

*Etapa 1*

## **PORTAL NACIONAL DE CONTRATAÇÕES PÚBLICAS**

Projeto em parceria com o  
GNova/ENAP, PNUD e SEGES/ME

Projeto 00103483 | Edital No 129/2019  
Contrato 2020/000026

**Presidente**

Diogo Godinho Ramos Costa

**Diretor de Inovação e Gestão do Conhecimento**

Guilherme Alberto Almeida de Almeida

**Equipe GNova – Laboratório de Inovação em Governo**

Marizaura Reis de Souza Camões – Coordenadora-Geral

João Augusto Sobreiro Sigora - Coordenador

Cecília Ishikawa Lariú

**Consultor**

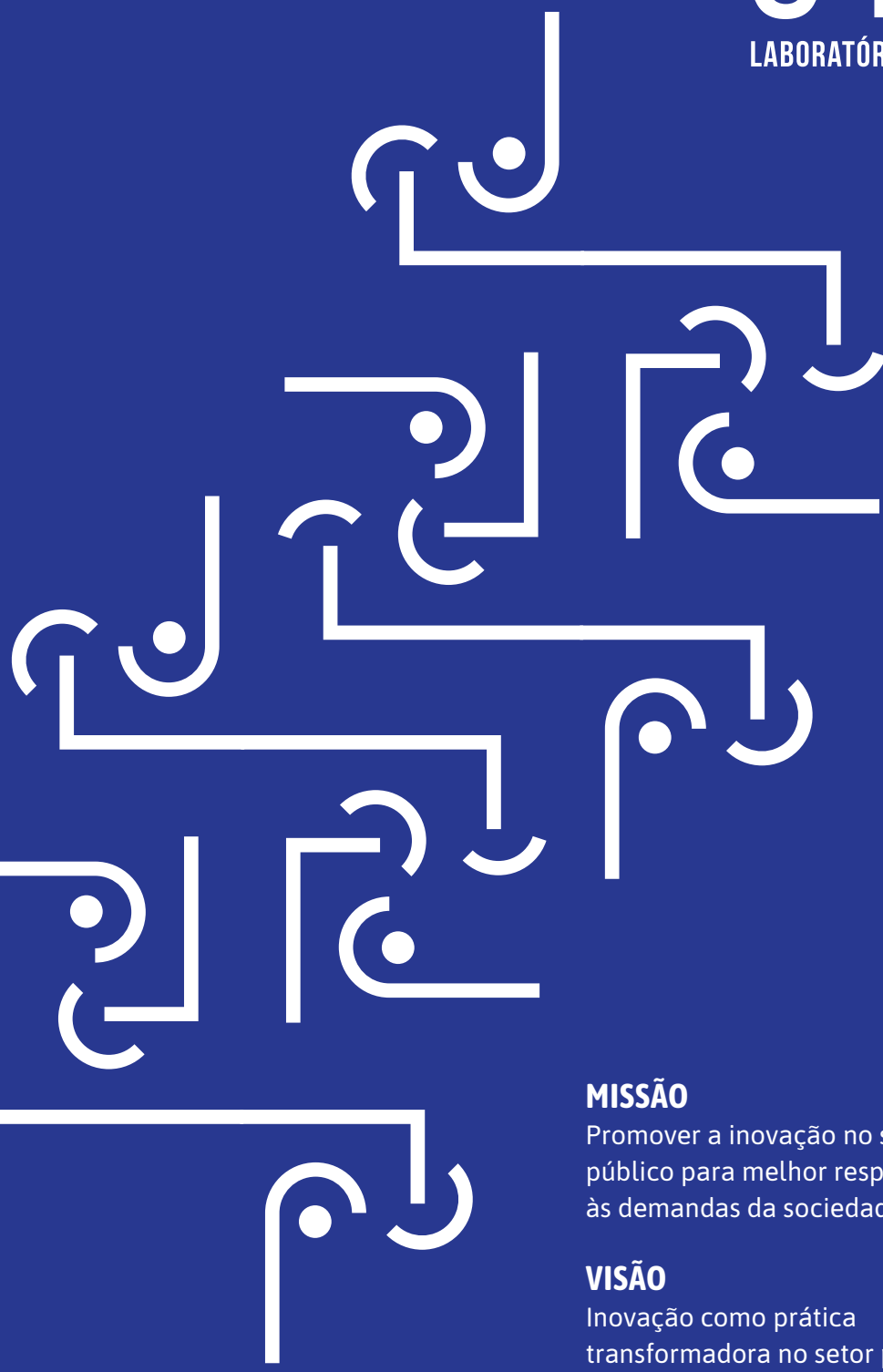
Bruno Martins Rizardi

**Diretor do Departamento de Logística**

Wesley Lira

# G'NOVA

LABORATÓRIO DE INOVAÇÃO EM GOVERNO



## MISSÃO

Promover a inovação no setor público para melhor responder às demandas da sociedade.

## VISÃO

Inovação como prática transformadora no setor público.

## VALORES

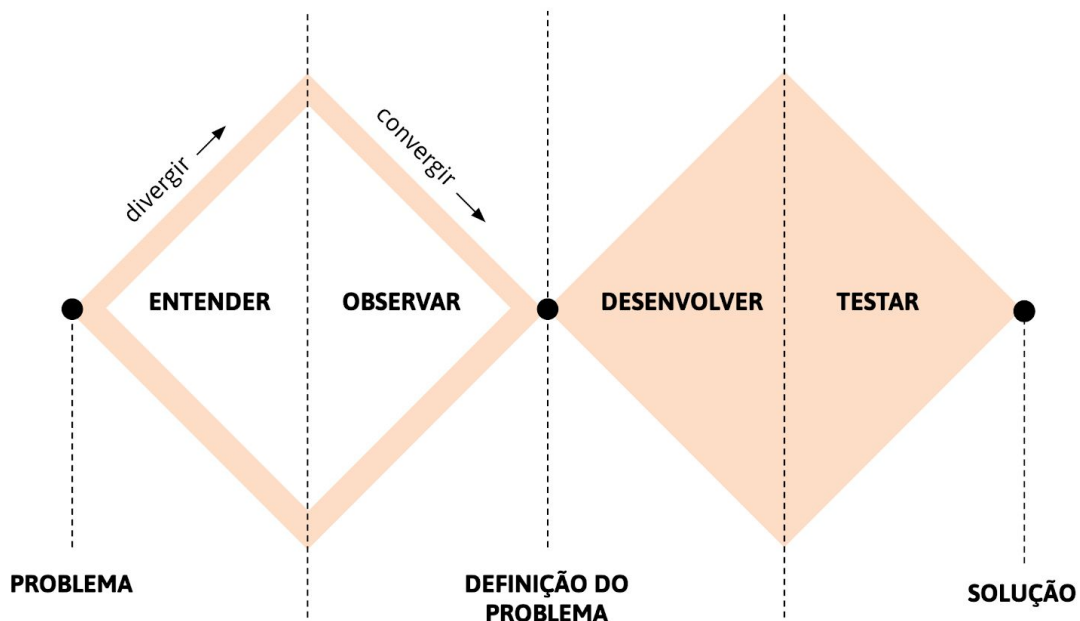
Abertura ao risco  
Atuação em rede  
Colaboração  
Empatia e foco no usuário  
Experimentação  
Geração de valor público  
Proatividade

# ÍNDICE

<b>1. Objetivos da etapa</b>	<b>1</b>
<b>2. Trabalho desenvolvido</b>	<b>3</b>
2.1. Oficina de definição dos problemas iniciais	3
2.2. Entrevistas com especialistas	10
<b>3. Resultados parciais</b>	<b>12</b>
3.1. Problemas identificados	12
3.2. Insights levantados	20
3.3. Definições para o Campo	23
<b>4. Aprendizados e próximos passos</b>	<b>26</b>
4.1. Aprendizados gerados	26
4.2. Próximos passos	27
<b>5. Anexos</b>	<b>29</b>

# 1. Objetivos da etapa

A etapa de entendimento é o primeiro processo de um projeto com metodologia baseada em Design Thinking. Essa etapa é dedicada à exploração de um tema, situação ou problema inicial que suscitou o projeto. Neste momento, recorre-se mapeamentos dos principais pontos de atenção do problema, os atores envolvidos e busca-se uma visão especializada, a fim de construir um entendimento sobre quais são os pontos de investigação mais relevantes para as próximas etapas.



