ocorram, e que os riscos descritos sejam minimizados, através da não declaração dos nomes dos participantes. Em seu lugar será aplicado numeração aos participantes e cada um deverá preencher o Termo de Conhecimento Livre Esclarecido – TCLE. Inclusive, garantimos que sua identidade não venha a público sob hipótese alguma.

Os custos diretos e indiretos da pesquisa são por conta do pesquisador e a estrutura para a participação dos entrevistados é de propriedade/uso do participante como o computador e internet. A ferramenta virtual é de acesso gratuito.

Os resultados dessa pesquisa ficarão disponíveis para o Sr (a). Essa pesquisa traz como benefício o fato de os resultados que a pesquisa apresentará poderão ser utilizados por instituições públicas interessadas nesse tipo de contratação e que poderão se beneficiar das análises e resultados auxiliando na tomada de decisão. Os dados armazenados poderão ser usados em pesquisas futuras, mas um novo consentimento será pedido. Todas as informações colhidas serão analisadas, mantendo-se a confidencialidade (segredo) do participante a todo o momento, ou seja, em nenhum momento os dados que o identifique serão divulgados, a menos que seja exigido por lei. Os resultados desta pesquisa poderão ser apresentados em reuniões ou publicações, contudo, sua identidade não será revelada nessas apresentações.

Em caso de dúvidas ou preocupações quanto aos seus direitos como participante deste estudo, o (a) senhor (a) pode entrar em contato com o Comitê de Ética em Pesquisa (CEP) deste centro de pesquisas, localizado na Av. Professor Moraes Rego, s/n - Campus da UFPE - Cidade Universitária, Recife/PE, CEP: 50.670-420, através do telefone (81) 2101-2639 ou pelo e-mail: cep.iam@fiocruz.br. O horário de funcionamento é das 8 – 12 h e das 13 – 17h. O CEP é responsável pela avaliação e acompanhamento dos aspectos éticos de todas as pesquisas envolvendo seres humanos.

Após a leitura deste Termo de Consentimento Livre e Esclarecido, dou meu consentimento de livre e espontânea vontade, para participar como voluntário, deste estudo, respondendo ao questionário eletrônico.

Para qualquer esclarecimento entrar em contato com:

Pesquisadora: MARIA FABIANA COUTINHO MARÇAL.
Endereço: Av. Prof. Morais do Rego. Cidade Universitária, s/n. Recife/PE.
E-mail: fabiana.marcal@fiocruz.br
Telefone: (81) 2123 7861

APÊNDICE E – TCLE - ENTREVISTA

TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO (TCLE) – Entrevista

Convidamos o (a) Sr. (a) para participar da Pesquisa "**ORIENTAÇÕES ESTRATÉGICAS BASEADAS NO ESTUDO DOS FATORES CRÍTICOS DA CONTRATAÇÃO INTEGRADA DE SERVIÇOS (CONTRATO DE FACILITIES) PARA ÓRGÃOS DO PODER EXECUTIVO FEDERAL DO BRASIL"**, sob a responsabilidade do (a) pesquisador (a) **MARIA FABIANA COUTINHO MARÇAL**.

Antes de participar da entrevista em ambiente virtual que será gravada e utilizará do recurso de transcrição automática está apresentado esse Termo de Consentimento Livre e Esclarecido para sua anuência. Pedimos a sua gentileza de ler este documento com bastante atenção antes de dar anuência. Caso haja alguma palavra ou frase que o(a) senhor (a) não conseguiu entender, converse com a pesquisador(a) responsável pelo estudo ou com um membro da equipe desta pesquisa para esclarecê-los.

A proposta deste Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE) é explicar o estudo e solicitar a sua permissão para participar do mesmo. **Caso concorde em participar da pesquisa, será considerada anuência quando a entrevista for concedida,** entretanto, para fins de registro constará na gravação da entrevista a pergunta inicial do pesquisador ao entrevistado se ele leu o TCLE e em seguida o pesquisador deve informar que a concessão da entrevista será considerada anuência. O arquivo da gravação dessa pergunta inicial da entrevista será encaminhado por e-mail ao entrevistado, sendo recomendado a sua guarda em seus arquivos uma vez que é a anuência da participação.

O participante da pesquisa tem o direito de acesso aos tópicos que serão abordados na entrevista, antes de responder às perguntas, para uma tomada de decisão informada. Entretanto, o acesso às perguntas somente acontecerá depois que tenha dado o seu consentimento.

Essa é uma atividade voluntária, sendo possível desistir a qualquer momento e a participação não envolve remuneração. Mas, caso venha a ter algum gasto pela sua participação nessa pesquisa, o Sr. (a) será ressarcido (a). Em situações de danos devido a sua participação na pesquisa, é garantido o direito de indenização caso seja comprovado o dano e garantida a indenização por vias legais.

O entrevistado tem o direito de não responder a qualquer questão sem necessidade de explicação ou justificativa para tal, podendo também se retirar da pesquisa a qualquer momento. Todos os seus dados também serão removidos da pesquisa, a não ser que o Sr. (a) autorize a permanência desses na nossa análise. Nessas situações, o pesquisador responsável fica obrigado a enviar, ao participante de pesquisa, a resposta de ciência do interesse do participante de pesquisa em retirar seu consentimento.

Essa pesquisa pretende propor orientações estratégicas baseadas no estudo dos fatores críticos da contratação integrada de serviços (contrato de *facilities*) em órgãos do poder executivo federal do Brasil. Com esta, acredita-se poder contribuir para a análise crítica desse tipo de contratação de serviço proporcionando maiores elementos e subsídios para a tomada de decisão de órgãos e agentes de contratações envolvidos nas etapas de planejamento, seleção de fornecedor e execução contratual das contratações em órgãos do poder executivo federal do Brasil, uma vez que a modelagem de contratação integrada de serviços (contrato de facilites) tende a se tornar mais frequente.

A sua participação se dará da seguinte forma: o pesquisador conduzirá a entrevista com o(a) senhor(a) considerando a sua experiência em contratações públicas. Serão abordados tópicos referentes a contrato de *facilities* e contratações públicas. O risco relacionado a sua participação é a exposição de participantes da pesquisa e as consequências indevidas para as instituições participantes em função de vazamento de dados ou informação que possa ser interpretada de forma diferente e causar algum impacto negativo. Garantimos, contudo, que todos os nossos esforços estarão direcionados para que situações de constrangimento não ocorram, e que os riscos descritos sejam minimizados, através da não declaração dos nomes dos participantes. Em seu lugar será aplicado numeração aos participantes e cada deverá dar anuência

ao Termo de Conhecimento Livre Esclarecido – TCLE. Inclusive, garantimos que sua identidade não venha a público sob hipótese alguma. Por utilizarmos a ferramenta eletrônica para a entrevista virtual também tem o risco de cair a internet e interromper a entrevista, tem o risco de o pesquisador ver algo indesejável pelo entrevistado em função do local onde a entrevista está sendo concedida. Para contornar essas situações, caso haja problema de internet, a entrevista pode ser remarcada. É interessante que o entrevistado escolha um ambiente tranquilo sem a possibilidade de ser interrompido ou que outras pessoas possam passar por trás das câmeras. Caso alguma imagem seja captada e que o entrevistado não concorde, o pesquisador fará o corte da imagem descartando a parte não autorizada. O pesquisador armazenará as informações coletadas em diretório virtual e local pessoal protegidos por senha e em equipamento com antivírus atualizado para garantir a confidencialidade e minimizar risco de violação.

Os custos diretos e indiretos da pesquisa são por conta do pesquisador e a estrutura para a participação dos entrevistados é de propriedade/uso do participante como o computador e internet. A ferramenta virtual é de acesso gratuito.

