



Escola Nacional de Administração Pública

ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

**PROGRAMA DE MESTRADO PROFISSIONAL EM AVALIAÇÃO E
MONITORAMENTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS**

**FACILITIES MANAGEMENT: UMA ANÁLISE DOS
SERVIÇOS PREDIAIS SOB A ÓTICA DA EFICIÊNCIA
NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

DISSERTAÇÃO DE MESTRADO

IVÃ DE MORAIS MACHADO

BRASÍLIA – DF

2026

FACILITIES MANAGEMENT: UMA ANÁLISE DOS SERVIÇOS PREDIAIS SOB A ÓTICA DA EFICIÊNCIA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado em Avaliação e Monitoramento da Escola Nacional de Administração Pública - ENAP como requisito para obtenção do título de Mestre em Avaliação e Monitoramento de Políticas Públicas.

Aluno: IVÃ DE MORAIS MACHADO

Orientadora: Prof^a. Dr^a. Regina Luna Santos de Souza

Brasília – DF

2026

M1802f Machado, Ivã de Moraes

Facilities management: uma análise dos serviços sob a ótica da eficiência na administração pública / Ivã de Moraes Machado. -- Brasília: Enap, 2026.

xii, 142 f.: il.

Dissertação (Mestrado – Programa de Mestrado Profissional em Avaliação e Monitoramento de Políticas Públicas - MPAM) -- Escola Nacional de Administração Pública, 2026.

Orientação: Profa. Dra. Regina Luna Santos de Souza

1. Gestão de Instalações – Administração Pública. 2. Valor Público. 3. Eficiência Operacional. I. Souza, Regina Luna Santos de, orient. II. Título.

CDD 352.56

Bibliotecária: Elda Campos Bezerra – CRB1/1425



**ATA DA BANCA DE DEFESA DE TRABALHO DE CONCLUSÃO DO CURSO
DE MESTRADO PROFISSIONAL EM AVALIAÇÃO E MONITORAMENTO
DE POLÍTICAS PÚBLICAS**

Aluno (a): Ivã de Moraes Machado

Ano de Ingresso: 2022

Título da Dissertação: Facilities Management: Uma análise dos Serviços Prediais sob a Ótica da Eficiência na Administração Pública.

Orientador: Profa. Dra. Regina Luna Santos de Souza

Avaliadores: Prof. Dr. Ciro Campos Christo Fernandes

Prof. Dr. Robson Quinello

Prof. Dr. Igor Caires Machado

Avaliação:

[] Aprovado

[x] Aprovado com ressalvas.

[] Reprovado

Brasília, 11 de maio de 2026

DocuSigned by:

Ciro Campos Christo Fernandes

3CECE4511100408...

Avaliador

Assinado por:

Robson Quinello

50213B5030E140C...

Avaliador

Assinado por:

[Signature]

49065356621542E...

Avaliador

DocuSigned by:

Regina Luna Santos de Souza

07620C0971C0494...

Orientadora

IVÃ DE MORAIS MACHADO

**FACILITIES MANAGEMENT: UMA ANÁLISE DOS
SERVIÇOS PREDIAIS SOB A ÓTICA DA EFICIÊNCIA
NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado Profissional em Avaliação e Monitoramento de Políticas Públicas da Escola Nacional de Administração Pública - ENAP como requisito para obtenção do título de Mestre em Avaliação e Monitoramento de Políticas Públicas.

Defendida em 11 de maio de 2026.

BANCA EXAMINADORA:

Prof^a. Dr^a. Regina Luna Santos de Souza, Orientadora - ENAP

Prof. Dr. Ciro Campos Christo Fernandes - ENAP

Prof. Dr. Robson Quinello – SENAI/SP

Dr. Igor Caires Machado – CNJ

BRASÍLIA
2026

Dedico este trabalho à memória de meu pai, Ciriaco Machado, pedreiro e encanador, que, com o suor de seu trabalho e o amor que dedicou a mim e aos meus estudos, lançou as bases para que eu pudesse chegar até aqui. À minha família, por ser minha motivação permanente para continuar estudando e me desenvolvendo profissionalmente. Ao meu amigo Pedro Mäder, pelo apoio incondicional. À minha professora e orientadora, Doutora Regina Luna, aos professores Doutores Robson Quinello, Igor Machado e Ciro Christo, e a todos os que dedicaram parte de seu precioso tempo à leitura deste trabalho, oferecendo contribuições generosas e valiosas.

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

ABNT	– Associação Brasileira de Normas Técnicas
BIM	– <i>Building Information Modeling</i>
CGGP	– Coordenação-Geral de Gestão de Pessoas (ENAP)
CGLOG	– Coordenação-Geral de Logística (ENAP)
CGTI	– Coordenação-Geral de Tecnologia da Informação (ENAP)
CLT	– Consolidação das Leis do Trabalho
CMMS	– Computerized Maintenance Management System
ENAP	– Escola Nacional de Administração Pública
ETP	– Estudos Técnicos Preliminares
HVAC	– Aquecimento, Ventilação e Ar-Condicionado
FM	– <i>Facilities Management</i>
IFM	– <i>Integrated Facilities Management</i>
IMR	– Indicadores de Medição de Resultado
IoT	– <i>Internet of Things</i>
ISO	– <i>International Organization for Standardization</i>
KPI	– <i>Key Performance Indicator</i>
NBR	– Norma Brasileira
ODS	– Objetivos de Desenvolvimento Sustentável
ONU	– Organização das Nações Unidas
PDRAE	– Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado
REM	– <i>Real Estate Management</i>
TCU	– Tribunal de Contas da União
TIC	– Tecnologias da Informação e Comunicação
TR	– Termo de Referência

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Descrição do espaço da ENAP, áreas físicas inseridas no planejamento de FM

Tabela 2 – Perfil da amostra

Tabela 3 – Satisfação geral

Tabela 4 – Estatística descritiva

Tabela 5 – Kruskal-Wallis (frequência de uso)

Tabela 6 – Kruskal-Wallis (vínculo institucional)

Tabela 7 – Âncoras de calibração *fuzzy* das condições e do *outcome*

Tabela 8 – Teste de necessidade para alta satisfação

Tabela 9 – Expressões relevantes da solução complexa

Tabela 10 – Solução intermediária para alta satisfação

Tabela 11 – Configurações empíricas da alta satisfação com FM

Tabela 12 – Síntese dos resultados configuracionais

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Aspectos da Lei nº 14.011, de 2020

Quadro 2 – Reforma do aparelho do Estado e os quatro setores dentro do Estado

Quadro 3 – Síntese das fases do planejamento da contratação de FM na ENAP

Quadro 4 – Comparação resumida dos TRs de FM da SABESP, ENAP e TJSP

Quadro 5 – Estrutura das variáveis do estudo

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - ETP: Estrutura de planejamento do FM na ENAP

Figura 2 – Estrutura do Termo de Referência da ENAP

Figura 3 – Linha do tempo sintética da implementação do FM integrado na ENAP

Figura 4 – Plataforma tecnológica na gestão do FM da ENAP

Figura 5 – Processo de Fiscalização

Figura 6 – Mapa de Processos e Resultados para o FM

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – estrutura de IMR apurado na ENAP

Gráfico 2 – Resultados financeiros médios mensais atualizados pela inflação

Gráfico 3 – Quantidade de processos administrativos ligados à Gestão dos Contratos da área meio

Gráfico 4 – Quantidade de processos de licitação

Gráfico 5 – Temas predominantes nos comentários

Gráfico 6 – Distribuição de sentimentos com proporção dos comentários

RESUMO

Esta dissertação analisou a contribuição do Facilities Management (FM) para a eficiência operacional das instalações públicas brasileiras, com foco no estudo de caso da Escola Nacional de Administração Pública (ENAP). A pesquisa examinou como a gestão dos serviços prediais pode contribuir para reduzir a fragmentação contratual, aprimorar a governança dos serviços, otimizar recursos e melhorar a percepção dos usuários sobre o ambiente institucional. O estudo relacionou a trajetória da administração pública brasileira, especialmente a tensão entre os modelos burocrático e gerencial, à consolidação do FM como arranjo estratégico de gestão das atividades-meio. Foram considerados marcos normativos, como a Instrução Normativa nº 05/2017 e a Lei nº 14.011/2020, que ampliaram as possibilidades de planejamento, de desempenho e de integração contratual na gestão de imóveis públicos. Metodologicamente, a pesquisa combinou estudo de caso, análise documental, comparação dos Termos de Referência da ENAP, da SABESP e do Tribunal de Justiça de São Paulo, além da aplicação da *fuzzy-set Qualitative Comparative Analysis* (fsQCA) aos dados de percepção dos usuários. Os achados sugerem que a integração de serviços, a governança contratual, o uso de tecnologia e a atuação do cliente público informado podem contribuir para maior eficiência operacional e melhor qualidade dos serviços prediais. Conclui-se que a adoção do modelo de FM, observadas as capacidades institucionais necessárias à sua gestão, constitui uma alternativa relevante para modernizar a administração pública e ampliar a geração de valor público.

Palavras-chave: Facilities Management; Administração Pública; Eficiência Operacional; Gestão de Instalações; Valor Público.

ABSTRACT

This dissertation analyzed the contribution of Facilities Management (FM) to the operational efficiency of public facilities in Brazil, focusing on the case study of the National School of Public Administration (ENAP). The research examined how managing building services can help reduce contractual fragmentation, improve service governance, optimize resources, and enhance users' perceptions of the institutional environment. The study linked the trajectory of Brazilian public administration, particularly the tension between the bureaucratic and managerial models, to the consolidation of FM as a strategic arrangement for managing support activities. Regulatory frameworks such as Normative Instruction No. 05/2017 and Law No. 14.011/2020 were considered, as they expanded the possibilities for planning, performance measurement, and contractual integration in the management of public real estate assets. Methodologically, the research combined a case study, documentary analysis, a comparison of Terms of Reference from ENAP, SABESP, and the Court of Justice of São Paulo, and the application of fuzzy-set Qualitative Comparative Analysis (fsQCA) to user perception data. The findings suggest that service integration, contractual governance, technology use, and the role of the informed public client may contribute to greater operational efficiency and improved quality of building services. The study concludes that adopting an FM model, provided the necessary institutional capacities are in place, is a relevant alternative for modernizing public administration and increasing public value.

Keywords: Facilities Management; Public Administration; Operational Efficiency; Facility Management; Public Value.

SUMÁRIO

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS	vi
LISTA DE TABELAS.....	vii
LISTA DE QUADROS	viii
LISTA DE FIGURAS.....	ix
LISTA DE GRÁFICOS	x
RESUMO	xi
ABSTRACT	xii
1. INTRODUÇÃO	1
1.1 O contexto histórico da administração pública brasileira e o FM: a burocracia e o gerencialismo para concepção do facilities management	2
1.2 Contexto burocrático dos serviços públicos para gestão e conservação das instalações.	6
1.2.1 Arranjo institucional para permitir a contratação de serviços de facilities management....	8
1.2.2 Contexto e Importância da Lei 14.011, de 2020.	9
1.3 Problema de pesquisa	12
1.4 Pergunta de pesquisa	13
1.5 Posicionamento do pesquisador e estratégia de triangulação	13
1.6 Objetivos	15
1.6.1 Objetivo Geral:	15
1.6.2 Objetivos Específicos:.....	15
1.7 Estrutura da dissertação	15
2. REFERENCIAL TEÓRICO.....	18
2.1 A Trajetória da Administração Pública Brasileira: Do Patrimonialismo ao Gerencialismo	19
2.1.1 O Patrimonialismo: A Herança Persistente e a Privatização do Estado	19
2.1.2 A Reforma Burocrática de 1936: A Tentativa de Racionalização	20
2.1.3 O Decreto-Lei nº 200/1967 e a Constituição de 1988: Avanços e Retrocessos	21
2.1.4 A Reforma Gerencial de 1995: A Ruptura Paradigmática	22
2.2 Princípios Fundamentais da Administração Gerencial.....	23
2.2.1 A Tipologia das Atividades Estatais	23
2.2.2 A NGP como reforço ao modelo gerencial.....	25
2.3 Facilities Management: A Evolução de uma Disciplina Estratégica	26
2.3.1 Definição, Escopo, Dicotomia Hard/Soft e característica do FM	27
2.4 A convergência entre a reforma administrativa e o FM	30

2.4.1	A Decisão de Terceirização (Outsourcing) e o "Core Business"	31
2.4.2	A função do "informed client": capacidade estatal para governar a terceirização	32
2.4.3	Gestão de Desempenho e <i>Accountability</i>	34
2.4.4	Terceirização, <i>Facilities Management</i> e Nova Gestão Pública: nexos conceituais	34
2.5	Da Terceirização Fragmentada à Gestão Integrada	35
2.6	A Lei nº 14.011/2020 e a Instrução Normativa nº 05/2017	36
3.	METODOLOGIA.....	38
3.1	Posicionamento do pesquisador, origem dos dados e reflexividade.....	39
3.2	Estratégia de triangulação e integração das evidências	41
3.3	Frentes empíricas	42
3.4	Questionário de percepção dos usuários e avaliação pós-ocupação	46
4.	O CASO ENAP.....	48
4.1	Condições iniciais: fragmentação contratual e custo de coordenação.....	49
4.2	Planejamento da contratação de Facilities Management na ENAP: do diagnóstico à arquitetura contratual	50
4.2.1	Diagnóstico da fragmentação contratual e construção da base informacional	51
4.2.2	Pesquisa de mercado, benchmarking e aprendizagem externa	54
4.2.3	Tecnologia, indicadores e formação do cliente público informado.....	61
4.2.4	Riscos, enquadramento legal e adaptação das ferramentas gerenciais ao rito público	63
4.2.5	Síntese analítica do planejamento	66
4.3	Execução contratual, resultados e aprendizagem operacional	68
5.	EXPERIÊNCIA PÚBLICA DE FACILITIES MANAGEMENT NO BRASIL	81
5.1	Facilities Management - Construindo a política.....	81
5.2	Revisão comparativa dos Termos de Referência de Serviços de Facilities (SABESP 2019, ENAP 2021, TJSP 2019)	86
5.2.1	Introdução e Objetivos.....	87
5.2.2	Comparação dos TRs por Eixo Temático	88
5.2.2.1	Objetivo do Contrato	88
5.2.2.2	Escopo dos Serviços	89
5.2.2.3	Modelo de Gestão Contratual	89
5.2.2.4	Indicadores de Desempenho (KPIs)	90
5.2.2.5	Sustentabilidade e Requisitos Ambientais.....	90
5.2.2.6	Qualificação Técnica e Mão de Obra	91
5.2.2.7	Abrangência Geográfica.....	92
5.2.2.8	Tecnologia Aplicada	92
5.2.2.9	Fiscalização e Supervisão	93

5.2.2.10	Fundamentação Legal e Doutrinária	93
5.3	Comparação crítica dos modelos adotados	96
6.	RESULTADOS E ANÁLISES	99
6.1	Perfil da amostra, estrutura das variáveis e heterogeneidade das percepções	99
6.2	Análise configuracional da satisfação por meio do fsQCA	103
6.3	Análise de conteúdo dos comentários dos usuários	109
7.	DISCUSSÃO INTEGRADA	114
7.1	O Déficit de Competência e a Necessidade de Educação	114
7.2	A Armadilha do Custo vs. Valor	115
7.3	FM como dimensão complementar da sustentabilidade e da inovação	116
7.4	Reformulação do formulário de reação da ENAP	118
8.	CONSIDERAÇÕES FINAIS	120
	REFERÊNCIAS	124
	APÊNDICE A – INSTRUMENTO DE COLETA DE DADOS: QUESTIONÁRIO DE AVALIAÇÃO DOS SERVIÇOS E INSTALAÇÕES DA ENAP	129
	APÊNDICE B - QUADRO TRELLO "FACILITIES ENAP"	132

1. INTRODUÇÃO

O termo facilities management (FM), segundo Atkin e Brooks (2015), é atualmente reconhecido como uma disciplina fundamental para apoiar os objetivos primários das organizações e possui uma trajetória evolutiva de aproximadamente 150 anos. Suas origens remontam ao século XIX, quando companhias ferroviárias norte-americanas passaram a focar na utilidade das instalações, indo além da mera estrutura física dos edifícios. Contudo, a associação do FM à coordenação eficaz e holística de serviços voltados à melhoria do desempenho organizacional só se consolidou a partir do final da década de 1950. Anteriormente, a área era pouco mencionada e frequentemente limitada ao gerenciamento da manutenção predial, excluindo-se aspectos relacionados aos serviços de apoio e ao bem-estar das pessoas. A evolução do conceito unificado ocorreu gradualmente, com foco em organizações inovadoras, especialmente as dos setores financeiro e de desenvolvimento tecnológico, que desenvolveram abordagens mais eficientes para gerenciar suas instalações. O FM estabeleceu-se como um setor de serviços próprio e como uma disciplina profissional com princípios, processos e normas definidos, abrangendo hoje um vasto leque de funções essenciais.

O FM consiste no planejamento, controle e execução direta ou indireta dos serviços relacionados à operação, como a manutenção, a limpeza e conservação predial, de forma integrada. Segundo o Global FM Market 2018 Report, no ano de 2017, o mercado de FM estava estimado no mundo inteiro em 1,15 trilhão de dólares. Na América do Sul, o mercado de FM gira em torno de 34,7 bilhões de dólares. No Brasil, também em 2017, a indústria do FM alcançou 16,4 bilhões de dólares, sendo este valor mais concentrado no setor privado, com uma estimativa de 10,67 bilhões de dólares. Apresenta, ainda, de forma didática, a existência de quatro modelos de FM, os quais foram sendo implementados e desenvolvidos ao longo dos anos a partir de 1960, são eles: *In-house services*, *Single Services*, *Bundled Services* e *Integrated Facilities Management (IFM)*.

O modelo *In-house services* refere-se aos serviços de FM prestados pela própria companhia. Neste modelo, os profissionais são próprios da organização, ou seja, as soluções são apresentadas dentro da própria casa. Esse modelo está relacionado à ausência de terceirização, pois consiste na prestação de serviços com mão de obra própria. Na administração pública federal, esse tipo de mão de obra era provido por meio de concurso público e, hoje, conforme o Decreto nº 10.185, de 2019, são carreiras extintas ou em processo de extinção

(auxiliar operacional de serviços diversos, auxiliar de manutenção, agente de vigilância, agente de portaria, entre outras).

Quanto ao modelo *Single Services*, pode-se dizer que é o modelo de outsourcing de serviços mais simples, no qual a administração pública já está inserida e executa a maioria dos seus serviços. Apesar da simplicidade de entender esse tipo de contratação, é importante apresentar mais informações sobre o modelo. Porém, de forma simplificada, é possível dizer que este modelo trata da terceirização de apenas um tipo de serviço por meio de contrato. Os projetos de compra detalham o objeto de forma minuciosa, seja o serviço de limpeza, de manutenção, de brigadista etc. Neste modelo, nota-se uma variedade de contratos em execução em uma edificação.

No *Bundled Services*, por sua vez, a organização busca agrupar serviços afins, ou seja, aqueles que se complementam por sinergia em sua execução. Os serviços são agrupados de forma a permitir uma melhor administração do contrato a ser otimizado. Ou seja, busca-se um agrupamento dos contratos existentes, formando um enxoval de serviços sob um único contrato, a fim de que se conjuguem diversos ganhos diretos e indiretos de execução, com possíveis ganhos administrativos, decorrentes, entre outras possibilidades, da redução do número de contratos a serem gerenciados e fiscalizados.

O IFM é um método de consolidação de todos os serviços e funções das instalações da empresa sob a responsabilidade de uma equipe terceirizada de especialistas. Isso simplifica a comunicação e a tomada de decisões entre líderes de negócios e gerentes de instalações e aumenta a eficiência da edificação, transformando as operações diárias em tarefas mais simples. Do ponto de vista do setor público, o IFM é um modelo desafiador a ser testado, pois, por meio do qual a administração pública ainda não é capaz de se inserir, mesmo com a atualização da Lei de Contratos Administrativos (Lei 14.133, de 2021) e a publicação da Lei 14.011, de 2020, ainda há uma enorme quantidade de normas e regulamentos que dificultam a contratação desse tipo de serviço.

1.1 O contexto histórico da administração pública brasileira e o FM: a burocracia e o gerencialismo para concepção do facilities management

A reforma administrativa brasileira de 1967, pela qual se permitiu o início da terceirização no Brasil, visava ao crescimento desmesurado da máquina administrativa,

conforme justificado no Decreto-Lei (DL) nº 200, de 1967. Em outras palavras, o decreto estabelece que a administração deve buscar desobrigar-se da execução material das tarefas, recorrendo à execução indireta por meio de contrato, sempre que o setor privado estiver suficientemente desenvolvido e capacitado para atender às necessidades públicas. Em termos práticos, essa disposição foi um marco para a introdução de contratos terceirizados no setor público brasileiro, visando evitar o crescimento excessivo da máquina administrativa e promover uma gestão mais racional e eficiente dos recursos públicos. Desta forma, definiu-se a descentralização da administração pública, mediante a contratação ou concessão de serviços de execução indireta pelo setor privado.

O Estado gerencial pode ser entendido como o contexto em que a administração pública funciona como uma empresa privada, cujas entregas de serviços públicos aos cidadãos estão pautadas na eficiência, com base principalmente na avaliação de desempenho e no controle dos resultados. A administração pública gerencial surge como resultado do avanço da tecnologia e da necessidade de reforma da burocracia, cujos primeiros passos ocorreram em 1967, com o decreto-lei nº 200, como já exposto, que documenta o esgotamento do modelo burocrático e é considerado o primeiro momento da administração gerencial no Governo Federal Brasileiro.

A discussão em torno do modelo gerencial tornou-se complexa e ganhou novos rumos a partir da metade da década de 80. Basicamente, duas transformações ocorreram no gerencialismo. Uma ligada à dinâmica intraorganizacional, priorizando os conceitos da flexibilidade, planejamento estratégico e qualidade. A outra transformação foi mais radical e muito mais importante para remodelar o gerencialismo. Trata-se da adoção de serviços públicos voltados às necessidades dos clientes/consumidores. É neste ponto que o modelo gerencial apresenta o aspecto público da administração pública sem, no entanto, abandonar o conceitual empresarial vinculado à eficiência e à busca da qualidade dos serviços (Abrucio, 1997).

Em 1970, a Lei nº 5.645 veio complementar o Decreto-Lei nº 200/1967, ao definir quais serviços poderiam ser contratados de forma indireta (transporte, conservação, custódia, operação de elevadores, limpeza e outras assemelhadas), dispondo que esses deveriam ser “de preferência” contratados por meio de empresas privadas prestadoras desses serviços. Desta forma, a legislação em vigor a partir de 1970 passou a incentivar o uso crescente da subcontratação desses serviços, ainda que de forma comedida. Isto porque, até então, não havia

exigência constitucional de concurso público para a contratação de funcionários públicos, que eram regidos pela Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), podendo ser admitidos e demitidos com facilidade. A Constituição de 1988 consolidou e ampliou a exigência de concurso público para a admissão de servidores na administração pública, direta e indireta, em seu artigo 37, inciso II, tornando-a mais abrangente do que nas cartas anteriores. Esse contexto foi importante para promover maior transparência, igualdade de oportunidades e meritocracia no acesso ao serviço público no Brasil.

A partir de meados da década de 1990, com a aprovação do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE) e a criação do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE), consolida-se no Brasil a formulação de um projeto de administração pública gerencial. Mais do que um resultado direto de um discurso neoliberal, essa reforma é apresentada como resposta à crise fiscal do Estado, ao esgotamento do modelo burocrático clássico e à necessidade de ampliar a capacidade governativa em um contexto de globalização econômica. Nesse desenho, a reforma de 1995 articula instrumentos gerenciais, como contratos de gestão, controle de resultados, agências executivas e reguladoras e organizações sociais, com o fortalecimento do núcleo estratégico do Estado, preservando e até reforçando dimensões típicas da administração burocrática.

Nessa perspectiva, conforme formulado por Bresser-Pereira no PDRAE e em trabalhos posteriores, a privatização e a terceirização não constituem, isoladamente, o núcleo da reforma gerencial, mas integram um conjunto mais amplo de medidas voltadas à publicização, à reorganização institucional e à concentração do Estado em funções estratégicas e exclusivas. Como observa Abrucio (1997), o arranjo brasileiro resultante desse processo assumiu caráter híbrido, combinando a permanência de estruturas burocráticas com a incorporação de instrumentos associados à Nova Gestão Pública, especialmente os voltados à eficiência, ao desempenho e à qualidade dos serviços. Nesse contexto, a execução indireta de atividades de apoio ganha relevância como alternativa de organização administrativa, desde que acompanhada de capacidade estatal de planejamento, contratação, fiscalização e controle. É nesse campo das atividades-meio que se situa a possibilidade de adoção do FM na administração pública.

O modelo burocrático e o gerencialismo são duas abordagens de gestão pública que contrastam em essência e objetivos. No contexto brasileiro, segundo Abrucio (1997), há uma

tensão significativa entre esses modelos, resultando em um modelo híbrido influenciado tanto pela rigidez do modelo burocrático quanto pela busca de eficiência do modelo gerencial. No entanto, a burocracia, como descrita no modelo weberiano, visa garantir impessoalidade, neutralidade e racionalidade na administração pública. Essa estrutura é marcada pela adesão estrita a normas e procedimentos, o que promove uma organização hierárquica e centralizada. Este modelo se consolidou com o intuito de evitar favoritismos e garantir a justiça por meio de regras claras e rigorosas. Por outro lado, a rigidez burocrática frequentemente resulta em processos lentos, o que dificulta a adaptação a mudanças e a resposta rápida às necessidades sociais.

Abrucio (1997) defende que o gerencialismo emergiu como resposta à crise da administração pública, sobretudo em países como a Inglaterra e os Estados Unidos. Inspirado em práticas da administração privada, o modelo gerencial busca eficiência e eficácia, promovendo flexibilidade, autonomia e foco em resultados. No contexto anglo-americano, este modelo foi implementado para tornar a administração pública menos onerosa e mais orientada à qualidade do serviço prestado ao cliente ou cidadão. Discorre, ainda, sobre a implementação do gerencialismo no Brasil, especialmente após a Constituição de 1988, que é marcada por um hibridismo. Embora o gerencialismo busque flexibilizar e descentralizar a gestão pública, o arcabouço legal brasileiro impõe limitações que mantêm elementos burocráticos. Essa combinação resulta em uma administração pública que busca conciliar a busca por eficiência com a necessidade de cumprir normas rígidas e regulatórias.

Enquanto o modelo burocrático enfatiza regras e impessoalidade, o modelo gerencial foca na eficiência e na resposta rápida às demandas dos cidadãos. O ativismo institucional, conforme descrito por Abers (2021), é uma tentativa dos gestores públicos de superar as limitações burocráticas, promovendo a inovação e a eficiência. Esse ativismo institucional destaca o poder transformador dos profissionais na administração pública e evidencia um conflito entre a manutenção de políticas e a busca por transformação. Na área de serviços de FM, o contexto de transformação das políticas públicas envolve discussões internas e externas para sair do pragmatismo das normas, evitando a perda da capacidade analítica e crítica das políticas públicas.

A busca de inovações a administração pública não pode deixar de observar que, segundo a ISO 41011:2019, são várias as vantagens para efetuar o desenvolvimento do FM,

entre elas destacam-se a concentração ou foco nos negócios, no caso das empresas, e concentração ou foco na área fim, no caso dos órgãos públicos. Em ambos os casos, o foco do FM está no core business da organização. As empresas especializadas em FM assumem a responsabilidade pelo gerenciamento das instalações, permitindo que a organização se concentre em seu próprio trabalho. Há outras vantagens, como a redução de custos e a melhoria contínua das práticas. Na primeira vantagem, manter uma equipe de servidores dedicados em tempo integral à gestão de instalações prediais tem um custo elevado, principalmente nos órgãos da administração pública federal. Na segunda, quando o modelo é de um único fornecedor, isso pode facilitar a implementação de melhores práticas e o aumento do desempenho dos negócios da operação, permitindo o acompanhamento dos principais avanços, por exemplo, nas áreas de gerenciamento de energia, edifícios inteligentes e sustentabilidade.

Desta forma, na busca por inovações no Estado Gerencial, a implementação de modelos de gestão das instalações que promovam melhores ambientes mostra-se importante e imprescindível. Seguindo a lógica do FM apresentada anteriormente, o setor público está finalmente apto a implementar um modelo de gestão das instalações prediais que propicie ambientes mais inspiradores, dinâmicos e colaborativos. Tudo isso pode partir de servidores tecnicamente capazes de elaborar as justificativas necessárias para a alteração da legislação, bem como de convencer a alta gestão, com influência suficiente, a efetuar as alterações necessárias.

1.2 Contexto burocrático dos serviços públicos para gestão e conservação das instalações.

A inquietude institucional vivenciada pela Administração Pública Federal (APF) decorre, em grande medida, das restrições impostas por um conjunto normativo rigoroso, cujo objetivo central é evitar terceirizações indevidas. Essa postura está alinhada ao modelo burocrático clássico descrito por Weber (2015), caracterizado pela racionalidade dada pela impessoalidade, formalidade e previsibilidade normativa, como forma de garantir estabilidade e controle rigoroso dos processos administrativos.

Nesse contexto, destaca-se o Decreto nº 9.507/2018, que regulamenta a execução indireta por meio de contratação de serviços pela administração pública federal direta, autárquica e fundacional, bem como pelas empresas públicas e sociedades de economia mista controladas pela União. Embora mais abrangente que seu antecessor, o Decreto nº 9.507/2018

estabelece explicitamente vedações à terceirização, identificando precisamente quais atividades podem permanecer sob a execução direta dos órgãos públicos federais. Essas restrições refletem o princípio constitucional previsto no art. 37 da Constituição Federal de 1988, segundo o qual o ingresso em cargos públicos efetivos deve ocorrer obrigatoriamente por meio de concurso público, excetuando-se os cargos em comissão.

Assim, apesar de ser permitida a terceirização em circunstâncias específicas, o decreto estabelece limites claros ao afirmar que não podem ser objeto de execução indireta os serviços que envolvam decisões institucionais em atividades de planejamento, coordenação, supervisão e controle, serviços estratégicos cuja terceirização possa ameaçar o controle institucional sobre processos, tecnologias e conhecimentos estratégicos, aqueles relacionados ao exercício do poder de polícia, regulação, outorga de serviços públicos e aplicação de sanções, além dos serviços inerentes às categorias funcionais previstas nos planos de carreira das instituições públicas, salvo em caso de extinção legal total ou parcial dos respectivos cargos.

Especificamente, o inciso IV do artigo 3º do Decreto nº 9.507/2018 constitui uma das maiores restrições práticas à terceirização na APF. Esse dispositivo impede que serviços classificados como auxiliares, instrumentais ou acessórios sejam terceirizados caso existam servidores e cargos ativos cujas carreiras contemplem tais atribuições em seus planos de cargos. Dessa forma, enquanto essas atividades estiverem formalmente previstas e ativas nesses planos, devem ser executadas exclusivamente por servidores concursados, configurando-se como um relevante mecanismo de controle normativo das terceirizações irrestritas.

Ainda nessa perspectiva burocrática, observa-se que, apesar das limitações impostas, diversos serviços são atualmente executados de forma indireta na APF. Contudo, esses serviços costumam ser contratados isoladamente, cada um sob contrato específico, seguindo um formato conhecido como modelo *Single Services*. Nesse cenário, a APF convive com dois modelos operacionais distintos: o tradicional modelo *In-house Services*, caracterizado pela execução direta por servidores concursados, e o *Single Services*, no qual cada atividade terceirizada é contratada separadamente.

Essa pulverização contratual decorreu historicamente das exigências previstas pela Lei nº 8.666/1993, especialmente em seus artigos 15, inciso IV, e 23, §1º. Segundo esses dispositivos, as licitações deveriam ser subdivididas em tantas parcelas quantas fossem

necessárias para explorar as peculiaridades do mercado, ampliar a competitividade e assegurar a economicidade.

Além disso, a Súmula nº 247 do Tribunal de Contas da União (BRASIL, 2010) reforçou a exigência do parcelamento ao determinar que licitações com objetos divisíveis fossem obrigatoriamente adjudicadas por item, exceto quando isso prejudicasse a economia de escala ou a competitividade do processo licitatório. A consequência dessa estrutura normativa foi a consolidação de um modelo fragmentado de contratação que, embora visasse a eficiência econômica e ampliação da concorrência, distanciou-se das abordagens integradas e estratégicas preconizadas pelos modelos contemporâneos de FM, como o IFM.

Esse cenário normativo evidencia uma tensão estrutural entre o paradigma burocrático tradicional, conforme definido por Weber (2015), com suas características de rigidez normativa e controle centralizado, e as iniciativas contemporâneas de flexibilização e modernização gerencial. Abrucio (1997) observa que o modelo gerencial surge exatamente como uma resposta crítica ao esgotamento do modelo burocrático, propondo uma administração pública mais flexível, focada em resultados, eficiência econômica e qualidade nos serviços prestados aos cidadãos.

Entretanto, no contexto brasileiro, tais propostas gerenciais encontram limites evidentes no arcabouço normativo vigente. Assim, a implantação efetiva do FM na Administração Pública Federal demanda dos gestores um cuidadoso equilíbrio, conciliando inovação gerencial com o rigoroso cumprimento das restrições legais, de modo a preservar as competências estratégicas e essenciais do Estado, ao mesmo tempo em que busca maior eficiência operacional e gerencial.

1.2.1 Arranjo institucional para permitir a contratação de serviços de facilities management.

O arranjo institucional necessário para iniciar os estudos para a contratação de serviços de FM na Administração Pública Federal está diretamente associado ao princípio do parcelamento nas compras públicas, previsto no Art. 40 da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, que substituiu a Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Segundo Justen Filho (2021), tal princípio determina que as contratações públicas sejam divididas em lotes ou parcelas sempre que técnica e economicamente viável. Conforme entendido pelo autor, a intenção do legislador é aumentar

a competitividade, promover a participação de pequenas e médias empresas e reduzir a concentração de mercado, alcançando, assim, maior economicidade e eficiência no uso dos recursos públicos.

Nesse sentido, o §2º do Art. 40 estabelece que, ao aplicar o princípio do parcelamento, a administração pública deve avaliar três critérios centrais: a viabilidade técnica da divisão do objeto em lotes; o aproveitamento das peculiaridades do mercado local, visando à economicidade; e o compromisso de ampliar a competição e evitar a concentração excessiva do mercado de fornecedores. Contudo, o § 3º do mesmo artigo prevê exceções importantes ao parcelamento, indicando que essa prática não será adotada quando implicar perda de economia de escala, aumento significativo dos custos de gestão contratual ou quando o objeto contratado configurar um sistema único e integrado, cuja divisão possa comprometer sua funcionalidade. Da mesma forma, não será aplicado se houver necessidade de padronização ou de escolha de marca que implique fornecedor exclusivo.

Portanto, embora o princípio do parcelamento traga benefícios claros de competitividade e economicidade, é importante reconhecer que sua aplicação deve sempre considerar o contexto específico da contratação, especialmente em relação aos serviços de FM, cuja integração pode eventualmente gerar ganhos operacionais significativos para a administração pública. Ao reconhecer estas vantagens, o agente público pode relutar à aplicação de um modelo mais conciso e unificado, isto porque, acarreta um excesso de repertório burocrático de justificativas necessárias para que possibilite um modelo mais inovador.

1.2.2 Contexto e Importância da Lei 14.011, de 2020.

O arranjo torna-se concreto e relevante para o contexto de FM na Administração Pública Federal com a promulgação da Lei nº 14.011, de 10 de junho de 2020, que introduziu importantes modificações na gestão e na alienação de imóveis da União. Essa lei deve ser compreendida no contexto mais amplo da agenda de modernização da gestão patrimonial pública, uma vez que aprimorou instrumentos voltados ao gerenciamento, à manutenção, à ocupação e à destinação dos imóveis federais.

Essa preocupação também aparece na Lista de Alto Risco da Administração Pública Federal, elaborada pelo TCU, que incluiu a gestão do patrimônio imobiliário público federal entre os temas críticos da Administração Pública. O documento evidencia fragilidades na

identificação, no cadastro, na ocupação, na conservação e na destinação dos imóveis federais, o que demonstra que a gestão patrimonial da União constitui uma dimensão relevante da eficiência administrativa e da boa governança pública (BRASIL, 2022c).

Nesse mesmo sentido, o Acórdão nº 2.702/2021-TCU-Plenário reforça a necessidade de maior racionalidade, planejamento e gestão de riscos na administração do patrimônio imobiliário federal. Ao tratar da implementação de Fundos de Investimento Imobiliário e da alienação de imóveis da União, o Tribunal recomendou a elaboração de um mapeamento e de uma análise de risco do projeto, abrangendo etapas como a seleção dos imóveis, a publicação de portarias, a contratação do administrador, a integralização dos bens e a gestão das cotas (BRASIL, 2021c). Embora o acórdão trate especificamente da desmobilização patrimonial, sua lógica é aplicável à discussão de FM, pois evidencia que a gestão de imóveis públicos exige critérios técnicos, informações confiáveis, capacidade institucional e acompanhamento contínuo.

No campo específico da gestão integrada de imóveis públicos, a Lei nº 14.011/2020 introduziu importante inovação ao autorizar a Administração Pública a estruturar contratos mais amplos para a ocupação e gestão de imóveis públicos. O artigo 7º da referida lei apresenta características relevantes para o contexto de FM, como a possibilidade de incluir, em um mesmo arranjo contratual, atividades de gestão do imóvel, obras de adequação, melhorias, fornecimento de bens e serviços necessários ao uso eficiente dos espaços públicos (BRASIL, 2020).

É importante destacar que o “Contrato de Gestão para Ocupação de Imóveis Públicos”, mencionado na Lei nº 14.011/2020, não deve ser confundido com o contrato de gestão previsto na Lei nº 9.637/1998, destinado às organizações sociais. No caso da Lei nº 14.011/2020, trata-se de um contrato administrativo voltado à gestão integrada de imóveis públicos, com possibilidade de abranger o gerenciamento operacional, a manutenção predial, as adequações físicas e o fornecimento de bens e serviços associados ao uso eficiente das instalações.

Para melhor compreensão, apresentam-se, no Quadro 1, os principais aspectos previstos na Lei nº 14.011/2020.

Quadro 1 – Aspectos da Lei 14.011, de 2020

Aspecto	Detalhamento
Possibilidade de Obras de Adequação	A lei permite incluir, no contrato de FM, obras de adequação, como a execução de melhorias e a elaboração de projetos básicos e executivos. Essa medida visa adaptar o imóvel público às necessidades específicas do uso público, possibilitando uma gestão mais personalizada e eficaz das instalações.
Duração do Contrato	Contratos de FM podem ter vigência de até 20 anos, o que é especialmente vantajoso quando há investimentos iniciais elevados, como obras de infraestrutura e aquisição de bens permanentes. Esse prazo estendido visa proporcionar estabilidade na gestão e reduzir os custos administrativos associados à renovação frequente de contratos.
Propriedade dos Bens	Ao término do contrato, todos os bens e obras incorporados ao imóvel público tornam-se propriedade da administração pública. Isso assegura que quaisquer melhorias realizadas permaneçam no patrimônio público, beneficiando a continuidade dos serviços e o uso futuro das instalações.
Regulamentação Adicional	A lei prevê que o Poder Executivo poderá editar normas adicionais para assegurar a efetiva operacionalização dos contratos de gestão. Essa possibilidade de ajustes normativos permite adaptar as diretrizes às necessidades específicas dos contratos de FM ao longo do tempo.

Fonte: elaboração própria, com base na Lei nº 14.011/2020 (BRASIL, 2020).

Essas disposições demonstram que a Lei nº 14.011/2020 representa um avanço significativo no contexto da gestão de facilities na Administração Pública Federal, especialmente por possibilitar contratos mais amplos, integrados e de maior duração. Essa abordagem aproxima-se do modelo de Estado Gerencial descrito por Abrucio (1997), caracterizado pela busca de eficiência, pela descentralização de funções operacionais, pelo controle por resultados e pela maior capacidade de resposta às necessidades dos usuários dos serviços públicos.

Ao mesmo tempo, a norma responde a um problema já identificado pelo controle externo: a gestão fragmentada, passiva e pouco orientada ao desempenho dos imóveis públicos. A conexão entre a Lei nº 14.011/2020, a Lista de Alto Risco do TCU e o Acórdão nº 2.702/2021-TCU-Plenário evidencia que a gestão patrimonial pública não deve ser tratada apenas como administração cartorial de bens imóveis, mas como uma função estratégica que exige planejamento, análise de riscos, monitoramento, manutenção adequada, uso eficiente dos espaços e geração de valor público (BRASIL, 2020; BRASIL, 2021c; BRASIL, 2022c).