*Duplo Diamante. Fonte: Design Council*

Para o Projeto do Portal Nacional de Contratações Públicas, a etapa de entendimento objetivou o mapeamento do problema inicial para a elaboração do portal, composta pela identificação dos principais gargalos no processo de compras públicas e sua sobreposição com o escopo a ser atendido pelo portal, como inicialmente disposto na PL 1292/95 - notando-se, é claro, que é um documento preliminar e o Portal não

precisará, necessariamente, se limitar ao que está descrito no dispositivo. Dessa forma, foi possível eleger os principais pontos para uma pesquisa mais aprofundada, baseada em métodos qualitativos, na etapa de Observação.

## 2. Trabalho desenvolvido

Considerando a necessidade de uma exploração inicial no tema de contratações públicas, esta etapa desdobrou-se em duas atividades principais: uma oficina com a equipe da Secretaria de Gestão (SEGES) para definição dos problemas iniciais e entrevistas com especialistas em temas específicos em contratações públicas.

### 2.1. Oficina de definição dos problemas iniciais

A oficina de definição dos problemas iniciais teve por objetivo um primeiro mapeamento dos principais gargalos enfrentados por gestores federais no âmbito das contratações públicas. Desta forma, é possível priorizar desafios que se traduzem como oportunidades de geração de valor a partir do Portal Nacional de Contratações Públicas.

#### **Planejamento da oficina de definição dos problemas iniciais e mapeamento dos conhecimentos sobre os problemas**

A oficina de definição dos problemas iniciais foi inicialmente planejada para ocorrer presencialmente, no ambiente do GNova. Entretanto, devido à pandemia do COVID-19 e a imposição de medidas de restrição e de teletrabalho, a oficina teve de ser adaptada para o modelo virtual. Assim sendo, é importante ressaltar que oficinas na modalidade virtual trazem desafios particulares, tanto nas dinâmicas e fio lógico quanto nas ferramentas a serem utilizadas.

A adaptação mais importante para o modelo da oficina foi a duração da atividade, uma vez que oficinas virtuais

tendem a ter um grau maior de dispersão dos participantes, que acabam executando outras tarefas ao mesmo tempo em que participam dessas oficinas. Portanto, em oficinas longas, a participação decresce rapidamente, exigindo-se um modelo mais enxuto e curto para aproveitar ao máximo o grau de atenção dos participantes.

Além disso, as ferramentas normalmente utilizadas em oficinas (como post-its, *canvas*<sup>1</sup>, dinâmicas quebra-gelo e quadro-branco) tiveram de ser adaptadas ao ambiente virtual. Para o ambiente de reuniões, a plataforma utilizada foi o Zoom, oferecida pela equipe do Gnova, que conta com funcionalidades importantes, como salas separadas de atividades (*break-out rooms*), compartilhamento de tela, entre outros. Já para as ferramentas de pensamento visual, foi escolhida a plataforma MURAL, no qual um *canvas* pode ser preenchido com post-its simultaneamente pelos participantes e conta com funcionalidades como votação e criação de layouts. A partir da escolha das ferramentas, foi elaborado o Fio Lógico, detalhando as atividades a serem realizadas na oficina:

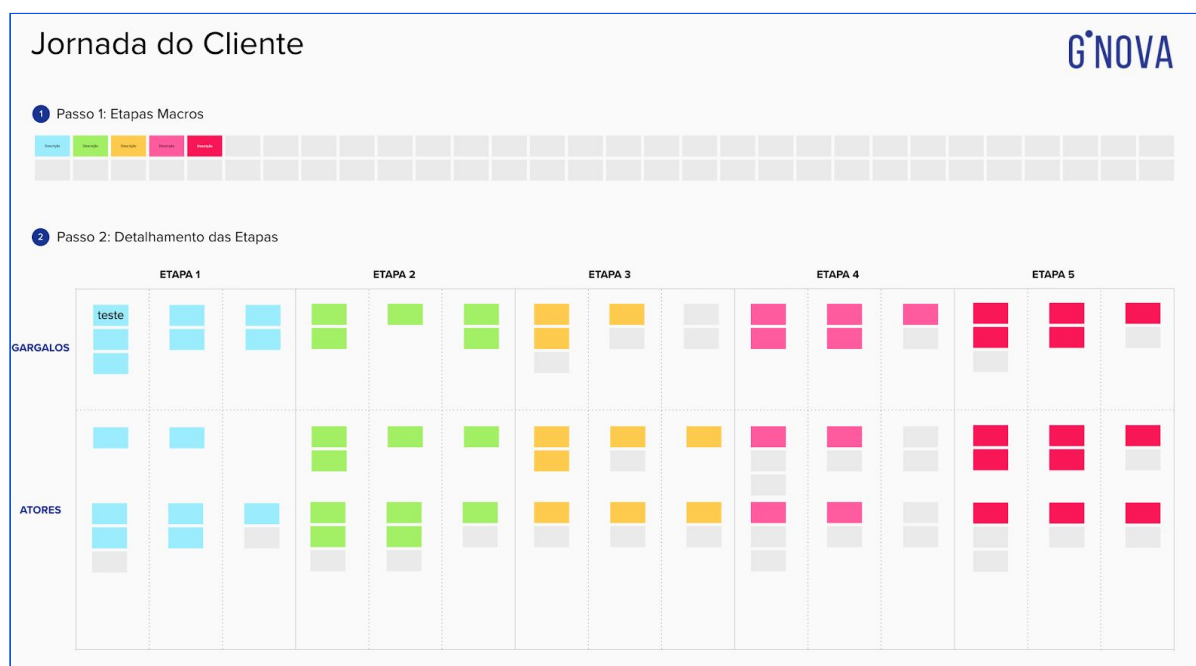
Horário	Tempo da Atividade	Atividade	Descrição
9:30	0:05	Entrada da equipe na sala virtual	
9:35	0:05	Apresentação dos participantes	Dinâmica de apresentação (nome, o que faz no órgão, conexão com o tema)
9:40	0:15	Fala de abertura	Apresentação inicial de contextualização sobre a jornada do projeto e a agenda do dia
9:55	0:20	Jornada da Compra: Atividades	Após explicação da atividade que será realizada, o público da oficina deverá mapear as atividades que compõem o processo de compra no formato de etapas (maior nível de agregação).

<sup>1</sup> *Canvas* podem ser traduzidos como "telas" (no sentido de tela de pintura). São espaços em que se organizam ideias a partir do pensamento visual. Muitas vezes contam com leiaute previamente estabelecidos para preenchimento pelos participantes.