Os resultados dessa pesquisa ficarão disponíveis para o Sr. (a) Essa pesquisa traz como benefício o fato de os resultados que a pesquisa apresentará poderão ser utilizados por instituições públicas interessadas nesse tipo de contratação e que poderão se beneficiar das análises e resultados auxiliando na tomada de decisão.Os dados armazenados poderão ser usados em pesquisas futuras, mas um novo consentimento será pedido. Todas as informações colhidas serão analisadas, mantendo-se a confidencialidade (segredo) do participante a todo o momento, ou seja, em nenhum momento os dados que o identifique serão divulgados, a menos que seja exigido por lei. Os resultados desta pesquisa poderão ser apresentados em reuniões ou publicações, contudo, sua identidade não será revelada nessas apresentações.

Em caso de dúvidas ou preocupações quanto aos seus direitos como participante deste estudo, o (a) senhor (a) pode entrar em contato com o Comitê de Ética em Pesquisa (CEP) deste centro de pesquisas, localizado na Av.

Professor Moraes Rego, s/n - Campus da UFPE - Cidade Universitária, Recife/PE, CEP: 50.670-420, através do telefone (81) 2101-2639 ou pelo e-mail: cep.iam@fiocruz.br. O horário de funcionamento é das 8 – 12 h e das 13 – 17h. O CEP é responsável pela avaliação e acompanhamento dos aspectos éticos de todas as pesquisas envolvendo seres humanos.

Após a leitura deste Termo de Consentimento Livre e Esclarecido, dou meu consentimento de livre e espontânea vontade, para participar como voluntário, deste estudo, concedendo a entrevista na modalidade remota.

Para qualquer esclarecimento entrar em contato com:

Pesquisadora: MARIA FABIANA COUTINHO MARÇAL.
Endereço: Av. Prof. Morais do Rego. Cidade Universitária, s/n. Recife/PE.
E-mail: fabiana.marcal@fiocruz.br
Telefone: (81) 2123 7861

APÊNDICE F – IMPORTÂNCIA DOS FATORES *C*RÍTICOS: PERSPECTIVA GERAL DOS RESPONDENTES

Tabela F1- Importância dos fatores críticos: perspectiva geral dos respondentes

N = 66

(continua)

Fator Crítico	Nada importante	Pouco importante	Moderada-mente importante	Muito importante	Extrema-mente importante
Desenvolvimento do mercado	1 (1,52%)	6 (9,09%)	18 (27,27%)	20 (30,30%)	21 (31,82%)
Resistência do mercado	4 (6,06%)	6 (9,09%)	24 (36,36%)	22 (33,33%)	10 (15,15%)
Experiência do prestador	0 (0,00%)	1 (1,52%)	8 (12,12%)	25 (37,88%)	32 (48,48%)
Mudanças no prestador	0 (0,00%)	1 (1,52%)	14 (21,21%)	18 (27,27%)	33 (50,00%)
Mudanças na legislação	0 (0,00%)	3 (4,55%)	17 (25,76%)	17 (25,76%)	29 (43,94%)
Variações na economia	1 (1,52%)	4 (6,06%)	25 (37,88%)	20 (30,30%)	16 (24,24%)
Restrições legislativas	2 (3,03%)	8 (12,12%)	23 (34,85%)	18 (27,27%)	15 (22,73%)
Posicionamento dos órgãos de controle	1 (1,52%)	2 (3,03%)	12 (18,18%)	19 (28,79%)	32 (48,48%)
Acesso a estudos científicos	0 (0,00%)	3 (4,55%)	16 (24,24%)	23 (34,85%)	24 (36,36%)
Eventos externos	1 (1,52%)	0 (0,00%)	20 (30,30%)	23 (34,85%)	22 (33,33%)

Fator Crítico	Nada importante	Pouco importante	Moderada-mente importante	Muito importante	Extrema-mente importante
Cultura organizacional	0 (0,00%)	4 (6,06%)	13 (19,70%)	20 (30,30%)	29 (43,94%)
Mudança de gestão	5 (7,58%)	4 (6,06%)	22 (33,33%)	18 (27,27%)	17 (25,76%)
Relacionamento com subcontratados	2 (3,03%)	4 (6,06%)	13 (19,70%)	24 (36,36%)	23 (34,85%)
Risco financeiro	3 (4,55%)	3 (4,55%)	24 (36,36%)	19 (28,79%)	17 (25,76%)
Habilidade do órgão	0 (0,00%)	0 (0,00%)	4 (6,06%)	15 (22,73%)	47 (71,21%)
Maturidade dos setores	0 (0,00%)	1 (1,52%)	7 (10,61%)	22 (33,33%)	36 (54,55%)
Clareza de papéis	0 (0,00%)	0 (0,00%)	1 (1,52%)	23 (34,85%)	42 (63,64%)
Fiscalização focada em resultados	0 (0,00%)	1 (1,52%)	2 (3,03%)	20 (30,30%)	43 (65,15%)
Especificação de enxoval	1 (1,52%)	4 (6,06%)	8 (12,12%)	23 (34,85%)	30 (45,45%)
Estimativa de custo realista	0 (0,00%)	1 (1,52%)	6 (9,09%)	17 (25,76%)	42 (63,64%)
Dados da edificação	0 (0,00%)	0 (0,00%)	1 (1,52%)	18 (27,27%)	47 (71,21%)
Parâmetros de desempenho	0 (0,00%)	1 (1,52%)	1 (1,52%)	14 (21,21%)	50 (75,76%)
Idade do prédio	0 (0,00%)	2 (3,03%)	17 (25,76%)	26 (39,39%)	21 (31,82%)
Impacto do vínculo afetivo	4 (6,06%)	10 (15,15%)	27 (40,91%)	15 (22,73%)	10 (15,15%)

Fator Crítico	Nada importante	Pouco importante	Moderada-mente importante	Muito importante	Extrema-mente importante
Divulgação de prazos	0 (0,00%)	1 (1,52%)	18 (27,27%)	29 (43,94%)	18 (27,27%)
Software de gestão	0 (0,00%)	1 (1,52%)	14 (21,21%)	21 (31,82%)	30 (45,45%)
Fiscalização da mão de obra	2 (3,03%)	4 (6,06%)	21 (31,82%)	19 (28,79%)	20 (30,30%)
Complexidade do contrato	0 (0,00%)	0 (0,00%)	8 (12,12%)	23 (34,85%)	35 (53,03%)
Formatação do contrato	0 (0,00%)	1 (1,52%)	5 (7,58%)	35 (53,03%)	25 (37,88%)
Índice de Medição de Resultados (IMR)	0 (0,00%)	1 (1,52%)	7 (10,61%)	19 (28,79%)	39 (59,09%)
Critérios rigorosos de habilitação	0 (0,00%)	1 (1,52%)	9 (13,64%)	18 (27,27%)	38 (57,58%)
Relacionamento diário	0 (0,00%)	1 (1,52%)	6 (9,09%)	26 (39,39%)	33 (50,00%)
Concentração de serviços	1 (1,52%)	8 (12,12%)	16 (24,24%)	16 (24,24%)	25 (37,88%)

Fonte: Dados da pesquisa.