Em síntese, ao possibilitar contratos mais amplos e integrados, a Lei nº 14.011/2020 contribui diretamente para uma gestão mais consistente, eficaz e planejada dos imóveis públicos. Essa perspectiva normativa pode reduzir burocracias, custos administrativos e problemas decorrentes da fragmentação contratual, além de aprimorar a qualidade dos serviços de manutenção, conservação, adequação e operação predial. Dessa forma, representa uma evolução relevante no modo como a Administração Pública Federal pode estruturar suas contratações relacionadas à gestão patrimonial e ao FM.

1.3 Problema de pesquisa

O problema central investigado neste estudo consiste na persistência de baixa eficiência operacional nas instalações públicas brasileiras, decorrente do modelo de gestão predial atualmente adotado, fragmentado e pouco integrado. Esse modelo gera sobreposições e desperdícios que comprometem a qualidade e a funcionalidade dos espaços públicos, afetando diretamente a experiência de usuários e servidores.

O problema também encontra respaldo em achados recentes do controle externo federal. O TCU identificou riscos relevantes na gestão administrativa federal, especialmente quanto à confiabilidade dos dados para tomada de decisão, à gestão dos imóveis federais e à integridade das contratações públicas (BRASIL, 2022c). Esses elementos dialogam diretamente com a problemática do FM, pois a gestão predial fragmentada dificulta a produção de informações gerenciais, eleva os custos de coordenação, reduz a capacidade de planejamento e compromete a avaliação objetiva do desempenho dos serviços. Assim, a baixa eficiência das instalações públicas não pode ser compreendida apenas como falha operacional localizada, mas também como possível manifestação de um problema mais amplo de governança administrativa.

Por outro lado, há também relevância acadêmica e prática significativa, uma vez que, ao buscar soluções para questões concretas enfrentadas pela administração pública brasileira, o estudo poderá subsidiar a formulação de políticas públicas mais eficazes na gestão integrada das instalações, resultando em melhores condições de trabalho para os servidores, serviços públicos mais qualificados e maior satisfação da população.

No caso da ENAP, a gestão predial anterior evidenciava um padrão típico de fragmentação contratual e de coordenação. A escola chegou a administrar aproximadamente 30

contratos distintos para serviços prediais e correlatos, com custos e rotinas administrativas distribuídos entre múltiplos fornecedores e instrumentos de gestão. Após a implantação do arranjo integrado de FM, observou-se uma redução para 17 contratos e uma economia média estimada da ordem de 22,4%, com magnitude ilustrativa de cerca de R\$ 150 mil mensais no período analisado, além de ganhos de previsibilidade e padronização na execução de atividades de apoio. Esses resultados, ainda que situados em um estudo de caso singular, formam uma base empírica concreta para investigar como um desenho contratual integrado — e sua governança — pode alterar a eficiência operacional e a experiência do usuário em instalações públicas

1.4 Pergunta de pesquisa

De que forma o modelo de FM, a partir do estudo de caso da ENAP, pode aumentar a eficiência operacional das instalações públicas brasileiras, contribuindo para a melhoria da qualidade dos serviços e da satisfação dos usuários?

A gestão de instalações no setor público brasileiro caracteriza-se pela fragmentação, altos custos e baixa eficiência operacional, especialmente devido às limitações normativas e institucionais vigentes. Segundo Bresser-Pereira (1998), a administração pública brasileira historicamente opera com estruturas fragmentadas e baixa coordenação entre as unidades gestoras, o que compromete a eficiência e eleva os custos operacionais. Diante disso, modelos integrados de FM surgem como alternativa para superar tais desafios, reconhecidos internacionalmente pela capacidade de promover a eficiência, a redução de custos e a melhoria da qualidade das instalações públicas. No caso da Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), os resultados práticos observados indicam que a adoção de um arranjo de integração parcial dos serviços, estruturado sob a lógica de *Bundled Services*, pode gerar economias significativas, simplificar a administração e aumentar a satisfação dos usuários, reforçando a relevância e a pertinência da questão de pesquisa apresentada.

1.5 Posicionamento do pesquisador e estratégia de triangulação

Esta pesquisa parte do reconhecimento de que o pesquisador não se aproxima do objeto em posição de completa exterioridade, mas sim a partir de vivência profissional e institucional relacionada à gestão pública e à problemática concreta da gestão das instalações prediais. Tal proximidade com o objeto, longe de comprometer a pesquisa, amplia a capacidade de compreensão das rotinas administrativas, dos entraves normativos, dos desafios operacionais

e das escolhas gerenciais envolvidas na adoção de modelos integrados de FM no setor público. Ainda assim, essa condição exige um exercício explícito de reflexividade metodológica, de modo que a experiência prática não se converta em juízo impressionista, mas em elemento criticamente controlado no interior da investigação científica.

Para Flick (2009), a subjetividade do pesquisador não deve ser vista como um fator de interferência (variável interveniente), mas como parte integrante da produção de conhecimento. A reflexividade é tratada como dado metodológico, em que a reflexão do pesquisador sobre suas ações, observações, impressões e sentimentos no campo é considerada um dado em si. Tem também um papel ativo, que, ao contrário da pesquisa quantitativa, que busca excluir a influência do pesquisador para garantir a objetividade, integra a comunicação entre o pesquisador e os participantes como parte explícita do processo. Flick recomenda o uso de diários de pesquisa para documentar essa vivência, o que permite uma análise contínua das irritações, dos sentimentos e das mudanças de perspectiva do pesquisador ao longo do estudo. É neste quadro que o estudo de caso da ENAP se insere.

Nesse sentido, a dissertação adota a triangulação como estratégia de robustecimento analítico. A triangulação, nesta pesquisa, consiste na articulação entre diferentes fontes, técnicas e níveis de evidência, com o objetivo de examinar o mesmo problema sob ângulos distintos e complementares, ampliando a validade da interpretação e reduzindo o risco de conclusões unilaterais (DENZIN, 1978; YIN, 2015). Em termos operacionais, isso se concretiza por meio da combinação de revisão bibliográfica, análise documental, estudo de caso da ENAP, análise comparativa de Termos de Referência de experiências públicas de contratação integrada e tratamento configuracional dos dados de percepção dos usuários por meio da fsQCA. A adoção dessa estratégia decorre da compreensão de que a eficiência na gestão das instalações públicas não pode ser adequadamente compreendida por uma única via metodológica, o que exige o diálogo entre evidências qualitativas e configuracionais, entre desenho institucional e percepção dos usuários, bem como entre formulação normativa e resultados empíricos observáveis (CRESWELL; PLANO CLARK, 2018).

Ao adotar essa perspectiva, o estudo busca aumentar a consistência interpretativa dos achados e fortalecer a coerência interna do desenho de pesquisa. A triangulação não é utilizada, portanto, como mera justaposição de métodos, mas como recurso de validação analítica e de aprofundamento interpretativo, permitindo compreender de forma mais densa

como o FM pode contribuir para a eficiência operacional, a qualidade dos serviços prediais e a satisfação dos usuários no contexto da administração pública brasileira (DENZIN, 1978; FLICK, 2009).

1.6 Objetivos

1.6.1 Objetivo Geral:

Analisar em que medida o modelo de FM contribui para aumentar a eficiência operacional das instalações públicas brasileiras, com foco no estudo de caso da ENAP e na comparação com experiências públicas de contratação integrada de serviços prediais.

1.6.2 Objetivos Específicos:

a) Estudar os resultados do FM na ENAP sob a ótica da eficiência operacional, observando os efeitos do modelo em termos de fragmentação contratual, custos e carga administrativa associada à gestão predial, comparando os cenários anteriores e posteriores à implantação do arranjo integrado.

b) Analisar comparativamente os Termos de Referência da ENAP, da SABESP e do Tribunal de Justiça de São Paulo, identificando elementos críticos de desenho contratual, como escopo integrado, níveis de serviço, indicadores, incentivos, mecanismos de fiscalização e governança.

c) Identificar, a partir dos dados de percepção dos usuários e da análise configuracional por meio da fsQCA, combinações de condições associadas à alta satisfação com o ambiente físico e com os serviços de FM, e discutir implicações gerenciais para a atuação do *informed client* no setor público.

Cabe observar que este estudo busca coletar informações sobre boas práticas de FM e também demonstrar que instalações públicas bem geridas promovem ambientes mais adequados, contribuindo para melhores resultados em políticas públicas, o que alinha com os objetivos de políticas de qualidade.

1.7 Estrutura da dissertação

A presente dissertação está estruturada em oito capítulos, incluindo esta introdução, organizados de modo a conduzir o leitor do enquadramento teórico do problema à análise empírica do caso estudado, culminando na discussão integrada dos achados e nas implicações para a gestão pública.

No segundo capítulo, desenvolve-se o referencial teórico que fundamenta a análise proposta. Inicialmente, examina-se a trajetória da administração pública brasileira, com ênfase na tensão histórica entre os modelos burocrático e gerencial. Em seguida, o capítulo desloca o foco para o campo do FM, discutindo sua evolução conceitual, seu caráter estratégico, a distinção entre hard e soft services, sua vinculação à terceirização e sua relação com a governança contratual, a gestão por desempenho e a noção de core business.

No terceiro capítulo, apresenta-se a metodologia da pesquisa, com a explicitação do desenho adotado, da estratégia de investigação e dos procedimentos mobilizados para responder à pergunta central do estudo. Demonstra-se que a dissertação foi estruturada em três frentes empíricas complementares: o estudo de caso da ENAP, a análise comparativa de experiências públicas de contratação integrada e a análise configuracional da percepção dos usuários por meio da fsQCA.

No quarto capítulo, desenvolve-se o estudo de caso da ENAP, que se apresenta como o principal eixo empírico da dissertação. O capítulo reconstrói o contexto institucional em que surgiu a decisão de adotar o FM, o processo de formulação e de desenho do arranjo contratual, os desafios enfrentados durante sua implementação e os resultados observados ao longo de sua execução.

No quinto capítulo, amplia-se a perspectiva analítica por meio da comparação entre experiências públicas de FM. Procede-se à análise comparativa dos Termos de Referência da ENAP, da SABESP e do Tribunal de Justiça de São Paulo, examinando-se elementos como o escopo contratual, a integração de serviços, os mecanismos de mensuração de desempenho, os incentivos, a governança e os fundamentos jurídicos.

No sexto capítulo, a análise desloca-se para a dimensão da satisfação dos usuários em relação ao ambiente construído e aos serviços de FM na ENAP. Com base em um questionário específico aplicado aos usuários da instituição, o capítulo apresenta a construção

da base empírica, os critérios de calibração das variáveis, a lógica da análise configuracional por meio da fsQCA e os resultados obtidos.

No sétimo capítulo, realiza-se a discussão integrada dos resultados obtidos ao longo da pesquisa. Os achados do estudo de caso, da comparação entre experiências públicas e da análise configuracional da satisfação são colocados em diálogo, com o objetivo de evidenciar convergências, tensões, limites e implicações analíticas.

Por fim, no oitavo capítulo, apresentam-se as considerações finais da dissertação. Retomam-se a pergunta de pesquisa, os objetivos e os principais resultados alcançados, sintetizando-se as contribuições do estudo para o debate sobre modernização da administração pública e sobre o papel estratégico do FM na gestão das instalações públicas.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

Segundo Bresser-Pereira (2022), a análise contemporânea da administração pública brasileira revela um movimento antigo e de longa duração que transcende as meras alterações de governo ou as flutuações político-partidárias. Trata-se de uma transição paradigmática fundamental na concepção do papel do Estado, que evoluiu de uma estrutura patrimonialista e estamental para uma burocracia racional-legal e, mais recentemente, para um modelo gerencial focado em resultados e na satisfação do cidadão. Paralelamente a essa evolução macroestrutural, observa-se, no campo da gestão organizacional, o surgimento e a consolidação do FM como disciplina estratégica, concebida para otimizar o ambiente construído e integrar pessoas, lugares e processos. A tese central deste referencial teórico é que estas duas trajetórias — a reforma administrativa do Estado brasileiro e a maturação do FM — não são fenômenos isolados, mas sim vetores convergentes de uma mesma lógica de modernização. A Reforma Gerencial de 1995, liderada intelectualmente e politicamente por Luiz Carlos Bresser-Pereira, criou as bases teóricas e institucionais para que o Estado deixasse de ser um executor direto de serviços de apoio e passasse a atuar como regulador e estrategista (Bresser-Pereira, 2000). Essa reconfiguração do aparelho estatal gerou um vácuo operacional e uma demanda por eficiência que só poderiam ser supridos pela adoção de práticas avançadas de gestão de infraestrutura e serviços, exatamente no escopo do FM.

Portanto, a integração entre a Nova Gestão Pública (NGP) e o FM não é apenas uma conveniência operacional, mas também uma necessidade teórica. O Estado "Social-Liberal", como definido por Bresser-Pereira, que busca garantir direitos sociais por meio de mecanismos de mercado e parcerias com o terceiro setor, depende intrinsecamente da capacidade de gerir contratos complexos, mensurar o desempenho e assegurar a operabilidade dos ativos públicos. Neste contexto, a figura do gestor público funde-se com a do "*informed client*" (cliente informado) descrita na literatura de FM, exigindo novas competências que vão além do direito administrativo tradicional e adentram a gestão estratégica de ativos e serviços. Além disso, o desenvolvimento do FM como disciplina não se limita a uma resposta técnica, mas é uma evolução conceitual que abrange desde a manutenção predial até a gestão estratégica do espaço e da experiência do usuário. A literatura internacional, representada por Keith Alexander, Brian Atkin e outros, destaca como o FM evoluiu para integrar dimensões de sustentabilidade, de tecnologia da informação e de gestão de mudanças organizacionais. No Brasil, a recente institucionalização legal, por meio de normas como a Lei nº 14.011/2020 e

instruções normativas específicas, demonstra que o setor público vem gradualmente adotando ferramentas que viabilizam essa gestão integrada, embora enfrente desafios culturais e de capacitação significativos.

A discussão avança ao contextualizar a inserção do FM no Brasil, destacando os marcos legais e institucionais que viabilizaram a terceirização e a modernização da gestão predial, como o Decreto-Lei nº 200/1967 e as Leis nº 8.666/1993, nº 14.011/2020 e nº 14.133/2021. Este capítulo examina esse avanço em profundidade, estruturando-se em quatro eixos analíticos: a evolução histórica e teórica da administração pública brasileira; os fundamentos epistemológicos do FM; a intersecção entre a reforma gerencial e a terceirização estratégica; e, finalmente, a análise empírica dos fatores críticos de sucesso na implementação desses modelos no setor público federal.

2.1 A Trajetória da Administração Pública Brasileira: Do Patrimonialismo ao Gerencialismo

Para compreender a receptividade — ou a resistência — do setor público brasileiro às modernas práticas de FM, é imperativo dissecar as camadas geológicas que compõem a cultura administrativa nacional. A administração pública no Brasil não é um monólito, mas um palimpsesto em que práticas arcaicas de clientelismo coexistem com ilhas de excelência burocrática e com experiências gerenciais inovadoras. A compreensão dessas fases históricas é crucial para compreender o terreno em que o FM tenta se estabelecer.

2.1.1 O Patrimonialismo: A Herança Persistente e a Privatização do Estado

O ponto de partida para qualquer análise do Estado brasileiro é o patrimonialismo. Originário da administração colonial portuguesa, o patrimonialismo caracteriza-se pela incapacidade ou pela falta de vontade de distinguir entre a esfera pública (o Estado) e a esfera privada (o soberano e seus associados). Em sua essência, no patrimonialismo, o aparelho do Estado funciona como extensão do poder do soberano, e seus auxiliares possuem status de nobreza real.

No contexto brasileiro, isso se manifestou historicamente por meio da prebenda, do nepotismo e da apropriação privada de recursos públicos. Os cargos públicos não eram vistos como funções técnicas a serviço da sociedade, mas como moedas de troca política e como fontes de renda garantida para as elites. Essa confusão entre a res pública e o interesse privado criou

uma cultura organizacional em que a eficiência, a economicidade e a manutenção do patrimônio público eram conceitos alienígenas. Se o Estado é uma extensão da casa do governante, a gestão de suas instalações segue a lógica doméstica e arbitrária, e não a lógica profissional e sistemática.

A persistência do patrimonialismo é, talvez, o maior obstáculo cultural à implementação de um FM eficaz no Brasil. Segundo Alexander (1996), o FM exige transparência, critérios técnicos de contratação e uma gestão baseada em dados e em desempenho. O patrimonialismo, por sua vez, prospera na opacidade e nas relações pessoais. Bresser-Pereira nota que, embora o patrimonialismo tenha morrido como "valor" oficial, sobrevive tenazmente como "prática" nas dobras do sistema político e administrativo. O fisiologismo e o clientelismo, manifestações modernas do patrimonialismo, continuam a permear a administração pública, especialmente na nomeação de cargos de confiança e na gestão de contratos, criando um ambiente de resistência às práticas gerenciais impessoais e baseadas em mérito.

2.1.2 A Reforma Burocrática de 1936: A Tentativa de Racionalização

Para Bresser-Pereira (2022), a primeira ruptura consciente com o modelo patrimonialista ocorreu na Era Vargas, com a criação do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP) em 1936. Esta reforma, inspirada nos princípios weberianos e nas reformas administrativas ocorridas na Europa e nos EUA no início do século XX, buscou instaurar a administração burocrática racional-legal. O objetivo era substituir a administração amadora e pessoal por uma administração profissional e impessoal, capaz de gerir um Estado em expansão e em processo de modernização econômica. Os pilares dessa reforma foram fundamentais para a estruturação do Estado brasileiro. A profissionalização foi introduzida por meio de concurso público, criando carreiras de Estado e estabelecendo o mérito como critério de ingresso e ascensão. O critério da impessoalidade buscou substituir as relações pessoais e o favoritismo utilizados pela autoridade da lei e do regulamento, propiciando o tratamento igualitário aos cidadãos e aos servidores. A hierarquia e a padronização definiram linhas claras de comando e estabeleceram processos operacionais padronizados, visando à eficiência e à previsibilidade das ações administrativas.

A reforma burocrática foi essencial para a criação da estrutura básica do Estado brasileiro moderno. Ela estabeleceu a distinção necessária entre o público e o privado,

combatendo a corrupção estrutural e o nepotismo por meio da rigidez dos procedimentos. No entanto, como observa Bresser-Pereira, essa racionalização foi incompleta e, paradoxalmente, gerou novas ineficiências. Na ânsia de controlar o patrimonialismo, a burocracia criou um sistema de controles a priori, focado nos processos, não nos resultados. A ênfase excessiva nos meios (procedimentos) em detrimento dos fins (resultados) levou à rigidez e à lentidão administrativas, características que se tornariam sinônimos de "burocracia" no senso comum.

Para a gestão de instalações e serviços, a herança burocrática teve um efeito duplo e contraditório. Por um lado, introduziu a necessidade de registros, inventários e processos formais de compra, o que é positivo para a transparência e o controle patrimonial. Por outro lado, a rigidez processual tornou-se um fim em si mesma, dificultando a agilidade necessária à manutenção e à operação eficientes dos ativos públicos. A manutenção de um edifício público, por exemplo, passou a depender de processos licitatórios tão complexos e lentos que, frequentemente, quando o serviço era finalmente contratado, a degradação do ativo já havia se agravado exponencialmente, elevando os custos e comprometendo a qualidade do serviço entregue ao cidadão. A burocracia garantiu a legalidade da compra, mas, muitas vezes, falhou em assegurar a eficiência da manutenção e a qualidade do serviço.

2.1.3 O Decreto-Lei nº 200/1967 e a Constituição de 1988: Avanços e Retrocessos

Segundo Bresser-Pereira (2022), uma segunda tentativa de modernização ocorreu durante o regime militar, com o Decreto-Lei nº 200 de 1967. Esta reforma visou introduzir a descentralização administrativa, fortalecendo a administração indireta (autarquias, fundações e empresas estatais) e conferindo-lhes maior flexibilidade gerencial. O objetivo era agilizar a administração pública, permitindo que as entidades da administração indireta operassem com maior autonomia e eficiência, aproximando-se das práticas do setor privado. Crucialmente, este decreto estabeleceu a base legal para a terceirização no serviço público, prevendo que a administração deveria se desobrigar da execução direta de tarefas que pudessem ser realizadas por terceiros mediante contrato. Isso representou um primeiro passo em direção à distinção entre atividades-fim e atividades-meio, conceito fundamental para o desenvolvimento posterior do FM no setor público. A flexibilização prevista no Decreto-Lei nº 200/1967 possibilitou a contratação de pessoal sob o regime da CLT na administração indireta, evitando a rigidez do regime estatutário e permitindo uma gestão de recursos humanos mais dinâmica.

Entretanto, a redemocratização e a promulgação da Constituição de 1988 trouxeram, segundo Bresser-Pereira (2022), um "retrocesso burocrático". Em reação aos excessos e ao clientelismo do regime anterior e do período de transição, a Constituição de 1988 "decidiu completar a revolução burocrática antes de pensar nos princípios da moderna administração pública". A Constituição buscou garantir direitos sociais e proteger o Estado contra o patrimonialismo por meio de mecanismos rígidos de controle e de estabilidade. Os efeitos desse "paradoxo burocrático" foram severos e duradouros. A instituição do Regime Jurídico Único submeteu a administração direta, as autarquias e as fundações públicas ao regime estatutário, convertendo parte dos vínculos anteriormente celetistas em vínculos estatutários. As empresas públicas e sociedades de economia mista, contudo, permaneceram, em regra, sob o regime da CLT. No entanto, a perda de autonomia na administração direta e em parte da administração indireta, submetidas novamente a controles rígidos de compras e contratações, reverteu os ganhos de agilidade alcançados com o Decreto-Lei nº 200/1967. Aposentadorias integrais e estabilidade generalizada elevaram o custo da máquina pública, sem contrapartida clara em termos de desempenho ou produtividade.

Esse ambiente constitucional criou um cenário hostil à inovação na gestão. O FM, que exige flexibilidade para adaptar espaços e serviços às mudanças tecnológicas e organizacionais, encontrou-se engessado por um arcabouço legal que priorizava a estabilidade e o formalismo em detrimento da funcionalidade e da economia. A dificuldade de demitir servidores ineficientes ou de realocar pessoal conforme a necessidade, aliada à complexidade dos processos de compras públicas, tornou a gestão eficiente das instalações um desafio hercúleo para os gestores públicos.

2.1.4 A Reforma Gerencial de 1995: A Ruptura Paradigmática

Segundo Bresser-Pereira (2022), é neste contexto de crise fiscal, esgotamento do modelo burocrático e globalização que surge a Reforma Gerencial de 1995, liderada pelo Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE). Esta reforma representa o alinhamento do Brasil às tendências internacionais da NGP, buscando transformar o Estado de um "remador" (executor direto de serviços) em um "leme" (direcionador estratégico e regulador). A reforma gerencial não foi apenas uma resposta técnica à crise do Estado, mas também uma proposta política para a redefinição do papel do Estado na sociedade contemporânea.

2.2 Princípios Fundamentais da Administração Gerencial

A reforma gerencial não propõe o fim da burocracia, mas sua superação dialética. Ela mantém os princípios de impessoalidade e legalidade, essenciais à administração pública, mas desloca o foco do controle de processos para o controle de resultados. Seus pilares fundamentais são a orientação para resultados, a competição administrada e o foco no cidadão-cliente. A orientação para resultados implica que o gestor público ganhe autonomia para gerir recursos humanos, materiais e financeiros, mas, em contrapartida, é cobrado por metas, indicadores e pela qualidade do serviço prestado. O controle deixa de ser apenas a priori (verificação da conformidade legal dos atos) e passa a ser também a posteriori (avaliação dos resultados alcançados). A competição administrada introduz a ideia de quase-mercados e de competição por excelência no setor público, o que incentiva a eficiência e a inovação. O foco no cidadão-cliente reposiciona a administração pública, que deve voltar-se para fora, para atender as necessidades da sociedade, e não para dentro, para satisfazer seus próprios regulamentos e interesses corporativos.

2.2.1 A Tipologia das Atividades Estatais

A classificação das atividades do Estado proposta por Bresser-Pereira é relevante para esta dissertação, pois oferece um referencial analítico para compreender a organização das funções públicas e os diferentes modos de gestão admitidos no interior do aparelho estatal. Embora essa tipologia não tenha sido formulada especificamente para discutir FM, ela permite situar os serviços de apoio predial no conjunto das atividades instrumentais que sustentam o funcionamento do Estado, sem se confundirem com suas funções estratégicas ou finalísticas.

A distinção entre núcleo estratégico, atividades exclusivas, serviços não exclusivos e produção para o mercado ajuda a compreender quais funções devem permanecer diretamente vinculadas à autoridade estatal e quais podem ser organizadas por meio de arranjos gerenciais, contratuais ou não estatais. Para os fins desta pesquisa, essa diferenciação é importante porque permite analisar serviços como manutenção, limpeza, conservação, segurança patrimonial, recepção, alimentação e gestão de espaços como atividades de suporte à atuação pública, cuja execução pode ser estruturada por meio de modelos orientados à eficiência, ao desempenho e à qualidade dos serviços. O Quadro 2 sintetiza essa classificação e evidencia como a reforma gerencial abriu espaço para formas mais flexíveis de organização das atividades de apoio.

Quadro 2 - Reforma do aparelho do Estado e os quatro setores dentro do Estado

Setor	Atividade	Forma de Propriedade	Forma de Gestão
Núcleo Estratégico	Definição de leis, políticas públicas, justiça, cúpula dos poderes.	Estatal	Burocrática/Gerencial
Atividades Exclusivas	Poder de polícia, fiscalização, regulamentação, seguridade básica.	Estatal (Agências Executivas)	Gerencial
Serviços Não-Exclusivos	Educação, saúde, cultura, pesquisa científica, museus.	Pública Não-Estatal (Organizações Sociais)	Gerencial
Produção para o Mercado	Bens e serviços econômicos (petróleo, energia, bancos).	Privada	Gerencial Privada

Fonte: Bresser-Pereira (2022)

A tipologia apresentada no quadro 2 fornece uma base conceitual para compreender a inserção do FM na administração pública. Ao distinguir diferentes setores de atuação estatal, Bresser-Pereira permite visualizar que nem todas as atividades necessárias ao funcionamento do Estado precisam ser executadas pela mesma lógica institucional. As atividades de suporte à operação pública podem ser planejadas, contratadas e monitoradas por instrumentos gerenciais, desde que seja preservada a capacidade estatal de definir as necessidades, coordenar, fiscalizar e controlar os resultados.

Nesse sentido, o FM não substitui a função pública essencial, mas contribui para criar as condições materiais e operacionais necessárias à sua realização. A manutenção predial, a limpeza, a segurança patrimonial, a recepção, a gestão de espaços e os demais serviços de apoio são indispensáveis ao funcionamento das organizações públicas, mas não constituem, em si mesmos, a atividade finalística do Estado. Por isso, podem ser compreendidos como um campo adequado à adoção de modelos integrados de gestão, de contratos orientados por desempenho, de indicadores de resultado e de mecanismos qualificados de fiscalização.

Essa leitura também evita uma interpretação simplista da reforma gerencial. O argumento não é que a administração pública deva terceirizar indistintamente suas atividades de apoio, mas que deve desenvolver capacidade institucional para decidir o que contratar, como contratar e como acompanhar a execução. Assim, a aproximação entre a tipologia de Bresser-Pereira e o FM, nesta dissertação, é realizada por meio de uma interpretação analítica, na qual

se verifica que a reforma gerencial pode oferecer o pano de fundo conceitual para compreender por que a gestão integrada das instalações pode ser compatível com um Estado orientado pela eficiência, pelo desempenho e pela geração de valor público.

2.2.2 A NGP como reforço ao modelo gerencial

Segundo Hood (1991), a NGP fundamenta-se em quatro princípios principais: a ênfase em resultados, a desagregação de serviços, a adoção de práticas gerenciais do setor privado e a introdução de um enfoque orientado ao cliente. A primeira característica, a ênfase em resultados, sugere que a administração pública deve ser avaliada com base na capacidade de entregar resultados eficazes e eficientes. Isso implica a implementação de indicadores de desempenho e a definição clara de metas, o que contrasta com a abordagem burocrática anterior, que se concentrava mais em processos do que em resultados tangíveis.

A segunda característica, a desagregação de serviços, refere-se à ideia de que a administração pública deve ser organizada de modo a permitir maior flexibilidade e agilidade na prestação de serviços. Hood argumenta que a fragmentação de serviços em unidades menores e mais autônomas pode levar a uma melhor gestão e inovação no setor público. Essa abordagem também permite a criação de um ambiente competitivo, no qual diferentes unidades podem ser comparadas e avaliadas, promovendo uma cultura de eficiência.

A terceira característica, a adoção de práticas gerenciais do setor privado, sugere que a administração pública deve aprender com as melhores práticas do mundo corporativo. Isso inclui o uso de técnicas de gestão, como o planejamento estratégico, o controle orçamentário e a avaliação de desempenho. Hood enfatiza que a transferência de técnicas gerenciais não deve ser vista como mera imitação, mas sim como adaptação consciente ao contexto da administração pública, respeitando suas particularidades.

Por último, a abordagem orientada ao cliente implica que os cidadãos devem ser vistos como clientes dos serviços públicos. Hood defende que essa mudança de perspectiva é crucial para garantir que os serviços atendam às necessidades e expectativas da população. A administração pública, ao adotar uma postura mais receptiva e focada no cliente, pode aumentar a satisfação dos usuários e fortalecer a confiança na gestão pública.

Como analisam Sano e Abrucio (2008), ao estudarem a experiência das organizações sociais na área da saúde em São Paulo, esse arranjo tornou-se um caso emblemático da aplicação da agenda da NGP no Brasil. A criação de entidades públicas não estatais e a celebração de contratos de gestão orientados por metas de desempenho buscaram introduzir maior flexibilidade administrativa, incentivar a inovação e ampliar a responsabilização dos gestores pelos resultados assistenciais. As análises desse arranjo, contudo, mostram que, embora haja ganhos em termos de foco em resultados e uso de indicadores, persistem limitações importantes quanto à capacidade do Estado de monitorar contratos complexos e garantir mecanismos robustos de controle institucional e social, o que revela que instrumentos gerenciais só produzem seus efeitos prometidos quando sustentados por um desenho institucional consistente e pela capacidade estatal de supervisão. No domínio da gestão das instalações prediais, essa mesma lógica se materializa por meio de modelos de FM baseados em contratos orientados a desempenho, indicadores de nível de serviço e estruturas de governança contratual, que procuram traduzir em práticas concretas os princípios de eficiência, transparência e *accountability* associados à Nova Gestão Pública.

2.3 Facilities Management: A Evolução de uma Disciplina Estratégica

Enquanto o Brasil debatia suas reformas administrativas, o mundo corporativo e acadêmico internacional consolidava o FM como disciplina essencial à eficácia organizacional. A convergência entre a reforma gerencial brasileira e o FM desemboca em um problema comum: maximizar o valor entregue por uma organização (pública ou privada) por meio da gestão inteligente de seus recursos de suporte. Nesse sentido, o FM deixa de ser visto apenas como manutenção predial e torna-se uma função estratégica que integra pessoas, lugares e processos.

Em consonância com a necessidade de consolidar o FM como uma função estratégica, o FM transformou-se em um campo de pesquisa aplicada e passou a figurar na literatura internacional no início da década de 1990. Barrett (1993), ao organizar a coletânea *Facilities Management: Research Directions*, destaca que o FM se encontrava em rápida expansão profissional no Reino Unido, mas ainda carecia de produção científica capaz de sustentar os novos papéis atribuídos aos gestores de facilities. Essa lacuna é particularmente relevante para o setor público brasileiro, no qual ainda são escassas as evidências empíricas sobre a aplicação de modelos integrados de FM.

2.3.1 Definição, Escopo, Dicotomia Hard/Soft e característica do FM

O FM é definido pela norma ISO 41011:2019 como a função organizacional que integra pessoas, lugares e processos no ambiente construído, com o objetivo de melhorar a qualidade de vida e a produtividade do core business. Keith Alexander (1996), um dos pioneiros na teorização do campo, expande essa visão ao afirmar que o FM é o processo pelo qual uma organização entrega e sustenta serviços de suporte em um ambiente de qualidade para atender às necessidades estratégicas. Essa definição destaca o caráter integrador e estratégico do FM, situando-o para além da gestão isolada de ativos físicos.

A compreensão do FM exige a distinção entre *hard services* e *soft services*, distinção relevante para evitar sua redução a uma atividade meramente operacional. Os *hard services* estão associados à gestão, manutenção e operação dos ativos físicos da edificação, como sistemas de ar-condicionado (HVAC), instalações elétricas e hidráulicas, estrutura predial, sistemas de segurança contra incêndio e infraestrutura de tecnologia da informação. Sua gestão envolve manutenção preventiva, corretiva e preditiva, além do controle de energia e da sustentabilidade ambiental dos edifícios. Os *soft services*, por sua vez, abrangem os serviços de apoio ao funcionamento cotidiano das organizações, como limpeza, segurança patrimonial, recepção, gestão de resíduos, alimentação, paisagismo e demais atividades voltadas à experiência e ao bem-estar dos usuários.

Amos et al. (2021) reforçam essa compreensão ao destacar que o FM deixou de ser uma prática restrita à manutenção tradicional e passou a constituir uma função de gestão de infraestrutura e serviços orientada à produtividade, à melhoria contínua da qualidade, à redução de custos, à minimização de riscos e à geração de valor para a organização. Os autores também observam que o escopo do FM é amplo e não possui fronteiras rígidas, razão pela qual diferentes estudos classificam seus serviços em categorias diversas, embora convergentes quanto à integração entre a gestão de ativos físicos e os serviços de suporte. Atkin e Brooks (2015) corroboram essa perspectiva ao argumentar que, para muitas organizações, os custos relacionados a instalações e serviços de suporte representam a segunda maior despesa operacional após a folha de pagamento, tornando sua gestão eficiente um imperativo financeiro e estratégico. Além disso, a qualidade do ambiente de trabalho impacta diretamente a produtividade, a saúde e a satisfação dos funcionários, o que confere ao FM relevância também na gestão de pessoas e na retenção de talentos.

No plano global, Li, Zhang e Han (2019) apontam que o FM está em processo de aprimoramento contínuo, com produção acadêmica crescente sobre sua aplicação em contextos públicos e privados. No Brasil, o setor tem avançado gradualmente, mas ainda enfrenta desafios estruturais relevantes. Piaia, Tovazzi Costa e Quinello (2022), em pesquisa quantitativa realizada com gestores de facilities no Estado de São Paulo, identificaram que, embora as organizações brasileiras de maior porte pratiquem manutenção preventiva e façam uso de software de gestão, persiste uma contradição central: ao mesmo tempo em que buscam eficiência operacional, reduzem investimentos em infraestrutura predial, o que compromete o desempenho físico dos ativos e a qualidade dos ambientes ao longo do tempo. Os autores constataram que a percepção dos gestores sobre o estado de conservação das edificações tende a ser apenas satisfatória, o que revela uma lacuna entre as práticas declaradas e as condições reais das instalações — lacuna que, segundo os pesquisadores, reflete a ausência de uma abordagem sistêmica e integrada de gestão predial no contexto nacional.

Quinello (2022), em ensaio teórico sobre os novos horizontes do FM, reforça esse diagnóstico ao argumentar que a área tem se reconfigurado globalmente em razão de externalidades emergentes — entre elas a digitalização, a sustentabilidade, a inovação tecnológica e as transformações nos modelos de trabalho —, mas que essa evolução ainda não se traduz de maneira uniforme nas práticas organizacionais, especialmente em países onde o FM permanece concentrado na dimensão operacional e reativa da manutenção predial. Quinello (2023), por sua vez, analisa o FM como ferramenta estratégica de suporte a políticas públicas, tendo como referência a estratégia oficial do governo do Reino Unido, e argumenta que a disciplina, historicamente voltada à eficiência operacional, tem expandido seu escopo para integrar agendas de sustentabilidade, inovação e governança. Nesse sentido, Quinello (2019) destaca que o gerenciamento eficaz da energia constitui um dos principais fatores para a economia de recursos e a redução de custos operacionais, reforçando que práticas bem estruturadas de gestão predial podem gerar ganhos administrativos, econômicos e ambientais de forma integrada. Quinello e Coneglian (2023) aprofundam essa perspectiva ao explorar como os indicadores-chave de desempenho (KPIs) podem alinhar o FM com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), com ênfase no ODS 7 (energia limpa e acessível), e apontam como lacuna central a ausência de uma abordagem holística que integre, além da gestão física dos ativos, o bem-estar dos usuários, o impacto ambiental e a relação com as comunidades do entorno. Esse conjunto de evidências indica que, no Brasil, a consolidação do FM como função estratégica ainda demanda avanços expressivos na integração de processos,

na centralização de dados, na padronização de indicadores e no desenvolvimento de competências gerenciais específicas para o setor.

O caso estudado por Amos et al. (2021), referente à mensuração do desempenho do FM em hospitais públicos de Gana, é particularmente útil para esta dissertação, pois evidencia que os serviços prediais e de apoio, embora não componham a atividade finalística da organização, condicionam diretamente a qualidade da entrega institucional. Os autores observam que, no contexto hospitalar, a maior parte das iniciativas de mensuração de desempenho concentra-se na atividade clínica, deixando em segundo plano o FM, justamente a função responsável por prover o ambiente físico e operacional que viabiliza a realização do serviço principal. Essa constatação é pertinente para a administração pública brasileira, pois revela uma disfunção semelhante: a tendência de tratar limpeza, manutenção, conservação, segurança, infraestrutura e atendimento como despesas periféricas, quando, na prática, esses serviços sustentam a continuidade, a segurança, a qualidade e a eficiência da atividade finalística.

A contribuição do estudo também reside na ênfase conferida à mensuração de desempenho. Amos et al. (2021) demonstram que a avaliação do FM não deve se limitar ao controle de custos, devendo incorporar indicadores de qualidade do serviço, desempenho financeiro, aprendizagem e crescimento, processos internos, capacidade de resposta, confiabilidade, planejamento, comunicação, uso de tecnologia e comprometimento da gestão. No caso analisado, os autores identificaram técnicas como inspeções com checklist, pesquisas de satisfação, programas de qualidade, avaliação de equipes e revisão por pares, demonstrando que a gestão de instalações exige instrumentos sistemáticos de acompanhamento e não apenas fiscalização reativa.

Essa abordagem dialoga diretamente com o caso da ENAP. A contratação integrada de FM não deve ser interpretada apenas como agregação contratual ou terceirização de serviços, mas como um arranjo de governança que busca articular serviços hard e soft sob uma lógica comum de planejamento, execução, fiscalização, tecnologia e avaliação de desempenho. Ao integrar manutenção, limpeza, apoio operacional e gestão da infraestrutura, o modelo reduz a fragmentação administrativa e amplia a capacidade de coordenação do órgão público. Nesse sentido, a experiência da ENAP confirma, em contexto administrativo distinto, a premissa de Amos et al. (2021), que o FM agrega valor quando deixa de ser tratado como atividade invisível

de suporte e passa a ser gerido como função estratégica para a eficiência operacional, a qualidade da experiência dos usuários e a geração de valor público.

2.4 A convergência entre a reforma administrativa e o FM

A relação entre a reforma administrativa brasileira, a NGP e o FM deve ser compreendida como uma convergência histórica e conceitual, e não como uma relação causal linear ou automática. A reforma administrativa contribuiu para consolidar uma agenda orientada à racionalização da máquina pública, à eficiência e à reorganização das funções estatais. A NGP, por sua vez, ofereceu o arcabouço teórico que reforça a centralidade dos resultados, da flexibilidade gerencial e da orientação ao cidadão. Nesse contexto, o FM se apresenta como uma prática organizacional compatível com essa lógica, especialmente por permitir a integração e a gestão mais eficiente dos serviços de apoio e da infraestrutura predial.

Todavia, essa aproximação possui limites importantes. A adoção do FM no setor público depende de condições institucionais, jurídicas, operacionais e organizacionais específicas, não podendo ser atribuída exclusivamente à evolução das reformas administrativas. Além disso, trata-se de um campo técnico próprio, com fundamentos e objetivos específicos, que não se confunde com a agenda mais ampla da reforma do Estado. Assim, este trabalho não trata de causalidade direta entre o FM e as reformas, mas reconhece que o FM se tornou mais viável e inteligível em um ambiente marcado pela racionalidade gerencial, pela contratação por desempenho e pela busca por maior eficiência administrativa.