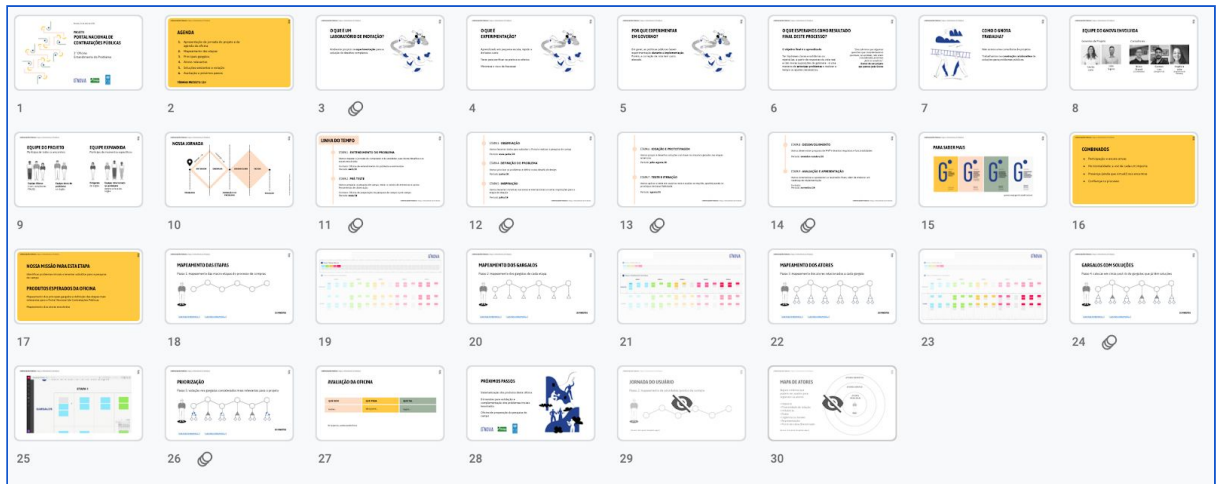
10:15	0:45	Jornada da Compra: gargalos e atores	Uma vez mapeadas as atividades que compõem a jornada do usuário o grupo deverá detalhar abaixo de cada atividade da jornada suas percepções sobre quais os gargalos e quais atores estão relacionados a cada gargalo.
11:00	0:15	Jornada de Compra: Soluções existentes	Os participantes devem mudar a cor dos post-its para CINZA dos gargalos que têm soluções já existentes.
11:15	0:15	Votação dos Gargalos	Pensando no escopo pretendido para o Novo Portal de Contratações Públicas, cada participante deverá votar em três gargalos mais relevantes que devem ser foco do projeto.
11:30	0:15	Avaliação do dia e próximos passos	Que bom, que pena, que tal.

Para o desenvolvimento deste trabalho, foi desenhado o canvas no MURAL, contemplando todas as atividades da Jornada de Compra.



Canvas da Jornada de Compras.  
Fonte: elaboração própria.

Por fim, foi elaborada a apresentação de slides com base no fio lógico e ferramentas escolhidas. Os slides podem ser verificados na seção de Anexos (Anexo 1).



Slides da oficina de Definição dos Problemas Iniciais. Fonte: elaboração própria.

### **Coordenação da oficina de definição dos problemas iniciais e mapeamento dos conhecimentos sobre os problemas**

A partir dos materiais elaborados e do fio lógico, foi realizada a Oficina de Entendimento do Problema, com a participação de 28 pessoas, flutuando para 30 com a entrada de participantes ao final da oficina. A oficina ocorreu no dia 22/04, das 8:30 às 11h.