APÊNDICE G – IMPORTÂNCIA DOS FATORES CRÍTICOS: PERSPECTIVA DOS AGENTES PÚBLICOS ENVOLVIDOS NOS CONTRATOS ANALISADOS

Tabela G1 - Importância dos fatores críticos: perspectiva dos agentes públicos envolvidos nos contratos analisados. N = 24

(continua)

Fator crítico	Nada importante	Pouco importante	Moderadamente importante	Muito importante	Extremamente importante
Desenvolvimento do mercado	0 (0,00%)	1 (4,17%)	9 (37,50%)	8 (33,33%)	6 (25,00%)
Resistência do mercado	1 (4,17%)	2 (8,33%)	12 (50,00%)	7 (29,17%)	2 (8,33%)
Experiência do prestador	0 (0,00%)	0 (0,00%)	5 (20,83%)	9 (37,50%)	10 (41,67%)
Mudanças no prestador	0 (0,00%)	1 (4,17%)	5 (20,83%)	9 (37,50%)	9 (37,50%)
Mudanças na legislação	0 (0,00%)	2 (8,33%)	6 (25,00%)	11 (45,83%)	5 (20,83%)
Variações na economia	1 (4,17%)	2 (8,33%)	9 (37,50%)	10 (41,67%)	2 (8,33%)
Restrições legislativas	0 (0,00%)	2 (8,33%)	12 (50,00%)	6 (25,00%)	4 (16,67%)
Posicionamento dos órgãos de controle	0 (0,00%)	1 (4,17%)	3 (12,50%)	11 (45,83%)	9 (37,50%)
Acesso a estudos científicos	0 (0,00%)	1 (4,17%)	7 (29,17%)	8 (33,33%)	8 (33,33%)
Eventos externos	0 (0,00%)	0 (0,00%)	9 (37,50%)	9 (37,50%)	6 (25,00%)
Cultura organizacional	0 (0,00%)	2 (8,33%)	6 (25,00%)	9 (37,50%)	7 (29,17%)

Fator crítico	Nada importante	Pouco importante	Moderadamente importante	Muito importante	Extremamente importante
Mudança de gestão	2 (8,33%)	2 (8,33%)	11 (45,83%)	4 (16,67%)	5 (20,83%)
Relacionamento com subcontratados	0 (0,00%)	2 (8,33%)	7 (29,17%)	9 (37,50%)	6 (25,00%)
Risco financeiro	1 (4,17%)	0 (0,00%)	9 (37,50%)	9 (37,50%)	5 (20,83%)
Habilidade do órgão	0 (0,00%)	0 (0,00%)	2 (8,33%)	6 (25,00%)	16 (66,67%)
Maturidade dos setores	0 (0,00%)	0 (0,00%)	5 (20,83%)	7 (29,17%)	12 (50,00%)
Clareza de papéis	0 (0,00%)	0 (0,00%)	0 (0,00%)	13 (54,17%)	11 (45,83%)
Fiscalização focada em resultados	0 (0,00%)	0 (0,00%)	0 (0,00%)	11 (45,83%)	13 (54,17%)
Especificação de enxoval	1 (4,17%)	2 (8,33%)	2 (8,33%)	10 (41,67%)	9 (37,50%)
Estimativa de custo realista	0 (0,00%)	0 (0,00%)	1 (4,17%)	7 (29,17%)	16 (66,67%)
Dados da edificação	0 (0,00%)	0 (0,00%)	0 (0,00%)	7 (29,17%)	17 (70,83%)
Parâmetros de desempenho	0 (0,00%)	0 (0,00%)	1 (4,17%)	3 (12,50%)	20 (83,33%)
Idade do prédio	0 (0,00%)	0 (0,00%)	7 (29,17%)	9 (37,50%)	8 (33,33%)
Impacto do vínculo afetivo	3 (12,50%)	2 (8,33%)	13 (54,17%)	4 (16,67%)	2 (8,33%)

Fator crítico	Nada importante	Pouco importante	Moderadamente importante	Muito importante	Extremamente importante
Divulgação de prazos	0 (0,00%)	0 (0,00%)	5 (20,83%)	15 (62,50%)	4 (16,67%)
Software de gestão	0 (0,00%)	0 (0,00%)	6 (25,00%)	5 (20,83%)	13 (54,17%)
Fiscalização da mão de obra	0 (0,00%)	1 (4,17%)	9 (37,50%)	7 (29,17%)	7 (29,17%)
Complexidade do contrato	0 (0,00%)	0 (0,00%)	2 (8,33%)	8 (33,33%)	14 (58,33%)
Formatação do contrato	0 (0,00%)	1 (4,17%)	3 (12,50%)	9 (37,50%)	11 (45,83%)
Índice de Medição de Resultados (IMR)	0 (0,00%)	0 (0,00%)	1 (4,17%)	7 (29,17%)	16 (66,67%)
Critérios rigorosos de habilitação	0 (0,00%)	1 (4,17%)	6 (25,00%)	6 (25,00%)	11 (45,83%)
Relacionamento diário	0 (0,00%)	0 (0,00%)	2 (8,33%)	13 (54,17%)	9 (37,50%)
Concentração de serviços	0 (0,00%)	2 (8,33%)	8 (33,33%)	6 (25,00%)	8 (33,33%)

Fonte: Dados da pesquisa.

APÊNDICE H – IMPORTÂNCIA DOS FATORES CRÍTICOS: PERSPECTIVA DOS PRESTADORES DE SERVIÇOS ENVOLVIDOS NOS CONTRATOS ANALISADOS

Tabela H1 - Importância dos fatores críticos: perspectiva dos prestadores de serviços envolvidos nos contratos analisados N = 15.

(continua)

Fator crítico	Nada importante	Pouco importante	Moderadamente importante	Muito importante	Extremamente importante
Desenvolvimento do mercado	1 (6,67%)	4 (26,67%)	2 (13,33%)	3 (20,00%)	5 (33,33%)
Resistência do mercado	2 (13,33%)	1 (6,67%)	5 (33,33%)	5 (33,33%)	2 (13,33%)
Experiência do prestador	0 (0,00%)	0 (0,00%)	1 (6,67%)	3 (20,00%)	11 (73,33%)
Mudanças no prestador	0 (0,00%)	0 (0,00%)	2 (13,33%)	3 (20,00%)	10 (66,67%)
Mudanças na legislação	0 (0,00%)	1 (6,67%)	2 (13,33%)	2 (13,33%)	10 (66,67%)
Variações na economia	0 (0,00%)	1 (6,67%)	5 (33,33%)	3 (20,00%)	6 (40,00%)
Restrições legislativas	1 (6,67%)	1 (6,67%)	4 (26,67%)	4 (26,67%)	5 (33,33%)
Posicionamento dos órgãos de controle	0 (0,00%)	0 (0,00%)	5 (33,33%)	3 (20,00%)	7 (46,67%)
Acesso a estudos científicos	0 (0,00%)	0 (0,00%)	4 (26,67%)	6 (40,00%)	5 (33,33%)
Eventos externos	0 (0,00%)	0 (0,00%)	3 (20,00%)	5 (33,33%)	7 (46,67%)

Fator crítico	Nada importante	Pouco importante	Moderadamente importante	Muito importante	Extremamente importante
Cultura organizacional	0 (0,00%)	0 (0,00%)	3 (20,00%)	4 (26,67%)	8 (53,33%)
Mudança de gestão	1 (6,67%)	2 (13,33%)	1 (6,67%)	9 (60,00%)	2 (13,33%)
Relacionamento com subcontratados	0 (0,00%)	0 (0,00%)	0 (0,00%)	4 (26,67%)	11 (73,33%)
Risco financeiro	0 (0,00%)	2 (13,33%)	4 (26,67%)	4 (26,67%)	5 (33,33%)
Habilidade do órgão	0 (0,00%)	0 (0,00%)	0 (0,00%)	2 (13,33%)	13 (86,67%)
Maturidade dos setores	0 (0,00%)	0 (0,00%)	0 (0,00%)	7 (46,67%)	8 (53,33%)
Clareza de papéis	0 (0,00%)	0 (0,00%)	0 (0,00%)	3 (20,00%)	12 (80,00%)
Fiscalização focada em resultados	0 (0,00%)	0 (0,00%)	2 (13,33%)	6 (40,00%)	7 (46,67%)
Especificação de enxoval	0 (0,00%)	0 (0,00%)	2 (13,33%)	3 (20,00%)	10 (66,67%)
Estimativa de custo realista	0 (0,00%)	0 (0,00%)	2 (13,33%)	1 (6,67%)	12 (80,00%)
Dados da edificação	0 (0,00%)	0 (0,00%)	0 (0,00%)	4 (26,67%)	11 (73,33%)
Parâmetros de desempenho	0 (0,00%)	1 (6,67%)	0 (0,00%)	7 (46,67%)	7 (46,67%)
Idade do prédio	0 (0,00%)	1 (6,67%)	6 (40,00%)	5 (33,33%)	3 (20,00%)