Ainda assim, verifica-se que a literatura clássica de FM se formou, em alguma medida, a partir de experiências do setor privado e de organizações corporativas. Neste sentido, a contribuição desta dissertação reside justamente no deslocamento dessa agenda para o setor público brasileiro, examinando como os princípios de integração, desempenho, governança contratual e orientação ao usuário podem ser adaptados às restrições normativas e institucionais da administração pública.

A interseção entre a teoria de Bresser-Pereira e a prática de FM ocorre quando o Estado decide focar em suas atividades exclusivas e delegar a execução de serviços de suporte a terceiros especializados. Esta convergência manifesta-se em três dimensões críticas: a decisão de terceirização (outsourcing), a gestão de desempenho e a sustentabilidade. O FM pode

fornecer as ferramentas e metodologias necessárias para operacionalizar a visão do Estado Gerencial na gestão de seus ativos e de seus serviços de suporte.

2.4.1 A Decisão de Terceirização (Outsourcing) e o "Core Business"

A pedra angular da reforma gerencial é a distinção entre atividades exclusivas de Estado e serviços auxiliares ou não-exclusivos. O FM fornece a metodologia para operacionalizar essa distinção através da análise de *outsourcing*. A decisão de terceirizar não deve ser baseada apenas em redução de custos, mas em uma análise estratégica sobre quais atividades agregam valor quando realizadas internamente e quais podem ser melhor executadas pelo mercado.

Atkin e Brooks (2015) estabelecem que a decisão de terceirizar deve basear-se na identificação do que é *core business* (atividade-fim) e o que é *non-core* (atividade-meio). Para o setor público, core business é a formulação de políticas, a regulação, a fiscalização e a garantia de direitos. A limpeza de um hospital, a manutenção dos elevadores de um ministério, a gestão da frota de veículos ou a operação de um centro de dados são, inequivocamente, atividades-meio que dão suporte à atividade-fim.

Analisando Atkin e Brook (2015) é possível que a adoção de modelos de FM permita ao Estado:

1. Acessar Expertise e Inovação: Contratar empresas cuja atividade-fim é a gestão de edifícios e serviços, garantindo acesso a tecnologias, processos e melhores práticas que o Estado não domina e não tem agilidade para desenvolver internamente.

2. Flexibilidade e Escalabilidade: Ajustar a escala de serviços conforme a demanda, o que é difícil de fazer com mão de obra estatutária estável. Contratos de FM podem prever variações no nível de serviço para atender a picos de demanda ou a mudanças nas necessidades do órgão.

3. Transferência de Risco: Alocar riscos operacionais, trabalhistas e tecnológicos ao parceiro privado, que está melhor equipado para gerenciá-los. O Estado deixa de gerir a folha de pagamento dos faxineiros e passa a gerir um contrato de nível de serviço de limpeza.

Contudo, os autores alertam para os riscos do outsourcing mal planejado. A perda de controle sobre a qualidade, a dependência excessiva de fornecedores, a perda de memória organizacional e a dificuldade de reversibilidade são riscos reais que devem ser mitigados por meio de uma gestão contratual rigorosa e da manutenção de competências essenciais no âmbito do órgão público. Aqui entra a função do "*Informed Client*" (Cliente Informado).

2.4.2 A função do “informed client”: capacidade estatal para governar a terceirização

A adoção de modelos integrados de FM não elimina a responsabilidade do Estado pelos serviços prediais. Ao contrário, quanto maior a integração contratual e quanto mais complexo o escopo transferido ao mercado, maior deve ser a capacidade pública de planejar, especificar, contratar, fiscalizar, avaliar e corrigir a execução. Nesse sentido, a terceirização de serviços de FM não pode ser compreendida como simples retirada do Estado da operação, mas como uma mudança de posição: o Estado deixa de executar diretamente determinadas atividades-meio e passa a governar contratos, níveis de serviço, indicadores, riscos e resultados.

É nesse ponto que se insere a noção de *informed client*, ou cliente informado. Atkin e Brooks (2015) utilizam essa expressão para indicar a capacidade que a organização contratante deve manter internamente para compreender suas próprias necessidades, traduzi-las em requisitos de serviço, avaliar alternativas de contratação, monitorar a execução e preservar o alinhamento entre os serviços de FM e os objetivos organizacionais. No setor público, essa função é ainda mais relevante, pois a contratação integrada deve conciliar eficiência operacional, legalidade, transparência, continuidade dos serviços, qualidade do ambiente construído e geração de valor público.

A literatura clássica de FM já apontava essa preocupação. Nos estudos reunidos por Barrett (1993), a decisão entre execução interna, contratação externa ou arranjos mistos exige conhecimento das alternativas disponíveis, avaliação de custos, clareza sobre as restrições organizacionais, capacidade de especificar parâmetros de serviço e sistemas de monitoramento do desempenho contratado. Em outras palavras, a contratação externa somente gera valor quando o contratante possui competência suficiente para definir o que deseja, acompanhar o que recebe e corrigir desvios ao longo da execução.

No âmbito da administração pública, o *informed client* representa uma resposta aos riscos da terceirização mal planejada. A transferência da execução ao mercado pode ampliar acesso a especialização, inovação e flexibilidade, mas também pode gerar dependência excessiva de fornecedores, perda de memória institucional, baixa capacidade de contestação técnica e captura contratual. Por isso, a contratação integrada de FM exige que o órgão público preserve uma equipe capaz de formular Estudos Técnicos Preliminares consistentes, elaborar Termos de Referência orientados por desempenho, definir Acordos de Nível de Serviço, acompanhar os indicadores, aplicar mecanismos de incentivo e penalidade e avaliar continuamente a satisfação dos usuários.

Essa compreensão evita uma leitura simplista da reforma gerencial. O argumento não é que o Estado deva substituir automaticamente a execução direta pela contratação privada, mas que deve desenvolver capacidade institucional para decidir quando contratar, como contratar e como governar a contratação. A eficiência, nesse caso, não decorre apenas da presença do fornecedor privado, mas também da qualidade do desenho contratual e da capacidade de gestão pública. Assim, o *informed client* funciona como condição de possibilidade do FM no setor público: sem cliente público informado, o FM tende a se reduzir a terceirização ampliada; com cliente público informado, pode operar como instrumento de integração, desempenho, *accountability* e melhoria da qualidade dos serviços.

Essa função também conecta o FM à lógica da administração pública gerencial. A administração orientada por resultados exige que o gestor público não se limite ao controle formal de procedimentos, mas também seja capaz de acompanhar as entregas, medir o desempenho e tomar decisões com base em evidências. Por isso, o *informed client* é o elo entre a terceirização, a gestão de desempenho e o valor público. Ele permite que a administração pública mantenha o comando estratégico sobre as atividades-meio, ainda que sua execução seja realizada por terceiros.

No caso da ENAP, essa função aparece no esforço de construção do ETP, na definição do escopo integrado do Termo de Referência, na utilização de uma plataforma tecnológica para a articulação entre hard services e soft services, na estruturação da fiscalização e na adoção de indicadores de medição de resultados. Esses elementos demonstram que o modelo de FM não se resume à reunião de serviços em um único contrato, mas depende de capacidade interna de planejamento, coordenação e avaliação. A experiência analisada,

portanto, reforça que a contratação integrada somente gera ganhos administrativos e operacionais quando acompanhada de governança pública qualificada.

2.4.3 Gestão de Desempenho e *Accountability*

Conforme vimos, a reforma gerencial substitui a desconfiança burocrática (controle de processos) pela confiança controlada (controle de resultados). O FM instrumentaliza essa filosofia por meio da Gestão de Desempenho baseada em níveis de serviço (SLA) e indicadores de desempenho (KPI). Ao invés de ditar como o chão deve ser limpo (quantos funcionários, quais produtos químicos, quantas passadas de pano), o contrato de FM baseado em desempenho especifica o resultado desejado (nível de limpeza, disponibilidade de ambientes, tempo de resposta). Isso dá ao parceiro privado a liberdade de inovar em processos e tecnologias para atingir o resultado de forma mais eficiente. Essa lógica de "*output specification*" (especificação de resultados) é fundamental para modernizar a contratação pública, deslocando-se de contratos de alocação de mão de obra (que perpetuam a ineficiência e o foco no insumo) para contratos de gestão de instalações focados no produto final.

Além disso, a mensuração contínua do desempenho por meio de *Balanced Scorecards* adaptados ao FM permite que o setor público preste contas (*accountability*) à sociedade sobre o uso dos recursos e a qualidade dos serviços prestados. Indicadores de eficiência energética, satisfação do usuário, disponibilidade de ativos e custo por metro quadrado permitem comparar o desempenho de diferentes órgãos e unidades, fomentando a competição por excelência proposta por Bresser-Pereira. O FM fornece os dados e as métricas necessários para tornar a gestão pública mais transparente e responsável.

2.4.4 Terceirização, *Facilities Management* e Nova Gestão Pública: nexos conceituais

A aproximação entre terceirização, FM e Nova Gestão Pública não é automática nem linear, mas decorre de um conjunto de transformações institucionais e organizacionais que se desenrolam ao longo de várias décadas. No caso brasileiro, a execução indireta de serviços é introduzida ainda no contexto burocrático-autoritário, com o Decreto-Lei nº 200/1967 e a Lei nº 5.645/1970, que abrem espaço para a contratação de atividades de apoio, como limpeza, conservação, vigilância e transporte, por meio de empresas privadas especializadas. Esses dispositivos antecedem a reforma gerencial em quase trinta anos, o que mostra que a

terceirização não é criação da NGP, embora encontre nela um ambiente conceitual mais favorável à sua expansão e sofisticação.

A NGP, em suas diversas formulações internacionais, enfatiza a separação entre formulação e execução de políticas, o uso de contratos orientados a desempenho, a criação de quase-mercados e a focalização das organizações públicas em suas competências essenciais (core business). No modelo sistematizado por Bresser-Pereira, isso se traduz na distinção entre núcleo estratégico, atividades exclusivas de Estado, serviços não exclusivos e produção para o mercado, bem como na diferenciação entre formas de propriedade e de gestão. Nesse arranjo, a terceirização de atividades-meio, como manutenção predial, limpeza, segurança e gestão de infraestrutura, aparece como um mecanismo compatível com a lógica gerencial, desde que acompanhada de capacidade interna de especificar, contratar e monitorar resultados.

O FM pode ser compreendido, assim, como um aprofundamento organizacional dessa lógica de terceirização aplicada às atividades-meio, indo além da simples compra fragmentada de serviços isolados. Em vez de múltiplos contratos de limpeza, manutenção, portaria e outros, o FM propõe a gestão integrada dos serviços prediais, ancorada em contratos de nível de serviço (SLAs), indicadores de desempenho (KPIs) e mecanismos de governança contratual. Ao implementá-lo, oferece-se uma tecnologia de gestão concreta para operacionalizar, no âmbito das instalações físicas e dos serviços de apoio, os princípios centrais da administração pública gerencial: foco em resultados, responsabilização pelo desempenho, flexibilização de meios e orientação ao usuário. Nesse sentido, o FM não é apenas mais uma forma de terceirização, mas uma configuração institucional e contratual que traduz, na prática, os nexos entre a terceirização, a NGP e a reforma gerencial brasileira.

2.5 Da Terceirização Fragmentada à Gestão Integrada

Historicamente, o Decreto-Lei 200/1967 abriu as portas à terceirização, mas esta ocorreu de forma fragmentada. O cenário era o de um contrato de limpeza, outro de vigilância, outro de manutenção predial e outro de recepção. Isso, quando mal planejado, pode gerar ineficiência administrativa (gestão de múltiplos contratos, múltiplos fiscais, múltiplos processos licitatórios) e zonas de sombra de responsabilidade, normalmente observadas quando ocorre algum problema. A gestão fragmentada dificulta a visão sistêmica das instalações e a obtenção de sinergias operacionais.

A jurisprudência do Tribunal de Contas da União (TCU), por meio de acórdãos como o 1.214/2013, passou a admitir a reunião de serviços em um único contrato de FM, desde que comprovada a vantajosidade técnica e econômica e não houvesse restrição indevida à competitividade. Isso permitiu a migração do modelo de Single Service (serviços isolados) para modelos mais integrados de FM, como o *Integrated Facilities Management* (IFM) ou o *Total Facilities Management* (TFM), nos quais um único fornecedor ou consórcio assume a responsabilidade pela gestão integrada de diversos serviços. Essa mudança alinha a prática brasileira às tendências internacionais de FM, permitindo ganhos de escala, redução de custos administrativos e melhoria na coordenação dos serviços.

A escolha do modelo de contratação e de prestação dos serviços de FM não decorre apenas da preferência administrativa pela terceirização, mas também de uma decisão contingente que envolve a complexidade do serviço, a maturidade do mercado fornecedor, os ganhos operacionais esperados e o grau de controle público a ser preservado. Ancarani e Capaldo (2005), ao analisarem a contratação de serviços de FM no setor público, propõem um modelo de apoio à decisão baseado em variáveis como a pressão política, a complexidade de mercado, a complexidade do serviço e aspectos operacionais. Essa abordagem permite compreender que a passagem de contratos individuais para arranjos mais integrados de FM deve ser tecnicamente justificada, considerando não apenas a redução de custos, mas também os riscos, as capacidades internas, a disponibilidade de fornecedores e a necessidade de governança contratual.

2.6 A Lei nº 14.011/2020 e a Instrução Normativa nº 05/2017

A Instrução Normativa nº 05/2017 do Ministério do Planejamento (agora Ministério da Economia) foi um marco na profissionalização das contratações de serviços na administração pública federal. A IN 05/2017 introduziu a exigência de Estudos Técnicos Preliminares (ETP) robustos, Matrizes de Risco e Instrumentos de Medição de Resultado (IMR), alinhando-se perfeitamente às recomendações de planejamento de FM de Atkin e Brooks (2015). Ela obriga o gestor público a planejar a contratação com base em necessidades reais, a gerir riscos e a vincular o pagamento ao desempenho, rompendo a lógica de pagamento por posto de trabalho. Mais recentemente, a Lei nº 14.011/2020, que modernizou a gestão de imóveis da União, introduziu explicitamente a figura do "contrato de gestão para ocupação de imóveis públicos". Este instrumento permite contratos de longo prazo que englobam gestão, manutenção e até obras de adequação e modernização, oferecendo a segurança jurídica necessária para que o setor

privado invista na melhoria dos ativos públicos. Isso materializa a visão de Bresser-Pereira de parcerias público-privadas flexíveis para a gestão de ativos não exclusivos, permitindo que o Estado modernize sua infraestrutura sem necessariamente desembolsar grandes volumes de recursos de investimento imediato.

Esses avanços legais criam um ambiente institucional mais favorável ao FM estratégico, mas sua efetivação depende da capacidade dos gestores públicos de utilizá-los de forma competente e inovadora.

3. METODOLOGIA

A presente pesquisa utiliza métodos qualitativos e quantitativos. No componente quantitativo, adota-se a Análise Qualitativa Comparativa em Conjuntos Nebulosos (fsQCA), método configuracional que opera na fronteira entre abordagens qualitativas e quantitativas e permite identificar combinações causais complexas. As condições analisadas foram construídas a partir de respostas em escala Likert, cuja utilização em instrumentos multidimensionais exige atenção à estrutura dos itens e ao tratamento analítico das respostas ordinais, especialmente quando diferentes dimensões avaliativas são combinadas em uma mesma análise (ASÚN et al., 2016). No presente estudo, essa escolha metodológica reflete a intenção de integrar diferentes estratégias de análise para tratar um problema concreto da administração pública: a ineficiência na gestão das instalações prediais. Ao adotar como eixo central o modelo de FM, a pesquisa não se limita à descrição do fenômeno, mas busca propor soluções operacionais baseadas em evidências empíricas e sustentadas em experiências comparadas, por meio de estudo de caso e de análise comparativa de editais de contratação de FM.

Além disso, busca-se responder à pergunta: "De que forma o modelo de FM, a partir do estudo de caso da ENAP, pode aumentar a eficiência operacional das instalações públicas brasileiras, contribuindo para a melhoria da qualidade dos serviços e da satisfação dos usuários?" Será investigado como o modelo de FM pode, na prática, promover ganhos de eficiência, reduzir custos e melhorar significativamente a qualidade das instalações públicas e a satisfação dos usuários. Para isso, conforme delineado acima, serão adotados dois métodos: qualitativo e quantitativo.

É necessário ressaltar que a estratégia metodológica desta dissertação foi concebida para articular três frentes de investigação complementares em torno de um mesmo problema: a ineficiência e a fragmentação na gestão das instalações prediais na administração pública federal, bem como o potencial do FM para enfrentá-las. Em primeiro lugar, desenvolve-se um estudo de caso aprofundado da ENAP, que reconstrói a decisão, a implementação e os resultados do modelo de FM, com base em documentos institucionais, dados operacionais e financeiros e na análise da governança contratual. Em segundo lugar, realiza-se uma análise comparativa dos Termos de Referência de três experiências públicas de contratação de serviços de FM (SABESP 2019, ENAP 2021 e TJSP 2019), situando o caso da ENAP em um contexto mais amplo de arranjos contratuais e de desenho de políticas de FM no setor público brasileiro. Por fim, aplica-se a Análise Qualitativa Comparativa em Conjuntos Nebulosos (fsQCA) a uma

base de dados construída a partir de uma pesquisa de satisfação com usuários da ENAP, com o objetivo de identificar combinações de condições de ambiente e de serviço associadas a altos níveis de satisfação geral com as instalações. Em conjunto, esses três blocos empíricos permitem não apenas descrever uma experiência pioneira de FM na administração direta federal, mas também interpretar seus fundamentos conceituais e explorar, de maneira configuracional, os mecanismos pelos quais a gestão integrada das instalações pode gerar ganhos de eficiência e de valor público.

3.1 Posicionamento do pesquisador, origem dos dados e reflexividade

A posição ocupada pelo pesquisador constitui elemento metodológico relevante nesta dissertação, pois parte das evidências analisadas decorre de sua inserção profissional no campo da gestão pública e, especificamente, na gestão das instalações prediais da ENAP. Essa experiência possibilitou acesso qualificado a rotinas administrativas, documentos institucionais, fluxos operacionais, registros contratuais e problemas concretos associados à implementação de um modelo de FM no setor público.

Essa proximidade com o objeto, contudo, não é considerada fundamento suficiente para a validação dos achados. Ao contrário, ela exige explicitação e controle metodológico. A vivência profissional do autor é considerada uma condição de acesso ao campo e de compreensão aprofundada do caso, mas suas interpretações são submetidas ao confronto com documentos, dados administrativos, literatura especializada, comparação dos Termos de Referência, questionário aplicado aos usuários e análise configuracional. Dessa forma, a experiência prática não é mobilizada como argumento autônomo, mas como ponto de partida analítico articulado a diferentes fontes e procedimentos de pesquisa.

No caso específico da ENAP, parte dos dados empíricos utilizados foi produzida, acompanhada e sistematizada pelo próprio autor durante o período em que exerceu a função de gestor do contrato de Facilities Management da instituição, até abril de 2023. Posteriormente, já em fase de transição funcional e com vistas à construção desta pesquisa, essas informações foram organizadas em relatório técnico interno elaborado por iniciativa do pesquisador, a partir de registros administrativos, documentos contratuais, evidências operacionais e dados de acompanhamento da execução dos serviços.

Essa circunstância é apresentada como uma medida de transparência metodológica. A origem dos dados é institucional, vinculada à ENAP e ao contexto de gestão contratual, enquanto sua organização inicial e sistematização analítica decorreram da atuação do autor. Por essa razão, os materiais são tratados nesta dissertação como evidências documentais institucionais, produzidas no âmbito da administração pública e posteriormente reempregadas, de forma crítica e controlada, para fins acadêmicos.

A incorporação da posição do pesquisador encontra respaldo na literatura metodológica qualitativa. Flick (2009) sustenta que a subjetividade do pesquisador não deve ser compreendida apenas como interferência externa ou como ruído metodológico, mas como parte do processo de produção do conhecimento, desde que submetida à reflexão, ao registro e ao controle analítico. O autor também destaca a relevância de procedimentos reflexivos, como registros de campo e o acompanhamento das mudanças na percepção do pesquisador, para tornar mais explícitas as condições de produção da análise.

Nessa perspectiva, a reflexividade adotada nesta dissertação cumpre uma dupla função. Primeiro, explicita as condições de acesso aos dados e a posição institucional do pesquisador em relação ao objeto de estudo. Em segundo lugar, delimita os cuidados adotados para evitar que a experiência profissional se converta em uma interpretação impressionista. A validade da análise, portanto, não decorre da proximidade do pesquisador com o caso, mas da forma como essa proximidade é submetida à triangulação de evidências e ao diálogo com a literatura.

A construção do instrumento de percepção dos usuários também foi orientada por esse cuidado metodológico. A seleção inicial das dimensões avaliadas no questionário decorreu da experiência prática acumulada na gestão das instalações da ENAP, especialmente quanto aos aspectos considerados relevantes na operação cotidiana dos serviços prediais. Entretanto, para evitar que o instrumento se apoiasse exclusivamente na experiência profissional do autor, as variáveis foram confrontadas com parâmetros empregados em avaliações pós-ocupação de ambientes construídos.

Nesse ponto, o estudo de Ildiri et al. (2022) oferece suporte metodológico pertinente. Ao analisarem o impacto da certificação WELL em escritórios da América do Norte, os autores destacam que o *WELL Building Standard* é voltado à promoção da saúde e do bem-

estar dos ocupantes e utiliza avaliações pré e pós-ocupação para mensurar a satisfação com o ambiente de trabalho, a saúde percebida, o bem-estar e a produtividade. No âmbito do WELL v1, a avaliação pós-ocupação contempla dimensões como acústica, qualidade do ar, limpeza, mobiliário, layout, iluminação, manutenção e conforto térmico, elementos diretamente relacionados à experiência dos usuários em ambientes construídos.

A referência ao WELL, portanto, não significa que esta dissertação tenha aplicado a certificação WELL nem que tenha reproduzido integralmente seu instrumento. Seu uso é metodológico e delimitado: serve como parâmetro externo para demonstrar que variáveis de conforto ambiental, funcionalidade, manutenção, limpeza, atendimento e experiência dos ocupantes são reconhecidas na literatura como dimensões relevantes para avaliar o desempenho de ambientes institucionais. Assim, dimensões como conforto térmico, iluminação, conforto acústico, acessibilidade, sinalização, tempo de resposta, clareza das informações, atendimento e integração dos serviços foram selecionadas a partir da combinação entre o conhecimento prático do caso, a aderência ao objeto da pesquisa e o diálogo com referências externas de avaliação pós-ocupação.

Essa aproximação permitiu tratar a experiência do pesquisador não como fonte autossuficiente de validação, mas como um insumo inicial submetido a controle teórico, empírico e analítico. Desse modo, o questionário aplicado aos usuários da ENAP preserva aderência ao contexto institucional estudado, mas se apoia em parâmetros reconhecidos de avaliação da experiência dos ocupantes em ambientes construídos.

3.2 Estratégia de triangulação e integração das evidências

A triangulação constitui, nesta dissertação, a principal estratégia de robustecimento analítico. Em termos gerais, ela consiste na utilização articulada de diferentes perspectivas sobre o mesmo problema de pesquisa, por meio da combinação de métodos, fontes de dados e referências teóricas. Na tradição metodológica mobilizada aqui, a triangulação não deve ser entendida apenas como um mecanismo de confirmação simples de resultados, mas como um recurso de ampliação do escopo, da profundidade e da consistência interpretativa. Em outras palavras, ela permite ir além do que seria visível com uma única abordagem, gerando um excedente de conhecimento sobre o fenômeno estudado.

Na presente pesquisa, a triangulação opera em três níveis. O primeiro é o nível das fontes, por meio da articulação entre bibliografia especializada, documentos normativos, termos de referência, registros administrativos, relatórios técnicos e dados de percepção dos usuários. O segundo é o nível dos métodos, pela combinação entre estudo de caso, análise documental comparativa e técnica configuracional fsQCA. O terceiro é o nível interpretativo, por meio da integração posterior dos achados dessas diferentes frentes em uma discussão comum sobre eficiência operacional, qualidade dos serviços e satisfação dos usuários. Esse desenho é coerente com a compreensão de que métodos qualitativos e quantitativos devem ser vistos como complementares, e não como campos rivais, sendo a pertinência da combinação determinada pela natureza do problema de pesquisa.

Além disso, a literatura sobre métodos mistos, como a de Creswell e Plano Clark (2018), indica que a triangulação pode cumprir funções distintas, entre as quais se destacam a complementaridade das evidências, o desenvolvimento progressivo da investigação e a ampliação do escopo analítico. Nesta dissertação, essas funções se manifestam na articulação entre documentos institucionais, a comparação contratual e a percepção dos usuários, o que permite uma compreensão mais abrangente do fenômeno estudado.

3.3 Frentes empíricas

Abordagem Qualitativa (objetivos específicos 1 e 2)

Nessa abordagem, apresenta-se o estudo de caso da ENAP, no qual discorreremos detalhadamente sobre as práticas de gestão implementadas pela ENAP.

O detalhamento destas práticas tentará responder ao objetivo específico 1, que visa entender como as iniciativas de implementação de uma administração pública gerencial, com uso do FM, influenciam a eficiência e a qualidade dos serviços oferecidos. Atende também no contexto da administração pública federal, destacando-se pelo caráter inovador e pioneiro. Ao investigar detalhadamente os resultados obtidos pela ENAP, especialmente quanto à redução dos custos operacionais e à satisfação dos usuários, o estudo apresenta, de maneira inédita, evidências concretas sobre a viabilidade e eficácia do modelo integrado de gestão predial na administração direta federal.

O caráter inovador dessa implementação reforça ainda mais a importância do estudo de caso, pois permite compreender não apenas os resultados, mas também os desafios enfrentados na introdução de uma inovação gerencial inédita no setor público. A ENAP, como uma das primeiras instituições da administração direta federal a aplicar o modelo de FM, constitui uma referência importante, podendo até ser estratégica, pois possibilita uma análise empírica aprofundada que pode orientar outras instituições públicas em futuras implementações similares. Sendo assim, essa busca responde diretamente ao objetivo específico proposto na pesquisa, contribuindo para o avanço do conhecimento sobre gestão pública moderna e inovadora no Brasil.

Portanto, o estudo de caso da ENAP apresenta-se como um campo fértil para análise, justamente por ser uma experiência pioneira na administração pública federal. No entanto, essa inovação também impõe limites à generalização dos achados. A ENAP, por suas especificidades institucionais, pode não representar adequadamente a realidade de órgãos com maior capilaridade e complexidade operacionais. Ainda assim, seu valor reside na possibilidade de extrair lições estratégicas sobre a implementação de um modelo gerencial disruptivo, evidenciando ganhos de eficiência, bem como os obstáculos enfrentados.

Quanto ao objetivo específico 2, a análise comparativa de três Termos de Referência públicos voltados à contratação de serviços de FM — SABESP (2019), ENAP (2021) e TJSP (2019) — mostra uma abordagem acadêmica e jurídica, na qual se discute a adoção do modelo Total Facilities Management (TFM), à luz da Lei nº 14.011/2020 e dos princípios do Direito Administrativo. São examinados aspectos como o escopo contratual, a integração de serviços, os indicadores de desempenho (KPIs), a governança predial e a fundamentação jurídica. A análise é relacionada à literatura de FM, destacando autores como Keith Alexander, Brian Atkin e Fabiana Marçal. Identifica-se que os três TRs adotaram soluções compatíveis com o modelo TFM, promovendo a unificação contratual dos serviços de apoio predial. O estudo evidencia que tais contratações, quando bem estruturadas, contribuem para a eficiência administrativa e para a modernização da gestão pública, permitindo o controle de resultados por meio de indicadores de desempenho e o alinhamento estratégico entre contratante e prestador de serviços.

Abordagem Quantitativa (objetivo específico 3)

A Análise Qualitativa Comparativa (QCA) é uma metodologia configuracional desenvolvida por Charles Ragin (1987) para lidar com causalidade complexa em pesquisas de ciências sociais. Diferentemente dos métodos estatísticos tradicionais, a QCA utiliza a lógica dos conjuntos para identificar padrões causais, combinando as vantagens da análise qualitativa e quantitativa. Em vez de estimar efeitos médios de variáveis independentes, a QCA busca configurações específicas de condições que levam a determinado resultado, admitindo que múltiplos caminhos distintos (equifinalidade) possam conduzir ao mesmo fenômeno. Essa abordagem reconhece três dimensões-chave da causalidade complexa: (a) equifinalidade, quando várias combinações de condições podem gerar o mesmo resultado; (b) causalidade conjuntural, quando os efeitos das condições se manifestam em combinação, e não isoladamente; e (c) causalidade assimétrica, quando os fatores que explicam a ocorrência de um fenômeno podem ser diferentes dos que explicam sua não ocorrência.

Em outras palavras, a QCA permite identificar diferentes “caminhos causais” para o resultado de interesse, aceitando que as relações causais não sejam uniformes nem simétricas. Essa flexibilidade torna a QCA especialmente robusta para estudar contextos institucionais complexos, nos quais múltiplos fatores interdependentes influenciam os resultados organizacionais (como é o caso da satisfação dos usuários em uma instituição pública). De acordo com Gomes Neto et al. (2025), a QCA vem se difundindo como uma metodologia robusta para a análise de políticas e organizações complexas no Brasil, por sua capacidade de lidar com a heterogeneidade de casos e de identificar padrões de influência em meio a múltiplas variáveis institucionais.

No contexto deste trabalho, a satisfação com as instalações e os serviços de FM na ENAP, bem como a escolha pela QCA, justificam-se pela natureza complexa e multidisciplinar do tema. O FM abrange diversos domínios (recursos físicos, serviços de apoio, gestão de pessoas, processos tecnológicos etc.) que interagem de forma integrada para influenciar a experiência do usuário. Conforme ressaltam Atkin e Brooks (2015), as operações prediais envolvem processos coordenados complexos, o que exige uma visão integrada; abordagens fragmentadas tendem a falhar em garantir a qualidade e a satisfação do usuário. Assim, utilizar a QCA, que incorpora uma perspectiva holística e conjuntural, é adequado para investigar a satisfação institucional na ENAP. A QCA já foi aplicada com sucesso em estudos organizacionais complexos, permitindo extrair insights sobre quais combinações de fatores estruturais e de serviço estão por trás de desempenhos institucionais diferenciados. Ademais, a

literatura (p. ex., Ragin, 2008; Schneider e Wagemann, 2012) enfatiza que a QCA é capaz de lidar com configurações causalmente heterogêneas sem descartar casos outliers, o que é valioso em análises de satisfação em que podem existir percepções excepcionais. Em suma, do ponto de vista metodológico, a QCA oferece uma abordagem robusta para investigar causalidade complexa em instituições públicas, alinhando-se ao objetivo deste estudo de dissecar, com rigor, os fatores condicionantes da satisfação dos usuários da ENAP.

Recentemente, autores brasileiros vêm contribuindo para consolidar a QCA no contexto nacional. A obra de Gomes Neto et al. (2025) apresenta um guia didático sobre QCA, adaptado à realidade brasileira, endossando sua aplicabilidade à avaliação de políticas públicas e a estudos institucionais. Essa produção nacional reforça a consolidação da QCA como metodologia válida e rigorosa nessa área temática. A QCA pode superar desafios típicos da avaliação de políticas, como relacionar intervenções e resultados, isolar efeitos líquidos e testar cenários contrafactuais, por meio de comparações múltiplas entre casos, análises intracasos e comparações com tipos-ideais. Em particular, estudos com QCA têm sido usados para descobrir, por exemplo, sob que condições unidades macrossociais (governo nacional, subnacionais etc.) podem implementar com sucesso programas e para derivar recomendações generalizáveis. Além disso, sua lógica de conjuntos permite traduzir a complexidade identificada em estudos de caso em fórmulas comparáveis, facilitando inferências causais robustas. Esses aspectos evidenciam a relevância da QCA na análise de políticas públicas e processos institucionais.

Neste estudo, utilizaremos a variante fuzzy da QCA (fsQCA) devido à natureza dos dados coletados pelo questionário da ENAP, em escala Likert¹. Nesse instrumento, as respostas foram obtidas por meio de escalas graduadas de percepção dos servidores, o que exigiu uma abordagem que capturasse intensidades relativas. Diferentemente do csQCA, que trabalha apenas com presença/ausência qualitativa de condições, a fsQCA atribui a cada caso um grau de pertinência contínuo entre 0 (ausência total) e 1 (pertinência plena). Essa calibragem em nível fuzzy permitiu converter os escores do questionário em graus de pertencimento, preservando as nuances nas respostas dos participantes e atendendo às recomendações

¹ Uma escala Likert é um método de pesquisa de opinião e atitudes que utiliza afirmações seguidas por uma série de respostas de escolha fixa, como "discordo totalmente" a "concordo totalmente". A escala permite medir diferentes níveis de concordância, desacordo ou neutralidade, fornecendo dados mais detalhados do que uma simples pergunta de sim ou não: Disponível em: <https://www.limesurvey.org/pt/blog/conhecimento/dominando-a-escala-likert>. Acesso em: 21 out. 2025.

metodológicas do fsQCA. Assim, integrando essa fundamentação teórica, estruturou-se o processo de análise configuracional a partir das condições extraídas dos dados coletados na ENAP, alinhando-se às orientações consagradas na literatura recente sobre QCA no Brasil.

Cabe ainda argumentar que o estudo de caso da ENAP constitui o núcleo empírico da dissertação. A comparação dos Termos de Referência de ENAP, SABESP e TJSP é utilizada como estratégia de contraste analítico para situar o caso da ENAP no universo das soluções contratuais de FM no setor público. A fsQCA, por sua vez, aprofunda a análise dos efeitos organizacionais do arranjo adotado, examinando combinações de condições associadas à satisfação dos usuários. Assim, os três blocos metodológicos não configuram pesquisas distintas, mas etapas complementares para responder à mesma pergunta de pesquisa.

3.4 Questionário de percepção dos usuários e avaliação pós-ocupação

A terceira frente empírica consistiu na aplicação de um questionário de percepção aos usuários da ENAP, com o objetivo de captar como o ambiente físico e os serviços de FM eram percebidos pelos ocupantes e frequentadores da instituição. O instrumento foi estruturado como uma avaliação de percepção pós-ocupação, voltada a identificar dimensões relacionadas ao conforto ambiental, à funcionalidade dos espaços, à qualidade dos serviços e à satisfação geral dos usuários.

A seleção das variáveis dialoga com os parâmetros empregados em estudos internacionais de avaliação pós-ocupação vinculados ao WELL *Building Standard*. Ildiri et al. (2022), ao analisarem o impacto da certificação WELL em escritórios, mobilizaram dimensões como a qualidade do ar, o conforto térmico, o conforto físico, a iluminação, a acústica, a limpeza, a manutenção, o acesso à natureza, a qualidade da água, o bem-estar e a produtividade percebida. Embora esta dissertação não se submeta à certificação WELL nem reproduza integralmente seu instrumento, a referência é útil para demonstrar que variáveis relativas ao conforto ambiental e à experiência do usuário são reconhecidas na literatura como relevantes para avaliar o desempenho de ambientes construídos.

No caso da ENAP, o questionário foi adaptado ao objeto da pesquisa e ao contexto institucional analisado. Foram consideradas variáveis associadas ao ambiente físico, como conforto térmico, iluminação, conforto acústico, acessibilidade, sinalização e organização dos espaços, bem como variáveis relacionadas à qualidade dos serviços, como tempo de resposta,

clareza das informações, cordialidade, resolutividade e integração percebida entre os serviços. A satisfação geral foi utilizada como variável de desfecho, permitindo examinar, por meio da fsQCA, quais combinações de condições estavam associadas à alta satisfação dos usuários.

Ademais, o questionário foi aplicado entre 2 de junho de 2025 e 28 de junho de 2025, por meio de amostra não probabilística e por conveniência, composta por usuários da ENAP que tiveram contato com os espaços e serviços analisados. O instrumento completo utilizado na coleta encontra-se no Apêndice A, permitindo a verificação das perguntas, escalas e dimensões mobilizadas na análise configuracional.

4. O CASO ENAP

O caso da ENAP constitui o eixo empírico central desta dissertação. A experiência analisada ganha relevância não apenas por registrar a adoção de um modelo de FM em uma instituição da administração direta federal, mas também por permitir observar, em uma situação concreta, como a mudança do modelo fragmentado de contratação para um arranjo integrado altera rotinas administrativas, mecanismos de fiscalização, escopo de serviços, custos de coordenação e percepção dos usuários. Nesse sentido, o capítulo deixa de funcionar apenas como descrição institucional e passa a assumir o papel de núcleo analítico da pesquisa.

A orientação da análise é processual. Em vez de apresentar o caso apenas pelos resultados finais, reconstrói-se a trajetória da implementação. O diagnóstico do modelo anterior, a discussão preliminar sobre a contratação integrada, a elaboração dos estudos técnicos, a definição do escopo, a construção do Termo de Referência, a licitação, a assinatura do contrato, a implantação gradual dos serviços e os resultados observados ao longo do primeiro ano completo de execução. Essa opção torna mais visível o modo como a ENAP construiu capacidade institucional para atuar como cliente informado, condição decisiva para que a contratação integrada não se reduzisse a uma simples transferência de atividades para o mercado.

A estratégia da contratação descreve o espaço da escola conforme demonstrado na Tabela 1 a seguir:

Tabela 1 – Descrição do espaço da ENAP, áreas físicas inseridas no planejamento de FM

Tipo de área	Quantidade de área (m ²)
Área de Piso Interna	18.741,00
Passeios e Arruamentos	9.106,69
Pisos Pavimentados Adjacentes/Contíguos às Edificações	4.077,32
Pátios e Áreas Verdes	13.598,87

Fonte: elaboração própria, com base em ENAP (2023).

A ENAP apresentava características que tornavam o caso particularmente adequado para a experimentação desse modelo. O campus possui múltiplas tipologias de área, com uso intensivo por servidores, estudantes, colaboradores e visitantes, além de serviços de ensino, eventos, hospedagem, alimentação e convivência. A tabela apresentada mostra a distribuição das áreas do campus da ENAP consideradas para fins de gestão predial. Observa-se que a área de piso interna representa a maior parcela do conjunto, seguida pelos pátios e áreas verdes, o que evidencia a complexidade do ambiente físico abrangido pelo modelo de FM.

De forma mais detalhada e exemplificativa, as áreas do Campus da ENAP são assim divididas: um prédio principal (Salas de aula, pilotis, lanchonete, protocolo, presidência e outras diretorias), um prédio de alojamento/administrativo (logística, tecnológica da informação, restaurante, arquivo, pagamento, financeiro, refeitório e alojamentos), um ginásio de esportes (Patrimônio e almoxarifado, organização social de recuperação de pessoa com deficiência, academia e salão de jogos), uma varanda para eventos, um anfiteatro (quatro salas), um auditório, uma quadra de grama sintética, uma piscina semiolímpica, uma quadra de tênis, duas quadras poliesportivas, uma churrasqueira, dois bangalôs, estacionamentos e área verde.

4.1 Condições iniciais: fragmentação contratual e custo de coordenação

Antes da implementação do modelo integrado, a gestão predial da ENAP seguia a lógica predominante na administração pública federal: contratação separada de serviços correlatos, cada qual submetido a seu próprio processo licitatório, contrato, equipe de fiscalização, rotina de medição, repactuação, apostilamento e renovação. Esse arranjo, embora juridicamente familiar e operacionalmente disseminado, acarretava elevada carga administrativa e dificultava a exploração de sinergias entre serviços que, no cotidiano do ambiente construído, são interdependentes.

A fragmentação não se expressava apenas no número de contratos. Ela também aparecia na multiplicação de interfaces entre fiscais, fornecedores, usuários e unidades administrativas. Uma ocorrência simples, como um problema hidráulico em um banheiro, podia demandar comunicação entre equipes distintas, registro administrativo autônomo, acionamento separado de manutenção, limpeza e reposição de materiais. A lógica do FM integrado buscou enfrentar esse problema ao organizar os serviços prediais como um sistema único de atendimento, operação e manutenção, com coordenação centralizada e plataforma tecnológica de suporte.