Fator crítico	Nada importante	Pouco importante	Moderadamente importante	Muito importante	Extremamente importante
Impacto do vínculo afetivo	0 (0,00%)	2 (13,33%)	6 (40,00%)	6 (40,00%)	1 (6,67%)
Divulgação de prazos	0 (0,00%)	0 (0,00%)	4 (26,67%)	5 (33,33%)	6 (40,00%)
Software de gestão	0 (0,00%)	0 (0,00%)	2 (13,33%)	5 (33,33%)	8 (53,33%)
Fiscalização da mão de obra	0 (0,00%)	1 (6,67%)	3 (20,00%)	6 (40,00%)	5 (33,33%)
Complexidade do contrato	0 (0,00%)	0 (0,00%)	1 (6,67%)	8 (53,33%)	6 (40,00%)
Formatação do contrato	0 (0,00%)	0 (0,00%)	1 (6,67%)	11 (73,33%)	3 (20,00%)
Índice de Medição de Resultados (IMR)	0 (0,00%)	1 (6,67%)	3 (20,00%)	5 (33,33%)	6 (40,00%)
Critérios rigorosos de habilitação	0 (0,00%)	0 (0,00%)	0 (0,00%)	3 (20,00%)	12 (80,00%)
Relacionamento diário	0 (0,00%)	0 (0,00%)	1 (6,67%)	3 (20,00%)	11 (73,33%)
Concentração de serviços	0 (0,00%)	2 (13,33%)	4 (26,67%)	4 (26,67%)	5 (33,33%)

Fonte: Dados da pesquisa.

APÊNDICE I –IMPORTÂNCIA DOS FATORES CRÍTICOS: PERSPECTIVA DOS ESPECIALISTAS EM CONTRATAÇÕES PÚBLICAS

Tabela I1 - Importância dos fatores críticos: perspectiva dos especialistas em contratações públicas N = 28

(continua)

Fator crítico	Nada importante	Pouco importante	Moderadamente importante	Muito importante	Extremamente importante
Desenvolvimento do mercado	0 (0,00%)	2 (7,14%)	9 (32,14%)	8 (28,57%)	9 (32,14%)
Resistência do mercado	1 (3,57%)	3 (10,71%)	8 (28,57%)	10 (35,71%)	6 (21,43%)
Experiência do prestador	0 (0,00%)	1 (3,57%)	5 (17,86%)	12 (42,86%)	10 (35,71%)
Mudanças no prestador	0 (0,00%)	0 (0,00%)	7 (25,00%)	9 (32,14%)	12 (42,86%)
Mudanças na legislação	0 (0,00%)	0 (0,00%)	11 (39,29%)	6 (21,43%)	11 (39,29%)
Variações na economia	0 (0,00%)	2 (7,14%)	14 (50,00%)	8 (28,57%)	4 (14,29%)
Restrições legislativas	1 (3,57%)	5 (17,86%)	7 (25,00%)	8 (28,57%)	7 (25,00%)
Posicionamento dos órgãos de controle	1 (3,57%)	1 (3,57%)	4 (14,29%)	7 (25,00%)	15 (53,57%)
Acesso a estudos científicos	0 (0,00%)	3 (10,71%)	7 (25,00%)	10 (35,71%)	8 (28,57%)
Eventos externos	1 (3,57%)	0 (0,00%)	9 (32,14%)	10 (35,71%)	8 (28,57%)

Fator crítico	Nada importante	Pouco importante	Moderadamente importante	Muito importante	Extremamente importante
Cultura organizacional	0 (0,00%)	3 (10,71%)	5 (17,86%)	9 (32,14%)	11 (39,29%)
Mudança de gestão	3 (10,71%)	1 (3,57%)	11 (39,29%)	6 (21,43%)	7 (25,00%)
Relacionamento com subcontratados	2 (7,14%)	2 (7,14%)	6 (21,43%)	13 (46,43%)	5 (17,86%)
Risco financeiro	2 (7,14%)	1 (3,57%)	12 (42,86%)	7 (25,00%)	6 (21,43%)
Habilidade do órgão	0 (0,00%)	0 (0,00%)	3 (10,71%)	7 (25,00%)	18 (64,29%)
Maturidade dos setores	0 (0,00%)	1 (3,57%)	3 (10,71%)	11 (39,29%)	13 (46,43%)
Clareza de papéis	0 (0,00%)	0 (0,00%)	1 (3,57%)	12 (42,86%)	15 (53,57%)
Fiscalização focada em resultados	0 (0,00%)	1 (3,57%)	0 (0,00%)	7 (25,00%)	20 (71,43%)
Especificação de enxoval	0 (0,00%)	2 (7,14%)	4 (14,29%)	13 (46,43%)	9 (32,14%)
Estimativa de custo realista	0 (0,00%)	1 (3,57%)	3 (10,71%)	8 (28,57%)	16 (57,14%)
Dados da edificação	0 (0,00%)	0 (0,00%)	1 (3,57%)	9 (32,14%)	18 (64,29%)
Parâmetros de desempenho	0 (0,00%)	1 (3,57%)	0 (0,00%)	3 (10,71%)	24 (85,71%)
Idade do prédio	0 (0,00%)	1 (3,57%)	6 (21,43%)	12 (42,86%)	9 (32,14%)

Fator crítico	Nada importante	Pouco importante	Moderadamente importante	Muito importante	Extremamente importante
Impacto do vínculo afetivo	1 (3,57%)	6 (21,43%)	8 (28,57%)	7 (25,00%)	6 (21,43%)
Divulgação de prazos	0 (0,00%)	1 (3,57%)	9 (32,14%)	12 (42,86%)	6 (21,43%)
Software de gestão	0 (0,00%)	1 (3,57%)	5 (17,86%)	11 (39,29%)	11 (39,29%)
Fiscalização da mão de obra	2 (7,14%)	1 (3,57%)	11 (39,29%)	8 (28,57%)	6 (21,43%)
Complexidade do contrato	0 (0,00%)	0 (0,00%)	6 (21,43%)	10 (35,71%)	12 (42,86%)
Formatação do contrato	0 (0,00%)	0 (0,00%)	2 (7,14%)	18 (64,29%)	8 (28,57%)
Índice de Medição de Resultados (IMR)	0 (0,00%)	0 (0,00%)	2 (7,14%)	8 (28,57%)	18 (64,29%)
Critérios rigorosos de habilitação	0 (0,00%)	0 (0,00%)	6 (21,43%)	10 (35,71%)	12 (42,86%)
Relacionamento diário	0 (0,00%)	1 (3,57%)	3 (10,71%)	14 (50,00%)	10 (35,71%)

Fonte: Dados da pesquisa.

APÊNDICE J – RESULTADO TESTE 1 DE MANN-WHITNEY: COMPARAÇÃO AGENTES PÚBLICOS E PRESTADORES DE SERVIÇO

Tabela J1 - Teste de Mann-Whitney: comparação das respostas dadas por agentes públicos e prestadores de serviço N = 39, r = tamanho de efeito r

(continua)

	Atuação nos contratos analisados			
Variável	**Agente público (n = 24)**	**Prestador de serviço (n = 15)**	**p**	**r**
Desenvolvimento do mercado - n (%)			0,560	0,096
Mediana (Q1; Q3)	4,00 (3,00; 4,25)	4,00 (2,00; 5,00)		
Nada importante	0 (0,00)	1 (6,67)		
Pouco importante	1 (4,17)	4 (26,67)		
Moderadamente importante	9 (37,50)	2 (13,33)		
Muito importante	8 (33,33)	3 (20,00)		
Extremamente importante	6 (25,00)	5 (33,33)		
Resistência do mercado - n (%)			0,854	-0,032
Mediana (Q1; Q3)	3,00 (3,00; 4,00)	3,00 (3,00; 4,00)		
Nada importante	1 (4,17)	2 (13,33)		
Pouco importante	2 (8,33)	1 (6,67)		
Moderadamente importante	12 (50,00)	5 (33,33)		
Muito importante	7 (29,17)	5 (33,33)		

Variável	Atuação nos contratos analisados		p	r
	Agente público (n = 24)	Prestador de serviço (n = 15)		
Extremamente importante	2 (8,33)	2 (13,33)		
Experiência do prestador - n (%)			0,057	-0,307
Mediana (Q1; Q3)	2,00 (2,00; 3,00)	3,00 (2,50; 3,00)		
Moderadamente importante	5 (20,83)	1 (6,67)		
Muito importante	9 (37,50)	3 (20,00)		
Extremamente importante	10 (41,67)	11 (73,33)		
Mudanças no prestador - n (%)			0,097	-0,269
Mediana (Q1; Q3)	3,00 (2,75; 4,00)	4,00 (3,00; 4,00)		
Pouco importante	1 (4,17)	0 (0,00)		
Moderadamente importante	5 (20,83)	2 (13,33)		
Muito importante	9 (37,50)	3 (20,00)		
Extremamente importante	9 (37,50)	10 (66,67)		
Mudanças na legislação - n (%)			0,027	-0,355
Mediana (Q1; Q3)	3,00 (2,00; 3,00)	4,00 (3,00; 4,00)		
Pouco importante	2 (8,33)	1 (6,67)		

Variável	Atuação nos contratos analisados		p	r
	Agente público (n = 24)	Prestador de serviço (n = 15)		
Moderadamente importante	6 (25,00)	2 (13,33)		
Muito importante	11 (45,83)	2 (13,33)		
Extremamente importante	5 (20,83)	10 (66,67)		
Variações na economia - n (%)			0,146	-0,235
Mediana (Q1; Q3)	3,50 (3,00; 4,00)	4,00 (3,00; 5,00)		
Nada importante	1 (4,17)	0 (0,00)		
Pouco importante	2 (8,33)	1 (6,67)		
Moderadamente importante	9 (37,50)	5 (33,33)		
Muito importante	10 (41,67)	3 (20,00)		
Extremamente importante	2 (8,33)	6 (40,00)		
Restrições legislativas - n (%)			0,354	-0,151
Mediana (Q1; Q3)	3,00 (3,00; 4,00)	4,00 (3,00; 5,00)		
Nada importante	0 (0,00)	1 (6,67)		
Pouco importante	2 (8,33)	1 (6,67)		
Moderadamente importante	12 (50,00)	4 (26,67)		
Muito importante	6 (25,00)	4 (26,67)		

Variável	Atuação nos contratos analisados		p	r
	Agente público (n = 24)	Prestador de serviço (n = 15)		
Extremamente importante	4 (16,67)	5 (33,33)		
Posicionamento dos órgãos de controle - n (%)			0,951	0,012
Mediana (Q1; Q3)	3,00 (3,00; 4,00)	3,00 (2,00; 4,00)		
Pouco importante	1 (4,17)	0 (0,00)		
Moderadamente importante	3 (12,50)	5 (33,33)		
Muito importante	11 (45,83)	3 (20,00)		
Extremamente importante	9 (37,50)	7 (46,67)		
Acesso a estudos científicos - n (%)			0,772	-0,049
Mediana (Q1; Q3)	3,00 (2,00; 4,00)	3,00 (2,50; 4,00)		
Pouco importante	1 (4,17)	0 (0,00)		
Moderadamente importante	7 (29,17)	4 (26,67)		
Muito importante	8 (33,33)	6 (40,00)		
Extremamente importante	8 (33,33)	5 (33,33)		
Eventos externos - n (%)			0,146	-0,235
Mediana (Q1; Q3)	2,00 (1,00; 2,25)	2,00 (2,00; 3,00)		

Variável	Atuação nos contratos analisados		p	r
	Agente público (n = 24)	Prestador de serviço (n = 15)		
Moderadamente importante	9 (37,50)	3 (20,00)		
Muito importante	9 (37,50)	5 (33,33)		
Extremamente importante	6 (25,00)	7 (46,67)		
Cultura organizacional - n (%)			0,139	-0,240
Mediana (Q1; Q3)	3,00 (2,00; 4,00)	4,00 (3,00; 4,00)		
Pouco importante	2 (8,33)	0 (0,00)		
Moderadamente importante	6 (25,00)	3 (20,00)		
Muito importante	9 (37,50)	4 (26,67)		
Extremamente importante	7 (29,17)	8 (53,33)		
Mudança de gestão - n (%)			0,337	-0,156
Mediana (Q1; Q3)	3,00 (3,00; 4,00)	4,00 (3,50; 4,00)		
Nada importante	2 (8,33)	1 (6,67)		
Pouco importante	2 (8,33)	2 (13,33)		
Moderadamente importante	11 (45,83)	1 (6,67)		
Muito importante	4 (16,67)	9 (60,00)		

Variável	Atuação nos contratos analisados		p	r
	Agente público (n = 24)	Prestador de serviço (n = 15)		
Extremamente importante	5 (20,83)	2 (13,33)		
Relacionamento com subcontratados - n (%)			0,001	-0,519
Mediana (Q1; Q3)	3,00 (2,00; 3,25)	4,00 (3,50; 4,00)		
Pouco importante	2 (8,33)	0 (0,00)		
Moderadamente importante	7 (29,17)	0 (0,00)		
Muito importante	9 (37,50)	4 (26,67)		
Extremamente importante	6 (25,00)	11 (73,33)		
Risco financeiro - n (%)			0,785	-0,046
Mediana (Q1; Q3)	4,00 (3,00; 4,00)	4,00 (3,00; 5,00)		
Nada importante	1 (4,17)	0 (0,00)		
Pouco importante	0 (0,00)	2 (13,33)		
Moderadamente importante	9 (37,50)	4 (26,67)		
Muito importante	9 (37,50)	4 (26,67)		
Extremamente importante	5 (20,83)	5 (33,33)		
Habilidade do órgão - n (%)			0,155	-0,231

Variável	Atuação nos contratos analisados		p	r
	Agente público (n = 24)	Prestador de serviço (n = 15)		
Mediana (Q1; Q3)	3,00 (2,00; 3,00)	3,00 (3,00; 3,00)		
Moderadamente importante	2 (8,33)	0 (0,00)		
Muito importante	6 (25,00)	2 (13,33)		
Extremamente importante	16 (66,67)	13 (86,67)		
Maturidade dos setores - n (%)			0,463	-0,120
Mediana (Q1; Q3)	2,50 (2,00; 3,00)	3,00 (2,00; 3,00)		
Moderadamente importante	5 (20,83)	0 (0,00)		
Muito importante	7 (29,17)	7 (46,67)		
Extremamente importante	12 (50,00)	8 (53,33)		
Clareza de papéis - n (%)			0,039	-0,333
Mediana (Q1; Q3)	1,00 (1,00; 2,00)	2,00 (2,00; 2,00)		
Muito importante	13 (54,17)	3 (20,00)		
Extremamente importante	11 (45,83)	12 (80,00)		
Fiscalização focada em resultados - n (%)			0,434	0,128
Mediana (Q1; Q3)	3,00 (2,00; 3,00)	2,00 (2,00; 3,00)		