4.2 Planejamento da contratação de Facilities Management na ENAP: do diagnóstico à arquitetura contratual

O planejamento da contratação de FM na ENAP deve ser compreendido como uma etapa decisiva da experiência analisada nesta dissertação. Antes de se materializar em contrato, plataforma tecnológica, indicadores de medição de resultado e rotinas integradas de execução, o modelo passou por um processo interno de diagnóstico, aprendizagem institucional, análise de mercado, delimitação de escopo, revisão normativa e elaboração progressiva dos artefatos de contratação pública. Os registros constantes do quadro Trello “Facilities Enap”, utilizado entre 2020 e 2021 para organizar as atividades preparatórias, permitem reconstruir essa trajetória com maior densidade empírica e demonstrar que a contratação de FM não decorreu de uma simples decisão de unificar serviços, mas de um processo planejado de redesenho da gestão predial da instituição (ENAP, 2020-2021).

Essa reconstrução é importante porque reforça a interpretação central deste trabalho: o FM, no setor público, não se resume à terceirização ampliada de serviços operacionais. Seu potencial de eficiência depende da capacidade da Administração de identificar suas necessidades, conhecer sua base contratual, compreender os riscos do ambiente construído, dialogar com o mercado, estruturar instrumentos de mensuração e traduzir tudo isso em obrigações contratuais verificáveis. Nesse sentido, o planejamento da ENAP revela a formação prática de uma função pública equivalente ao *informed client*, isto é, a capacidade interna de especificar, contratar, acompanhar e avaliar serviços complexos de suporte predial, sem abdicar do comando estratégico sobre o ambiente institucional.

O quadro do Trello analisado evidencia esse movimento desde sua descrição inicial. O projeto tinha por objetivo realizar o diagnóstico dos serviços existentes na ENAP, efetuar análise de mercado, abrangendo prestadores de serviços e experiências de outros órgãos, levantar aspectos legais, apresentar solução estratégica e elaborar o Termo de Referência para a implementação do Facilities. Essa descrição demonstra que o planejamento foi concebido como processo multidimensional, envolvendo simultaneamente informação administrativa, análise técnica, modelagem jurídica, escolha gerencial e construção documental. Não se tratava, portanto, apenas de preparar uma licitação, mas de formular um novo arranjo institucional para a gestão integrada das instalações prediais.

4.2.1 Diagnóstico da fragmentação contratual e construção da base informacional

A estrutura do quadro do Trello evidencia uma lógica de gestão por etapas. As listas “Descrição do Projeto”, “Backlog”, “Tarefas em andamento”, “Acompanhamento semanal da execução de atividades”, “Backlog Concluído”, “Tarefas Concluídas” e “Acompanhamento semanal concluído de execução de atividades” indicam que o planejamento foi acompanhado de forma incremental, com registro de atividades, pendências, entregas e o deslocamento progressivo das tarefas entre as fases de execução. Essa forma de organização é relevante porque permitiu transformar uma contratação complexa em um conjunto de atividades controláveis, evitando que o planejamento ficasse restrito a discussões informais ou a documentos finais desconectados da aprendizagem acumulada.

Do ponto de vista metodológico, o Trello funcionou como um diário administrativo do processo de contratação. Nele foram registrados cartões relacionados ao levantamento de necessidades, à análise dos contratos da instituição, ao levantamento do enquadramento legal, à análise de riscos, ao levantamento de indicadores, à análise das normas de facilities, ao estudo de sistemas de gestão, à análise de editais de outras instituições, à confecção do Estudo Técnico Preliminar (ETP), à elaboração do Termo de Referência (TR) e ao registro de pendências. A presença dessas categorias mostra que a equipe responsável buscou reunir, em um único ambiente de acompanhamento, tanto os elementos substantivos da política de FM quanto as exigências formais da contratação pública.

Essa dimensão organizacional do planejamento não é trivial. Em contratações fragmentadas, cada contrato tende a ser planejado isoladamente, com seu próprio objeto, sua própria equipe fiscal e seus próprios indicadores. No caso do FM, a lógica é inversa: é necessário compreender as interdependências entre os serviços, os efeitos combinados sobre o ambiente construído e as possíveis sinergias operacionais entre manutenção, limpeza, copeiragem, apoio administrativo, vigilância, sistemas prediais, mobiliário, jardinagem e serviços sob demanda. O uso do quadro permitiu registrar essas conexões e manter visível a complexidade do desenho contratual em construção.

A primeira frente do planejamento consistiu no diagnóstico dos serviços já existentes na ENAP. Os registros do Trello indicam que, ainda em agosto e setembro de 2020, foram baixados e analisados editais e contratos disponíveis no portal de transparência da instituição. Entre os instrumentos levantados constavam contratos de ar-condicionado,

divisórias, infraestrutura de rede, persianas, manutenção, outsourcing de impressão, limpeza, chaveiro, carimbos, lavanderia, fornecimento de combustível, vigilância eletrônica, energia, copeiragem, mobiliário e mesas, vigilância e outros serviços correlatos. Esse levantamento foi fundamental para revelar a extensão da fragmentação contratual e demonstrar que a gestão predial estava distribuída em múltiplos instrumentos, cada qual com sua própria lógica de execução e controle.

A análise dos contratos não se limitou à mera identificação nominal dos objetos contratados. Os registros mostram que foram examinadas rotinas de execução, quantitativos de pessoal, áreas atendidas, aditivos, custos envolvidos e especificações técnicas. Nos contratos de limpeza, por exemplo, foram realizados levantamentos das rotinas, das áreas físicas, do pessoal e dos custos. Nos contratos de manutenção e copeiragem, também foram analisados processos, rotinas, pessoal alocado e custos. Em 15 de setembro de 2020, o planejamento já contava com uma planilha de dados sobre custos e rotinas dos contratos analisados e com uma planilha-resumo dos custos de quatro contratos, tendo sido identificado que o serviço de limpeza representava aproximadamente 40% dos custos então levantados.

Esse dado possui relevância analítica. A predominância do custo da limpeza indicava que qualquer estratégia de FM deveria tratar esse serviço como eixo central da modelagem contratual, não apenas por seu peso financeiro, mas também por sua interação direta com a percepção dos usuários sobre a qualidade das instalações. Ao mesmo tempo, a análise revelou que limpeza, manutenção, copeiragem, apoio operacional e vigilância não eram serviços isolados na prática cotidiana. A ocorrência de um problema hidráulico, por exemplo, poderia demandar manutenção corretiva, limpeza posterior, eventual reposição de materiais, comunicação ao usuário e registro para fins de fiscalização. A fragmentação contratual dificultava essa resposta integrada.

Assim, o diagnóstico inicial deslocou a compreensão da gestão predial da ENAP de uma visão por contratos para uma visão por sistemas de serviço. Esse movimento é coerente com a literatura de FM, segundo a qual a gestão de instalações deve integrar pessoas, lugares e processos para apoiar o objetivo principal da organização. No caso da ENAP, a atividade-fim de formação, pesquisa, inovação e apoio ao desenvolvimento de capacidades estatais dependia da existência de ambientes operacionais limpos, seguros, funcionais, acessíveis e bem

mantidos. A contratação integrada buscava justamente transformar essa dependência em objeto de planejamento estruturado.

Uma das principais dificuldades evidenciadas no planejamento foi a necessidade de construir uma base de informações confiável. Os registros demonstram que os dados necessários ao desenho do FM não estavam previamente consolidados em um único sistema de gestão predial. Ao contrário, encontravam-se dispersos em contratos, termos de referência anteriores, processos administrativos, planilhas, descrições de rotinas e informações operacionais acumuladas por diferentes áreas. Essa dispersão impôs à equipe a tarefa de reconstruir manualmente uma visão integrada dos serviços e dos custos.

A construção dessa base passou por três movimentos complementares. O primeiro foi a coleta documental de contratos e editais anteriores. O segundo foi a análise das rotinas de execução e dos quantitativos de pessoal envolvidos em cada serviço. O terceiro foi a organização desses dados em planilhas demonstrativas, capazes de subsidiar a comparação entre o modelo fragmentado e a solução integrada pretendida. A elaboração de planilha demonstrativa de pessoal de manutenção, limpeza e copeiragem, registrada em setembro de 2020, exemplifica esse esforço de conversão de documentos administrativos dispersos em informação gerencial útil ao planejamento.

Essa etapa revela uma condição recorrente nas organizações públicas: a Administração possui muitos dados, mas nem sempre dispõe de informação gerencial estruturada. Há contratos, processos, notas fiscais, medições e relatórios, mas esses registros nem sempre dialogam entre si ou permitem avaliar a eficiência do conjunto. No planejamento do FM, a ENAP precisou organizar informações sobre objetos, custos, equipes, áreas, produtividade e rotinas para demonstrar que a contratação integrada poderia gerar ganhos de coordenação, escala e monitoramento. Sem essa reconstrução informacional, a justificativa da integração ficaria vulnerável tanto do ponto de vista técnico quanto do jurídico.

A análise das áreas físicas reforçou essa dificuldade. O cartão destinado a propostas de melhoria dos serviços existentes e à descrição detalhada da edificação indicava que o levantamento das áreas seria indispensável para a nova proposta do serviço de limpeza, inclusive com avaliação de áreas de maior produtividade. Posteriormente, registrou-se que o detalhamento das áreas constava da especificação do TR de manutenção. Isso indica que a

modelagem do FM exigiu correlacionar a área construída, as áreas externas, os pátios, os passeios, os arruamentos, os espaços verdes e os diferentes usos institucionais do campus. O dimensionamento dos serviços não poderia ser feito apenas pelo número de postos; deveria considerar a ocupação real, as rotinas de uso, o fluxo de usuários e a natureza dos ambientes.

4.2.2 Pesquisa de mercado, benchmarking e aprendizagem externa

A segunda frente do planejamento consistiu na pesquisa de mercado e no benchmarking de experiências externas. O Trello registra a análise de editais de facilities de outras instituições, o exame do edital de chamada pública do BNDES Garagem, o levantamento de experiências relacionadas a startups e o contato com órgãos e empresas que já haviam tratado de soluções integradas ou tecnológicas para a gestão predial. Também houve interlocução com o DNIT sobre o uso de RDC integrado, embora a informação obtida tenha indicado que aquele modelo era utilizado sobretudo para grandes obras rodoviárias e não propriamente para gestão da ocupação.

Entre outubro e novembro de 2020, essa frente ganhou densidade. Foram realizadas conversas com empresas do setor de FM, como a Eletrodata, e com fornecedores ou desenvolvedores de soluções tecnológicas, como LinkData e sistemas relacionados ao gerenciamento de facilities. A conversa com a Eletrodata abordou dúvidas relevantes para a modelagem do escopo, inclusive a possibilidade de incluir vigilância no contrato de FM mediante consórcio ou subcontratação, bem como a possibilidade de o sistema de gerenciamento ser escolhido pelo tomador dos serviços. Essa discussão revela que a definição do escopo não dependia apenas da vontade administrativa, mas também da capacidade do mercado de responder a um arranjo integrado sem comprometer a competitividade nem a execução especializada.

Outro registro importante foi o diálogo com o Hospital Sírio-Libanês sobre a experiência com software de gestão. Segundo anotação no Trello, o sistema anteriormente utilizado não conferia visibilidade aos indicadores e mantinha a gestão centrada na manutenção corretiva. A substituição por uma solução mais flexível permitiu inserir prestadores de serviço no sistema, ampliar a adaptação à realidade do cliente, gerar indicadores online e acompanhar as ordens de serviço com mais eficácia. A lição extraída para a ENAP foi clara: o FM integrado dependeria de tecnologia capaz de registrar, medir, comunicar e monitorar a execução dos serviços em tempo real ou com maior tempestividade.

A pesquisa de mercado também incluiu participação em eventos técnicos e congressos. Os registros mencionam discussões sobre as normas ABNT/ISO 41011, 41012 e 41013, boas práticas de contratação de serviços especializados, sistemas de climatização no contexto da Covid-19, novas exigências de gestão de contratos terceirizados durante e após a pandemia, pesquisa de mercado e inovações normativas e jurisprudenciais de 2020. Essa dimensão formativa demonstra que o planejamento da contratação não foi apenas interno. Ele se alimentou de repertório técnico externo, de experiências privadas e públicas e de debates normativos, aproximando a ENAP das práticas contemporâneas de FM e das exigências de contratação pública.

Essa aprendizagem externa foi essencial para evitar dois riscos. O primeiro seria desenhar um contrato integrado apenas a partir dos contratos anteriores da própria ENAP, reproduzindo a fragmentação sob nova forma. O segundo seria importar modelos privados sem ajustá-los às restrições do setor público. Ao combinar a análise dos contratos internos, a consulta ao mercado, a observação de experiências externas e o estudo normativo, a ENAP buscou construir uma solução adaptada à sua realidade institucional, sem renunciar aos princípios de eficiência, legalidade, planejamento e controle.

O ETP, conforme a estrutura da Figura 1, foi utilizado como ferramenta para garantir segurança e rigor técnico na escolha do modelo de contratação de FM, promovendo decisões fundamentadas e aderentes ao interesse público. Justen Filho (2021) destaca a importância de fundamentar tecnicamente os contratos públicos para que as escolhas administrativas respeitem o interesse público e promovam uma relação custo-benefício mais eficaz, reforçando a relevância do ETP no planejamento de contratações complexas.

A centralidade do planejamento contratual também é corroborada pelos achados do TCU em decisões relacionadas a contratações e a questões imobiliárias. No Acórdão nº 2.523/2021-TCU-Plenário, relativo à contratação direta de locação de imóvel pelos Correios, o Tribunal examinou fragilidades associadas à justificativa da escolha do imóvel, à demonstração de vantajosidade, à prospecção de mercado, à necessidade de adaptações posteriores e à segregação de funções (BRASIL, 2021b). Embora o caso analisado pelo TCU trate de locação imobiliária específica, seus fundamentos dialogam diretamente com a contratação de FM, pois evidenciam que decisões sobre imóveis e serviços prediais exigem estudos prévios consistentes,

definição clara de requisitos, análise de alternativas, avaliação de riscos e demonstração objetiva da solução mais adequada ao interesse público.

A partir do ETP, a ENAP buscou demonstrar que a contratação integrada não se limitava à mera agregação de objetos, mas à reunião funcional de serviços que, no cotidiano da ocupação predial, produzem efeitos combinados sobre a experiência dos usuários, a disponibilidade do ambiente, a continuidade operacional e a conservação das instalações. Nesse sentido, conforme a Figura 1, o ETP assumiu um papel estruturante, pois permitiu conectar a realidade física do campus, as necessidades institucionais, os riscos operacionais e os resultados esperados em FM.

Figura 1 - ETP: Estrutura de planejamento do FM na ENAP



Fonte: elaboração própria, com base em ENAP (2023).

A confecção do Estudo Técnico Preliminar (ETP) é apresentada no Trello como o marco central do planejamento. O cartão específico destinado ao ETP foi criado em agosto de 2020 e trazia uma estrutura abrangente, contemplando descrição da necessidade da contratação, descrição dos requisitos, levantamento de mercado, descrição da solução como um todo, estimativa de quantidades, estimativa do valor, justificativa para o parcelamento ou não da solução, contratações correlatas ou interdependentes, alinhamento com o planejamento do órgão, resultados pretendidos, providências prévias à celebração do contrato, possíveis impactos ambientais e posicionamento conclusivo sobre a viabilidade e razoabilidade da contratação.

Essa estrutura demonstra que o ETP foi concebido como instrumento de racionalidade administrativa, e não como mero requisito formal. Para justificar o FM, a ENAP precisava demonstrar a existência de um problema público-administrativo: a fragmentação dos serviços prediais, a multiplicidade de contratos, a dificuldade de coordenação, a dispersão de informações e a necessidade de assegurar maior disponibilidade das instalações. Também precisava demonstrar que a solução integrada era adequada, viável, compatível com o mercado e capaz de gerar resultados superiores aos obtidos por meio de contratações isoladas.

A evolução do ETP ocorreu de forma progressiva. Em outubro de 2020, os registros indicam a atualização do documento com informações de mercado, requisitos de contratação e dados do serviço de limpeza. Em novembro, o ETP foi atualizado com informações sobre mobiliário, brigadistas, jardinagem, manutenção de elevadores, apoio administrativo e outros elementos do escopo. Também foram registradas decisões de retirar postos de design e jornalistas do escopo do FM, demonstrando que o ETP serviu como espaço de depuração da solução, separando atividades efetivamente aderentes ao modelo de facilities de atividades que poderiam desvirtuar ou ampliar excessivamente o objeto.

Em dezembro de 2020, o ETP foi apresentado à Presidência da ENAP e passou por revisões adicionais. O registro de 15 a 18 de dezembro aponta a revisão do ETP, o levantamento dos riscos envolvidos na contratação, a abertura do Processo SEI nº 04600.004027/2020-15 e a inserção do ETP no processo, com correções posteriores. Esse ponto é decisivo: o planejamento deixou de ser apenas um conjunto de estudos preparatórios e passou a integrar formalmente o processo administrativo da contratação. A partir daí, a solução de FM ganhou materialidade processual, tornando-se passível de análise, controle, revisão e encaminhamento institucional.

A relevância do ETP para o caso da ENAP está em ter organizado a passagem do diagnóstico à decisão. Ele conectou a situação existente aos resultados pretendidos, traduziu a fragmentação em um problema administrativo, examinou alternativas, avaliou as interdependências e estruturou a justificativa para a contratação integrada. Sob a ótica do Direito Administrativo, essa função é indispensável, pois a integração de serviços exige motivação reforçada. O gestor público precisa demonstrar que a reunião dos objetos não restringe indevidamente a competitividade, não oculta serviços incompatíveis nem compromete o controle da execução. No caso analisado, o ETP assumiu exatamente essa função justificadora e estruturante.

O Termo de Referência traduziu o ETP em uma arquitetura contratual. Seu elemento inovador não esteve apenas na reunião de serviços, mas também na tentativa de estruturar uma lógica de entrega integrada. A contratação deixou de se organizar exclusivamente por postos isolados e passou a combinar serviços continuados, eventuais, sob demanda, rotinas planejadas, atendimento de ordens de serviço e acompanhamento por indicadores. Dessa forma, o TR funcionou como instrumento de governança contratual, ao estabelecer a forma pela qual a Administração pretendia transformar necessidades prediais em obrigações mensuráveis, padrões mínimos de qualidade e mecanismos de acompanhamento da execução.

Conforme a Figura 2, a estrutura do TR permitiu definir critérios detalhados para a seleção dos prestadores de serviço, requisitos operacionais, padrões de qualidade, rotinas de acompanhamento e parâmetros de fiscalização. Nos Termos de Referência voltados à contratação de FM, a definição prévia desses elementos mostra-se essencial para alinhar a execução contratual aos objetivos organizacionais. Em contratos integrados, tais instrumentos deixam de ser formalidades processuais e passam a funcionar como mecanismos centrais de governança, pois vinculam a contratação às necessidades reais da organização, aos riscos operacionais do edifício e aos resultados esperados em termos de eficiência, continuidade e qualidade dos serviços.

Figura 2 – Estrutura do Termo de Referência da ENAP²



Fonte: elaboração própria, com base em ENAP (2023).

² Disponível em <https://www.enap.gov.br/pt/acesso-a-informacao/licitacoes-e-contratos/licitacoes/licitacoes-2021/consulta-publica-n-01-2021-facilities-termo-de-referencia>

Desta forma, a elaboração do Termo de Referência representou a etapa em que a estratégia delineada no ETP foi convertida em uma arquitetura contratual. Os registros indicam que, em janeiro de 2021, a equipe passou a analisar modelos de Termo de Referência da AGU para a contratação de serviços com dedicação exclusiva de mão de obra e a adaptar esses modelos à especificidade do FM. Essa transição era complexa porque o TR precisava articular um objeto integrado, mas juridicamente controlável; amplo, mas não indeterminado; orientado por resultados, mas suficientemente detalhado para permitir fiscalização; inovador, mas aderente aos modelos formais da contratação pública.

Em 15 de janeiro de 2021, o texto principal do TR de Facilities estava registrado como 70% concluído. Ao mesmo tempo, havia previsão de elaboração de vinte anexos de especificação, ainda em estágio inicial, com 5% de conclusão. O anexo da especificação de gestão de facilities estava 95% concluído, enquanto o de manutenção predial estava em 30%. Esses percentuais revelam a dimensão técnica do trabalho. O TR não seria apenas um documento sintético de objeto e obrigações gerais, mas um conjunto documental robusto, composto por um texto principal e anexos operacionais capazes de especificar serviços, rotinas, responsabilidades, padrões de execução, indicadores, exigências de gestão e mecanismos de controle.

A criação, em 18 de janeiro de 2021, de uma lista específica de pendências relacionadas ao TR evidencia o grau de refinamento necessário. Entre as pendências constavam a revisão de tópicos marcados em amarelo, a definição sobre onde inserir a fixação da jornada de trabalho e o início da prestação dos serviços, a decisão sobre a localização representante/preposto da contratada no texto principal ou na especificação do serviço, a elaboração de quadro de uniformes por serviço, a realocação dos carregadores previstos no TR de limpeza para a especificação de apoio administrativo, a inserção do jardineiro em anexo de jardinagem, a transferência de atividades de carregadores da copeiragem para o anexo de apoio administrativo, a inclusão de cláusula específica de qualificação técnica para dedetização, a identificação de espaço para coworking com metragem e quantidade de usuários esperados, o encaminhamento do TR aprovado à área responsável e a exigência de apresentação de habilitação técnica em prazo posterior à assinatura contratual.

Essas pendências são particularmente reveladoras porque demonstram que o planejamento do FM exigiu decisões finas de classificação e de governança. Em um contrato

fragmentado, carregadores, limpeza, copeiragem, jardinagem e dedetização poderiam ser tratados como objetos isolados. No FM, porém, era necessário definir como cada atividade se relacionaria com as demais, em qual anexo seria enquadrada, que tipo de qualificação técnica seria exigida, quais obrigações seriam gerais e quais específicas, e de que modo a contratada deveria coordenar a execução. A complexidade do TR decorreu, portanto, da própria ambição gerencial do modelo: integrar serviços sem perder precisão, especialização e capacidade de controle.

A passagem do ETP ao TR também evidencia a centralidade do planejamento no ciclo da contratação pública. O ETP respondeu à pergunta sobre por que contratar e por que integrar. O TR respondeu à pergunta sobre como contratar, executar e fiscalizar. Essa passagem é fundamental para a qualidade do FM, pois uma solução integrada mal especificada pode gerar dependência excessiva do fornecedor, conflitos de escopo, baixa mensuração e dificuldades de responsabilização. O caso ENAP mostra que a construção do TR foi o momento de transformar uma ideia gerencial em regras concretas de execução.

A delimitação do escopo foi uma das dimensões mais sensíveis do planejamento. O Trello mostra que a equipe analisou contratos de manutenção, limpeza, copeiragem, vigilância, vigilância eletrônica, divisórias, persianas, mobiliário, elevadores, ar-condicionado, jardinagem, apoio administrativo, brigadistas, outsourcing de impressão, infraestrutura de rede, chaveiro, carimbos, lavanderia, fornecimento de combustível e outros serviços. A partir dessa análise, buscou-se definir quais atividades apresentavam aderência funcional ao modelo integrado e quais deveriam permanecer fora do escopo ou receber tratamento específico.

Essa decisão exigia equilíbrio. Um escopo muito estreito poderia preservar a fragmentação e reduzir os ganhos de coordenação. Um escopo excessivamente amplo poderia aumentar a complexidade, restringir a competição, dificultar a fiscalização e gerar dependência operacional de um único fornecedor. A reunião com a Diretoria de Gestão Interna, registrada em novembro de 2020, ilustra esse processo. Nela foram definidas providências, como a elaboração de quadro de tombamento dos contratos com os nomes das empresas prestadoras, a elaboração de quadro comparativo dos editais de facilities analisados, a atualização do item de jardinagem e a exclusão dos postos de design e dos jornalistas do escopo. Também se discutiu a inclusão, na manutenção, de horas de consultoria relativas ao ar-condicionado da sala de imprensa e à organização de atividades vinculadas ao funcionamento predial.

A exclusão dos postos de design e dos jornalistas foi uma decisão importante, pois demonstrou a preocupação em preservar a coerência do objeto. Nem toda atividade terceirizada ou de apoio deveria ser incorporada ao contrato de FM. O critério de integração não era meramente administrativo; isto é, não bastava estar sob a responsabilidade da área-meio. A atividade precisava manter relação funcional com a gestão do ambiente construído, a operação predial, a disponibilidade dos espaços, a manutenção, a conservação ou a experiência dos usuários nas instalações. Esse filtro impediu que o contrato de FM se transformasse em uma solução genérica para terceirizações diversas.

Também houve preocupação com serviços que, embora relacionados ao ambiente físico, exigiam qualificação específica ou modelagem própria. A dedetização, por exemplo, foi apontada como atividade que exigia cláusula específica de qualificação técnica. O coworking, por sua vez, exigia a identificação do espaço, a metragem, o número esperado de usuários e a avaliação da eventual exploração econômica. Esses exemplos indicam que a integração não elimina a necessidade de diferenciação técnica. Ao contrário, o FM exige reconhecer quais serviços podem ser coordenados conjuntamente e quais demandam salvaguardas específicas no instrumento convocatório e no contrato.

A delimitação do escopo é, portanto, uma dimensão de governança. Ela define o alcance da responsabilidade da contratada, os limites da fiscalização, a estrutura dos anexos, as exigências de habilitação e os mecanismos de mensuração. No caso da ENAP, essa delimitação foi construída a partir da análise dos contratos existentes, da consulta ao mercado, do estudo de editais de referência e da avaliação de coerência entre cada serviço e o objetivo institucional do FM.

4.2.3 Tecnologia, indicadores e formação do cliente público informado

A tecnologia foi incorporada ao planejamento como condição para a viabilidade do modelo integrado. O cartão destinado ao estudo da melhor forma de aplicação dos sistemas de facilities tinha por objetivo analisar soluções sistêmicas para a gestão do contrato. Essa preocupação se justifica porque a integração dos serviços só produz ganhos efetivos quando acompanhada de capacidade de registro, comunicação, acompanhamento e análise. Sem um sistema adequado, qualquer integração de contratos poderia, na prática, permanecer como a soma de serviços paralelos sob uma única rubrica contratual.

Os registros de outubro de 2020 indicam discussões com empresas sobre funcionalidades mínimas dos sistemas de FM, o envio de mensagens para obtenção de especificações e a análise de soluções utilizadas em outras organizações. A experiência do Sírio-Libanês, mencionada anteriormente, foi particularmente útil porque evidenciou a transição de uma gestão sem visibilidade de indicadores e centrada na manutenção corretiva para uma gestão apoiada em um sistema flexível, prestadores integrados e indicadores online. Para a ENAP, essa aprendizagem reforçou a necessidade de que o contrato de FM fosse acompanhado por uma plataforma tecnológica capaz de registrar chamados, controlar ordens de serviço, organizar rotinas, apoiar a fiscalização e gerar informações para a tomada de decisão.

A preocupação com os indicadores também aparece explicitamente no Trello. O cartão “Levantamento de indicadores” partia da premissa de que a boa execução contratual exige indicadores capazes de facilitar a gestão e o acompanhamento. A construção de indicadores era indispensável porque o FM integrado desloca o foco da fiscalização para observar resultados, tempo de resposta, disponibilidade, qualidade percebida, integração entre equipes e aderência aos níveis de serviço, em vez de apenas acompanhar a presença de postos ou o cumprimento formal de rotinas isoladas.

Essa lógica dialoga diretamente com a gestão por desempenho, a *accountability* e o modelo de Administração Pública Gerencial discutidos no referencial teórico. A contratação de FM não poderia ser justificada apenas pela promessa de redução de custos. Era necessário demonstrar que a integração permitiria medir melhor a execução, responder mais rapidamente às demandas, reduzir as zonas cinzentas de responsabilidade, aperfeiçoar a fiscalização e aumentar a previsibilidade na operação predial. Os indicadores e a plataforma tecnológica funcionam, nesse sentido, como instrumentos de preservação da capacidade estatal, pois permitem que o órgão contratante continue a controlar os resultados, mesmo quando a execução material é realizada por terceiros.

A tecnologia também foi associada ao uso do espaço. Os registros mencionam a necessidade de software de gestão de espaço e discussões relacionadas ao coworking, à aferição de temperatura e a soluções de controle. Embora nem todas essas possibilidades tenham sido incorporadas imediatamente, elas demonstram que o planejamento da ENAP não se restringiu à manutenção tradicional. O FM foi concebido como instrumento de gestão do ambiente

construído, abrangendo não apenas a conservação física, mas também a ocupação, o fluxo de usuários, a produtividade dos espaços, o atendimento de chamados e a adaptação das instalações às necessidades institucionais.

4.2.4 Riscos, enquadramento legal e adaptação das ferramentas gerenciais ao rito público

O planejamento da contratação também incorporou a análise de riscos e o enquadramento legal. O cartão destinado à análise de riscos previa a identificação dos riscos envolvidos, a criação da matriz de riscos e a elaboração de uma tabela de resposta aos riscos. Essa preocupação foi reforçada em dezembro de 2020, quando se realizou o levantamento dos riscos da contratação e se abriu o processo administrativo correspondente. A análise de riscos era indispensável porque a integração de serviços altera o padrão tradicional de contratação e pode suscitar questionamentos sobre o parcelamento do objeto, a competitividade, a dependência do fornecedor, a qualificação técnica, a fiscalização e a mensuração.

A matriz de riscos constantes do Anexo III dos Estudos Técnicos Preliminares revela que as principais dificuldades na contratação de FM na ENAP não se restringiram à reunião de vários serviços em um único contrato. Os riscos identificados apresentaram desafios de natureza jurídica, técnica, operacional, tecnológica e gerencial. Entre eles, destacavam-se a necessidade de delimitar especificamente o escopo da contratação, definindo quais serviços deveriam ser integrados, quais exigiriam tratamento específico e quais deveriam permanecer fora do contrato; a preocupação com a compreensão do modelo pelos licitantes; a seleção de fornecedor com capacidade econômico-financeira e técnica compatível com a complexidade do objeto; o refinamento da estimativa de preços; a aderência da plataforma tecnológica aos requisitos de controle e monitoramento; o dimensionamento correto de insumos e equipes; e a estruturação de uma fiscalização capaz de acompanhar um contrato multidisciplinar. Assim, a matriz de riscos atuou como instrumento de tradução das vulnerabilidades institucionais da ENAP em controles preventivos, permitindo que o planejamento antecipasse fragilidades e incorporasse mecanismos de mitigação ao Termo de Referência e ao modelo de fiscalização contratual.

A análise de riscos também evidencia uma tensão própria das contratações inovadoras na Administração Pública quando se tem a necessidade de conciliar ferramentas gerenciais de planejamento com os requisitos formais do processo administrativo. No caso da

ENAP, os registros do planejamento indicam que, em janeiro de 2021, a matriz SWOT não foi incorporada ao ETP, por se entender que esse instrumento não integraria a estrutura documental ordinária dos Estudos Técnicos Preliminares. Essa decisão não revela abandono do planejamento estratégico, mas sim a adequação das ferramentas utilizadas à linguagem própria da contratação pública. Em outras palavras, instrumentos como SWOT, benchmarking, escritórios técnicos e registros de entrega podem subsidiar a tomada de decisão administrativa, ainda que seus resultados não sejam convertidos em categorias formalmente aceitas no processo, tais como a descrição da necessidade, os requisitos da contratação, o levantamento de mercado, a justificativa da solução, a matriz de riscos, o TR e os mecanismos de fiscalização.

O enquadramento legal também foi tratado como uma frente própria. O Trello registra o levantamento de leis, instruções normativas, súmulas e acórdãos do Tribunal de Contas da União. Além disso, há anotações sobre participação em congresso de licitações e contratos, com discussões sobre a Instrução Normativa SEGES nº 40/2020, pesquisa de mercado, gestão de contratos terceirizados durante e após a pandemia de Covid-19, julgados relevantes do TCU, do STJ e do STF, e inovações normativas e jurisprudenciais de 2020. Essa dimensão revela que a contratação de FM precisava ser sustentada não apenas por boa prática gerencial, mas também por argumentação jurídica capaz de demonstrar sua compatibilidade com a contratação pública federal.

A questão jurídica mais sensível era a justificativa da integração. A tradição das compras públicas brasileiras favoreceu historicamente o parcelamento de objetos, sob o argumento de ampliar a competitividade e a economicidade. Entretanto, o FM parte da premissa de que determinados serviços prediais são funcionalmente interdependentes e podem gerar economia de escala, redução de custos de gestão e melhoria de desempenho quando contratados de forma coordenada. O desafio da ENAP foi demonstrar que a reunião de serviços não representava indevida restrição à competitividade, mas sim uma solução tecnicamente justificada pela natureza integrada do ambiente construído.

Nesse ponto, a Lei nº 14.011/2020 e o debate sobre contratos de gestão para a ocupação de imóveis públicos fornecem um importante contexto normativo para a dissertação. Ainda que o caso ENAP tenha exigido articulação com instrumentos ordinários de contratação pública, a possibilidade de contratos mais amplos voltados à gestão de imóveis públicos reforça a pertinência da integração predial como agenda legítima da Administração. O planejamento

da ENAP pode ser lido, assim, como uma experiência concreta de transição entre um modelo burocrático-fragmentado e uma lógica gerencial orientada por desempenho, integração e valor público.

A análise do Trello permite afirmar que o planejamento da contratação de FM na ENAP também foi um processo de aprendizagem institucional. A equipe não apenas reuniu documentos e produziu artefatos obrigatórios, mas também desenvolveu repertório sobre mercado, sistemas, normas técnicas, riscos, indicadores, escopo, formas de fiscalização e alternativas de integração. Esse aprendizado é visível na sequência das atividades: primeiro, a instituição identifica contratos e dores; depois, analisa custos, rotinas e pessoal; em seguida, observa experiências externas e dialoga com fornecedores; posteriormente, estrutura o ETP; por fim, transforma o desenho em TR, anexos, matriz de riscos, indicadores e pendências de revisão.

Essa trajetória corresponde, em termos teóricos, à construção da capacidade de *informed client*. A ENAP não se limitou a transferir serviços para o mercado. Antes da contratação, buscou compreender o que precisava ser contratado, quais problemas pretendia resolver, quais serviços deveriam ser integrados, quais deveriam ficar fora do escopo, quais riscos precisavam ser tratados, quais dados seriam necessários para a fiscalização e que tecnologia seria indispensável para monitorar os resultados. Essa postura é condição para que a terceirização produza ganhos reais de eficiência, e não apenas substitua múltiplos contratos por um único contrato maior e igualmente opaco.

A aprendizagem institucional também se manifesta na forma como a ENAP tratou as pendências. Em vez de considerar dúvidas sobre jornada, preposto, uniformes, carregadores, jardineiros, dedetização e *coworking* como problemas secundários, o Trello registra essas questões como elementos centrais da construção do TR. Isso demonstra maturidade técnica, pois contratos de FM falham muitas vezes não por grandes erros conceituais, mas por ambiguidades de escopo, lacunas operacionais e indefinições quanto às responsabilidades. Ao registrar e tratar essas pendências, a equipe buscou reduzir incertezas antes da licitação e aumentar a capacidade de fiscalização futura.

Outro aspecto relevante é a articulação entre o planejamento e a execução. Os registros preparatórios não ficaram desconectados da experiência posterior. A preocupação com

indicadores, plataforma tecnológica, integração entre serviços, ordens de serviço e mensuração reaparece nos resultados analisados neste capítulo, especialmente na implantação gradual dos serviços, na utilização da plataforma tecnológica, na apuração do IMR e nos ganhos de coordenação observados em 2022. O planejamento, portanto, não foi apenas uma fase prévia; foi a base sobre a qual se estruturaram a execução contratual e a aprendizagem operacional subsequente.

Dessa forma, o caso ENAP contribui para a discussão sobre capacidade estatal em contratos complexos. A Administração Pública pode contratar serviços integrados de FM, mas precisa manter internamente conhecimento suficiente para formular a demanda, avaliar propostas, interpretar indicadores, dialogar com fornecedores, corrigir desvios e preservar o interesse público. O planejamento registrado na documentação de planejamento explicitada no Trello evidencia esse esforço de preservação da inteligência contratual (*informed client*) no âmbito do órgão público.

4.2.5 Síntese analítica do planejamento

A reconstrução do planejamento da contratação de FM na ENAP permite identificar seis dimensões principais. A primeira foi diagnóstica, voltada a reconhecer a fragmentação contratual e mapear os serviços, custos, rotinas, áreas e equipes envolvidas. A segunda foi informacional, relacionada à construção de uma base de dados mínima para subsidiar a modelagem da contratação. A terceira foi mercadológica, marcada por benchmarking, diálogo com empresas, análise de experiências externas e levantamento de soluções tecnológicas. A quarta foi jurídico-normativa, dedicada ao enquadramento legal, à análise de riscos, ao estudo das instruções normativas e à adaptação da solução ao rito da contratação pública. A quinta foi técnico-operacional, concentrada na definição do escopo, dos anexos, das rotinas, das responsabilidades e dos requisitos de qualificação. A sexta foi gerencial, associada à estruturação de indicadores, à plataforma tecnológica, aos mecanismos de fiscalização e à lógica de desempenho.

Essas dimensões demonstram que o planejamento do FM não foi uma mera etapa burocrática, mas um momento de formulação institucional da política de gestão predial. Ao organizar a contratação dessa forma, a ENAP buscou superar o modelo de *single services*, caracterizado por contratos isolados e alta carga de coordenação, e aproximar-se de um modelo totalmente integrado em que os serviços são planejados como partes de um mesmo sistema

operacional. A contratação integrada, contudo, só se tornou defensável porque foi precedida de diagnóstico, justificativa, avaliação de mercado, análise de riscos e especificação técnica.

A principal dificuldade enfrentada pela ENAP foi transformar o conhecimento disperso em um desenho contratual coerente. Os registros revelam que a instituição precisou converter contratos fragmentados, planilhas, processos, experiências de mercado e referências normativas em um ETP e um TR capazes de sustentar uma solução integrada. Essa dificuldade é, ao mesmo tempo, o principal achado do caso: a eficiência do FM depende menos da mera agregação de serviços e mais da capacidade de planejamento que antecede a contratação.

Em termos de contribuição para esta dissertação, o planejamento da contratação na ENAP confirma que o FM pode operar como instrumento de modernização da Administração Pública quando articulado a três condições: base informacional mínima, capacidade estatal de atuar como cliente informado e instrumentos de gestão por desempenho. Sem esses elementos, a integração contratual pode se reduzir a concentração de objetos. Com eles, pode gerar sinergias, reduzir os custos de coordenação, ampliar a rastreabilidade da execução e melhorar a qualidade do ambiente institucional.

Assim, o processo de planejamento registrado no Trello deve ser lido como parte integrante do resultado alcançado posteriormente. A redução de processos administrativos, a diminuição da fragmentação contratual, o uso de indicadores, a operação com plataforma tecnológica e os ganhos de coordenação observados no caso ENAP não surgiram apenas na fase de execução. Eles foram preparados na fase de planejamento, quando a instituição estruturou o problema, delimitou o escopo, analisou o mercado, elaborou seus artefatos contratuais e buscou preservar a capacidade interna de governança. Por isso, a experiência demonstra que, no setor público, a inovação em FM começa antes da assinatura do contrato, conforme o Quadro 3, começa na qualidade do planejamento que torna a contratação juridicamente defensável, tecnicamente executável e gerencialmente monitorável.

Quadro 3 – Síntese das fases do planejamento da contratação de FM na ENAP

Fase	Conteúdo principal	Função no planejamento
Diagnóstico contratual	Levantamento dos contratos existentes, rotinas, custos, áreas, pessoal e especificações anteriores.	Demonstrar a fragmentação e construir uma base empírica para justificar a integração.
Pesquisa de mercado e benchmarking	Análise de editais, diálogo com empresas de FM, fornecedores de sistemas e experiências externas.	Verificar a viabilidade mercadológica, as alternativas

		tecnológicas e as práticas de gestão aplicáveis.
Modelagem jurídica e de riscos	Análise de normas, jurisprudência, instruções normativas, matriz de riscos e justificativa para a integração.	Dar segurança jurídica ao não parcelamento e reduzir as vulnerabilidades da contratação.
Elaboração do ETP	Descrição da necessidade, requisitos, estimativas, alternativas, resultados pretendidos e providências prévias.	Transformar o problema administrativo em uma decisão técnica bem fundamentada.
Elaboração do TR	Texto principal, anexos, escopo, indicadores, preposto, uniformes, jornada, qualificação técnica e serviços sob demanda.	Converter a estratégia em obrigações contratuais mensuráveis e fiscalizáveis.
Gestão por indicadores e tecnologia	Definição de instrumentos de mensuração, de plataforma de chamados e de acompanhamento operacional.	Permitir a fiscalização por resultados, a rastreabilidade e a coordenação entre hard services e soft services.

Fonte: elaboração própria, com base nos registros do quadro do Trello “Facilities Enap” (ENAP, 2020-2021).

A estratégia da contratação foi finalizada com uma análise do cenário competitivo no setor de FM. Por meio de oficinas e reuniões com empresas e associações, discutiu-se a crescente concorrência entre prestadores tradicionais de serviços terceirizados e empresas especializadas em FM, que passaram a oferecer uma abordagem de gestão mais centrada na qualidade dos serviços, na inovação e no uso de tecnologias aplicadas à gestão predial. Os desafios identificados envolveram a adaptação às novas demandas do mercado, o avanço das tecnologias de gestão de instalações e a incorporação de práticas sustentáveis, compatíveis com as exigências de responsabilidade social e ambiental. Essa discussão dialoga com Abrucio (1998), para quem a administração pública gerencial não deve se limitar à redução de custos, mas também incorporar flexibilidade, qualidade dos serviços e maior capacidade de resposta às demandas dos usuários.

4.3 Execução contratual, resultados e aprendizagem operacional

Concluída a etapa de planejamento e formalizada a arquitetura contratual do modelo de Facilities Management, a experiência da ENAP ingressou em uma segunda fase, voltada à implantação gradual dos serviços, à estabilização da operação e à aprendizagem institucional decorrente da execução contratual. Diferentemente da etapa anterior, centrada no diagnóstico, na formulação do ETP, na elaboração do Termo de Referência e na definição dos mecanismos de governança, esta seção examina como o modelo integrado passou a operar no cotidiano da instituição. O foco desloca-se, portanto, da concepção da contratação para sua execução, com a observação da mobilização das equipes, do uso da plataforma tecnológica, da articulação entre hard services e soft services, dos mecanismos de fiscalização, dos indicadores de medição de

resultados e dos efeitos administrativos e operacionais produzidos ao longo do primeiro ano de funcionamento.

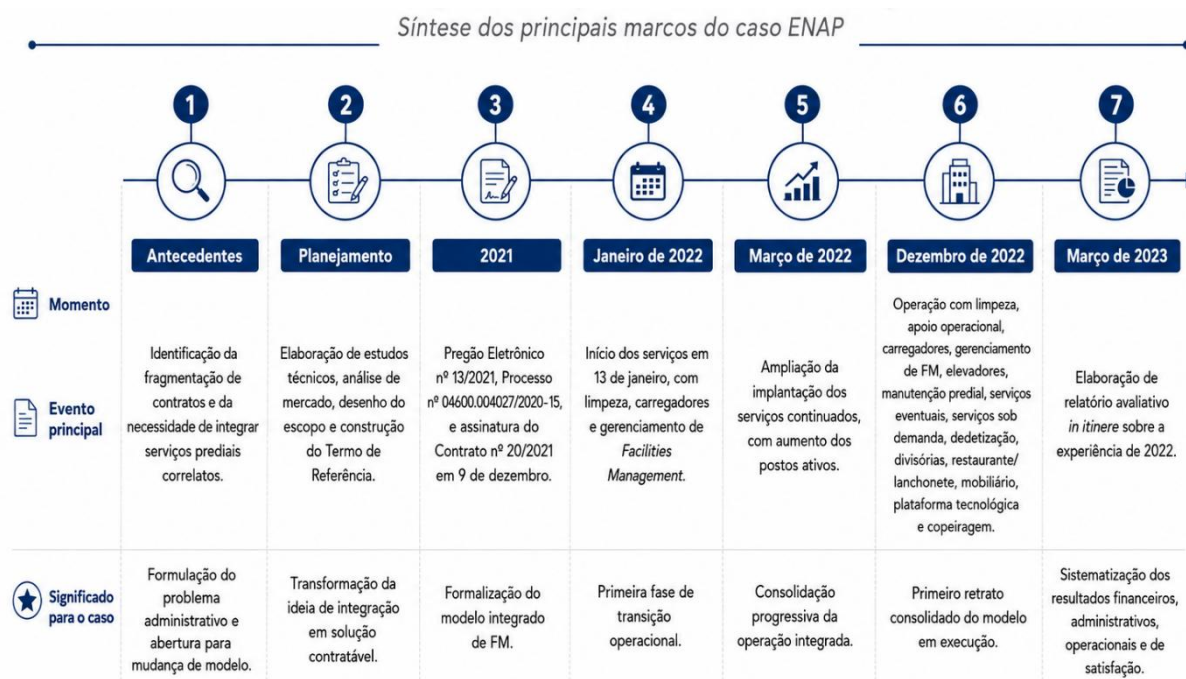
O contrato resultante deste planejamento foi o Contrato nº 20/2021, firmado entre a ENAP e a empresa Engemil Engenharia, Empreendimentos, Manutenção e Instalações LTDA, no âmbito do Processo nº 04600.004027/2020-15, decorrente do Pregão Eletrônico nº 13/2021. A assinatura ocorreu em 9 de dezembro de 2021 e o início dos serviços em 13 de janeiro de 2022. A duração inicial de 30 meses foi relevante para reduzir a frequência de renovações, estabilizar a execução, permitir aprendizagem operacional e dar tempo institucional para avaliar a pertinência do modelo. A extensão da vigência inicial, além dos habituais doze meses, evita a necessidade de novos processos de renovação e de prorrogações contratuais, simplificando a burocracia administrativa e permitindo maior foco na análise detalhada de cada contrato, conforme apontado por Santos e Chioato (2021).

O relatório de FM da ENAP oferece uma visão abrangente dos esforços da instituição para aprimorar a gestão de suas instalações e promover um ambiente mais eficiente e sustentável. A implementação na ENAP representa um marco importante para a administração pública, demonstrando como a modernização e a gestão integrada dos serviços prediais podem gerar resultados significativos em termos de qualidade e economicidade.

A implementação do FM na ENAP foi estruturada em torno de um contrato único que consolidou múltiplos serviços em um único modelo de FM. Esse contrato englobou a manutenção e conservação das instalações, operações de limpeza, segurança, manutenção de sistemas elétricos e hidráulicos, combate a incêndios, climatização e outros serviços necessários para garantir a funcionalidade dos espaços da instituição. A gestão integrada permitiu reduzir a fragmentação dos serviços, proporcionando um gerenciamento mais coeso e eficiente.

A sequência temporal do caso, demonstrada na figura 3, revela que a implementação do FM na ENAP não ocorreu como um evento isolado, mas como um processo de transição entre modelos de gestão. A integração foi sendo construída por etapas, combinando decisões administrativas, licitação, implantação gradual dos serviços e ajustes na execução. Essa reconstrução é relevante porque permite observar que o FM integrado não se limita a uma mera alteração automática decorrente da assinatura do contrato. Ele se consolida na execução, na capacidade de coordenar equipes, na gestão de demandas e na aprendizagem institucional.

Figura 3 - Linha do tempo sintética da implementação do FM integrado na ENAP



Fonte: elaboração própria, com base em ENAP (2023).

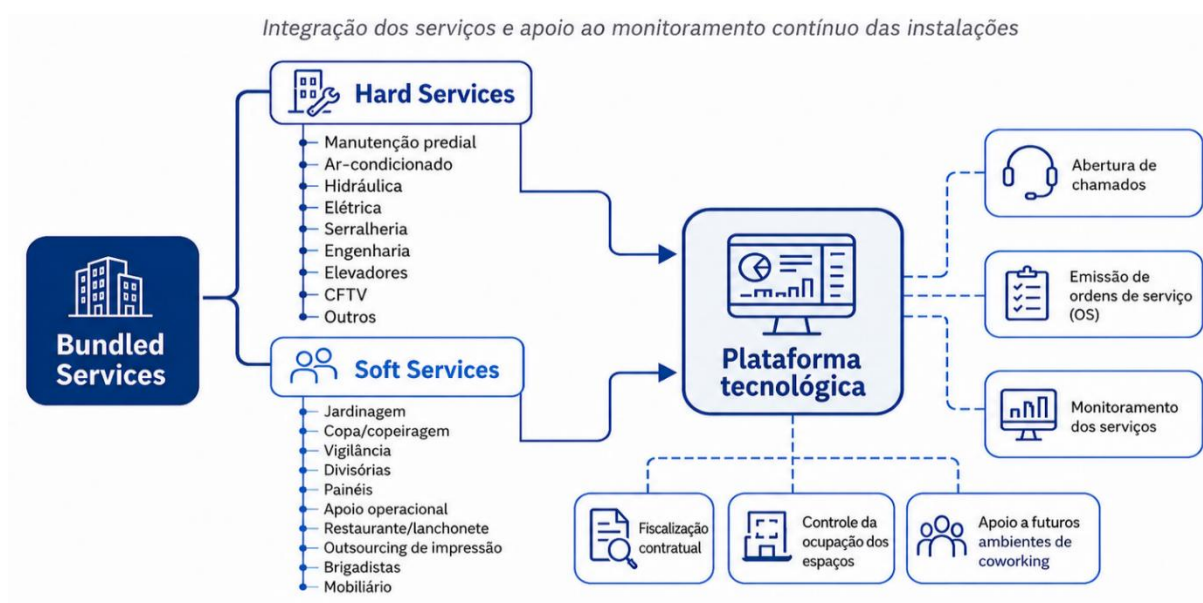
A implantação dos serviços ocorreu de forma progressiva. Em janeiro de 2022, foram ativados os serviços de limpeza, de carregadores e de gerenciamento de FM. A partir de março, a maior parte dos serviços passou a ser implementada e, ao final de dezembro, o contrato já abrangia limpeza, apoio operacional, carregadores, gerenciamento de FM, manutenção de elevadores, manutenção e conservação predial, serviços eventuais, serviços adicionais sob demanda, dedetização, divisórias, restaurante e lanchonete, mobiliário, plataforma tecnológica e copeiragem.

O número de trabalhadores vinculados aos serviços continuados também revela a dinâmica de implantação. O contrato iniciou em janeiro de 2022 com 40 funcionários, passou para 53 em março e, em dezembro, chegou a 54 (ENAP, 2023). Esse crescimento não deve ser lido apenas como ampliação quantitativa de postos, mas como estabilização operacional do contrato, pois a integração exige que equipes distintas passem a operar sob uma lógica coordenada de demanda, atendimento, medição e fiscalização.

A plataforma tecnológica (figura 4) foi peça relevante na transição do modelo fragmentado para o modelo integrado. Sua função foi conectar demandas oriundas dos usuários, fiscais e equipes de campo, permitindo o registro de ocorrências, a abertura de ordens de serviço, o acompanhamento das rotinas e a geração de informações gerenciais para a

fiscalização. Com isso, a integração entre hard services e soft services deixou de depender apenas da comunicação informal entre equipes e passou a contar com um fluxo operacional rastreável, capaz de reduzir o tempo entre a identificação do problema, o acionamento da equipe responsável e a solução da demanda. A tecnologia de gestão predial é uma aliada essencial para a automação e o controle dos ambientes, contribuindo para o desempenho e a flexibilidade das operações (Teicholz, 2001).

Figura 4 – Plataforma tecnológica na gestão do FM da ENAP



Fonte: elaboração própria, com base em ENAP (2023).

Essa mudança, com a implementação da plataforma tecnológica, também alterou o papel da fiscalização. Em contratos fragmentados, a fiscalização tende a acompanhar as obrigações específicas de cada um deles. No FM integrado, a fiscalização precisa observar o desempenho do conjunto, a interação entre os serviços, a priorização das demandas, o cumprimento das rotinas e a qualidade percebida do ambiente. Isso exige maior capacidade técnica do órgão contratante, reforçando a tese de que a terceirização integrada não reduz a importância da burocracia pública; ao contrário, demanda uma administração mais qualificada para planejar, contratar, acompanhar e avaliar.

A gestão e a fiscalização contratual devem ser compreendidas como eixo estruturante do êxito do FM, na medida em que a efetividade do modelo integrado depende

menos da simples formalização do ajuste e mais da capacidade institucional de acompanhar, coordenar e corrigir a execução dos serviços ao longo do tempo. Nessa perspectiva, a fiscalização contínua, articulada entre os gestores de facilities e a equipe responsável pelo contrato, não se limita ao controle burocrático da execução, mas constitui um mecanismo de governança indispensável para assegurar a aderência aos padrões estabelecidos, prevenir inconformidades e produzir respostas tempestivas diante de necessidades operacionais emergentes. Conforme demonstrado na figura 5, trata-se, portanto, de uma atuação coordenada que favorece tanto a identificação de falhas quanto a adoção de providências administrativas, inclusive repactuações, ajustes operacionais e outros instrumentos de reequilíbrio e aperfeiçoamento da prestação contratual, quando tecnicamente cabíveis.

Figura 5 - Processo de Fiscalização



Fonte: elaboração própria, com base em ENAP (2023).

Além disso, a utilização sistemática de relatórios mensais, registros de ocorrência e avaliações periódicas do desempenho reforça a transparência, a rastreabilidade e a capacidade de monitoramento da execução, reduzindo assimetrias informacionais e ampliando o controle sobre os resultados. Em consonância com essa compreensão, Roper e Payant (2014) assinalam que o FM envolve, entre suas funções centrais, a administração contratual, a coordenação do trabalho e a avaliação de contratados, destacando ainda que, em ambientes fortemente

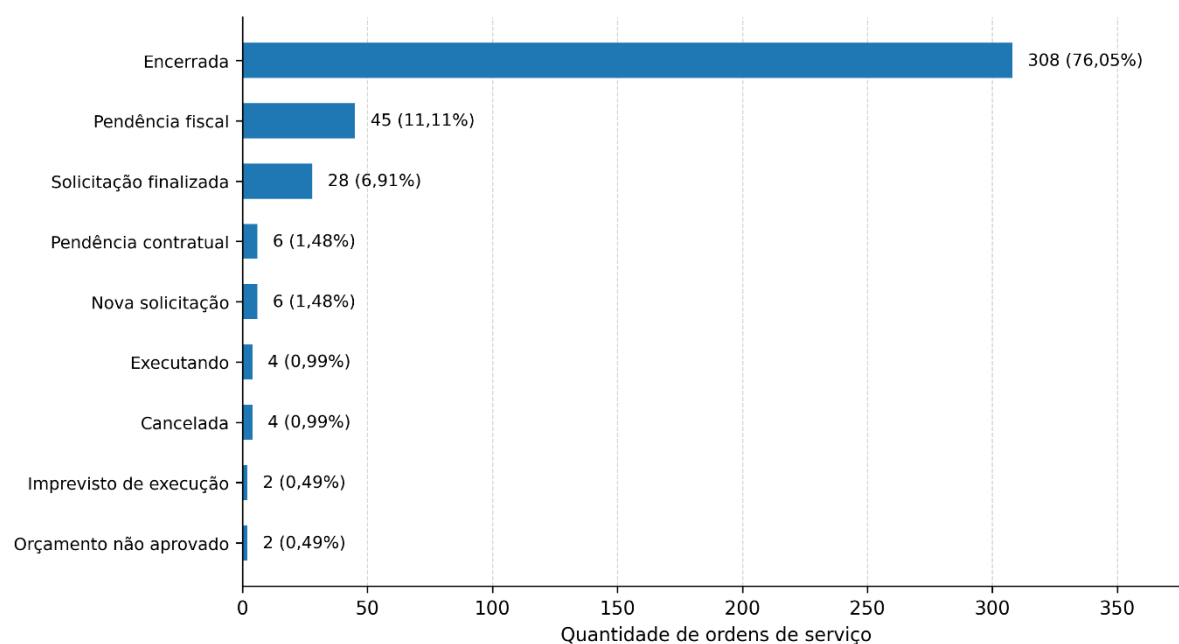
terceirizados, a relação com os prestadores deve ser orientada por foco em resultados, revisões operacionais regulares e pela capacidade de ajuste da prestação dos serviços.

Na análise dos possíveis resultados do FM, destacaram-se os efeitos positivos do modelo integrado sobre a satisfação dos usuários das instalações públicas e sobre a disseminação de ambientes colaborativos. A criação de espaços de trabalho funcionais e saudáveis, que atendam às necessidades dos ocupantes e promovam uma experiência positiva no ambiente de trabalho, fez parte do contexto estratégico da contratação. A implementação do FM também teve impacto social, ao permitir a recuperação de espaços degradados e a revitalização de áreas ociosas, além de viabilizar parcerias público-privadas voltadas ao aprimoramento das instalações. Peters e Waterman (1982) destacam o princípio "*Close to the Customer*" (Próximo ao Cliente), um dos oito pilares identificados pelos autores nas empresas de excelência, em que a quebra de barreiras é importante para a produtividade e a inovação organizacional. Neste sentido, espaços bem administrados geram efeitos positivos tanto para os colaboradores quanto para a imagem institucional.

A ENAP implementou os IMR (Indicadores de Medição de Resultados) para serem mensurados mensalmente. O Gráfico 1 apresenta a distribuição do status das ordens de serviço eventuais registradas em dezembro de 2022. Observa-se predominância de ordens encerradas, totalizando 308 registros, o que corresponde a 76,05% do total.

Por outro lado, os dados apurados pela ENAP indicam que, no mesmo período, foram registradas 4.768 tarefas previstas e 4.768 tarefas realizadas, o que evidencia o cumprimento integral das rotinas acompanhadas pelo IMR. Esse resultado demonstra um elevado nível de organização e eficiência na gestão de serviços contínuos, como limpeza, manutenção e suporte operacional. Desta forma, a ausência de atrasos nas Ordens de Serviço (OS) de rotina evidencia o compromisso da equipe de instalações com a qualidade e a pontualidade, elementos essenciais ao bom funcionamento das instalações.

Gráfico 1 – estrutura de IMR apurado na ENAP



Tarefas previstas: 4.768 | Tarefas realizadas: 4.768 | Taxa de execução: 100%.

Fonte: elaboração própria, com base em ENAP (2023).

Além dos serviços eventuais de que tratam os chamados de correção e prevenção, os resultados ligados à rotina estão relacionados à operação cotidiana dos serviços, na qual foram registradas 4.768 tarefas no sistema. Todas foram realizadas integralmente, alcançando 100% de execução das rotinas monitoradas. Esses dados indicam capacidade de cumprimento das rotinas inicialmente pactuadas, porém também revelam a necessidade de aprimorar a automação e a precisão dos registros de serviços eventuais, visto que um chamado corretivo não depende exclusivamente da execução de serviço direto, mas também inclui subcontratação.

Há uma dimensão de análise que pode ser promissora no caso da ENAP, as sinergias operacionais. A ENAP relatou, por exemplo, o remanejamento de força de trabalho entre a limpeza e a copeiragem durante a retomada das aulas e das atividades presenciais. A otimização das atividades de limpeza permitiu a realocação de pessoal para reforçar o serviço de copeiragem, sem aumento de custos para a ENAP. Esse tipo de ajuste seria mais difícil em contratos separados, nos quais cada fornecedor e cada escopo tendem a permanecer restritos às fronteiras formais do instrumento contratual.

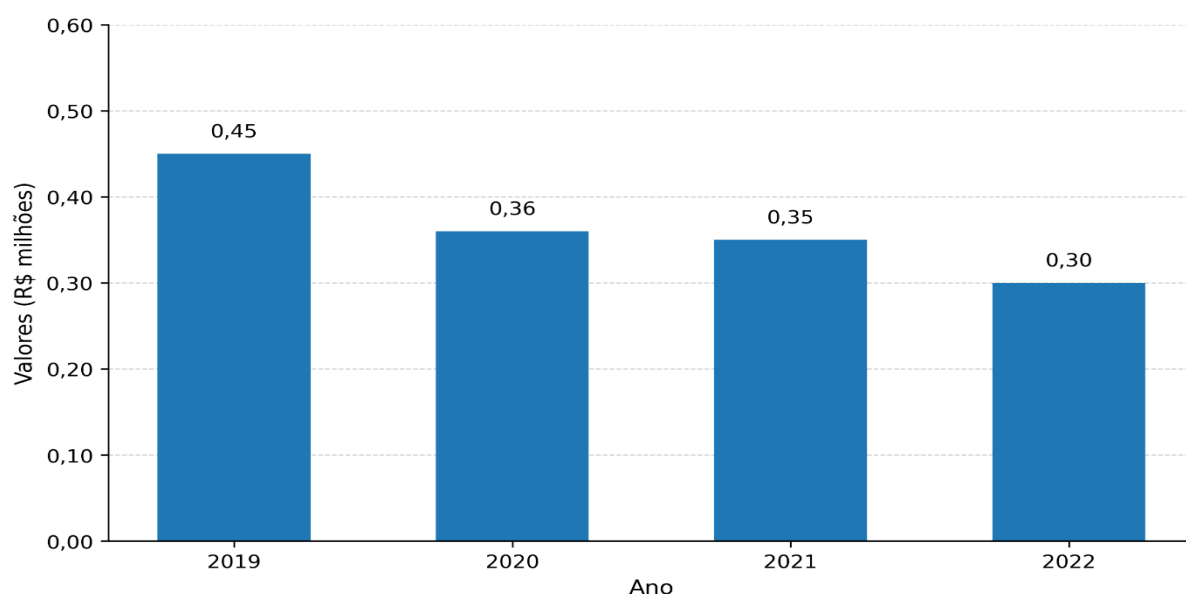
Outro exemplo de sinergia foi observado em um evento durante a pintura do prédio administrativo, destinada à instalação de *brises*. No segundo dia de pintura, houve rompimento

de tubulação, com danos aos forros internos minerais nas áreas de escritórios e à própria tubulação. A empresa de FM respondeu rapidamente, realizando a manutenção do encanamento, a troca de forros e a limpeza do local de forma imediata. A relevância desse episódio está no fato de que a resposta integrada reuniu manutenção corretiva, reposição de componentes e limpeza em um único fluxo de atendimento, reduzindo o tempo de indisponibilidade e minimizando o impacto sobre os usuários.

Esses exemplos ajudam a compreender que o potencial do FM integrado não está adstrito apenas à redução de custos ou ao menor número de licitações. Há ganho substantivo no processo ao criar um espaço contratual que experimente formas mais inteligentes de organizar serviços prediais, explorar complementaridades entre equipes, reduzir os tempos de resposta e redesenhar rotinas com base na experiência real de uso do ambiente.

Na análise financeira, conforme o gráfico 2, o relatório evidencia uma redução significativa nos custos dos serviços contínuos em 2022, tanto em relação ao ano anterior quanto à média mensal dos últimos três anos. Após corrigir os valores pela inflação, foi possível observar uma economia de 14,3% em relação a 2021 e de 22,4% em comparação aos três anos anteriores. Essa redução reflete não apenas uma gestão mais eficiente dos recursos, mas também uma melhoria nas estratégias de contratação e execução dos serviços, especialmente devido à adoção do modelo de gestão de instalações integradas.

Gráfico 2 – Resultados financeiros médios mensais atualizados pela inflação



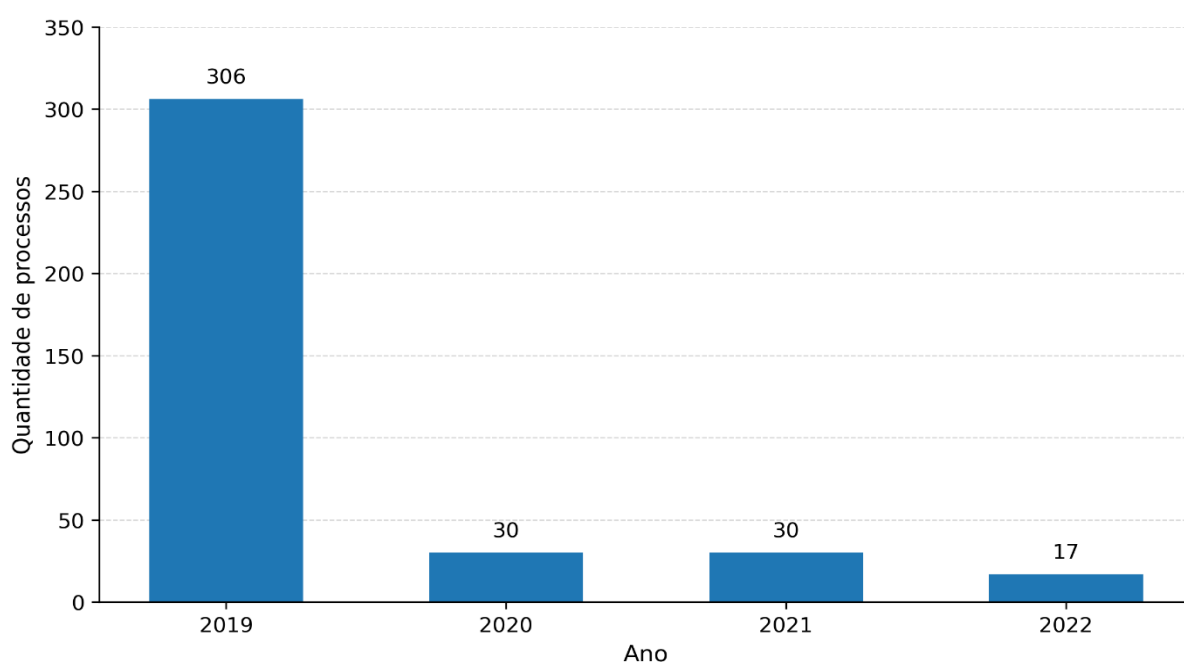
Fonte: elaboração própria, com base em ENAP (2023).

A integração dos contratos em um único documento também gerou benefícios para os processos administrativos, contribuindo para uma economia absoluta, em linha com o estudo da FIA/USP e do MPOG (2007). Essa economia resulta da menor quantidade de processos licitatórios e da simplificação da gestão dos serviços, alocando de forma mais efetiva os recursos humanos e permitindo um foco maior nas áreas finalísticas da ENAP.

Em uma análise dos processos administrativos relativos às questões de gestão predial, como manutenção, limpeza, copeiragem e outros do gênero, verificou-se também uma redução significativa no número de procedimentos ligados à gestão contratual da ENAP, sejam eles de prorrogação, renovação, aditamentos e outros.

O Gráfico 3 apresenta a evolução anual dos processos administrativos relacionados à gestão contratual da ENAP entre 2019 e 2022. Observa-se queda expressiva em 2022, quando o total passou de 30 processos, em 2021, para 17 processos, representando redução de 43,3%. O dado de 2019 deve ser interpretado com cautela, pois foi influenciado pelo registro de faturas físicas como processos de pagamento.

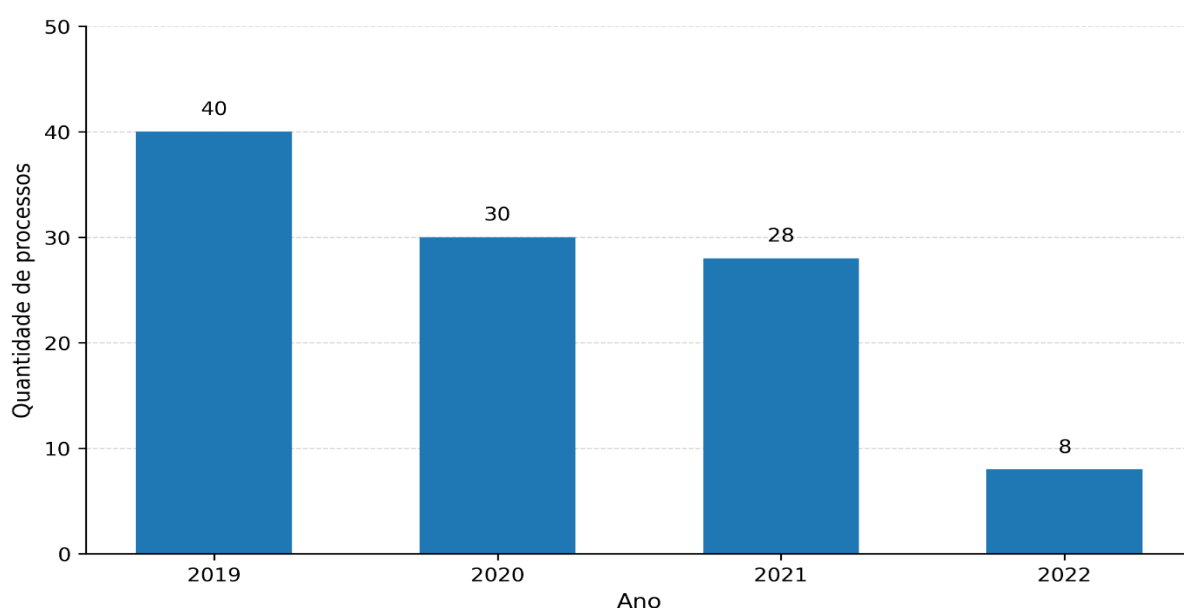
Gráfico 3 – Quantidade de processos administrativos ligados à Gestão dos Contratos da área meio



Fonte: elaboração própria, com base em ENAP (2023).

O Gráfico 4 a seguir demonstra a quantidade de processos licitatórios tramitados na unidade demandante da ENAP, relativos aos serviços ligados à gestão predial, no período de 2019 a 2022. Observou-se uma redução significativa na necessidade de novas contratações, relativas a diversas modalidades de licitação para a gestão predial, justamente em 2022, na ordem de 71,4% em relação a 2021 e de 75,5% em relação à média dos últimos três anos.

Gráfico 4 – Quantidade de processos de licitação



Fonte: elaboração própria, com base em ENAP (2023).

Na administração pública, embora a eficiência e a otimização de processos também sejam objetivos, a abordagem em relação à redução do quadro de pessoal difere significativamente do setor privado. Em empresas cuja essência é o lucro, a otimização frequentemente visa não apenas a melhoria dos processos, mas também a redução de custos, o que pode levar a cortes de pessoal. Porter (1985) observa que a redução de custos é uma estratégia comum em empresas privadas que buscam melhorar sua posição competitiva e aumentar a lucratividade ao simplificar operações e reduzir despesas com pessoal e outros recursos.

Já no setor público, o foco principal não se limita à redução de custos ou à diminuição do quadro de funcionários, mas também envolve a melhoria da qualidade, da efetividade e da capacidade de resposta dos serviços prestados ao cidadão. Abrucio (1998) argumenta que a evolução do modelo gerencial incorporou, para além da eficiência econômica, dimensões como flexibilidade, qualidade dos serviços e atenção às demandas dos usuários, deslocando a administração pública de uma lógica puramente orientada ao controle de gastos para uma perspectiva mais voltada à satisfação do cidadão e à avaliação qualitativa dos resultados.

Na administração pública, a otimização de processos visa aprimorar a eficácia na entrega de serviços essenciais, garantindo que alcancem a população de forma acessível e com qualidade superior. Peters e Waterman (1982) destacam que o sucesso de organizações bem-sucedidas, incluindo o setor público, reside em priorizar a qualidade e o atendimento ao cliente (neste caso, o cidadão), buscando processos ágeis e eficazes que valorizem a entrega de valor e o atendimento adequado. Além disso, a otimização pode reduzir desperdícios e agilizar processos burocráticos, mas o objetivo é sempre aprimorar o atendimento ao público, promovendo uma administração mais responsiva e capaz de lidar com as demandas crescentes da sociedade.

Há, ademais, uma distinção substantiva entre o papel exercido pelo servidor público e o desempenhado pelo trabalhador vinculado ao setor privado, distinção que produz efeitos diretos sobre a lógica de gestão das instalações e sobre os próprios objetivos da otimização administrativa. Enquanto, no ambiente empresarial, a racionalização dos processos tende a ser orientada prioritariamente pela redução de custos, pelo aumento da competitividade e pela maximização de resultados econômicos, no setor público a atuação do servidor está juridicamente vinculada à realização do interesse coletivo, à continuidade do serviço, à observância da impessoalidade e à preservação do valor público gerado pela ação estatal. Nesse sentido, a otimização, no âmbito da administração pública, não deve ser compreendida como simples mecanismo de enxugamento da força de trabalho, mas como estratégia de reorganização dos recursos institucionais e operacionais para ampliar a capacidade de atendimento, elevar a qualidade da prestação de serviços e assegurar maior responsividade às demandas da sociedade.

Nessa direção, Roper e Payant (2014), ao tratarem das especificidades do FM no setor público, destacam que a gestão das instalações, nesse contexto, é condicionada por exigências regulatórias, restrições orçamentárias, rigidez procedimental e responsabilidade ampliada perante a coletividade, o que impõe à gestão contratual e operacional um compromisso que ultrapassa a lógica estritamente econômica e alcança a continuidade, a confiabilidade e a qualidade do serviço público prestado. Assim, diferentemente do setor privado, em que a racionalização pode ser legitimamente orientada à elevação da lucratividade e, em determinadas circunstâncias, à redução do quadro de pessoal, no setor público, a busca por eficiência deve estar subordinada ao fortalecimento da capacidade estatal, ao aperfeiçoamento das condições de prestação do serviço e à ampliação do atendimento ao cidadão, que permanece o destinatário central da ação administrativa.

Outro ponto importante que a ENAP realizou em março de 2023 foi a pesquisa de satisfação. A pesquisa tinha como objetivo avaliar a percepção dos usuários sobre as instalações da ENAP. Utilizando o *Net Promoter Score* (NPS), a pesquisa revelou um alto nível de satisfação geral, com destaque para a limpeza dos banheiros, dos pilotis e das áreas verdes. No entanto, algumas áreas necessitaram de melhorias, como a qualidade dos lanches oferecidos na lanchonete, que obteve um NPS de apenas 40%, o que a coloca na "zona de aperfeiçoamento". Esses resultados demonstram a importância de manter um acompanhamento contínuo da satisfação dos usuários e de ajustar os serviços às suas expectativas.

A ENAP revela, portanto, uma evolução significativa na gestão das instalações prediais da instituição. A adoção de um arranjo integrado de serviços prediais, no formato *Bundled Services*, não só gerou economias financeiras importantes, como também simplificou a administração dos contratos, reduziu a carga burocrática e trouxe maior flexibilidade e eficiência à gestão das operações diárias. O desafio, segundo o relatório, seria manter o nível de qualidade dos serviços alcançado, continuar a reduzir custos e aumentar a satisfação dos usuários, para que as instalações continuem a atender às necessidades tanto dos servidores quanto do público atendido.

Em síntese, observa-se que a ENAP adotou práticas modernas de FM. A integração de contratos, o foco na eficiência e a busca pela melhoria contínua são elementos presentes e descritos ao longo da experiência. Neste sentido, verifica-se que esses elementos são importantes para a promoção de um ambiente produtivo e saudável, não apenas para os

servidores, mas também para todos os usuários das instalações. Esses avanços apresentados passaram a ser observados por outras instituições e posicionaram a ENAP como destaque e exemplo a ser seguido, já que muitas delas buscam modernizar e aprimorar a gestão de suas edificações. A ENAP se reuniu com várias instituições para demonstrar a aplicação do FM, como ocorreu na reunião com a Fundação Joaquim Nabuco (FUNDAJ).³

³ ENAP realiza explanação à Fundaj sobre modelo de gestão Facilities. Reunião foi realizada na Sala Calouste Gulbenkian, no Campus Gilberto Freyre, em Casa Forte.
Disponível em: <https://www.gov.br/fundaj/pt-br/centrais-de-conteudo/noticias-1/enap-realiza-explanacao-a-fundaj-sobre-modelo-de-gestao-facilities>

5. EXPERIÊNCIA PÚBLICA DE FACILITIES MANAGEMENT NO BRASIL

5.1 Facilities Management - Construindo a política

O Mapa de Processos e Resultados (MaPR), conforme apresentado por Jannuzzi (2016), é uma ferramenta metodológica utilizada no monitoramento e avaliação de programas sociais. Trata-se de um diagrama ou modelo lógico simplificado que oferece uma narrativa sintética do funcionamento de um programa, explicitando como seus diversos componentes, insumos, processos (atividades) e produtos, se alinham para produzir os resultados esperados e os impactos sociais almejados, dadas certas condições e contexto. Em outras palavras, o MaPR explicita claramente a relação de causalidade entre os elementos do programa: a execução das atividades depende de recursos (insumos) adequados; a produção de produtos (entregas) decorre da realização dessas atividades; os resultados de médio prazo dependem da oferta desses produtos; e os impactos de longo prazo na sociedade dependem do alcance desses resultados. Perceber essas relações de dependência ajuda a identificar eventuais falhas de desenho que podem comprometer o desempenho do programa. Assim, o MaPR permite uma visão sistêmica do programa, contextualizando sua operação e destacando pressupostos cruciais para o sucesso da intervenção. Sua finalidade é clarificar a lógica interna do programa, servindo de base para o planejamento de avaliações e a definição de indicadores de monitoramento em cada etapa do ciclo do programa, além de facilitar a comunicação sobre como o programa pretende gerar mudanças sociais.

Um Mapa de Processos e Resultados normalmente inclui componentes inter-relacionados do modelo lógico de um programa. Fatores contextuais, condições prévias e pressuposições que influenciam a implementação. São as circunstâncias externas e as premissas que precisam permanecer verdadeiras para que as ações do programa tenham efeito. (Exemplo: contexto socioeconômico, apoio político, adesão de parceiros, marcos legais em vigor).

Os recursos disponibilizados para o programa (financeiros, humanos, materiais e institucionais) que viabilizam as atividades são os meios necessários à execução das ações previstas (orçamento, equipe técnica, equipamentos, conhecimento especializado). As ações ou processos executados pelo programa, utilizando os insumos, correspondem ao que o programa efetivamente faz para gerar entregas (capacitações realizadas, serviços prestados, obras executadas, visitas técnicas, campanhas conduzidas).

Os bens ou serviços imediatos gerados pelas atividades do programa, ou seja, seus *outputs* são resultados diretos e de curto prazo sob controle da gestão do programa, entregues ao público-alvo. (Exemplo: número de pessoas atendidas, relatórios ou sistemas desenvolvidos, infraestruturas construídas, atendimentos efetuados). Efeitos ou mudanças de médio prazo esperados no público-alvo como consequência do acesso aos produtos. Representam os benefícios ou melhorias objetivas que o programa busca alcançar junto aos beneficiários. (Exemplo: aumento de satisfação dos usuários, melhoria de desempenho escolar, inserção no mercado de trabalho, redução de determinada incidência de doença). Transformações de longo prazo e de nível mais amplo na sociedade, possivelmente atribuídas à intervenção. São mudanças estruturais ou duradouras que extrapolam os resultados imediatos e indicam o cumprimento do objetivo final ou da missão do programa. (Exemplo: elevação da qualidade de vida na comunidade, redução sustentável da pobreza, crescimento econômico regional, mudança cultural institucionalizada).

Em suma, o MaPR fornece uma visão integrada de como e por que o programa deveria conduzir a determinados resultados, dada uma série de condições. Ele não apenas descreve as atividades e metas, mas também evidencia as hipóteses subjacentes (pressupostos) e o ambiente no qual o programa se insere. Esse instrumento, idealizado por Jannuzzi, tem o propósito de guiar tanto o desenho e a gestão do programa quanto sua avaliação, ao explicitar as ligações entre recursos, ações e efeitos esperados. Desse modo, o mapa orienta a formulação de indicadores e critérios de sucesso para cada componente, além de auxiliar na comunicação clara da lógica do programa aos envolvidos.

Para ilustrar o conceito, podemos recorrer ao exemplo da gestão das instalações prediais públicas (Programa Gestão da Ocupação das Edificações do governo federal), no qual foi elaborado um MaPR alinhado ao modelo de Jannuzzi. É possível, de forma visual (figura 6), constatar que o programa mapeado tem como objetivo modernizar a administração dos edifícios públicos, buscando maior eficiência, maior satisfação dos usuários (servidores e cidadãos) e otimização de custos na manutenção predial.

Figura 6 - Mapa de Processos e Resultados para o FM



Fonte: elaboração própria conforme modelo Jannuzzi (2016)

Com base na figura acima, apresentam-se os principais elementos mapeados nesse caso, estabelecendo o vínculo entre o modelo teórico e sua aplicação prática na gestão pública predial.

O programa está inserido em um contexto de terceirização controversa no setor público, no qual prestadores tradicionais de serviços (mão de obra terceirizada convencional) resistem à adoção de modelos integrados de FM. Entre os pressupostos considerados para o sucesso da iniciativa, destaca-se a adesão de órgãos públicos às tendências modernas de gestão, orientadas pela Secretaria de Gestão do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (SEGES/MGI); espera-se, assim, que as instituições governamentais adotem as práticas inovadoras propostas pelo programa. Outro pressuposto crítico é a manutenção de incentivos à inovação, por exemplo, mediante prêmios por boas práticas, de forma contínua, para estimular melhorias na gestão das instalações. Esses fatores contextuais e premissas condicionam a implementação: caso haja muita resistência institucional ou falta de apoio à inovação, os resultados pretendidos podem não se concretizar.