Variável	Atuação nos contratos analisados		p	r
	Agente público (n = 24)	Prestador de serviço (n = 15)		
Moderadamente importante	0 (0,00)	2 (13,33)		
Muito importante	11 (45,83)	6 (40,00)		
Extremamente importante	13 (54,17)	7 (46,67)		
Especificação de enxoval - n (%)			0,100	-0,266
Mediana (Q1; Q3)	4,00 (4,00; 5,00)	5,00 (4,00; 5,00)		
Nada importante	1 (4,17)	0 (0,00)		
Pouco importante	2 (8,33)	0 (0,00)		
Moderadamente importante	2 (8,33)	2 (13,33)		
Muito importante	10 (41,67)	3 (20,00)		
Extremamente importante	9 (37,50)	10 (66,67)		
Estimativa de custo realista - n (%)			0,534	-0,103
Mediana (Q1; Q3)	3,00 (2,00; 3,00)	3,00 (3,00; 3,00)		
Moderadamente importante	1 (4,17)	2 (13,33)		
Muito importante	7 (29,17)	1 (6,67)		
Extremamente importante	16 (66,67)	12 (80,00)		

Variável	Atuação nos contratos analisados: Agente público (n = 24)	Atuação nos contratos analisados: Prestador de serviço (n = 15)	p	r
Dados da edificação - n (%)			0,882	-0,027
Mediana (Q1; Q3)	2,00 (1,00; 2,00)	2,00 (1,50; 2,00)		
Muito importante	7 (29,17)	4 (26,67)		
Extremamente importante	17 (70,83)	11 (73,33)		
Parâmetros de desempenho - n (%)			0,022	0,370
Mediana (Q1; Q3)	4,00 (4,00; 4,00)	3,00 (3,00; 4,00)		
Pouco importante	0 (0,00)	1 (6,67)		
Moderadamente importante	1 (4,17)	0 (0,00)		
Muito importante	3 (12,50)	7 (46,67)		
Extremamente importante	20 (83,33)	7 (46,67)		
Idade do prédio - n (%)			0,211	0,203
Mediana (Q1; Q3)	3,00 (2,00; 4,00)	3,00 (2,00; 3,00)		
Pouco importante	0 (0,00)	1 (6,67)		
Moderadamente importante	7 (29,17)	6 (40,00)		
Muito importante	9 (37,50)	5 (33,33)		

Variável	Atuação nos contratos analisados		p	r
	Agente público (n = 24)	Prestador de serviço (n = 15)		
Extremamente importante	8 (33,33)	3 (20,00)		
Impacto do vínculo afetivo - n (%)			0,220	-0,199
Mediana (Q1; Q3)	3,00 (3,00; 3,25)	3,00 (3,00; 4,00)		
Nada importante	3 (12,50)	0 (0,00)		
Pouco importante	2 (8,33)	2 (13,33)		
Moderadamente importante	13 (54,17)	6 (40,00)		
Muito importante	4 (16,67)	6 (40,00)		
Extremamente importante	2 (8,33)	1 (6,67)		
Divulgação de prazos - n (%)			0,449	-0,124
Mediana (Q1; Q3)	2,00 (2,00; 2,00)	2,00 (1,50; 3,00)		
Moderadamente importante	5 (20,83)	4 (26,67)		
Muito importante	15 (62,50)	5 (33,33)		
Extremamente importante	4 (16,67)	6 (40,00)		
Software de gestão - n (%)			0,799	-0,043
Mediana (Q1; Q3)	3,00 (1,75; 3,00)	3,00 (2,00; 3,00)		

Variável	Atuação nos contratos analisados		p	r
	Agente público (n = 24)	Prestador de serviço (n = 15)		
Moderadamente importante	6 (25,00)	2 (13,33)		
Muito importante	5 (20,83)	5 (33,33)		
Extremamente importante	13 (54,17)	8 (53,33)		
Fiscalização da mão de obra - n (%)			0,544	-0,100
Mediana (Q1; Q3)	3,00 (2,00; 4,00)	3,00 (2,50; 4,00)		
Pouco importante	1 (4,17)	1 (6,67)		
Moderadamente importante	9 (37,50)	3 (20,00)		
Muito importante	7 (29,17)	6 (40,00)		
Extremamente importante	7 (29,17)	5 (33,33)		
Complexidade do contrato - n (%)			0,357	0,150
Mediana (Q1; Q3)	3,00 (2,00; 3,00)	2,00 (2,00; 3,00)		
Moderadamente importante	2 (8,33)	1 (6,67)		
Muito importante	8 (33,33)	8 (53,33)		
Extremamente importante	14 (58,33)	6 (40,00)		
Formatação do contrato - n (%)			0,372	0,146

Variável	Atuação nos contratos analisados: Agente público (n = 24)	Atuação nos contratos analisados: Prestador de serviço (n = 15)	p	r
Mediana (Q1; Q3)	3,00 (3,00; 4,00)	3,00 (3,00; 3,00)		
Pouco importante	1 (4,17)	0 (0,00)		
Moderadamente importante	3 (12,50)	1 (6,67)		
Muito importante	9 (37,50)	11 (73,33)		
Extremamente importante	11 (45,83)	3 (20,00)		
Índice de Medição de Resultados (IMR) - n (%)			0,053	0,312
Mediana (Q1; Q3)	4,00 (3,00; 4,00)	3,00 (2,50; 4,00)		
Pouco importante	0 (0,00)	1 (6,67)		
Moderadamente importante	1 (4,17)	3 (20,00)		
Muito importante	7 (29,17)	5 (33,33)		
Extremamente importante	16 (66,67)	6 (40,00)		
Critérios rigorosos de habilitação - n (%)			0,019	-0,376
Mediana (Q1; Q3)	3,00 (2,00; 4,00)	4,00 (4,00; 4,00)		
Pouco importante	1 (4,17)	0 (0,00)		
Moderadamente importante	6 (25,00)	0 (0,00)		

Variável	Atuação nos contratos analisados		p	r
	Agente público (n = 24)	Prestador de serviço (n = 15)		
Muito importante	6 (25,00)	3 (20,00)		
Extremamente importante	11 (45,83)	12 (80,00)		
Relacionamento diário - n (%)			0,050	-0,315
Mediana (Q1; Q3)	2,00 (2,00; 3,00)	3,00 (2,50; 3,00)		
Moderadamente importante	2 (8,33)	1 (6,67)		
Muito importante	13 (54,17)	3 (20,00)		
Extremamente importante	9 (37,50)	11 (73,33)		
Concentração de serviços - n (%)			0,964	0,010
Mediana (Q1; Q3)	3,00 (2,00; 4,00)	3,00 (2,00; 4,00)		
Pouco importante	2 (8,33)	2 (13,33)		
Moderadamente importante	8 (33,33)	4 (26,67)		
Muito importante	6 (25,00)	4 (26,67)		
Extremamente importante	8 (33,33)	5 (33,33)		

Fonte: Dados da pesquisa.

APÊNDICE K – RESULTADO TESTE 2 DE MANN-WHITNEY: COMPARAÇÃO DOS ESPECIALISTAS EM CONTRATAÇÕES PÚBLICAS E NÃO ESPECIALISTAS.