Os recursos mobilizados envolvem principalmente capital humano e institucional. No caso, conta-se com o envolvimento de servidores públicos especializados, o apoio da sociedade (usuários dos serviços públicos) e a participação de órgãos centrais como o Ministério da Economia (SEGES) e a ENAP (Escola Nacional de Administração Pública). Esses atores fornecem, respectivamente, a força de trabalho técnica, a demanda e feedback dos usuários, a coordenação normativa e estratégica, e o conhecimento para capacitação e inovação. Tais insumos viabilizam as ações do programa, seja por meio de orçamento direcionado, de pessoal capacitado ou de infraestrutura tecnológica para a gestão predial.

Com os recursos, o programa implementa ações estratégicas para reformular a gestão das instalações. Dentre as principais atividades mapeadas estão: a criação de indicadores de FM, permitindo medir a economicidade e a eficiência do novo modelo integrado; a criação de indicadores de satisfação dos usuários, para monitorar a percepção de servidores e cidadãos quanto às instalações utilizadas; a disseminação do modelo de gestão integrada de edificações por meio da SEGES (expandindo e promovendo a adoção do conceito de FM em diversos órgãos); e a busca de parcerias público-privadas para revitalização e melhoria de espaços públicos ociosos ou degradados. Essas atividades constituem o núcleo operacional do programa, englobando desde o desenvolvimento de métricas e ferramentas de acompanhamento, até ações de comunicação, articulação interinstitucional e inovação na forma de contratar serviços prediais.

Da execução das atividades acima resultam entregas concretas que podem ser monitoradas. No exemplo em questão, os produtos identificados incluíram: a implantação de mecanismos de monitoramento da satisfação dos usuários (p. ex., pesquisas de opinião ou totens de avaliação instalados nos prédios); a introdução de novas tecnologias de gestão predial (como sistemas integrados de controle de serviços de limpeza, segurança, manutenção); a revitalização e renovação de espaços físicos em prédios públicos (adequação de ambientes para torná-los mais colaborativos, saudáveis e inovadores); e o monitoramento sistemático da qualidade das instalações públicas (vistorias e auditorias periódicas sobre as condições dos prédios). Esses produtos são os *outputs* mensuráveis do programa: entregas tangíveis que evidenciam a implementação das ações planejadas.

A partir dos produtos entregues, esperam-se resultados de médio prazo junto aos usuários e às instituições. No caso da gestão predial unificada, três resultados principais foram

destacados: maior satisfação do público em geral com as instalações públicas, refletindo uma melhor experiência dos cidadãos e servidores ao utilizar ou trabalhar nos edifícios públicos; disseminação do uso de espaços de trabalho modernos e colaborativos (como hubs de inovação e salas de coworking) dentro do serviço público, indicando uma mudança cultural e operacional nas repartições; e aumento da produtividade dos servidores públicos, atribuído a ambientes de trabalho mais adequados, funcionais e agradáveis. Em suma, espera-se que o programa melhore tanto a percepção dos usuários quanto a eficiência interna, gerando valor público por meio de melhorias nas condições infraestruturais.

Por fim, o mapa delinea os impactos de longo prazo que a adoção de modelos integrados de FM pode acarretar à Administração Pública e à sociedade. À luz do referencial já discutido, esses impactos decorrem da capacidade do FM de articular o ambiente construído, os serviços de apoio, o desempenho institucional e a experiência dos usuários. Assim, a melhoria da qualidade das instalações públicas tende a favorecer uma relação mais positiva entre cidadãos, servidores e Administração, ao proporcionar espaços mais funcionais, acessíveis, seguros, limpos e adequados ao uso.

No caso dos servidores e colaboradores, ambientes mais saudáveis e bem operados podem contribuir para o bem-estar, a motivação e a redução de fatores associados à perda de desempenho organizacional. A integração entre manutenção, conservação, limpeza, apoio operacional e gestão dos espaços permite que o ambiente físico deixe de ser apenas suporte material e passe a funcionar como condição habilitadora das atividades institucionais.

Outro impacto relevante refere-se à preservação e ao melhor aproveitamento do patrimônio público. A economia gerada por modelos de gestão predial mais eficientes pode ampliar a capacidade da Administração de reinvestir na recuperação de espaços degradados, na requalificação de áreas subutilizadas e na melhoria progressiva das instalações existentes. Essa perspectiva dialoga com a Lista de Alto Risco do TCU, que identifica a gestão do patrimônio imobiliário público federal como área crítica, marcada por fragilidades no cadastro, na ocupação, na conservação, na destinação e pelo elevado custo de manutenção dos imóveis da União (BRASIL, 2022c).

Dessa forma, os impactos esperados do FM integrado não se limitam à economicidade contratual. Eles envolvem a profissionalização da gestão predial, a valorização

dos espaços institucionais, a melhoria da experiência dos usuários e a geração de valor público. Ao conectar infraestrutura, serviços de apoio, governança contratual e desempenho organizacional, o FM contribui para que o ambiente construído seja tratado como um ativo estratégico da Administração Pública.

Em conclusão, o vínculo entre o modelo teórico de Jannuzzi (2016) e o caso prático torna-se evidente ao compararmos os elementos do MaPR com os componentes do programa de gestão predial. O Mapa de Processos e Resultados serviu para estruturar claramente esse programa: definiu-se o porquê (contexto e objetivos), o com o quê (insumos), o como (atividades), ou seja, o que é entregue (produtos), para quem e com qual efeito (resultados) e em que medida isso contribui para mudanças mais amplas (impactos). Essa explicitação organizada dos processos e resultados permite uma gestão orientada a resultados, alinhada ao contexto da Administração Gerencial, além de fornecer bases objetivas para monitorar a implementação (por meio de indicadores de produtos e atividades) e avaliar os efeitos gerados na satisfação dos usuários, na eficiência administrativa e no valor público agregado. Em suma, o MaPR segundo Jannuzzi (2016), quando aplicado na gestão pública, ajuda os gestores a alinharem esforços com objetivos, assegurar que cada atividade contribua para resultados pretendidos e verificar se, no contexto dado, as premissas necessárias estão presentes para que os impactos desejados se concretizem.

5.2 Revisão comparativa dos Termos de Referência de Serviços de Facilities (SABESP 2019, ENAP 2021, TJSP 2019)

Para efetuar a revisão, será realizada uma comparação analítica entre os TRs de contratação de serviços de FM da SABESP (2019), da ENAP (2021) e do TJSP (2019). Inicialmente, situa os objetivos e as perguntas de pesquisa no contexto desta dissertação, ressaltando a importância de avaliar como diferentes órgãos públicos estruturam contratos integrados de FM, conceito consistente com a literatura de Alexander (1996) e Atkin e Brooks (2015). Em seguida, sintetizam-se os principais achados comparativos ao longo de dez eixos: 1) Objetivo do TR, 2) Escopo dos serviços, 3) Modelo de gestão contratual, 4) Indicadores/KPIs de desempenho, 5) Sustentabilidade/requisitos ambientais, 6) Qualificações técnicas exigidas, 7) Abrangência geográfica, 8) Tecnologia aplicada, 9) Fiscalização e supervisão, e 10) Justificativa legal e dogmática (incluindo a Lei 14.011/2020 e princípios do direito administrativo). Em cada eixo, apresentam-se análises críticas que vinculam os achados aos autores de FM, como Alexander, Atkin e Marçal, à doutrina administrativa, especialmente à de

Di Pietro, Bandeira de Mello e Justen Filho, bem como a precedentes do TCU, a exemplo do Acórdão nº 929/2017.

A comparação dos Termos de Referência da SABESP, da ENAP e do TJSP permite identificar convergências e diferenças relevantes nas práticas públicas de contratação de FM. Os documentos analisados compartilham a lógica de integração dos serviços prediais, mas apresentam graus distintos de abrangência, maturidade institucional e detalhamento dos mecanismos de gestão contratual. A ENAP (2021) evidencia maior formalização de instrumentos de governança e de indicadores de desempenho; a SABESP (2019) destaca-se pela amplitude do escopo e pela experiência acumulada na organização dos serviços de apoio predial; e o TJSP (2019) apresenta um modelo mais delimitado, aplicado a unidades específicas. A análise também permite identificar lacunas e oportunidades de aprimoramento, especialmente quanto à definição de níveis de serviço mensuráveis, à explicitação das responsabilidades de gestão e à mitigação de riscos associados à dependência do fornecedor em contratos integrados. Assim, este capítulo não busca propor um modelo único de contratação, mas sim sistematizar elementos críticos presentes nas experiências analisadas, a fim de contribuir para a compreensão das possibilidades e dos limites do FM no setor público brasileiro.

5.2.1 Introdução e Objetivos

O presente capítulo responde às questões centrais da dissertação, que investiga como órgãos públicos estruturam contratos de serviços de apoio predial à luz da avaliação e do monitoramento de políticas públicas. Especificamente, busca-se comparar criticamente os TRs da SABESP (2019), da ENAP (2021) e do TJSP (2019), referentes a contratações de FM, a fim de identificar convergências, divergências e lições para a gestão pública. Como objetivos auxiliares, pretende-se: (i) analisar cada TR em relação às suas metas institucionais e requisitos operacionais, (ii) confrontar suas previsões contratuais com referências normativas (como a Lei 14.011/2020, que autoriza a contratação unificada de gestão de imóveis públicos) e com princípios de Direito Administrativo (eficiência, legalidade etc.), e (iii) fundamentar críticas e recomendações à luz de autores de FM e de juristas administrativos.

A análise comparativa dos Termos de Referência será orientada por quatro questões analíticas. A primeira examina como cada instrumento define o objetivo, o escopo e a finalidade institucional da contratação de serviços de FM. A segunda observa quais modelos de gestão

contratual, mecanismos de governança e indicadores de desempenho são adotados, verificando sua aderência aos parâmetros teóricos da literatura de FM, especialmente os de Alexander (1996) e Atkin e Brooks (2015). A terceira avalia como os TRs incorporam requisitos legais, ambientais e de sustentabilidade, com atenção à Lei nº 14.011/2020, à Lei nº 14.133/2021 e aos princípios constitucionais aplicáveis à Administração Pública. Por fim, a quarta questão identifica os principais pontos fortes e fragilidades de cada instrumento, considerando tanto a ótica do Direito Administrativo quanto as boas práticas de FM.

5.2.2 Comparação dos TRs por Eixo Temático

Nesta seção, os eixos temáticos serão analisados de forma comparativa, com o objetivo de identificar convergências, diferenças e graus de aderência entre os Termos de Referência examinados. A análise seguirá como referência a estrutura proposta pela literatura de FM e pelas normas aplicáveis às contratações públicas. Ao final, será apresentado um quadro comparativo resumido para facilitar a visualização dos principais achados.

5.2.2.1 Objetivo do Contrato

Os três Termos de Referência apresentam objetivos compatíveis com suas respectivas missões institucionais. O TR da SABESP (2019) busca assegurar serviços de apoio à operação dos sistemas de água e esgoto, articulando manutenção predial e atividades correlatas no contexto da política pública de saneamento. A ENAP (2021), por sua vez, propõe a contratação integrada de serviços de FM para sustentar as atividades acadêmicas e administrativas de seu campus, com foco na continuidade operacional dos imóveis públicos. Já o TJSP (2019) tem por finalidade garantir a gestão eficiente dos fóruns de Justiça contratados, abrangendo limpeza, manutenção e serviços de apoio, de modo a preservar o regular funcionamento da prestação jurisdicional.

Sob o ponto de vista conceitual, os três instrumentos dialogam com a noção de FM estratégico formulada por Alexander (1996), ao compreenderem a contratação não apenas como a aquisição de serviços operacionais, mas também como um mecanismo de suporte à missão institucional mais ampla, seja ela o saneamento básico, a formação de servidores públicos ou a prestação da justiça. Em todos os casos, os objetivos são apresentados de forma clara, embora com diferentes graus de abrangência. Enquanto SABESP e TJSP explicitam metas relacionadas ao padrão de serviço e à redução de custos, em consonância com o princípio da eficiência

administrativa, conforme discutido por Bandeira de Mello (2019), a ENAP enfatiza a padronização da gestão dos serviços como eixo central da contratação.

5.2.2.2 Escopo dos Serviços

Quanto ao escopo, observa-se que todos os TRs adotam amplitude típica do TFM. O TR da SABESP (2019) listou as diversas áreas de serviço (manutenção predial, limpeza, jardinagem, recepção etc.) em um único contrato, visando eliminar contratos fragmentados e gerar sinergia. Na ENAP (2021), o escopo é igualmente abrangente: consolida várias frentes de serviços prediais e apoio (limpeza, manutenção elétrica e hidráulica, vigilância, recepção, suporte a eventos, etc.) em um contrato único, conforme a tendência de “pacote completo” de facilities. O TJSP (2019) também definiu um escopo amplo em seu Edital (ex.: limpeza em m², manutenção de elevadores, jardinagem, copeiragem para júri, etc.), abrangendo todos os serviços de infraestrutura dos fóruns. Essa definição ampla converte-se em vantagens operacionais, como preconizado por Atkin e Brooks (2015), permitindo à contratada otimizar a logística e aos gestores públicos negociar custos globais. Em contrapartida, aumenta a complexidade de gestão e exige rigor contratual para evitar omissões. Observa-se que os TRs alinham o escopo às normas técnicas setoriais: por exemplo, a SABESP exigiu que projetos e manutenções sigam as normas da ABNT para redes de água, enquanto os demais TRs se baseiam em regulamentos internos (NR-10 para elétrica, normas de limpeza do Judiciário, etc.). Em síntese, os escopos são completos e tecnicamente consistentes, satisfazendo o princípio do planejamento (Lei 14.133/2021, art. 5º, IV) por traduzirem em produto/serviço todas as necessidades mapeadas.

5.2.2.3 Modelo de Gestão Contratual

Os TRs delineiam modelos de gestão típicos de facilities integrados. Na SABESP, a gestão do contrato corresponde a uma tentativa de contratação do modelo de *integrated facilities management*: o contratado deve fornecer uma equipe multidisciplinar, liderada por um gerente de contrato, que atuará em estreita sintonia com a fiscalização da SABESP. A SABESP, inclusive, antecipou elementos de governança corporativa no TR, p. ex., a matriz de riscos e os indicadores de acompanhamento, para garantir o cumprimento das metas de redução das perdas de água. A ENAP estruturou o contrato em um modelo colaborativo: instituiu reuniões periódicas de governança (com gestor designado pela ENAP e gerente de facilities da empresa) e um sistema informatizado de controle, conforme as orientações da IN-SEGES/MP 05/2017

sobre gestão de contratos continuados. Esse modelo está em consonância com a literatura de FM (Alexander, 1996), que recomenda processos formais de revisão de desempenho e de planejamento conjunto entre o órgão e o contratado. O TJSP estabelece uma gestão descentralizada: delegou responsáveis locais em cada fórum (fiscais setoriais) e um gestor central no Tribunal, e criou um comitê de acompanhamento mensal. Assim, cada TR equilibra autonomia e controle: a contratada gerencia a execução diária, enquanto o contratante acompanha os resultados e pode aplicar sanções em caso de falhas. Tal arranjo respeita o princípio da eficiência (Lei 14.133/2021, art. 116, IV) ao buscar parcerias de longo prazo.

5.2.2.4 Indicadores de Desempenho (KPIs)

A adoção de indicadores é um diferencial entre os TRs. O TR da SABESP limitou-se a exigir relatórios de execução e indicadores internos não padronizados, de forma semelhante aos contratos anteriores; o foco era o alcance final da redução das perdas de água (resultado de política pública). Em contraste, a ENAP detalhou alguns KPIs por tipo de serviço, com os quais se pretendia avaliar a execução das tarefas dos serviços contínuos e o atendimento das ordens de serviço eventuais, inspirados em Atkin e Brooks (2015). O edital associou estes indicadores a ajustes contratuais, com descontos em caso de não conformidade, em conformidade com as boas práticas de contratos de desempenho. O TJSP, por sua vez, embora mencionasse a qualidade e a presteza nos requisitos, formalizou indicadores mais qualitativos (o item 5 do edital listou aspectos como “qualidade dos serviços prestados” e “cumprimento de cronogramas”) em vez de metas mensuráveis. Isso reflete uma certa menor maturidade em comparação à ENAP, mas também segue precedentes do TCU que permitem indicações vagas, desde que complementadas na execução (TCU, 2017). Em linhas gerais, a ENAP exemplifica o ideal de gestão por resultados, alinhado ao modelo de governança do FM, enquanto a SABESP e o TJSP aplicam indicadores de forma menos estruturada, o que representa uma potencial fraqueza.

5.2.2.5 Sustentabilidade e Requisitos Ambientais

Em todos os TRs, percebe-se a incorporação de critérios socioambientais, em consonância com a Lei nº 8.666/1993 (inciso VI do art. 3º) e com a Política Nacional de Resíduos Sólidos. No TR da SABESP (2019), destacam-se as exigências ambientais nos projetos de engenharia (p. ex., análise de interferências ambientais antes de traçar redes) e o compromisso com o uso de produtos sustentáveis (madeira legal, saneantes não agressivos). A

SABESP, por atuar diretamente em obras públicas, concentra-se na prevenção dos impactos ambientais decorrentes das intervenções. Na ENAP, a ênfase está na rotina predial: o TR exige do órgão um plano de gestão de resíduos sólidos, metas de 100% de segregação e controle do consumo de energia e de água (monitoramento por meio de relatórios mensais), além do uso de materiais de limpeza biodegradáveis. O TJSP inseriu cláusulas similares. O edital proibiu o uso de produtos químicos sem certificação ambiental e exigiu a destinação adequada dos resíduos gerados. Em todos os casos, esses itens demonstram alinhamento com as práticas recomendadas pela literatura de FM (Alexander et al., 2004) e com a gestão sustentável da administração. No entanto, apenas a ENAP vinculou explicitamente métricas de sustentabilidade (ex.: taxa de reciclagem) aos indicadores contratuais. Em resumo, os TRs atendem ao princípio da legalidade ambiental e, em grande parte, ao da sustentabilidade, embora a profundidade desses critérios varie.

5.2.2.6 Qualificação Técnica e Mão de Obra

Os requisitos técnicos dos TRs asseguram que as empresas concorrentes demonstrem capacidade compatível com a complexidade dos serviços. O TR da SABESP (2019) foi mais rigoroso: solicitou comprovação de experiência em projetos de saneamento e apresentou critérios detalhados de análise curricular (tipos de atestados e pontuação técnica dos profissionais). Isso alinha-se ao que Justen Filho (2016) recomenda quanto à qualificação técnica em licitações: exigir histórico relevante e equipe habilitada. A ENAP exigiu experiência prévia em contratos de facilities e a formação técnica dos funcionários (encarregados, engenheiros responsáveis etc.), além de exigências padrão de Segurança do Trabalho. O TJSP também pediu atestados de capacidade técnica para cada serviço (limpeza, manutenção de elevadores etc.), embora sem o detalhamento tão refinado quanto o da SABESP. Em comum, os três TRs impõem habilitação jurídica e fiscalização trabalhista (normas da CLT e de segurança), garantindo o cumprimento da legislação (Lei nº 8.666/1993, arts. 30 e 31). A SABESP destacou-se por exigir a comprovação de capacidade financeira mínima, expressa em percentual do faturamento, em conformidade com as recomendações de Di Pietro (2020) para projetos de grande porte. De modo geral, as exigências técnicas foram adequadas e proporcionais: nem excessivamente restritivas (permitindo a competição), nem superficiais (preservando a segurança da execução), evidenciando respeito ao princípio da competitividade e ao dever de zelo do gestor público (Mello, 2019).

5.2.2.7 Abrangência Geográfica

Quanto à cobertura espacial, o TR da SABESP delimitou o contrato às unidades de negócio específicas (Complexo Ponte Pequena, etc.), o que implicou atuação em diversas áreas da Grande São Paulo. Já a ENAP (2021) cobre apenas o campus da Escola em Brasília; apesar de estar geograficamente concentrada, abrange diferentes prédios e ambientes (auditórios, salas de aula etc.). O TJSP (2019) foi estadual: previu prestação de serviços em todos os fóruns de Campinas e Barueri (várias comarcas, inclusive distritos adjacentes). Essas diferenças influenciam o planejamento operacional: a SABESP e o TJSP exigem que a empresa mobilize equipes móveis entre várias cidades/regiões (maior logística), enquanto a ENAP pode focar em um único local. O TR da SABESP incluiu no planejamento a necessidade de visitar várias instalações e adequar as rotinas a cada uma delas (ex.: inspeções periódicas em cada obra em Campo Limpo, etc.). O do TJSP especificou a relação de fóruns contemplados e a distribuição de funcionários por unidade, antecipando desafios de deslocamento. Em cada caso, observou-se que o TR adequou o modelo de gestão à área de abrangência: onde haja dispersão geográfica, aumentam as exigências de coordenação (cf. IN 5/2017 sobre fiscalização descentralizada).

5.2.2.8 Tecnologia Aplicada

Os TRs refletem os investimentos em tecnologia necessários à viabilização da gestão integrada. A SABESP exigiu a entrega de projetos em formatos digitais (AutoCAD, GIS), bem como o uso de software de gerenciamento de projetos para acompanhamento das obras. Isso se alinha à tendência de uso de Sistemas de Gerenciamento de Facilities (FMIS) apontada por Alexander (1996). A ENAP foi mais explícita: requereu um sistema online para registro de chamados, controle de estoque e geração de relatórios de indicadores (conforme o Atelier de Sustentabilidade do MPOG). O TR sugeriu o uso de ferramentas digitais de medição (sensorização de consumo, PGRS digital etc.). O TJSP condicionou parte da fiscalização a registro eletrônico de atestação dos serviços realizados (p. ex., checklists eletrônicos nos elevadores), propondo relatórios gerenciais mensais extraídos de um sistema único. Em suma, todos os TRs demandam o uso de tecnologia da informação e comunicação (TIC) como suporte: celulares para ordens de serviço, dispositivos de acesso remoto a prédios, planilhas ou sistemas eletrônicos para indicadores, práticas que se coadunam com o uso de BI e IoT na FM moderna, conforme Atkin e Brooks (2015).

5.2.2.9 Fiscalização e Supervisão

Os três TRs detalham mecanismos de fiscalização alinhados às exigências legais (art. 67 da Lei 8.666/93 e art. 116 da Lei 14.133/2021). Na SABESP, a fiscalização ficou sob responsabilidade de engenheiros da estatal, com uso de formulários de inspeção para verificar os serviços, sem isentar a contratada da responsabilidade final. Na ENAP, instituiu-se um Gestor de Contrato titular e fiscais setoriais (por exemplo, um para limpeza e outro para manutenção), que realizam rondas, vistorias e reuniões mensais de avaliação com a empresa. Também prevê auditorias internas regulares, condizentes com a definição de boa governança contratual proposta por Di Pietro (2020). O TJSP adotou fiscalização descentralizada: servidores de cada fórum acompanham o serviço in loco e escalam as falhas ao gestor central do Tribunal, que, mensalmente, consolida relatórios de desempenho (atendendo à IN SEGES/ME nº 05/2017 sobre contratos continuados). Cada TR reforça, em suas cláusulas, a liberdade do fiscal de interromper serviços não conformes e de aplicar penalidades em caso de infrações contratuais, em consonância com precedentes do TCU que apontam para a necessidade de poderes efetivos de controle (TCU, 2017).

5.2.2.10 Fundamentação Legal e Doutrinária

Por fim, os TRs explicitam seus fundamentos legais e os princípios aplicáveis. Todos se apoiam na Lei nº 8.666/1993 (concurso, integralização do objeto, fiscalizações, etc.) e em normativas posteriores. Especial destaque para a Lei nº 14.011/2020, que oficializou a contratação unificada de facilities no âmbito do serviço público (art. 7º). O TR da ENAP mencionou diretamente essa lei em sua justificativa, o que demonstra coesão com a inovação legal. Adicionalmente, a nova Lei 14.133/2021 exige planejamento detalhado e critérios objetivos para contratos complexos, o que inspirou muitos requisitos dos TRs (p. ex., matriz de alocação de riscos, planos de trabalho). Doutrinadores confirmam que a clara motivação técnica e econômica para contratações integradas é essencial à legalidade (Bandeira de Mello, 2019; Justen Filho, 2016). Todos os TRs relacionam suas decisões a princípios constitucionais: eficiência (melhor entrega de serviços), economicidade (otimização de recursos) e legalidade (cumprimento das leis). Os precedentes do TCU (p. ex., Acórdão 929/2017) respaldam expressamente a ideia de FM, validando a ausência de vedação legal a contratos integrados, desde que justificáveis. Em síntese, a fundamentação normativa nos TRs está bem alinhada à jurisprudência e à doutrina, conferindo-lhes robustez jurídica.

Apresenta-se, no Quadro 4, uma síntese comparativa dos três documentos selecionados: o TR de Facilities da SABESP, o TR da ENAP e o edital/Termo de Referência do TJSP. A comparação foi organizada conforme os eixos apresentados anteriormente. O objetivo do quadro é oferecer uma visão sistematizada das principais convergências e diferenças entre os três modelos. A partir dele, torna-se possível visualizar que os documentos compartilham a lógica de integração dos serviços prediais, mas apresentam graus distintos de maturidade institucional.

Quadro 4 - Comparação resumida dos TRs de FM da SABESP, ENAP e TJSP

Eixo temático	SABESP/2019	ENAP/2021	TJSP/2019
Objetivo do TR	Contratação de empresa para prestação de serviços de FM voltados à conservação, ocupação de imóveis públicos, serviços de manutenção, operacionalidade com fornecimento de insumos, peças e materiais, garantindo a funcionalidade das áreas da continuidade e a Superintendência de Gestão Patrimonial, garantindo um ambiente organizado, seguro, higienizado e agradável.		
Escopo dos serviços	Inclui manutenção predial, limpeza, áreas verdes, copeiragem, recepção, ar-condicionado, controle de pragas, mensageria e sistema de gestão de facilities.	Escopo mais amplo: manutenção predial, jardins, limpeza, manutenção operacional, vigilância, especializada, elevadores, ar-brigadistas, pisos, forros, condicionado, divisórias, CFTV, persianas, extintores, controle de pragas, restaurante, outsourcing de caixas d'água, serviços de impressão, mobiliário, serviços sob demanda, plataforma tecnológica e IMR.	Escopo estruturado por anexos: facilities, limpeza, copeiragem, manutenção predial, sistema de segurança, manutenção especializada, elevadores, ar-gerador, condicionado, controle de pragas, serviços de apoio e demais itens necessários aos fóruns.
Modelo de gestão contratual	Modelo integrado de facilities, com padronização dos serviços contínuos e disponibilização de Services , um sistema de gestão. O foco é a execução coordenada dos serviços prediais sob uma demanda e mesma lógica operacional.	Modelo explicitamente definido como Bundled , que agrupa a execução dos hard services , serviços sob demanda e plataforma tecnológica. O TR afirma que a solução busca otimização e sinergia por meio da medição em massa e do uso intensivo da tecnologia.	Modelo de contratação integrada, em lote único, com execução conforme as cláusulas contratuais e os anexos técnicos que compõem o contrato.

Eixo temático	SABESP/2019	ENAP/2021	TJSP/2019
Indicadores/KPIs de desempenho	O TR trabalha com controle operacional dos serviços e como avaliação da execução. A estrutura da SABESP indica centrais: atendimento da rotina aparece com a mesma preocupação com eficiência, de execução dos serviços centralidade um IMR sintético qualidade e continuidade, contínuos e prazo de como o da ENAP. O controle especialmente pela exigência atendimento das ordens de se dá mais pela especificação de sistema de gestão e serviço. Os resultados do IMR técnica, execução contratual e acompanhamento das frentes impactam os pagamentos fiscalização dos anexos. de serviço. mensais.		
Sustentabilidade/requisitos ambientais	A sustentabilidade aparece associada à conservação, uso racional de recursos, ambientais e sanitários por limpeza, controle de pragas, redução de desperdícios, meio de limpeza, controle de áreas verdes, higienização, descarte adequado de resíduos, pragas, manutenção de jardins, descarte e manutenção de substituição de substâncias lavagem de caixas d'água, ambientes seguros e adequados tóxicas, economia de água e climatização, extintores e ao uso institucional. energia e monitoramento do sistemas prediais que afetam desempenho elétrico e salubridade e segurança dos hidráulico da edificação. fóruns.		
Qualificações técnicas exigidas	Exige empresa capaz de executar serviços técnicos registrados no CREA, técnica vinculada aos anexos, diversificados de facilities, comprovação técnico- com retificações específicas com mão de obra, insumos, profissional e técnico- para o item de habilitação e materiais, sistema operacional, experiência em possibilidade de comprovação informatizado, postos de edificações não residenciais, por consórcio. serviço e suporte tecnológico vistoria e infraestrutura local compatíveis com o objeto. em Brasília.		
Abrangência geográfica	Abrange áreas de atuação da Superintendência de Gestão Patrimonial, incluindo podendo alcançar novas complexos e parque da instalações ocupadas no SABESP, como o Complexo Distrito Federal, a critério da Administrativo Ponte Pequena contratante. e demais unidades indicadas no TR.		
Tecnologia aplicada	Exige sistema de gestão de facilities e contratos, além de eixo próprio da contratação. O suporte tecnológico para TR associa a tecnologia à especializados, exigindo acompanhamento e medição instantânea, ao controle operacional operacionalização dos registro de ordens de serviço, à compatível com a diversidade serviços. gestão das rotinas, ao controle de sistemas prediais, embora a de espaço e à transformação tecnologia não apareça com a dos dados em estratégias de mesma centralidade conceitual gestão. da ENAP.		
Fiscalização e supervisão	A fiscalização se apoia no controle dos serviços, no sistema de gestão e na avaliação da execução administrativo e fiscal setorial. Estrutura formal de A fiscalização decorre da gestor do execução conforme cláusulas técnicas, fiscal contratuais e anexos, com controle por serviço e por		

Eixo temático	SABESP/2019	ENAP/2021	TJSP/2019
	contratual, com foco na continuidade, padronização e execução, conformidade dos serviços prediais.	Os fiscais trabalhistas, provisório, definitivo, IMR e pagamento.	acompanham unidade, dada a diversidade de obrigações atividades nos fóruns. recebimento recebimento
Justificativa legal e dogmática	A justificativa decorre da natureza contínua e terceirizável dos serviços, da necessidade de não interrupção único contrato de serviços de padronização da gestão de imóvel. Também cita a patrimonial. da O TR invoca expressamente a Lei nº 14.011/2020, art. 7º, para justificar a contratação em um único contrato de serviços de manutenção 183/2013, Provimento nº 41011 e define FM como normas aplicáveis. O edital fundamenta-se nas Leis Federais nº 10.520/2002 e nº 8.666/1993, Resoluções de CNJ nº 156/2012, 169/2013 e ISO 2.138/2013 do TJSP e demais normas aplicáveis. integração entre pessoas, propriedade e processo para melhorar qualidade de vida e produtividade da atividade principal.		

Fonte: Elaborado pelo autor, com base nos Termos de Referência da SABESP (2019), ENAP (2021) e TJSP (2019), à luz da literatura de FM.

5.3 Comparação crítica dos modelos adotados

Comparando os três TRs, observa-se convergência na adoção de arranjos contratuais de FM mais amplos do que a contratação isolada de serviços, embora não se trate, em todos os casos, de modelos plenamente integrados de FM. No caso da ENAP, o desenho contratual aproxima-se do modelo de *Bundled Services*, ao reunir, em um mesmo contrato, serviços de gerenciamento, hard services, soft services, serviços sob demanda e plataforma tecnológica.

Em termos de integração e governança, os três TRs seguem o princípio de continuidade dos serviços. Existe nele uma ênfase na manutenção da disponibilidade dos sistemas prediais. O TR da ENAP destaca formalmente a continuidade e a disponibilidade integradas dos serviços. A gestão integrada exige uma governança clara, embora os documentos disponíveis sejam omissos quanto aos detalhes do organograma; as diretrizes de FM esperam uma definição explícita dos responsáveis (gestor público, gestor contratado e interfaces).

Quanto à avaliação de desempenho, nota-se que a ENAP, seguindo orientação normativa (Lei 14.011/2020 e IN 05/2017), incluiu no TR um instrumento de medição de resultados com indicadores de desempenho (KPIs mensuráveis). O estudo preliminar

governamental ilustra esse tipo de KPI, como a taxa de atendimento de requisições e o índice de tarefas executadas. O TJSP, incorporou métricas semelhantes, mas dispersas nos TRs. O uso de KPIs reflete a recomendação acadêmica de avaliação contínua dos serviços de FM (Alexander et al., 2004).

Quanto à dependência do fornecedor em escopo ampliado, como no caso do FM, embora os três TRs não utilizem, de forma homogênea, a expressão “dependência do fornecedor”, os documentos incorporam mecanismos voltados a mitigar esse risco, especialmente em razão da amplitude do escopo típico dos contratos de facilities. Na ENAP, essa preocupação é mais explícita, com autorização de consórcio, subcontratação parcial, responsabilidade integral da contratada, plataforma tecnológica auditável e obrigação de transferência de conhecimento e de dados ao final do contrato. No TJSP, o risco é mitigado principalmente pela admissão de consórcios, pela subcontratação controlada e pela exigência de qualificação técnica das empresas envolvidas. Na SABESP, a mitigação se dá por meio da exigência de um sistema de gestão integrado, da responsabilidade da contratada por todas as frentes de serviço, do planejamento de contingência, e de regras de segurança, rastreabilidade e devolução de dados. Portanto, os TRs reconhecem, ainda que de modo indireto e variado, que a integração contratual amplia os ganhos de coordenação, mas também exige salvaguardas contra a concentração excessiva de conhecimento, tecnologia e capacidade operacional no fornecedor privado.

Em síntese, todos os TRs analisados espelham conceitos-chave de FM. Os TRs adotam o modelo integrado de contratação de FM, buscam integração operacional e preveem formas de monitoramento do desempenho. A literatura do FM aponta esses elementos como melhores práticas. Porém, cada instituição adaptou o modelo à sua realidade. O TJSP avaliou um projeto-piloto, a SABESP consolidou experiência anterior e a ENAP buscou implantar uma solução abrangente desde o início.

Assim, as escolhas feitas nos TRs analisados refletem os preceitos teóricos consagrados por Alexander (1996) e colegas, que enfatizam a integração, a governança clara e o caráter estratégico do FM no setor público. As diferenças entre os modelos (amplitude do escopo, prazos de contrato, abrangência geográfica) evidenciam adaptações às condições institucionais, mas, de modo geral, todos incorporam as recomendações de última geração em FM. Esses Termos de Referência, ao formalizarem tais práticas, permitem avaliar e monitorar

políticas de gestão predial que podem ser replicadas e aprimoradas em outras organizações públicas, atendendo, assim, ao interesse da administração pública em modernizar sua atuação gerencial (Marçal, 2024).

A principal conclusão deste capítulo é que os três TRs demonstram que o FM, quando bem estruturado, pode funcionar como instrumento de modernização administrativa. Contudo, os documentos também evidenciam riscos a serem observados. Os contratos integrados exigem alta capacidade de planejamento. Além dessa observação, os gestores de FM precisam estar atentos ao fato de que indicadores mal definidos podem dificultar a avaliação e que a possibilidade de implementar escopos excessivamente amplos pode aumentar a dependência do fornecedor, o que torna necessárias ações mitigadoras.

6. RESULTADOS E ANÁLISES

6.1 Perfil da amostra, estrutura das variáveis e heterogeneidade das percepções

Esta seção apresenta a caracterização da amostra e a estrutura analítica das variáveis utilizadas no estudo. O modelo empírico foi organizado com base em uma variável dependente associada à satisfação global dos usuários, operacionalizada por meio da avaliação geral das instalações, bem como em um conjunto de variáveis independentes que capturam dimensões físicas e operacionais dos serviços de FM. Adicionalmente, foram consideradas variáveis de controle relacionadas ao perfil do usuário e à intensidade de exposição às instalações, bem como uma variável exploratória de natureza qualitativa.

As variáveis independentes foram estruturadas em duas dimensões principais. A dimensão de infraestrutura abrange atributos físicos do ambiente construído, como conforto térmico, iluminação, conforto acústico, acessibilidade e sinalização. A dimensão de serviços de FM abrange aspectos operacionais da prestação de serviços, como o tempo de resposta, a clareza das informações, a cordialidade no atendimento e a integração dos serviços. As variáveis de controle incluem o vínculo institucional, como proxy do perfil do usuário, e a frequência de uso das instalações, como medida da intensidade de exposição. Por fim, os comentários abertos foram analisados de forma exploratória, com o objetivo de complementar a interpretação dos resultados quantitativos.

Antes das análises descritivas e inferenciais, avaliou-se a consistência interna das escalas utilizadas e a associação monotônica entre os atributos de FM e o desfecho de satisfação geral. Os resultados do alfa de Cronbach indicam elevada confiabilidade interna tanto para a dimensão de conforto e funcionalidade ($\alpha = 0,968$; 5 itens; $n = 56$) quanto para a dimensão de qualidade dos serviços ($\alpha = 0,962$; 4 itens; $n = 49$). A escala total, composta pelos nove itens avaliativos, também apresentou elevada consistência interna ($\alpha = 0,962$; $n = 49$), indicando forte correlação entre os itens e elevada homogeneidade das medidas. Embora esses valores reforcem a estabilidade interna do instrumento, coeficientes excessivamente elevados podem igualmente sugerir redundância parcial entre variáveis semanticamente próximas.

Complementarmente, foram calculadas correlações de Spearman entre cada atributo de FM e o desfecho de satisfação geral, respeitando a natureza ordinal das variáveis. As associações observadas foram, em geral, baixas, com destaque relativo para a acessibilidade ($\rho = 0,228$), o conforto térmico ($\rho = 0,205$) e a iluminação ($\rho = 0,192$). Em contraste, variáveis operacionais como a clareza das informações ($\rho = 0,014$), a integração dos serviços de FM (ρ

= 0,027) e o tempo de resposta da manutenção ($p = 0,080$) apresentaram correlações muito fracas com o desfecho. Esse padrão sugere que a satisfação geral não depende linearmente de atributos isolados, reforçando a interpretação configuracional, posteriormente explorada no fsQCA, segundo a qual diferentes combinações de condições podem sustentar avaliações positivas mesmo quando determinadas dimensões operacionais apresentam desempenho inferior. Além disso, os baixos coeficientes observados em variáveis como a integração dos serviços podem refletir ambiguidades conceituais do construto, cuja interpretação pode variar entre os respondentes, abrangendo desde a coordenação operacional até a percepção subjetiva de fluidez organizacional.

O quadro 5 sintetiza a classificação das variáveis conforme sua função analítica e respectivas dimensões.

Quadro 5 – Estrutura das variáveis do estudo

Tipo	Variável	Dimensão
Dependente/Desfecho	Avaliação geral	Satisfação global
Independentes	Conforto térmico, iluminação, acústica, acessibilidade, sinalização	Infraestrutura
	Tempo de resposta, clareza, cordialidade, integração	Serviços de FM
Controle	Vínculo	Perfil do usuário
	Frequência de uso	Intensidade de exposição
Exploratória	Comentários	Qualitativa

Fonte: Elaboração própria, com base nos dados da pesquisa de campo, processados no RStudio.

A amostra, não probabilística e por conveniência, analisada ($n=58$), apresenta composição heterogênea quanto ao vínculo institucional com a ENAP, com predominância de perfis associados à formação acadêmica e à capacitação profissional. Após reagrupamento analítico, o grupo acadêmico-formativo representa 63,8% dos respondentes, seguido por externo-outros (22,4%) e interno-operacional (13,8%). Em relação à frequência de uso das instalações, observa-se predominância do uso eventual (51,7%), seguido de uso diário (39,7%) e semanal (8,6%), conforme apresentado na Tabela 2.

Tabela 2 – Perfil da amostra

Variável	Categoria	n	%
Vínculo (agrupado)	Acadêmico-formativo	37	63,8

Frequência de uso	Externo-outros	13	22,4
	Interno-operacional	8	13,8
	Eventualmente	30	51,7
	Diariamente	23	39,7
	Semanalmente	5	8,6

Fonte: Elaboração própria, com base nos dados da pesquisa de campo, processados no RStudio.

A avaliação global das instalações evidencia um padrão predominantemente positivo. As categorias “Muito satisfatória” e “Satisfatória” somam 86,3% das respostas, enquanto “Muito insatisfatória” representa 12,1% e “Neutra”, 1,7%, conforme a Tabela 3. Esse resultado indica uma percepção global favorável em relação aos serviços e às instalações.

Tabela 3 – Satisfação geral

Categoria	n	%
Muito satisfatória	27	46,6
Satisfatória	23	39,7
Muito insatisfatória	7	12,1
Neutra	1	1,7
Insatisfatória	0	0,0

Fonte: Elaboração própria, com base nos dados da pesquisa de campo, processados no RStudio.

A análise descritiva dos atributos de FM, apresentada na Tabela 4, indica que os atributos físicos do ambiente tendem a apresentar médias mais elevadas, com destaque para a iluminação, o conforto acústico, o conforto térmico, a acessibilidade e a sinalização. Em contraste, as variáveis operacionais apresentam médias inferiores, especialmente quanto à clareza das informações, ao tempo de resposta e à integração dos serviços. As medidas de dispersão indicam maior variabilidade nessas dimensões operacionais, particularmente na clareza das informações e no tempo de resposta, enquanto a iluminação apresenta menor dispersão relativa.

Tabela 4 – Estatística descritiva

Variável	Média	Mediana	DP
Conforto térmico	7,59	9	2,99
Iluminação	8,12	9	2,74
Conforto acústico	7,64	8	2,79

Acessibilidade	7,59	8,5	2,85
Sinalização	7,48	9	2,97
Tempo de resposta	6,63	7	3,28
Clareza da informação	6,25	7	3,45
Atendimento	7,39	9	3,3
Integração FM	6,76	8	3,13

Fonte: Elaboração própria, com base nos dados da pesquisa de campo, processados no RStudio.

As análises inferenciais foram conduzidas com base nos dados originais, respeitando a natureza ordinal das variáveis. Testes de Kruskal-Wallis foram aplicados para avaliar diferenças entre os grupos. Os resultados da frequência de uso (Tabela 5) não indicam diferenças estatisticamente significativas em nenhuma das variáveis ($p > 0,05$). Resultados semelhantes foram observados no âmbito do vínculo institucional (Tabela 6).

Tabela 5 – Kruskal-Wallis (frequência de uso)

Variável	χ^2	gl*	p-value
Conforto térmico	0,777	2	0,678
Iluminação	0,459	2	0,795
Conforto acústico	0,198	2	0,906
Acessibilidade	2,680	2	0,262
Sinalização	4,749	2	0,093
Tempo de resposta	0,755	2	0,685
Clareza da informação	2,400	2	0,301
Atendimento	4,708	2	0,095
Integração FM	3,880	2	0,144

Fonte: Elaboração própria, com base nos dados da pesquisa de campo, processados no RStudio.

Nota (*): $gl = k - 1$

Tabela 6 – Kruskal-Wallis (vínculo institucional)

Variável	χ^2	gl	p-value
Conforto térmico	3,450	2	0,178
Iluminação	1,100	2	0,578
Conforto acústico	2,070	2	0,355
Acessibilidade	0,876	2	0,645
Sinalização	0,740	2	0,691

Tempo de resposta	1,630	2	0,442
Clareza da informação	3,280	2	0,194
Atendimento	1,050	2	0,592
Integração FM	2,870	2	0,238

Fonte: Elaboração própria, com base nos dados da pesquisa de campo, processados no RStudio.

A análise da satisfação geral (média de 4,09 e mediana de 4) também não indica diferenças significativas entre os grupos, tanto na frequência de uso ($\chi^2 = 0,276$; $p = 0,871$) quanto no vínculo institucional ($\chi^2 = 1,290$; $p = 0,525$). Os resultados indicam homogeneidade nas percepções sobre os serviços de FM entre diferentes perfis de usuários. As dimensões com menores valores centrais, particularmente a clareza das informações e tempo de resposta, mantêm distribuições semelhantes entre os níveis de frequência de uso.

Os resultados indicam que não foram identificadas diferenças estatisticamente significativas nas percepções sobre os serviços de FM entre os diferentes perfis de usuários. As dimensões com menores valores centrais, particularmente a clareza das informações e o tempo de resposta, apresentam desempenho inferior de forma relativamente transversal entre os grupos analisados. Esse padrão sugere que tais aspectos devem ser compreendidos como pontos de melhoria sistêmica da gestão dos serviços, e não como problemas restritos a perfis específicos de usuários.

6.2 Análise configuracional da satisfação por meio do fsQCA

A análise configuracional, por meio do *fuzzy-set Qualitative Comparative Analysis* (fsQCA), foi conduzida com o objetivo de identificar combinações de condições suficientes para a ocorrência de alta satisfação com os serviços e as instalações de FM. As condições analisadas incluíram atributos físicos do ambiente, conforto térmico, iluminação, conforto acústico, acessibilidade e sinalização, bem como atributos operacionais, como tempo de resposta, clareza das informações, atendimento e integração dos serviços de FM. O *outcome* foi definido como alta satisfação geral. Para a análise configuracional, mantiveram-se apenas os casos completos, totalizando 49 observações.

As variáveis originalmente mensuradas em escala Likert de 0 a 10 foram calibradas em conjuntos *fuzzy* por meio do procedimento direto, com âncoras substantivas fixadas em 3 para exclusão plena, 6 para ponto de crossover e 9 para inclusão plena. Para o *outcome*, escala Likert 1-5, derivado da variável ordinal de satisfação geral, adotaram-se os limiares 2, 3,5 e 5, respectivamente, para exclusão plena, crossover e inclusão plena (Tabela 7). Assim, a

calibração preservou a continuidade da escala e permitiu modelar os graus de pertencimento ao conjunto de alta satisfação, em vez de classificações dicotômicas. Valores ausentes foram tratados como NA e excluídos da análise configuracional.

Tabela 7 – Âncoras de calibração *fuzzy* das condições e do *outcome*

Tipo de variável	Exclusão plena	Crossover	Inclusão plena
Condições (ct, il, ca, ac, si, tr, cl, at, infm)	3,0	6,0	9,0
<i>Outcome</i> (sat)	2,0	3,5	5,0

Fonte: Elaboração própria, com base nos dados calibrados da pesquisa de campo, processados no RStudio/QCA.

Nota: As variáveis utilizadas na análise configuracional representam dimensões avaliativas dos serviços e das instalações de FM. As condições incluem: conforto térmico (ct), iluminação (il), conforto acústico (ca), acessibilidade (ac), sinalização (si), tempo de resposta (tr), clareza das informações (cl), atendimento (at) e integração dos serviços de FM (infm). O *outcome* (sat) corresponde à satisfação geral com as instalações. A calibração foi realizada por meio do método direto, no qual os valores originais são transformados em escores de pertencimento *fuzzy* contínuos, entre 0 e 1, com base em três pontos de ancoragem. Valores abaixo do ponto de exclusão plena indicam baixa pertinência ao conjunto; valores próximos ao ponto de crossover indicam ambiguidade; e valores acima do ponto de inclusão plena indicam alta pertinência ao conjunto.

A consistência avalia o grau em que uma condição está sistematicamente presente nos casos de alta satisfação, enquanto a cobertura indica sua relevância empírica para explicar o desfecho (*outcome*). Os resultados mostram que, embora algumas condições apresentem consistência relativamente elevada, nenhuma atinge o limiar de necessidade, o que indica que a alta satisfação decorre de combinações de condições, e não de atributos isolados. A avaliação das condições necessárias (Tabela 8) não identificou nenhuma condição isolada com consistência superior a 0,90, seja em sua presença (+), seja em sua ausência (-). As maiores consistências na presença das condições foram observadas para iluminação (0,835), conforto acústico (0,789), conforto térmico (0,779), acessibilidade (0,772) e sinalização (0,767), mas nenhuma atingiu o limiar usualmente adotado para necessidade. Esse resultado indica que a alta satisfação não depende de um único atributo indispensável, reforçando a natureza configuracional do fenômeno.

Tabela 8 – Teste de necessidade para alta satisfação

Condição	Consistência (+)	Cobertura (+)	Consistência (-)	Cobertura (-)
ct	0,7792	0,7921	0,2983	0,8304
il	0,8354	0,7893	0,2288	0,8040

ca	0,7890	0,7885	0,2784	0,8131
ac	0,7722	0,7972	0,3108	0,8301
si	0,7670	0,7947	0,3130	0,8284
tr	0,6761	0,7973	0,4124	0,8330
cl	0,6079	0,7883	0,4778	0,8354
at	0,7472	0,7767	0,3134	0,8226
infm	0,6926	0,7933	0,3924	0,8350

Fonte: Elaboração própria, com base nos dados calibrados da pesquisa de campo, processados no RStudio/QCA.

Nota: Consistência = grau em que a condição ou configuração está associada ao resultado; cobertura = proporção do resultado explicada pela condição ou configuração.

A construção da tabela-verdade foi realizada com limiar de consistência de 0,80, PRI mínimo de 0,70 e frequência mínima de 2 casos por configuração. A solução complexa resultante gerou muitas expressões minimizadas, o que evidencia uma elevada equifinalidade. Em termos analíticos, esse padrão sugere que diferentes combinações de atributos físicos e operacionais podem levar à alta satisfação, o que é coerente com a complexidade típica da experiência do usuário em serviços de FM.

Entre as expressões minimizadas da solução complexa, algumas configurações se destacaram por sua consistência e relevância substancial, particularmente aquelas que articulam atributos físicos favoráveis com combinações alternativas de tempo de resposta, clareza informacional e integração dos serviços. A Tabela 9 apresenta as principais expressões destacadas no *output*.

Tabela 9 – Expressões relevantes da solução complexa

Configuração	inclS	PRI	covS	covU
ct*~tr	0,893	0,829	0,252	0,000
ct*~cl	0,902	0,851	0,317	0,000
il*~tr	0,893	0,827	0,252	0,000
il*~cl	0,889	0,830	0,317	0,000
ca*~tr	0,891	0,820	0,240	0,000
ca*~cl	0,901	0,846	0,306	0,000
ac*~tr	0,909	0,845	0,234	0,000
ac*~cl	0,906	0,850	0,293	0,000
si*~tr	0,908	0,845	0,229	0,000

si*~cl	0,907	0,853	0,288	0,000
~tr*cl	0,897	0,801	0,142	0,000
~tr*at	0,899	0,805	0,182	0,000
~tr*infm	0,915	0,838	0,177	0,000
tr*~cl	0,934	0,882	0,220	0,000
~cl*at	0,896	0,824	0,247	0,000

Fonte: Elaboração própria, com base nos dados da pesquisa de campo, processados no RStudio.

Nota: As configurações representam combinações de condições suficientes para a ocorrência do *outcome*, em que “*” indica a conjunção lógica e “~” indica a ausência da condição. A métrica **inclS** corresponde à consistência de suficiência e indica o grau de associação entre a configuração e a alta satisfação. O **PRI** (*Proportional Reduction in Inconsistency*) ajusta a consistência ao reduzir as inconsistências em direção ao resultado oposto. A **covS** (cobertura bruta) expressa a proporção de casos do *outcome* explicada pela configuração, enquanto a **covU** (cobertura única) indica a contribuição exclusiva de cada configuração. Valores nulos de covU indicam sobreposição entre os caminhos, caracterizando equifinalidade.

A solução intermediária, apresentada na Tabela 10, indicou dois caminhos principais para a alta satisfação. O primeiro combina alta pertinência em conforto térmico, iluminação, conforto acústico, acessibilidade, sinalização, tempo de resposta e atendimento, com baixa pertinência em clareza das informações. O segundo combina alta pertinência em conforto térmico, iluminação, conforto acústico, acessibilidade, sinalização, clareza informacional, atendimento e integração dos serviços, com baixa pertinência em relação ao tempo de resposta.

Tabela 10 – Solução intermediária para alta satisfação

Caminho	Configuração	inclS	PRI	covS	covU	Leitura
1	ct*il*ca*ac*si*tr*~cl*at	0,932	0,876	0,212	0,107	A satisfação é alcançada quando o ambiente físico é forte e a resposta operacional é rápida, mesmo com baixa clareza informacional
2	ct*il*ca*ac*si*~tr*cl*at*infm	0,896	0,801	0,141	0,035	A satisfação é mantida mesmo com resposta lenta, desde que exista boa comunicação e integração dos serviços
Solução total	1 + 2	0,917	0,862	0,247	NA	O ambiente físico + atendimento formam o núcleo estrutural da satisfação

Fonte: Elaboração própria, com base nos dados da pesquisa de campo, processados no RStudio.

Substantivamente, os dois caminhos compartilham o mesmo núcleo configuracional, composto por um núcleo físico convergente presente em ambas as configurações. Esse padrão

sugere que os atributos físicos do ambiente constituem a base mais estável das configurações associadas à alta satisfação. As diferenças entre os caminhos concentram-se nas dimensões operacionais. Em um deles, a alta satisfação associa-se à alta pertinência no tempo de resposta e à baixa pertinência quanto à clareza informacional. No outro, observa-se um arranjo inverso, com baixa pertinência no tempo de resposta, alta pertinência na clareza informacional e integração adicional dos serviços de FM. Esses resultados sugerem um mecanismo de compensação parcial entre atributos operacionais, no qual diferentes combinações podem sustentar avaliações globais positivas desde que o núcleo físico do ambiente permaneça favorável.

Para ampliar a legibilidade da solução intermediária, a Tabela 11 apresenta uma síntese visual das configurações empíricas associadas à alta satisfação, destacando a presença, a ausência ou a não especificação das condições em cada caminho.

Tabela 11 – Configurações empíricas da alta satisfação com FM

Configuração	Rótulo interpretativo	CT	CA	IL	AC	SI	TR	CI	CO	IN	Consistência	Cobertura bruta
1	Núcleo físico com resposta operacional	●	●	●	●	●	●	○	●		0,932	0,212
2	Núcleo físico com compensação informacional	●	●	●	●	●	○	●	●	●	0,896	0,141

Fonte: Elaboração própria, com base nos dados da pesquisa de campo, processados no RStudio.

Nota: ● indica alta pertinência da condição; ○ indica baixa pertinência; células em branco indicam ausência da condição na expressão minimizada. CT = conforto térmico; CA = conforto acústico; IL = iluminação; AC = acessibilidade; SI = sinalização; TR = tempo de resposta; CI = clareza da informação; CO = atendimento; IN = integração dos serviços.

A Tabela 11 sintetiza as duas configurações empíricas associadas à alta satisfação identificadas pela solução intermediária do fsQCA. Ambas compartilham um núcleo físico comum, composto por conforto térmico, iluminação, conforto acústico, acessibilidade e sinalização, além de um atendimento bem avaliado. A diferença entre os caminhos reside nas condições operacionais. No primeiro, a alta satisfação ocorre com alta pertinência no tempo de resposta e baixa pertinência quanto à clareza da informação. No segundo, observa-se o arranjo inverso, com baixa pertinência no tempo de resposta, alta pertinência na clareza da informação e presença adicional de integração dos serviços. Esse padrão indica que as dimensões

operacionais atuam de forma contingente e parcialmente compensatória, sem substituir a centralidade do ambiente físico.

Por fim, a tentativa de modelar a ausência do *outcome* (baixa satisfação) não produziu uma solução minimizada válida nas parametrizações adotadas. A tabela-verdade para $\sim\text{sat}$ não apresentou configurações com consistência suficiente para serem explicadas pelo algoritmo de minimização. Esse resultado sugere assimetria causal, isto é, os caminhos associados à alta satisfação não podem ser interpretados como simples inversão dos mecanismos associados à baixa satisfação. Em termos substantivos, a insatisfação parece não se organizar, neste conjunto empírico, em uma estrutura configuracional tão nítida quanto a observada na alta satisfação.

A síntese do modelo configuracional, na Tabela 12, indica um sistema caracterizado pela ausência de condições necessárias isoladas, o que evidencia que a alta satisfação não depende de atributos únicos, mas de combinações específicas de condições. A solução complexa revelou elevada equifinalidade, com múltiplas expressões minimizadas que, posteriormente, se condensaram em dois caminhos principais na solução intermediária. Esses caminhos apresentaram alta consistência (0,917) e baixo nível de inconsistência (PRI = 0,862), o que confirma a robustez analítica. A cobertura moderada (0,247) indica que uma parte relevante do fenômeno permanece não capturada por essas configurações, o que é esperado em contextos empíricos complexos. A ausência de solução minimizada para a negação do *outcome* ($\sim\text{sat}$) reforça a assimetria causal. Em termos substantivos, o modelo evidencia a centralidade dos atributos físicos do ambiente como núcleo estruturante da satisfação, enquanto as condições operacionais atuam de forma contingente, permitindo múltiplos arranjos capazes de sustentar avaliações positiva

Tabela 12 – Síntese dos resultados configuracionais

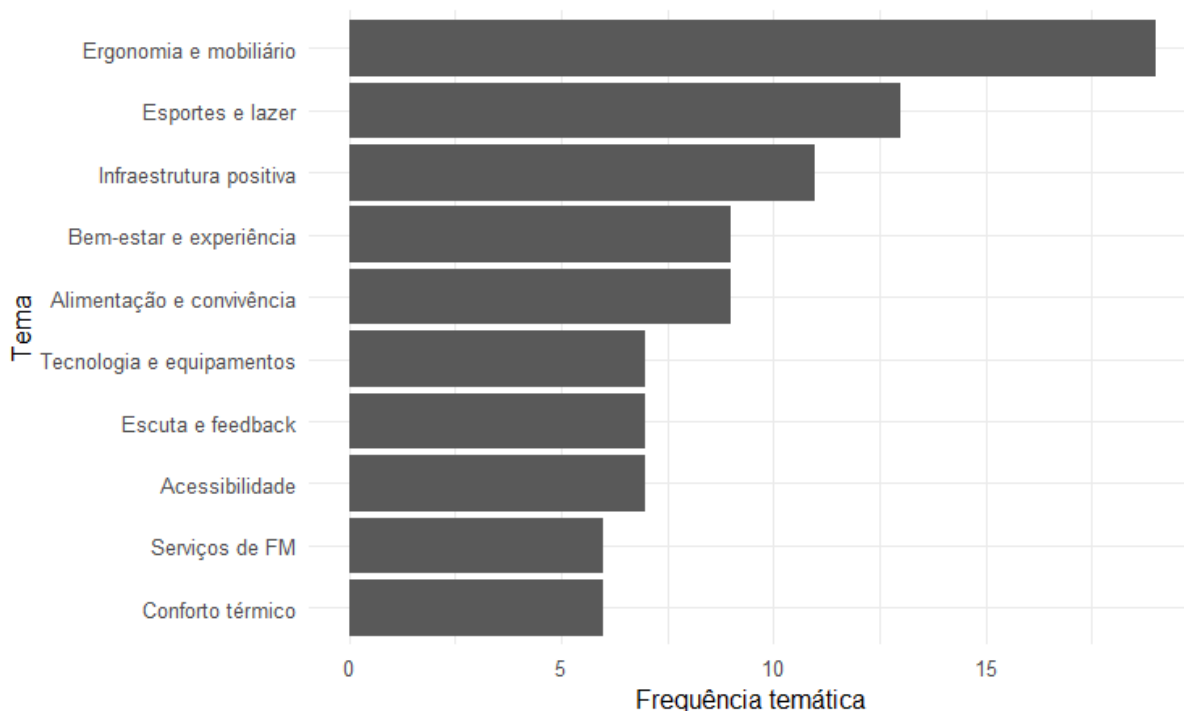
Aspecto	Resultado
Casos completos para fsQCA	49
Condições necessárias	Nenhuma com consistência > 0.90
Solução complexa	Elevada equifinalidade, com múltiplas expressões minimizadas
Solução intermediária	2 caminhos principais
Consistência da solução	0,917
PRI da solução	0,862
Cobertura da solução	0,247
Modelo para $\sim\text{sat}$	Sem solução minimizada válida

Fonte: Elaboração própria, com base nos dados da pesquisa de campo, processados no RStudio.

6.3 Análise de conteúdo dos comentários dos usuários

A análise qualitativa dos comentários abertos (n=24), com 403 tokens após limpeza, foi conduzida por meio de mineração textual no ambiente R, utilizando procedimentos de pré-processamento, tokenização, remoção de *stopwords* e classificação temática supervisionada. A classificação temática foi realizada com base em dicionários léxicos previamente definidos para cada categoria analítica, aplicados aos tokens extraídos dos comentários. O objetivo foi identificar padrões recorrentes nas percepções dos usuários e complementar os achados quantitativos e configuracionais apresentados nas seções anteriores. O Gráfico 5 apresenta a distribuição dos temas identificados nos comentários. As frequências temáticas correspondem ao número de ocorrências de termos associados a cada categoria após o pré-processamento textual.

Gráfico 5 – Temas predominantes nos comentários



Fonte: Elaboração própria, com base nos dados da pesquisa de campo, processados no RStudio.

Observa-se a predominância dos temas de ergonomia e de mobiliário, com frequência superior à dos demais. Esse resultado indica a concentração de percepções críticas associadas ao uso prolongado de espaços, especialmente de cadeiras e de mobiliário, em salas de aula e

auditórios. A recorrência desse tema configura um padrão consistente de desconforto físico, com implicações diretas para a permanência dos usuários. Esse achado complementa a análise configuracional ao evidenciar que, embora os atributos físicos sustentem a satisfação global, atuam como pontos críticos de fricção na experiência de uso.

O segundo grupo de maior frequência corresponde a esportes e lazer, seguido por infraestrutura positiva. Esse padrão indica a coexistência entre o reconhecimento da qualidade geral das instalações e a demanda por ampliar o uso dos espaços institucionais. A presença simultânea desses temas sugere que avaliações positivas não implicam ausência de lacunas, mas refletem uma base estrutural consolidada sobre a qual emergem demandas incrementais.

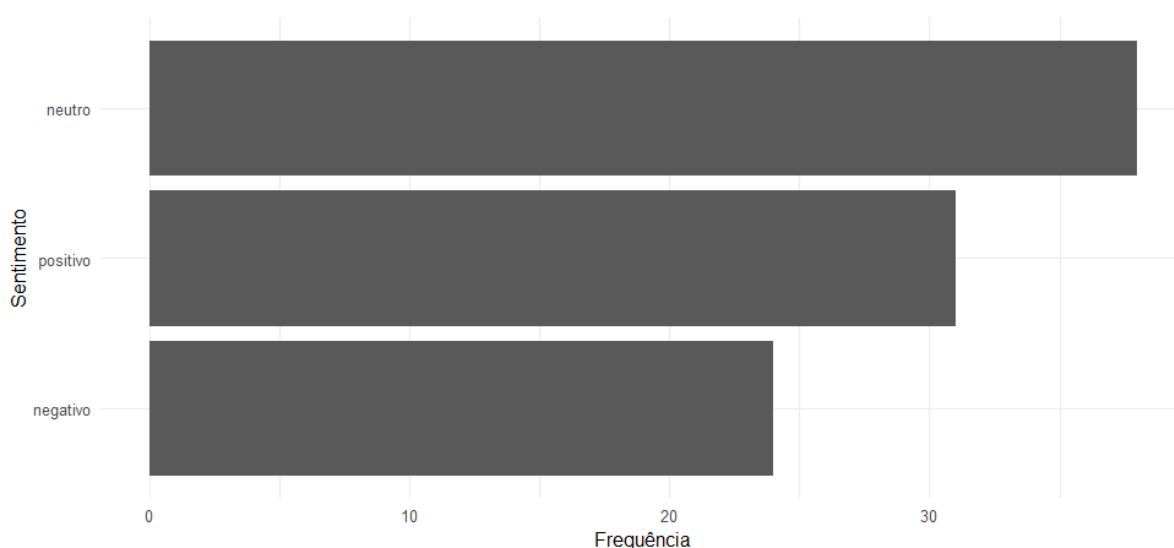
Os temas intermediários incluem bem-estar e experiência, e alimentação e convivência, com frequências semelhantes. Esses resultados apontam para dimensões associadas à permanência prolongada e à interação social nos espaços institucionais. A recorrência desses elementos indica que a avaliação dos ambientes incorpora dimensões perceptivas da experiência, que não são plenamente capturadas por métricas estruturais. Na sequência, aparecem tecnologia e equipamentos, escuta e feedback e acessibilidade, com frequências próximas entre si. Esses temas refletem demandas específicas, relacionadas à atualização tecnológica, à melhoria dos mecanismos de escuta institucional e à adequação dos espaços a diferentes perfis de usuários. A distribuição desses temas sugere heterogeneidade nas experiências e aponta para intervenções direcionadas, em contraste com ajustes sistêmicos.

Por fim, os temas serviços de FM e conforto térmico apresentam menor frequência relativa, mantendo, no entanto, relevância analítica. No caso do conforto térmico, os relatos indicam variabilidade intra-ambiente, particularmente em auditórios e áreas externas, o que não é plenamente capturado por medidas agregadas. No caso dos serviços de FM, as menções combinam avaliações positivas com sugestões de melhoria na comunicação e na responsividade operacional. A estrutura temática observada indica que a satisfação global se ancora em atributos físicos bem avaliados, enquanto as fontes de insatisfação se concentram em elementos específicos da experiência de uso. Esse padrão é consistente com a ausência de condições necessárias identificada no fsQCA, indicando que a satisfação emerge de combinações estruturais, enquanto a insatisfação tende a se concentrar em atributos pontuais não estruturantes.

A análise de sentimentos (Gráfico 6) indica predominância de termos classificados como neutros ($n = 38$), seguidos por positivos ($n = 31$) e negativos ($n = 24$), sugerindo que os

comentários apresentam caráter majoritariamente descritivo, com coexistência de avaliações favoráveis e de críticas pontuais. O gráfico foi obtido por meio de uma abordagem léxico-baseada, na qual os comentários foram inicialmente submetidos a etapas de pré-processamento textual, incluindo normalização, tokenização e remoção de *stopwords*. Em seguida, os *tokens* foram associados a um léxico de sentimentos em português, no qual cada termo possui polaridade previamente definida. As ocorrências foram então agregadas por categoria de sentimento e quantificadas em termos de frequência absoluta, sendo posteriormente representadas graficamente. Essa abordagem permite capturar padrões gerais de polaridade no corpus textual, embora apresente limitações relacionadas à ausência de sensibilidade ao contexto semântico, como negações complexas, ironia ou dependência sintática.

Gráfico 6 – Distribuição de sentimentos com proporção dos comentários



Fonte: Elaboração própria, com base nos dados da pesquisa de campo, processados no RStudio.

A articulação entre as Seções 6.1, 6.2 e 6.3 estrutura uma leitura integrada do caso único analisado, permitindo interpretar a satisfação dos usuários como resultado de uma mudança no padrão de gestão dos serviços de FM. A Seção 6.1 evidencia, em nível descritivo, a estabilidade das percepções entre diferentes perfis de usuários, indicando que a avaliação não está condicionada a características individuais, mas à forma como os serviços são organizados e entregues. A Seção 6.2 aprofunda essa leitura ao demonstrar, por meio da lógica configuracional, que a alta satisfação decorre de combinações específicas de condições, com centralidade dos atributos físicos e papel contingente das dimensões operacionais. A Seção 6.3, ao incorporar a análise qualitativa, revela como essas dimensões são vivenciadas, destacando,

simultaneamente, o reconhecimento da qualidade estrutural e críticas direcionadas a aspectos operacionais específicos.

Esse conjunto de evidências sugere a presença de um padrão de desempenho associado à profissionalização da gestão de facilities, no qual a infraestrutura física e a prestação de serviços são tratadas de forma integrada, com maior previsibilidade e consistência operacionais. Em contraste com modelos tradicionais fragmentados, frequentemente caracterizados por respostas reativas e baixa coordenação entre os serviços, o caso analisado indica uma transição para uma lógica de excelência operacional, na qual a experiência do usuário emerge como resultado de arranjos organizacionais mais estruturados. Essa interpretação se alinha ao referencial teórico adotado, que compreende o desempenho em FM como um fenômeno sistêmico, dependente da articulação entre o ambiente construído, os processos operacionais e a gestão profissionalizada.

A interpretação dos resultados desta seção deve considerar algumas limitações metodológicas e analíticas. A amostra utilizada foi não probabilística e por conveniência, com número reduzido de respondentes válidos para determinadas análises, particularmente no fsQCA ($n = 49$) e na análise qualitativa dos comentários ($n = 24$), o que limita a generalização estatística dos achados. A predominância de avaliações positivas também produz assimetria distributiva no *outcome* de satisfação, reduzindo a variabilidade empírica e potencialmente limitando a identificação de configurações associadas à baixa satisfação. Adicionalmente, a análise configuracional depende das decisões de calibração *fuzzy* e dos parâmetros adotados na construção da tabela-verdade, o que implica sensibilidade analítica às escolhas metodológicas.

Algumas variáveis operacionais, particularmente a integração dos serviços, também apresentam ambiguidade conceitual e perceptiva, uma vez que podem ser interpretadas de maneiras distintas pelos respondentes, envolvendo desde a coordenação entre equipes até a percepção geral de fluidez operacional, o que pode introduzir heterogeneidade latente não capturada diretamente pelo instrumento. Os valores ausentes, tratados como NA e excluídos das análises configuracionais, reduziram o número final de casos completos, o que pode afetar a cobertura empírica das soluções obtidas e limitar a estabilidade de determinadas configurações. No componente qualitativo, a classificação temática supervisionada e a análise léxico-baseada de sentimentos apresentam limitações inerentes à baixa sensibilidade semântica, especialmente em relação a ironias, ambiguidades contextuais e dependências sintáticas complexas. Por fim, trata-se de um estudo de caso único, centrado em uma organização pública

específica, o que demanda cautela na extrapolação dos resultados para outros contextos institucionais de FM.

7. DISCUSSÃO INTEGRADA

A integração entre a gestão pública brasileira e o FM oferece um caminho promissor para a modernização do Estado, mas enfrenta desafios significativos que precisam ser superados para que o modelo gerencial se consolide e entregue os resultados esperados.

7.1 O Déficit de Competência e a Necessidade de Educação

O principal gargalo é o capital humano. O Estado brasileiro carece de uma carreira estruturada para gestores de Facilities ou de Infraestrutura. As funções de gestão predial são frequentemente atribuídas a servidores sem formação específica, desviados de função ou ocupantes de cargos de confiança sem qualificação técnica. Para implementar a reforma gerencial na prática, é necessário investir na formação de "gestores híbridos" no setor público, capazes de dialogar com o mercado, gerir contratos complexos baseados em desempenho e utilizar ferramentas modernas de gestão. A criação de programas de capacitação, certificação e, eventualmente, carreiras específicas para a gestão de infraestrutura e serviços é uma solução viável a ser buscada (Marçal, 2024).

A literatura recente sobre FM público indica que a adoção de arranjos mais integrados não se esgota na escolha do modelo contratual, pois depende da capacidade da organização pública de coordenar processos de mudança em ambientes institucionais atravessados por racionalidades distintas. Svensson e Löwstedt (2021), ao analisarem uma organização pública de facilities management, mostram que os gestores atuam em um campo marcado pela sobreposição de pressões financeiras, orientações políticas, exigências ambientais, rotinas administrativas, condicionantes técnicos e expectativas dos usuários. Nesse contexto, a mudança no FM não se apresenta como um movimento linear de substituição da contratação fragmentada por contratos mais abrangentes, mas como um processo de reorganização progressiva das práticas de planejamento, coordenação, monitoramento e aprendizagem institucional.

Essa perspectiva permite compreender que a transição de uma gestão predial predominantemente reativa para um FM mais estratégico requer mais do que a mera agregação formal de serviços em um único instrumento contratual. O ponto central está na capacidade de transformar informações dispersas sobre edifícios, contratos, demandas dos usuários, custos e desempenho em critérios consistentes para a tomada de decisão. Assim, a integração contratual

pode favorecer maior coordenação operacional, mas seus efeitos dependem da existência de governança, de definição clara de responsabilidades, de gestão de riscos, de preservação do conhecimento institucional e de mecanismos de avaliação contínua dos serviços. No setor público, essa condição é particularmente relevante, porque a busca por eficiência deve conviver com requisitos de legalidade, transparência, controle, *accountability* e preservação do interesse público.

No caso da ENAP, essa leitura contribui para interpretar o FM não apenas como uma inovação na forma de contratar serviços prediais, mas também como uma tentativa de reorganizar a função de gestão das instalações em torno de uma lógica mais planejada, informacional e orientada ao desempenho. A experiência analisada sugere que o ganho potencial do modelo não decorre automaticamente da redução do número de contratos ou da concentração de serviços, mas sim da possibilidade de ampliar a capacidade de coordenação da administração, qualificar a fiscalização, produzir dados gerenciais e alinhar a operação predial aos objetivos institucionais. Dessa forma, o papel do cliente público informado torna-se mais relevante, pois cabe à administração formular requisitos, interpretar evidências, mediar interesses, acompanhar resultados e ajustar continuamente o arranjo de FM às necessidades da organização e dos usuários.

7.2 A Armadilha do Custo vs. Valor

A discussão entre custo e valor é especialmente relevante na gestão de instalações públicas. Historicamente, as contratações públicas brasileiras foram fortemente influenciadas por uma cultura administrativa orientada à obtenção do menor preço imediato. Embora a Lei nº 14.133/2021 tenha reforçado instrumentos de planejamento, governança, gestão de riscos e critérios de julgamento que permitem maior consideração da qualidade, da técnica e do ciclo de vida do objeto, ainda persiste, em muitos órgãos, uma interpretação defensiva da contratação pública, na qual soluções que não representem o menor desembolso inicial tendem a ser vistas com cautela pelos gestores, em razão do receio de questionamentos futuros.

Essa lógica revela uma armadilha recorrente: a confusão entre a economia formal e a eficiência substantiva. No campo do FM, a contratação mais barata nem sempre é a mais eficiente. Serviços prediais mal dimensionados, materiais de baixa durabilidade, ausência de manutenção preventiva, fragmentação contratual e baixa integração entre equipes podem resultar em preços reduzidos no início da contratação, mas têm elevado potencial de aumento

de custos ocultos ao longo da execução. Esses custos manifestam-se em retrabalho, paralisações, perda da qualidade ambiental, aumento da deterioração dos ativos, maior esforço de fiscalização e insatisfação dos usuários.

A Lista de Alto Risco da Administração Pública Federal, elaborada pelo TCU, reforça essa preocupação ao evidenciar que o patrimônio imobiliário federal impõe custos expressivos à União, incluindo despesas anuais com locação de imóveis, despesas condominiais, depreciação patrimonial e manutenção de imóveis sem ocupação adequada (BRASIL, 2022c). Esses dados demonstram que a economia relevante não está apenas em reduzir o preço unitário dos contratos de limpeza, manutenção ou conservação, mas também em melhorar a decisão pública sobre a ocupação, o uso, a manutenção, a adequação, a alienação e o desempenho dos ativos imobiliários.

Nesse sentido, o FM estratégico exige uma visão de Custo Total de Propriedade (*Total Cost of Ownership*), pela qual a Administração avalia não apenas o valor inicial da contratação, mas também todo o conjunto de custos diretos e indiretos associados ao ciclo de vida do imóvel e dos serviços prediais. Um custo inicial maior, por exemplo, em equipamentos mais eficientes, materiais de maior durabilidade, sistemas de monitoramento ou manutenção preventiva, pode resultar em economias operacionais significativas ao longo do tempo, além de maior disponibilidade das instalações, melhor experiência dos usuários e preservação do patrimônio público.

Portanto, a lógica do FM desloca a análise do menor custo imediato para a gestão do valor público gerado pelo ambiente construído. Não se trata de afastar o princípio da economicidade, mas de qualificá-lo. A economicidade, nesse contexto, deve ser compreendida como a escolha da solução mais vantajosa para o interesse público, considerando desempenho, durabilidade, riscos, qualidade, sustentabilidade e custo ao longo do ciclo de vida. Essa mudança de mentalidade é essencial para legitimar contratações públicas orientadas à compra de valor, e não apenas à obtenção de preços baixos (MARÇAL, 2024).

7.3 FM como dimensão complementar da sustentabilidade e da inovação

Embora o foco desta dissertação esteja na eficiência operacional e administrativa da gestão das instalações públicas, a literatura e a normalização técnica indicam que o FM também pode produzir efeitos relevantes em dimensões complementares, como a

sustentabilidade, a inovação organizacional e a gestão do ciclo de vida dos ativos. A ABNT NBR ISO 41011 contribui para essa delimitação ao consolidar o vocabulário técnico do FM e reforçar sua compreensão como um campo voltado à integração de processos, pessoas, espaços e serviços em apoio às atividades principais da organização. Atkin e Brooks (2015), em sentido convergente, destacam que o FM contemporâneo ultrapassa a manutenção predial tradicional, incorporando temas como o desempenho ambiental, a gestão da informação, as tecnologias aplicadas às edificações, a eficiência no uso dos espaços e a melhoria contínua dos serviços de apoio.

No setor público, essa discussão assume contornos específicos, pois a Administração Pública é responsável por parcela significativa da infraestrutura edificada e pela contratação contínua de serviços relacionados à operação, manutenção, conservação e adaptação dos imóveis. Nesse contexto, práticas associadas à eficiência energética, ao uso racional da água, à gestão de resíduos, à manutenção preventiva e ao monitoramento do desempenho das edificações podem contribuir para a redução de desperdícios e para o uso mais racional dos recursos públicos. Tais benefícios, contudo, não devem ser compreendidos como resultados automáticos da adoção de modelos de FM, mas sim como efeitos condicionados pela qualidade do planejamento, pela governança dos contratos, pela disponibilidade de informações gerenciais e pela capacidade institucional de acompanhar o desempenho dos serviços.

A literatura sobre FM público reforça esse ponto ao demonstrar que a modernização das práticas de gestão predial ocorre em contextos marcados por pressões simultâneas de ordem financeira, política, ambiental, técnica e administrativa. Svensson e Löwstedt (2021), ao analisarem uma organização pública de FM, mostram que a incorporação de práticas mais estratégicas exige a capacidade de articular diferentes racionalidades institucionais, evitando tanto a manutenção meramente reativa quanto a adoção acrítica de soluções tecnológicas ou ambientais descoladas das condições concretas de gestão.

De forma semelhante, a incorporação de tecnologias digitais, sistemas de monitoramento, plataformas de gestão integrada, modelos BIM e ferramentas de análise de dados amplia as possibilidades de controle operacional e de suporte à tomada de decisão. Mais do que representar um processo de inovação tecnológica isolada, esses instrumentos podem contribuir para a produção de informações mais consistentes sobre o desempenho das

instalações, favorecendo o planejamento de intervenções, a gestão do ciclo de vida dos ativos, o acompanhamento de indicadores e a melhoria contínua dos serviços de apoio.

Assim, a sustentabilidade e a inovação são tratadas neste estudo como dimensões complementares do FM. Embora não constituam o objeto central da análise, reforçam a compreensão de que a gestão das instalações públicas ultrapassa a simples manutenção da infraestrutura física, envolvendo também a busca por maior racionalidade no uso dos recursos, melhor qualidade dos ambientes de trabalho, fortalecimento da capacidade administrativa e geração de valor público. No caso da ENAP, essas dimensões devem ser interpretadas como possibilidades associadas à consolidação de uma governança mais aprimorada dos serviços prediais, e não como uma forma simplificada de conclusão decorrente de uma especificação contratual mais integrada.

7.4 Reformulação do formulário de reação da ENAP

A reformulação do formulário de reação da ENAP deve ser compreendida como parte do aprimoramento dos mecanismos de monitoramento da experiência dos usuários e da governança dos serviços prediais. No contexto do Facilities Management, a avaliação de satisfação não deve se limitar a uma pergunta genérica sobre o ambiente institucional, pois pode funcionar como fonte complementar de informação para o diagnóstico das condições de uso, da qualidade percebida dos serviços e da aderência das instalações às necessidades da organização. Nessa perspectiva, o formulário de reação passaria a integrar o ciclo de planejamento, execução, monitoramento e revisão dos serviços de FM, permitindo que a percepção dos usuários seja convertida em dados gerenciais para subsidiar decisões sobre prioridades, riscos, desempenho e alocação de recursos.

A adoção de um instrumento multidimensional favorece uma leitura mais qualificada da eficiência operacional e administrativa das instalações, pois permite diferenciar problemas de natureza estrutural, operacional ou relacional. Aspectos como climatização, iluminação, acústica, acessibilidade, limpeza, sinalização, conectividade, mobiliário, manutenção, segurança e atendimento não expressam apenas preferências individuais dos usuários, mas também dimensões concretas da funcionalidade do ambiente construído e da qualidade dos serviços de apoio. Quando analisadas de forma sistemática, essas informações podem indicar gargalos recorrentes, padrões de insatisfação, diferenças entre perfis de usuários

e oportunidades de melhoria, contribuindo para uma atuação menos reativa e mais orientada por evidência.