Tabela K1 - Teste de Mann-Whitney: comparação dos especialistas em contratações públicas e não especialistas N = 66, r = tamanho de efeito r

(continua)

	Especialistas em contratações públicas			
Variável	**Não (n = 38)**	**Sim (n = 28)**	**p**	**r**
Desenvolvimento do mercado - n (%)			0,925	-0,012
Mediana (Q1; Q3)	4,00 (3,00; 5,00)	4,00 (3,00; 5,00)		
Nada importante	1 (2,63)	0 (0,00)		
Pouco importante	4 (10,53)	2 (7,14)		
Moderadamente importante	9 (23,68)	9 (32,14)		
Muito importante	12 (31,58)	8 (28,57)		
Extremamente importante	12 (31,58)	9 (32,14)		
Resistência do mercado - n (%)			0,219	-0,153
Mediana (Q1; Q3)	3,00 (3,00; 4,00)	4,00 (3,00; 4,00)		
Nada importante	3 (7,89)	1 (3,57)		
Pouco importante	3 (7,89)	3 (10,71)		
Moderadamente importante	16 (42,11)	8 (28,57)		
Muito importante	12 (31,58)	10 (35,71)		
Extremamente importante	4 (10,53)	6 (21,43)		

Variável	Especialistas em contratações públicas		p	r
	Não (n = 38)	Sim (n = 28)		
Experiência do prestador - n (%)			0,046	0,246
Mediana (Q1; Q3)	4,00 (3,00; 4,00)	3,00 (3,00; 4,00)		
Pouco importante	0 (0,00)	1 (3,57)		
Moderadamente importante	3 (7,89)	5 (17,86)		
Muito importante	13 (34,21)	12 (42,86)		
Extremamente importante	22 (57,89)	10 (35,71)		
Mudanças no prestador - n (%)			0,417	0,101
Mediana (Q1; Q3)	4,00 (3,00; 4,00)	3,00 (2,75; 4,00)		
Pouco importante	1 (2,63)	0 (0,00)		
Moderadamente importante	7 (18,42)	7 (25,00)		
Muito importante	9 (23,68)	9 (32,14)		
Extremamente importante	21 (55,26)	12 (42,86)		
Mudanças na legislação - n (%)			0,411	0,102
Mediana (Q1; Q3)	3,00 (3,00; 4,00)	3,00 (2,00; 4,00)		
Pouco importante	3 (7,89)	0 (0,00)		
Moderadamente importante	6 (15,79)	11 (39,29)		
Muito importante	11 (28,95)	6 (21,43)		
Extremamente importante	18 (47,37)	11 (39,29)		
Variações na economia - n (%)			0,100	0,203

Variável	Especialistas em contratações públicas: Não (n = 38)	Especialistas em contratações públicas: Sim (n = 28)	p	r
Mediana (Q1; Q3)	4,00 (3,00; 5,00)	3,00 (3,00; 4,00)		
Nada importante	1 (2,63)	0 (0,00)		
Pouco importante	2 (5,26)	2 (7,14)		
Moderadamente importante	11 (28,95)	14 (50,00)		
Muito importante	12 (31,58)	8 (28,57)		
Extremamente importante	12 (31,58)	4 (14,29)		
Restrições legislativas - n (%)			0,973	-0,005
Mediana (Q1; Q3)	3,00 (3,00; 4,00)	4,00 (3,00; 4,25)		
Nada importante	1 (2,63)	1 (3,57)		
Pouco importante	3 (7,89)	5 (17,86)		
Moderadamente importante	16 (42,11)	7 (25,00)		
Muito importante	10 (26,32)	8 (28,57)		
Extremamente importante	8 (21,05)	7 (25,00)		
Posicionamento dos órgãos de controle - n (%)			0,619	-0,062
Mediana (Q1; Q3)	4,00 (4,00; 5,00)	5,00 (4,00; 5,00)		
Nada importante	0 (0,00)	1 (3,57)		
Pouco importante	1 (2,63)	1 (3,57)		
Moderadamente importante	8 (21,05)	4 (14,29)		

Variável	Especialistas em contratações públicas: Não (n = 38)	Especialistas em contratações públicas: Sim (n = 28)	p	r
Muito importante	12 (31,58)	7 (25,00)		
Extremamente importante	17 (44,74)	15 (53,57)		
Acesso a estudos científicos - n (%)			0,150	0,178
Mediana (Q1; Q3)	3,00 (3,00; 4,00)	3,00 (2,00; 4,00)		
Pouco importante	0 (0,00)	3 (10,71)		
Moderadamente importante	9 (23,68)	7 (25,00)		
Muito importante	13 (34,21)	10 (35,71)		
Extremamente importante	16 (42,11)	8 (28,57)		
Eventos externos - n (%)			0,418	0,101
Mediana (Q1; Q3)	3,00 (2,00; 4,00)	3,00 (2,00; 4,00)		
Nada importante	0 (0,00)	1 (3,57)		
Moderadamente importante	11 (28,95)	9 (32,14)		
Muito importante	13 (34,21)	10 (35,71)		
Extremamente importante	14 (36,84)	8 (28,57)		
Cultura organizacional - n (%)			0,443	0,095
Mediana (Q1; Q3)	3,00 (3,00; 4,00)	3,00 (2,00; 4,00)		
Pouco importante	1 (2,63)	3 (10,71)		
Moderadamente importante	8 (21,05)	5 (17,86)		
Muito importante	11 (28,95)	9 (32,14)		
Extremamente importante	18 (47,37)	11 (39,29)		

Variável	Especialistas em contratações públicas: Não (n = 38)	Especialistas em contratações públicas: Sim (n = 28)	p	r
Mudança de gestão - n (%)			0,531	0,078
Mediana (Q1; Q3)	4,00 (3,00; 4,75)	3,00 (3,00; 4,25)		
Nada importante	2 (5,26)	3 (10,71)		
Pouco importante	3 (7,89)	1 (3,57)		
Moderadamente importante	11 (28,95)	11 (39,29)		
Muito importante	12 (31,58)	6 (21,43)		
Extremamente importante	10 (26,32)	7 (25,00)		
Relacionamento com subcontratados - n (%)			0,026	0,274
Mediana (Q1; Q3)	4,00 (4,00; 5,00)	4,00 (3,00; 4,00)		
Nada importante	0 (0,00)	2 (7,14)		
Pouco importante	2 (5,26)	2 (7,14)		
Moderadamente importante	7 (18,42)	6 (21,43)		
Muito importante	11 (28,95)	13 (46,43)		
Extremamente importante	18 (47,37)	5 (17,86)		
Risco financeiro - n (%)			0,286	0,132
Mediana (Q1; Q3)	4,00 (3,00; 5,00)	3,00 (3,00; 4,00)		
Nada importante	1 (2,63)	2 (7,14)		
Pouco importante	2 (5,26)	1 (3,57)		
Moderadamente importante	12 (31,58)	12 (42,86)		

Variável	Especialistas em contratações públicas: Não (n = 38)	Especialistas em contratações públicas: Sim (n = 28)	p	r
Muito importante	12 (31,58)	7 (25,00)		
Extremamente importante	11 (28,95)	6 (21,43)		
Habilidade do órgão - n (%)			0,238	0,146
Mediana (Q1; Q3)	3,00 (3,00; 3,00)	3,00 (2,00; 3,00)		
Moderadamente importante	1 (2,63)	3 (10,71)		
Muito importante	8 (21,05)	7 (25,00)		
Extremamente importante	29 (76,32)	18 (64,29)		
Maturidade dos setores - n (%)			0,267	0,138
Mediana (Q1; Q3)	4,00 (3,00; 4,00)	3,00 (3,00; 4,00)		
Pouco importante	0 (0,00)	1 (3,57)		
Moderadamente importante	4 (10,53)	3 (10,71)		
Muito importante	11 (28,95)	11 (39,29)		
Extremamente importante	23 (60,53)	13 (46,43)		
Clareza de papéis - n (%)			0,129	0,188
Mediana (Q1; Q3)	3,00 (2,00; 3,00)	3,00 (2,00; 3,00)		
Moderadamente importante	0 (0,00)	1 (3,57)		
Muito importante	11 (28,95)	12 (42,86)		
Extremamente importante	27 (71,05)	15 (53,57)		
Fiscalização focada em resultados - n (%)			0,375	-0,110