Esse tipo de avaliação, contudo, não substitui os indicadores contratuais, a fiscalização técnica ou os instrumentos formais de acompanhamento da execução. Seu valor está em complementar essas dimensões, incorporando a perspectiva do usuário ao processo decisório e ampliando a capacidade da administração de interpretar os efeitos concretos da gestão predial sobre a experiência institucional. Assim, a reformulação do formulário de reação dialoga com a função *informed client*, na medida em que fortalece a capacidade da ENAP de especificar demandas, monitorar resultados, ajustar níveis de serviço e alinhar a operação das instalações aos objetivos organizacionais.

No caso da ENAP, essa perspectiva é particularmente relevante, pois a experiência de FM analisada nesta dissertação não se limita à redução da fragmentação contratual nem à concentração de serviços em um único arranjo. O ganho potencial do modelo dependeu da capacidade de produzir informação gerencial, coordenar prestadores, fortalecer a fiscalização e promover a aprendizagem institucional. Ao transformar a avaliação de reação em um instrumento de diagnóstico contínuo, a instituição pode ampliar as condições para identificar onde os investimentos e os esforços de gestão devem ser priorizados, seja em melhorias físicas, seja no aperfeiçoamento dos processos de atendimento, comunicação, manutenção ou suporte operacional. Dessa forma, a percepção dos usuários deixa de ser tratada como um registro isolado de satisfação e passa a compor uma base de evidências para o aprimoramento da eficiência, da qualidade dos serviços e da geração de valor público no ambiente institucional.

8. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta dissertação analisou a aplicação do FM na Administração Pública brasileira, com foco na eficiência dos serviços prediais, na qualidade da gestão das instalações e na geração de valor público. A pesquisa adotou uma abordagem empírica e integradora, combinando análises quantitativas e qualitativas, um estudo de caso e uma discussão teórica, com o objetivo de compreender de que modo modelos mais integrados de gestão predial podem contribuir para a modernização administrativa.

Os resultados indicam que o FM, especialmente quando estruturado em um modelo integrado, não deve ser compreendido apenas como um mecanismo de terceirização de serviços de apoio. Ao contrário, trata-se de uma abordagem gerencial capaz de articular planejamento, contratação, operação, monitoramento de desempenho, satisfação dos usuários e conservação dos ativos imobiliários. Essa compreensão amplia o papel tradicionalmente atribuído aos serviços de manutenção, limpeza e conservação, reposicionando-os como elementos estratégicos para o funcionamento das organizações públicas.

No caso da ENAP, a adoção do arranjo integrado de serviços prediais, no formato *Bundled Services*, demonstrou ganhos relevantes. A consolidação de múltiplos serviços sob um único contrato contribuiu para reduzir a fragmentação contratual, simplificar rotinas administrativas, melhorar a coordenação operacional e ampliar a capacidade de acompanhamento da execução. Financeiramente, a experiência indicou redução dos custos operacionais relacionados aos serviços de manutenção e limpeza, alcançando economia de 14,3% em relação ao ano anterior e de 22,4% em comparação à média dos três anos anteriores, quando ajustados pela inflação.

Também foram observados efeitos positivos nos processos administrativos e licitatórios. A integração contratual reduziu a quantidade de procedimentos a serem conduzidos e acompanhados pelas equipes responsáveis, reduzindo os custos de coordenação e permitindo maior concentração em atividades estratégicas de planejamento, fiscalização e avaliação. O uso de instrumentos como Estudos Técnicos Preliminares, Termo de Referência, indicadores de medição de resultado e sistemas de acompanhamento de ordens de serviço contribuiu para alterabilidade, transparência e controle da execução contratual.

Os achados desta dissertação dialogam com a agenda de alto risco identificada pelo Tribunal de Contas da União na Administração Pública Federal. A experiência da ENAP

demonstra que a integração de serviços prediais, quando acompanhada de planejamento, governança contratual, indicadores de desempenho e capacidade técnica interna, pode reduzir custos de coordenação, simplificar processos e melhorar a qualidade percebida pelos usuários. Essa evidência reforça a compreensão de que FM não deve ser tratado como mera terceirização de atividades de apoio, mas como instrumento estratégico de gestão pública, especialmente em um contexto em que a gestão do patrimônio imobiliário, a qualidade dos dados e a integridade das contratações são reconhecidas como áreas críticas da Administração Pública Federal (BRASIL, 2022c). Ao conectar a operação predial, a gestão contratual, o uso eficiente dos imóveis e o valor público, o FM apresenta-se como uma alternativa gerencial relevante para enfrentar riscos já identificados pelo controle externo federal.

A legislação recente também contribui para essa agenda. A Lei nº 14.133/2021 reforça a centralidade do planejamento, da governança e da gestão de riscos nas contratações públicas. A Lei nº 14.011/2020, por sua vez, oferece instrumentos relevantes para a gestão e a ocupação de imóveis públicos, inclusive ao permitir arranjos contratuais mais amplos, com obras de adequação e o fornecimento de bens e serviços associados ao uso eficiente dos espaços. Essas normas demonstram que há espaço jurídico para avançar em modelos mais integrados de gestão predial, desde que a Administração preserve capacidade técnica para planejar, contratar, fiscalizar e avaliar os resultados.

Apesar dos avanços observados, a implementação do FM no setor público brasileiro ainda enfrenta desafios importantes. Entre eles, destacam-se a cultura administrativa orientada à fragmentação contratual, a leitura restritiva do menor preço, a carência de competências técnicas específicas, a resistência institucional à inovação e a dificuldade de produzir indicadores consistentes de desempenho, de custo, de qualidade e de satisfação dos usuários. Esses desafios indicam que a adoção do FM não depende apenas de autorização normativa, mas também de mudanças institucionais, formação de equipes qualificadas e fortalecimento da capacidade estatal de atuar como cliente informado.

A pesquisa também evidenciou que o FM tem potencial para contribuir para objetivos mais amplos de política pública, como sustentabilidade, eficiência energética, acessibilidade, inclusão social, inovação administrativa e melhoria da experiência dos usuários. A gestão das instalações públicas, portanto, não deve ser vista como uma atividade periférica. Ambientes confortáveis, acessíveis, seguros, bem conservados e adequadamente operados são

condições habilitadoras para que as atividades-fim das organizações públicas sejam realizadas com maior qualidade e efetividade.

Nesse sentido, recomenda-se que a ENAP avance na construção de um modelo mais robusto de avaliação da reação e do desempenho dos serviços de FM, orientado por critérios técnicos e teoricamente fundamentado nas dimensões do FM. A reformulação dos instrumentos de avaliação poderá permitir uma análise mais precisa da percepção dos usuários sobre o conforto ambiental, a limpeza, a manutenção, a acessibilidade, a sinalização, o atendimento, a segurança, a disponibilidade dos espaços e a qualidade geral das instalações.

Nesse aperfeiçoamento, a experiência internacional associada ao WELL Building Standard pode funcionar como referência metodológica útil, não para transformar a ENAP em objeto de certificação, mas para qualificar a seleção das dimensões a serem avaliadas. Estudos de avaliação pós-ocupação baseados no WELL consideram variáveis como conforto térmico, iluminação, acústica, limpeza, manutenção, qualidade do ar, acesso à água, bem-estar e produtividade percebida dos ocupantes, demonstrando que a percepção dos usuários é componente relevante para avaliar o desempenho do ambiente construído e orientar melhorias institucionais. No caso da ENAP, essa referência pode apoiar a construção de um instrumento permanente de avaliação dos serviços e das instalações, adaptado ao contexto público e articulado aos indicadores contratuais de FM.

Para pesquisas futuras, sugere-se o aprofundamento de desenhos metodológicos capazes de avaliar o impacto do FM em diferentes contextos da Administração Pública. Estudos longitudinais, comparativos e quase experimentais, como os baseados no *Regression Discontinuity Design* (RDD), podem contribuir para mensurar efeitos sobre custos, desempenho operacional, qualidade percebida, sustentabilidade e satisfação dos usuários. Recomenda-se também a ampliação de estudos comparativos entre órgãos públicos que adotam modelos fragmentados, agrupados e integrados de gestão predial.

Assim, esta dissertação pretende contribuir para o debate sobre a modernização da gestão pública brasileira ao demonstrar que o FM constitui uma alternativa gerencial promissora para enfrentar problemas de fragmentação, baixa eficiência, dificuldade de monitoramento e de gestão inadequada de ativos imobiliários. Ao consolidar-se como prática integrada, orientada por evidências e voltada à geração de valor público, o FM pode contribuir para a melhoria dos

serviços públicos, a valorização dos espaços institucionais, a sustentabilidade das operações e o fortalecimento da confiança dos cidadãos na Administração Pública.

REFERÊNCIAS

- ABERS, Rebecca Neaera (org.). *Ativismo institucional: criatividade e luta na burocracia brasileira*. Brasília, DF: Editora UnB, 2021.
- ABRUCIO, Fernando Luiz. O impacto do modelo gerencial na administração pública: um breve estudo sobre a experiência internacional recente. Brasília, DF: ENAP, 1997. 52 p. (Cadernos ENAP, n. 10).
- ABRUCIO, Fernando Luiz. Os avanços e os dilemas do modelo pós-burocrático: a reforma da administração pública à luz da experiência internacional recente. In: BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter Kevin (org.). *Reforma do Estado e administração pública gerencial*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1998. p. 173-199.
- ALEXANDER, Keith (ed.). *Facilities management: theory and practice*. 1. ed. London; New York: E & FN Spon, 1996.
- ALEXANDER, Keith; ATKIN, Brian; BRÖCHNER, Jan; HAUGEN, Tore I. (ed.). *Facilities management: innovation and performance*. London; New York: Spon Press, 2004.
- AMOS, Daniel; AU-YONG, Cheong Peng; MUSA, Zairul Nisham. *Measurement of facilities management performance in Ghana's public hospitals*. Singapore: Springer Nature, 2021. (Management in the Built Environment). ISBN 978-981-33-4331-3. DOI: <https://doi.org/10.1007/978-981-33-4332-0>.
- ANCARANI, Alessandro; CAPALDO, Guido. Supporting decision-making process in facilities management services procurement: a methodological approach. *Journal of Purchasing and Supply Management*, v. 11, n. 5/6, p. 232-241, 2005. DOI: 10.1016/j.pursup.2005.12.004.
- ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. ABNT NBR ISO 41011: facility management — vocabulário. Rio de Janeiro: ABNT, 2019.
- ASÚN, Rodrigo A.; RDZ-NAVARRO, Karina; ALVARADO, Jesús M. Developing multidimensional Likert scales using item factor analysis. *Sociological Methods & Research*, v. 45, n. 1, p. 109-133, 2016. DOI: 10.1177/0049124114566716.
- ATKIN, Brian; BROOKS, Adrian. *Total facility management*. 4. ed. Chichester, West Sussex: John Wiley & Sons, 2015.
- BARRETT, Peter (ed.). *Facilities management: research directions*. London: RICS Books, 1993.
- BRASIL. Lei nº 14.011, de 10 de junho de 2020. Aprimora os procedimentos de gestão e alienação dos imóveis da União; altera as Leis nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973, nº 9.636, de 15 de maio de 1998, nº 13.240, de 30 de dezembro de 2015, nº 13.259, de 16 de março de 2016, e nº 13.465, de 11 de julho de 2017; e revoga dispositivos da Lei nº 13.240, de 30 de dezembro de 2015. Brasília, DF: Presidência da República, 2020.
- BRASIL. Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Brasília, DF: Presidência da República, 2021a.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Consolidação do levantamento de custos. Brasília, DF: MPOG, 2007. (Mapeamento e Análise dos Custos Operacionais dos Processos de Contratação do Governo Federal, contrato nº 06/47-2825, Relatório Técnico, n. 12, versão 2.2, jun. 2007).

BRASIL. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Secretaria de Gestão. Instrução Normativa nº 5, de 26 de maio de 2017. 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. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, n. 100, p. 90, 2017b.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 929/2017 – Plenário. Relator: Ministro José Múcio Monteiro. Sessão de 10 maio 2017. Brasília, DF: TCU, 2017a.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 2.523/2021 – TCU – Plenário. Processo nº TC 025.778/2014-5. Relator: Ministro Benjamin Zymler. Sessão de 20 out. 2021. Ata nº 41/2021 – Plenário. Código eletrônico: AC-2523-41/21-P. Brasília, DF: TCU, 2021b. Disponível em: Tribunal de Contas da União, consulta de acórdãos. Acesso em: 22 maio 2026.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 2.702/2021 – TCU – Plenário. Processo nº TC 026.059/2021-5. Relator: Ministro Jorge Oliveira. Sessão de 17 nov. 2021. Ata nº 45/2021 – Plenário. Código eletrônico: AC-2702-45/21-P. Brasília, DF: TCU, 2021c. Disponível em: Tribunal de Contas da União, consulta de acórdãos. Acesso em: 22 maio 2026.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 1.771/2022 – TCU – Plenário. Processo nº TC 044.220/2021-9. Relator: Ministro Jorge Oliveira. Revisor: Ministro-Substituto André Luís de Carvalho. Sessão de 3 ago. 2022. Ata nº 30/2022 – Plenário. Código eletrônico: AC-1771-30/22-P. Brasília, DF: TCU, 2022a. Disponível em: Tribunal de Contas da União, consulta de acórdãos. Acesso em: 22 maio 2026.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 2.609/2022 – TCU – Plenário. Processo nº TC 020.833/2014-8. Relator: Ministro Jorge Oliveira. Sessão de 30 nov. 2022. Ata nº 45/2022 – Plenário. Código eletrônico: AC-2609-45/22-P. Brasília, DF: TCU, 2022b. Disponível em: Tribunal de Contas da União, consulta de acórdãos. Acesso em: 22 maio 2026.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Lista de alto risco da Administração Pública Federal: 2022. Brasília, DF: TCU, 2022c.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Licitações & contratos: orientações e jurisprudência do TCU. 4. ed. rev., ampl. e atual. Brasília, DF: TCU; Senado Federal, 2010. 910 p.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Súmula nº 247. Brasília, DF: TCU, 2010.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Da administração pública burocrática à gerencial. Revista do Serviço Público, Brasília, DF, v. 73, Especial 85 anos, p. 53-87, nov. 2022. DOI: 10.21874/rsp.v73.ib.8722.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Reforma do Estado para a cidadania: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional. São Paulo: Editora 34, 1998.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. A reforma gerencial do Estado de 1995. Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, v. 34, n. 4, p. 55-72, jul./ago. 2000.

CRESWELL, John W.; PLANO CLARK, Vicki L. Designing and conducting mixed methods research. 3. ed. Thousand Oaks: Sage, 2018.

DENZIN, Norman K. The research act: a theoretical introduction to sociological methods. 2. ed. New York: McGraw-Hill, 1978.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito administrativo. 33. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020.

ENAP. Quadro Trello “Facilities Enap”. Brasília, DF: ENAP, 2020-2021. Acervo do autor.

ENAP. Escola Nacional de Administração Pública. Termo de Referência para contratação integrada de facilities. Brasília, DF: ENAP, 2021. Disponível em: https://enap.gov.br/pt/?option=com_content&view=article&id=3280. Acesso em: 13 mar. 2024.

ENAP. Escola Nacional de Administração Pública. Facilities: estudo de caso: resultado da implementação na ENAP. Brasília, DF: ENAP/CGLOG-DGI, mar. 2023. Relatório de avaliação Facilities 2022. Documento constante do Processo SEI nº 04600.004027/2020-15.

FLICK, Uwe. An introduction to qualitative research. 4. ed. London: Sage, 2009.

GLOBAL FM. Global Facilities Management Market Report 2018. [S. l.]: Global FM, 2018.

GOMES NETO, José Mário Wanderley; ALBUQUERQUE, Rodrigo Barros de; BARBOSA, Leon Victor de Queiroz. Análise Qualitativa Comparativa (QCA). Petrópolis, RJ: Vozes, 2025. ISBN 9788532672643.

HOOD, Christopher. A public management for all seasons? Public Administration, v. 69, n. 1, p. 3-19, 1991.

ILDIRI, Nasim; BAZILLE, Heather; LOU, Yingli; HINKELMAN, Kathryn; GRAY, Whitney A.; ZUO, Wangda. Impact of WELL certification on occupant satisfaction and perceived health, well-being, and productivity: a multi-office pre-versus post-occupancy evaluation. Building and Environment, v. 224, 109539, 2022. DOI: 10.1016/j.buildenv.2022.109539.

JANNUZZI, Paulo de Martino. Monitoramento e avaliação de programas sociais: uma introdução aos conceitos e técnicas. Campinas, SP: Alínea, 2016. ISBN 978-85-7516-761-8.

JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos: Lei 8.666/1993. 17. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016. 1519 p.

JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. 18. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2021.

LI, Yongkui; ZHANG, Yan; WEI, Jianjun; HAN, Yilong. Status quo and future directions of facility management: a bibliometric-qualitative analysis. International Journal of Strategic Property Management, v. 23, n. 5, p. 354-365, 2019. DOI: 10.3846/ijspm.2019.9943.

MARÇAL, Maria Fabiana Coutinho. Gestão de instalações e os fatores críticos dos contratos de facilities em órgãos públicos federais do Brasil. 2024. 263 f. Tese (Doutorado Profissional em Saúde Pública) – Instituto Aggeu Magalhães, Fundação Oswaldo Cruz, Recife, 2024.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de direito administrativo. 34. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2019.

PETERS, Thomas J.; WATERMAN, Robert H. In search of excellence: lessons from America's best-run companies. New York: Harper & Row, 1982.

PIAIA, Eduardo; COSTA, Marcos Vinícius Tovazzi; QUINELLO, Robson. A percepção de gestores de facilities sobre o estado de conservação das infraestruturas prediais no Estado de São Paulo. E&S – Engineering and Science, v. 11, n. 2, 2022. DOI: 10.18607/ES20221113805.

PORTER, Michael E. Competitive advantage: creating and sustaining superior performance. New York: Free Press, 1985.

QUINELLO, Robson. An essay on the new frontiers for facilities management: conceptual insights. Revista Gestão da Produção, Operações e Sistemas, Bauru, v. 17, n. 3, p. 24, 2022. DOI: <https://doi.org/10.15675/gepros.v17i3.2895>.

QUINELLO, Robson. Gestão de facilidades como instrumento de políticas públicas: análise de conteúdo da estratégia do governo do Reino Unido. Almanaque de Ciência Política, Vitória, v. 7, n. 2, p. 1-12, 2023.

QUINELLO, Robson; CONEGLIAN, Henrique G. O impacto dos KPI de Facility Management na agenda sustentável: discurso e prática. RGSN – Revista Gestão, Sustentabilidade e Negócios, Porto Alegre, v. 11, n. 1, p. 102-116, jun. 2023. Acesso em: 5 nov. 2024.

QUINELLO, Robson; NICOLETTI, José Roberto. Gestão de facilidades. São Paulo: Novatec Editora, 2006. 264 p.

RAGIN, Charles C. Redesigning social inquiry: fuzzy sets and beyond. Chicago: University of Chicago Press, 2008.

RAGIN, Charles C. The comparative method: moving beyond qualitative and quantitative strategies. Berkeley: University of California Press, 1987.

ROPER, Kathy O.; PAYANT, Richard P. The facility management handbook. 4. ed. New York: American Management Association, 2014.

SABESP. Edital de licitação: prestação de serviços de facilities para áreas da Superintendência de Gestão Patrimonial. São Paulo: Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo, 2019. Disponível em: Portal e-Negócios Públicos da Imprensa Oficial do Estado de São Paulo. Acesso em: 11 jun. 2026.

SANO, Hironobu; ABRUCIO, Fernando Luiz. Promessas e resultados da Nova Gestão Pública no Brasil: o caso das organizações sociais de saúde em São Paulo. RAE - Revista de Administração de Empresas, São Paulo, v. 48, n. 3, p. 64-80, jul./set. 2008. DOI: 10.1590/S0034-75902008000300007.

SANTOS, Franklin Brasil; CHIOATO, Tânia Lopes Pimenta. Subsídios para gestão de riscos em terceirização: estatísticas de contratos federais. Brasília, DF: [s. n.], 2021.

SCHNEIDER, Carsten Q.; WAGEMANN, Claudius. Set-theoretic methods for the social sciences: a guide to qualitative comparative analysis. Cambridge: Cambridge University Press, 2012. ISBN 978-1-107-01352-0.

SVENSSON, Ingrid; LÖWSTEDT, Martin. Navigating the logics of changing public facilities management. *Facilities*, v. 39, n. 11/12, p. 737-758, 2021. DOI: 10.1108/F-06-2020-0069.

TEICHOLZ, Eric. Facility design and management handbook. New York: McGraw-Hill, 2001.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO. Edital de Pregão Eletrônico nº 050/2019: contratação de empresa especializada para prestação de serviços de facilities para os Fóruns de Campinas e Barueri. Processo nº 2019/050738. São Paulo: TJSP, 2019. Disponível em: Portal de Solicitações do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Acesso em: 11 jun. 2026.

WEBER, Max. Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva. v. 1. Tradução de Regis Barbosa e Karen Elsabe Barbosa; revisão técnica de Gabriel Cohn. Brasília, DF: Editora Universidade de Brasília, 2015.

YIN, Robert K. Estudo de caso: planejamento e métodos. 5. ed. Porto Alegre: Bookman, 2015.

APÊNDICE A – INSTRUMENTO DE COLETA DE DADOS: QUESTIONÁRIO DE AVALIAÇÃO DOS SERVIÇOS E INSTALAÇÕES DA ENAP

Identificação do instrumento

Campo	Descrição
Título do formulário	ENAP – Avaliação dos Serviços e Instalações (Facilities Management)
Meio de aplicação	Google Forms
Período de aplicação	2 de junho de 2025 a 28 de junho de 2025
Público-alvo	Usuários das instalações da ENAP, incluindo servidores, colaboradores terceirizados, estudantes, participantes de cursos, visitantes e demais usuários da infraestrutura da Escola
Finalidade	Captar a percepção dos usuários sobre infraestrutura, conforto, funcionalidade, qualidade dos serviços e gestão predial da ENAP

Apresentação ao respondente

Este questionário foi aplicado no âmbito da pesquisa desenvolvida no Mestrado Profissional em Avaliação e Monitoramento de Políticas Públicas da Escola Nacional de Administração Pública, intitulada “Facilities Management: uma análise dos serviços prediais sob a ótica da eficiência na administração pública”. A orientadora é a Prof^a. Dr^a. Regina Luna Santos de Souza (ENAP) e o objeto central da pesquisa é a análise da experiência da ENAP na implementação do modelo de Facilities Management (FM).

A proposta visa avaliar a percepção dos usuários sobre os serviços de infraestrutura, conforto e gestão predial, a fim de identificar ganhos de eficiência e propor critérios para monitoramento institucional das instalações. Para isso, espera-se ouvir servidores(as), alunos(as), colaboradores(as) terceirizados(as) e demais usuários(as) da infraestrutura da Escola.

Observação metodológica

Este apêndice reproduz o instrumento de coleta em formato textual padronizado, sem a apresentação das respostas individuais dos participantes.

1. Qual o seu vínculo com a ENAP?

- ☐ Servidor(a) efetivo(a)
- ☐ Terceirizado(a)
- ☐ Estagiário(a)
- ☐ Estudante de pós-graduação (mestrado/doutorado)
- ☐ Participante de curso de curta duração
- ☐ Participante de curso de formação
- ☐ Visitante
- ☐ Outro

2. Com que frequência você utiliza as instalações da ENAP?

- ☐ Diariamente
- ☐ Semanalmente
- ☐ Eventualmente

3. Avalie, de 0 a 10, os seguintes aspectos de conforto e funcionalidade:

Aspecto avaliado	Escala
Conforto térmico — temperatura e ventilação	0 a 10
Iluminação nos ambientes de estudo e trabalho	0 a 10
Conforto acústico — isolamento de ruídos	0 a 10
Acessibilidade para pessoas com deficiência	0 a 10
Sinalização e organização dos espaços	0 a 10

4. Avalie, de 0 a 10, a qualidade dos serviços:

Aspecto avaliado	Escala
Tempo de resposta às solicitações de manutenção	0 a 10
Clareza das informações fornecidas sobre os serviços	0 a 10
Cordialidade e resolutividade da equipe de atendimento	0 a 10
Percepção sobre integração dos serviços de FM	0 a 10

5. De forma geral, como você avalia as instalações da ENAP?

() Muito insatisfatória

() Insatisfatória

() Neutra

() Satisfatória

() Muito satisfatória

6. Deseja registrar alguma sugestão ou comentário?

Resposta aberta

APÊNDICE B - QUADRO TRELLO "FACILITIES ENAP"

Registros do processo de planejamento da contratação integrada de Facilities Management (2020-2021)

NOTA METODOLÓGICA

Este apêndice reproduz, de forma sistematizada, os registros constantes do quadro Trello denominado "Facilities Enap", utilizado entre agosto de 2020 e agosto de 2021 para organizar o processo de planejamento e contratação integrada de FM na Escola Nacional de Administração Pública (ENAP). O quadro foi criado e mantido pelo autor desta dissertação, então gestor do contrato de FM da instituição. Os dados foram exportados no formato JSON pela plataforma Trello e organizados neste documento para fins de verificabilidade acadêmica. O quadro compreendia 7 listas, 59 cartões e 108 comentários registrados, distribuídos ao longo de aproximadamente doze meses de atividade. O conteúdo aqui apresentado é integral, sem edição de mérito, preservando a fidedignidade dos registros originais.

Quadro B.1 - Síntese quantitativa do quadro Trello

Dimensão	Quantidade
Listas (fases)	7
Cartões	59
Comentários	108
Meses de atividade	12

Fonte: elaborado pelo autor com base no quadro Trello "Facilities Enap" (ENAP, 2020-2021).

1. DESCRIÇÃO DO PROJETO

Implementação do Facilities na ENAP (ago. 2020)

Este quadro tem por objetivo fazer um diagnóstico dos serviços existentes na ENAP, efetuar uma análise de mercado abrangendo aspectos dos prestadores de serviços e da execução em outros órgãos, levantamento dos aspectos legais, apresentar uma solução estratégica e elaborar o Termo de Referência para implementação do Facilities.

Fonte: quadro Trello "Facilities Enap" (ENAP, 2020-2021), lista "Descrição do Projeto".

2. BACKLOG - TAREFAS PLANEJADAS

Confeccionar o Estudo Técnico Preliminar (ETP) (ago. 2020 - jan. 2021)

O ETP foi estruturado conforme os seguintes itens obrigatórios:

Estrutura definida para o ETP

- I - Descrição da necessidade da contratação (problema a ser resolvido sob a perspectiva do interesse público)

- II - Descrição dos requisitos necessários e suficientes à escolha da solução, prevendo critérios e práticas de sustentabilidade

- III - Levantamento de mercado

- IV - Descrição da solução como um todo

- V - Estimativa de quantidades

- VI - Estimativa do valor da contratação

- VII - Justificativa para parcelamento ou não da solução

- VIII - Contratações correlatas ou interdependentes

- IX - Alinhamento com o planejamento do órgão

- X - Resultados pretendidos

- XI - Providências prévias à celebração do contrato

- XII - Possíveis impactos ambientais

- XIII - Posicionamento conclusivo sobre viabilidade e razoabilidade da contratação

Comentário registrado (jan. 2021): "ETP - em revisão no processo nº 04600.004027/2020-15"

Elaboração do Termo de Referência (TR) (jan. - ago. 2021)

Acompanhamento da evolução da construção do TR de facilities. Comentário final registrado em agosto de 2021: "TR e Edital encaminhados para o jurídico."

Propostas de melhoria dos serviços existentes e descrição detalhada da edificação (jan. 2021)

Avaliação das possibilidades de melhorias dos serviços a serem inseridos no escopo do Facilities. O levantamento detalhado das áreas da edificação foi parte indispensável para a nova proposta do serviço de limpeza - avaliação de áreas com maior produtividade, conforme IN 05/2017.

Nota registrada: "Detalhamento das áreas constava da especificação do TR de manutenção."

Estudar melhor forma de aplicação dos sistemas de facilities (out. 2020 - mar. 2021)

Analisar soluções sistêmicas para gerenciar o contrato de facilities. Registro de reunião com empresa representante do sistema Manusis (out. 2020): "O sistema é utilizado pela Eletrodata em contratos resultantes de licitação, como o da Caixa Econômica Federal."

Lição extraída do diálogo com o Hospital Sírio-Libanês: o sistema anterior "não tinha visibilidade com indicadores e mantinha foco na manutenção corretiva." A substituição por solução mais flexível permitiu inserir prestadores no sistema, gerar indicadores online e acompanhar ordens de serviço em tempo real.

Fonte: quadro Trello "Facilities Enap" (ENAP, 2020-2021), lista "Backlog".

3. ANÁLISE DE CONTRATOS E DIAGNÓSTICO

A análise abrangeu os contratos então vigentes na ENAP, levantados a partir do portal de transparência da instituição. O quadro abaixo consolida o status de análise de cada contrato.

Quadro B.2 - Contratos e serviços analisados no diagnóstico da ENAP

Contrato / Serviço	Forma de análise	Status
Ar-condicionado	Edital e contrato	Concluído
Copeiragem	Processo 04600.000514/2019-75	Concluído
Divisórias	Processo 04600.006810/2019-80 - ATA de Registro de Preços	Concluído
Energia	Edital analisado	Pendente
Fornecimento de combustível	Edital analisado	Pendente
Infraestrutura de rede	Edital analisado	Pendente
Lavanderia	Edital analisado	Pendente
Limpeza (Campus Jardim e Campus Asa Sul)	Processo 04600.003058/2018-34	Concluído
Manutenção predial	Processo 04600.000206/2019-40 - Contrato 03/2019	Concluído
Mobiliário e mesas	ATA 04600.001301/2020-02	Concluído
Outsourcing de impressão	Processo 04600.004281/2018-07	Concluído
Persianas	Processo e ATA analisados	Concluído
Vigilância patrimonial	Processo 04600.005068/2019-95	Concluído
Vigilância eletrônica (CFTV)	Processo 04600.003785/2019-82 - locação de equipamentos	Concluído
Manutenção de elevadores	Processo 04600.005735/2016-97	Concluído
Jardinagem/Paisagismo	Processo 04600.002311/2020-57	Concluído
Brigadista	Referência: edital do TCU	Concluído
Apoio administrativo	Processo 04600.002706/2017-54	Concluído

Contrato / Serviço	Forma de análise	Status
Restaurante/Lanchonete	Processo 04600.006398/2017-36	Concluído
Chaveiro	Processo 04600.003622/2018-19	Concluído
Carimbo	Processo 04600.000025/2016-71	Concluído
Dedetização	Processo 04600.003682/2020-56	Concluído

Fonte: quadro Trello "Facilities Enap" (ENAP, 2020-2021), lista "Tarefas em andamento" e cartão "Análise dos Contratos da Instituição".

4. BACKLOG CONCLUÍDO - ENTREGAS ESTRUTURANTES

Levantamento de Necessidades (mar. 2021)

Apresentação preliminar das dores institucionais e do estado desejado, considerando o planejamento estratégico da ENAP.

Efetuar o Levantamento do Enquadramento Legal (mar. 2021)

Itens verificados

- Acórdãos do TCU
- Súmulas
- Leis
- Instruções Normativas

Efetuar Análise de Riscos (mar. 2021)

Itens executados

- Análise SWOT inicial
- SWOT cruzada para estabelecimento de prioridades
- Identificação dos riscos envolvidos na contratação
- Criação da Matriz de Riscos

- Elaboração de tabela de resposta aos riscos

Nota: "A SWOT não foi incluída no ETP formal, por entendermos que não comporia esse documento."

Levantamento de Indicadores (mar. 2021)

Premissa registrada: "Para uma boa execução de qualquer contrato cabe a existência de bons indicadores que facilitem a gestão contratual no acompanhamento do contrato."

Fontes consultadas

- Aproveitamento do resultado da oficina de facilities com a Central de Compras e DNIT

- Análise dos indicadores apresentados nos editais de facilities analisados

Analisar as Normas de Facilities (mar. 2021)

Normas analisadas

- ABNT NBR ISO 41011 (Vocabulário / Vocabulary)
- ABNT NBR ISO 41012 (Orientação sobre contratos estratégicos)
- ABNT NBR ISO 41013 (Escopo, contexto e partes interessadas)

Fonte: quadro Trello "Facilities Enap" (ENAP, 2020-2021), lista "Backlog Concluído".

5. BENCHMARKING DE EDITAIS EXTERNOS

Análise dos Editais de Facilities de Outras Instituições (out. 2020 - jan. 2021)

Instituições analisadas

- SEBRAE
- SABESP
- Tribunal de Justiça de São Paulo (TJSP)
- Caixa Econômica Federal (CEF)

- Governo do Estado da Bahia

BNDES - Chamada Pública Edifício Garagem (ago.-set. 2020)

Elaboração de relatório e apresentação resumida sobre o edital de chamada pública do BNDES Garagem. Análise incluiu: modelo de chamada pública para startups, mercado de startups em Brasília e a experiência de coworking do BNDES como referência para espaços inovadores no setor público.

Interlocuções externas - DNIT e Hospital Sírio-Libanês (set.-out. 2020)

DNIT: contato com o DNIT revelou que o RDC integrado era utilizado apenas para grandes obras rodoviárias, não sendo aplicável à gestão de ocupação de imóveis. A mesma conclusão foi obtida junto à UnB.

Hospital Sírio-Libanês (Webinar, out. 2020): o sistema anterior não conferia visibilidade de indicadores e concentrava a gestão em manutenção corretiva. A migração para solução mais flexível permitiu inserir prestadores de serviço no sistema, ampliar adaptação à realidade do cliente, gerar indicadores online e acompanhar ordens de serviço com maior tempestividade.

Eventos técnicos e capacitação (set.-nov. 2020)

Participações registradas

- Congresso Nacional da ABRAFAC (6-7 out. 2020) - temas: limpeza, COVID-19, workplace e gestão de contratos

- InfraFM Minas Gerais (set. 2020) - normas ABNT/ISO 41011, 41012 e 41013

- Webinar sobre sistema de facilities - Sírio-Libanês (22 out. 2020)

- 4º Congresso Brasileiro de Licitações e Contratos - Elo Consultoria (10-13 nov. 2020): inovações normativas e jurisprudenciais de 2020, gestão de contratos terceirizados durante e após a pandemia, pesquisa de mercado

Fonte: quadro Trello "Facilities Enap" (ENAP, 2020-2021), listas "Tarefas Concluídas" e "Acompanhamento semanal concluído".

6. LINHA DO TEMPO - ACOMPANHAMENTO SEMANAL

Registro cronológico das principais atividades semanais, extraído dos comentários do quadro Trello. Selecionados os registros com maior relevância analítica.

Quadro B.3 - Linha do tempo do planejamento da contratação integrada de Facilities Management

Data	Registro
24 ago. 2020	Início do projeto: Início do download dos editais da ENAP no portal da transparência: ar-condicionado, divisórias, infraestrutura de rede, persianas. Reunião programada com equipe para análise do BNDES Garagem.
2 set. 2020	Diagnóstico contratual: Lista atualizada de contratos baixados: manutenção, outsourcing de impressão, limpeza, chaveiro, carimbos, lavanderia, persianas, fornecimento de combustível, vigilância eletrônica. Início da análise do contrato de manutenção (processo nº 04600.000206/2019-40).
3 set. 2020	Interlocução externa - RDC: Contato com a ENAP/DNIT: RDC integrado utilizado apenas para grandes obras rodoviárias, não aplicável à gestão predial. Contato com UnB confirma o mesmo entendimento.
14-16 set. 2020	Análise de limpeza e copeiragem: Análise dos contratos de limpeza (Campus Jardim e Campus Asa Sul), copeiragem e vigilância. Elaboração de planilha com rotinas, pessoal e custos. Levantamento da forma de contratação de laudo e projeto de acessibilidade do auditório.
21-25 set. 2020	Divisórias e áreas: Análise da ATA de Registro de Preços de Divisórias — verificado que incluía a instalação de pisos, forros e luminárias: "Contrato muito aderente aos anseios do Facilities." Elaborado esboço do levantamento das áreas da ENAP, encaminhado à engenharia para verificação.
29 set. 2020	Simulação de custo - limpeza: Simulação de custo do contrato de limpeza com base nos padrões máximos de produtividade da IN nº 05/2017. Resultado: possível redução de 21% no valor contratado, condicionada ao detalhamento das áreas.

Data	Registro
6-7 out. 2020	Congresso ABRAFAC: Participação no Congresso Nacional da ABRAFAC. Destaques: <i>Self-clearing</i> (limpeza pelos próprios ocupantes como mudança cultural), protocolos COVID-19 de Cushman & Wakefield e JLL, práticas de properties pós-pandemia.
15 out. 2020	Levantamento para o ETP: Levantamento de material para confecção do ETP: artigos acadêmicos, estratégia de contratação da Central de Compras, ETP de manutenção predial da ENAP, ETP de facilities em formato digital (SEI).
19-23 out. 2020	Início da minuta do ETP: Elaboração da minuta do ETP: objeto, justificativa, requisitos. Audioconferência com empresa Eletrodata sobre inclusão de vigilância no facilities (possibilidade de consórcio ou subcontratação). Webinar com Sírio-Libanês sobre sistemas de gestão.
27 out. 2020	Benchmarking - Governo da Bahia: Enviado e-mail à equipe de contratação do Governo da Bahia, responsável por edital de licitação de facilities "completamente inovador em relação aos editais conhecidos".
10-13 nov. 2020	4º Congresso de Licitações e Contratos: Participação em quatro dias de evento: inovações normativas e jurisprudenciais de 2020, gestão de contratos terceirizados durante e após a COVID-19, boas práticas de pesquisa de mercado, credenciamento como forma de contratação pública.
17-18 nov. 2020	Reunião com DGI: Reunião com a Diretoria de Gestão Interna. Decisões: elaborar quadro de tombamento dos contratos com nomes das empresas; elaborar quadro comparativo dos editais analisados; atualizar jardinagem; excluir postos de design e jornalistas do escopo; incluir horas de consultoria de ar-condicionado da sala de imprensa.
7 dez. 2020	Apresentação à Presidência: Apresentação do ETP de Facilities para a Presidência da ENAP.
14-18 dez. 2020	Formalização do processo: Revisões no ETP, levantamento dos riscos da contratação, abertura do processo SEI nº 04600.004027/2020-15 de contratação de Facilities, inserção do ETP no processo.

Data	Registro
4 jan. 2021	Início do TR: Download e análise do modelo de Termo de Referência da AGU para contratação com mão de obra exclusiva.
11-15 jan. 2021	Progresso do TR: Texto principal do TR 70% concluído. Elaboração dos 20 anexos de especificação (5% concluído). Início do anexo de especificação da gestão de facilities.
18 jan. 2021	Lista de pendências do TR: Criação de lista de pendências: tópicos em amarelo a revisar, fixação da jornada de trabalho, preposto da contratada, uniformes, carregadores, jardineiros, dedetização, coworking, critério de pagamento e planilha de formação de preços.
1 fev. 2021	Ampliação do escopo: Atualização do ETP para incluir bibliotecário, auxiliar de biblioteca e arquivista. Atualização do TR no quesito divisórias.
19 ago. 2021	Encerramento do planejamento: TR e Edital encaminhados para o jurídico. Encerramento do ciclo de planejamento registrado no quadro Trello.

Fonte: quadro Trello "Facilities Enap" (ENAP, 2020-2021), listas de acompanhamento semanal, 108 comentários totais.

7. PENDÊNCIAS E ENCERRAMENTO

Pendências relacionadas ao TR (registro jan.-mar. 2021) (jan. - mar. 2021)

Itens registrados como pendentes para revisão antes da submissão ao jurídico:

Pendências identificadas

- Tópicos em amarelo no TR a serem revistos
- Fixação da jornada de trabalho e início da prestação de serviços
- Preposto da contratada (TR principal ou especificação do serviço)
- Uniformes dos trabalhadores
- Carregadores e jardineiros
- Dedetização

- Coworking
- Critério de pagamento
- Planilha de custos e formação de preços

Nota: as pendências foram tratadas e resolvidas ao longo do processo de elaboração do TR, conforme os registros das semanas subsequentes. O encerramento formal ocorreu em agosto de 2021, com encaminhamento do TR e do edital ao jurídico da instituição.

Fonte: quadro Trello "Facilities Enap" (ENAP, 2020-2021), cartão "Pendências relacionadas ao TR".