Variável	Especialistas em contratações públicas: Não (n = 38)	Especialistas em contratações públicas: Sim (n = 28)	p	r
Mediana (Q1; Q3)	4,00 (3,00; 4,00)	4,00 (3,00; 4,00)		
Pouco importante	0 (0,00)	1 (3,57)		
Moderadamente importante	2 (5,26)	0 (0,00)		
Muito importante	13 (34,21)	7 (25,00)		
Extremamente importante	23 (60,53)	20 (71,43)		
Especificação de enxoval - n (%)			0,146	0,180
Mediana (Q1; Q3)	5,00 (4,00; 5,00)	4,00 (4,00; 5,00)		
Nada importante	1 (2,63)	0 (0,00)		
Pouco importante	2 (5,26)	2 (7,14)		
Moderadamente importante	4 (10,53)	4 (14,29)		
Muito importante	10 (26,32)	13 (46,43)		
Extremamente importante	21 (55,26)	9 (32,14)		
Estimativa de custo realista - n (%)			0,307	0,127
Mediana (Q1; Q3)	4,00 (3,00; 4,00)	4,00 (3,00; 4,00)		
Pouco importante	0 (0,00)	1 (3,57)		
Moderadamente importante	3 (7,89)	3 (10,71)		
Muito importante	9 (23,68)	8 (28,57)		
Extremamente importante	26 (68,42)	16 (57,14)		
Dados da edificação - n (%)			0,262	0,139

Variável	Especialistas em contratações públicas: Não (n = 38)	Especialistas em contratações públicas: Sim (n = 28)	p	r
Mediana (Q1; Q3)	3,00 (3,00; 3,00)	3,00 (2,00; 3,00)		
Moderadamente importante	0 (0,00)	1 (3,57)		
Muito importante	9 (23,68)	9 (32,14)		
Extremamente importante	29 (76,32)	18 (64,29)		
Parâmetros de desempenho - n (%)			0,130	-0,187
Mediana (Q1; Q3)	4,00 (3,00; 4,00)	4,00 (4,00; 4,00)		
Pouco importante	0 (0,00)	1 (3,57)		
Moderadamente importante	1 (2,63)	0 (0,00)		
Muito importante	11 (28,95)	3 (10,71)		
Extremamente importante	26 (68,42)	24 (85,71)		
Idade do prédio - n (%)			0,752	-0,040
Mediana (Q1; Q3)	3,00 (2,00; 4,00)	3,00 (2,75; 4,00)		
Pouco importante	1 (2,63)	1 (3,57)		
Moderadamente importante	11 (28,95)	6 (21,43)		
Muito importante	14 (36,84)	12 (42,86)		
Extremamente importante	12 (31,58)	9 (32,14)		
Impacto do vínculo afetivo - n (%)			0,439	-0,096

Variável	Especialistas em contratações públicas: Não (n = 38)	Especialistas em contratações públicas: Sim (n = 28)	p	r
Mediana (Q1; Q3)	3,00 (3,00; 4,00)	3,00 (2,75; 4,00)		
Nada importante	3 (7,89)	1 (3,57)		
Pouco importante	4 (10,53)	6 (21,43)		
Moderadamente importante	19 (50,00)	8 (28,57)		
Muito importante	8 (21,05)	7 (25,00)		
Extremamente importante	4 (10,53)	6 (21,43)		
Divulgação de prazos - n (%)			0,217	0,153
Mediana (Q1; Q3)	3,00 (3,00; 4,00)	3,00 (2,00; 3,00)		
Pouco importante	0 (0,00)	1 (3,57)		
Moderadamente importante	9 (23,68)	9 (32,14)		
Muito importante	17 (44,74)	12 (42,86)		
Extremamente importante	12 (31,58)	6 (21,43)		
Software de gestão - n (%)			0,563	0,072
Mediana (Q1; Q3)	3,50 (3,00; 4,00)	3,00 (3,00; 4,00)		
Pouco importante	0 (0,00)	1 (3,57)		
Moderadamente importante	9 (23,68)	5 (17,86)		
Muito importante	10 (26,32)	11 (39,29)		
Extremamente importante	19 (50,00)	11 (39,29)		
Fiscalização da mão de obra - n (%)			0,143	0,181

Variável	Especialistas em contratações públicas: Não (n = 38)	Especialistas em contratações públicas: Sim (n = 28)	p	r
Mediana (Q1; Q3)	4,00 (3,00; 5,00)	3,50 (3,00; 4,00)		
Nada importante	0 (0,00)	2 (7,14)		
Pouco importante	3 (7,89)	1 (3,57)		
Moderadamente importante	10 (26,32)	11 (39,29)		
Muito importante	11 (28,95)	8 (28,57)		
Extremamente importante	14 (36,84)	6 (21,43)		
Complexidade do contrato - n (%)			0,077	0,219
Mediana (Q1; Q3)	3,00 (2,00; 3,00)	2,00 (2,00; 3,00)		
Moderadamente importante	2 (5,26)	6 (21,43)		
Muito importante	13 (34,21)	10 (35,71)		
Extremamente importante	23 (60,53)	12 (42,86)		
Formatação do contrato - n (%)			0,341	0,118
Mediana (Q1; Q3)	3,00 (3,00; 4,00)	3,00 (3,00; 4,00)		
Pouco importante	1 (2,63)	0 (0,00)		
Moderadamente importante	3 (7,89)	2 (7,14)		
Muito importante	17 (44,74)	18 (64,29)		
Extremamente importante	17 (44,74)	8 (28,57)		
Índice de Medição de Resultados (IMR) - n (%)			0,363	-0,113

Variável	Especialistas em contratações públicas: Não (n = 38)	Especialistas em contratações públicas: Sim (n = 28)	p	r
Mediana (Q1; Q3)	4,00 (3,00; 4,00)	4,00 (3,00; 4,00)		
Pouco importante	1 (2,63)	0 (0,00)		
Moderadamente importante	5 (13,16)	2 (7,14)		
Muito importante	11 (28,95)	8 (28,57)		
Extremamente importante	21 (55,26)	18 (64,29)		
Critérios rigorosos de habilitação - n (%)			0,046	0,246
Mediana (Q1; Q3)	4,00 (3,00; 4,00)	3,00 (3,00; 4,00)		
Pouco importante	1 (2,63)	0 (0,00)		
Moderadamente importante	3 (7,89)	6 (21,43)		
Muito importante	8 (21,05)	10 (35,71)		
Extremamente importante	26 (68,42)	12 (42,86)		
Relacionamento diário - n (%)			0,050	0,241
Mediana (Q1; Q3)	4,00 (3,00; 4,00)	3,00 (3,00; 4,00)		
Pouco importante	0 (0,00)	1 (3,57)		
Moderadamente importante	3 (7,89)	3 (10,71)		
Muito importante	12 (31,58)	14 (50,00)		
Extremamente importante	23 (60,53)	10 (35,71)		
Concentração de serviços - n (%)			0,924	0,013
Mediana (Q1; Q3)	4,00 (3,00; 5,00)	4,00 (3,00; 5,00)		

Variável	Especialistas em contratações públicas		p	r
	Não (n = 38)	Sim (n = 28)		
Nada importante	0 (0,00)	1 (3,57)		
Pouco importante	5 (13,16)	3 (10,71)		
Moderadamente importante	10 (26,32)	6 (21,43)		
Muito importante	8 (21,05)	8 (28,57)		
Extremamente importante	15 (39,47)	10 (35,71)		

Fonte: Dados da pesquisa.