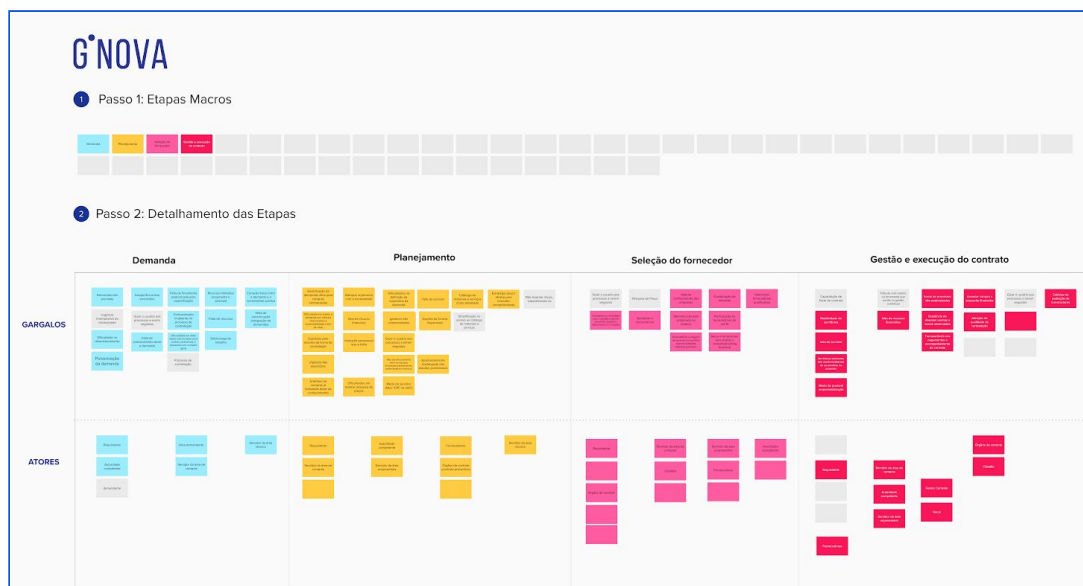


Facilitação virtual da oficina via Zoom. Fonte: acervo do autor.

A oficina se iniciou com uma apresentação breve dos participantes, mencionando nome e função. Seguidamente, foi apresentado o GNova e o projeto, mostrando todas as etapas e atividades esperadas para a entrega do produto final. Após essa introdução, foram apresentados os objetivos da oficina e os combinados para a boa fluidez das atividades.

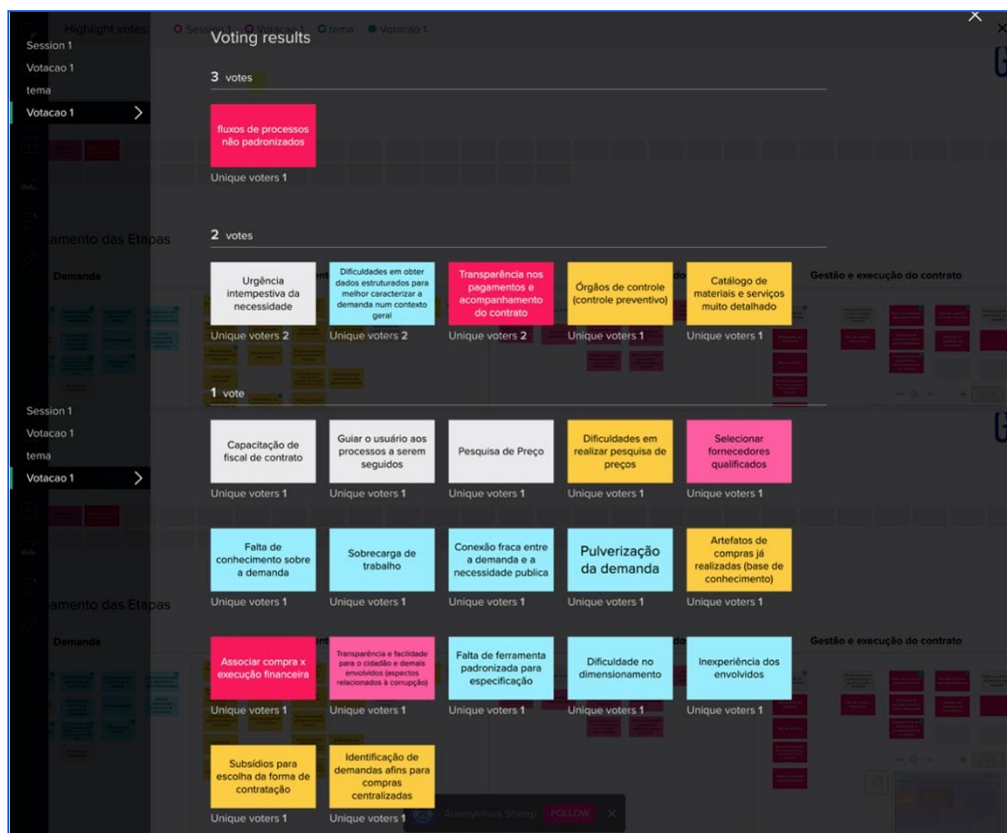
A primeira atividade apresentada foi o mapeamento das Macro Etapas do processo de compras públicas. O objetivo deste momento é demonstrar, da forma mais agregada possível, o passo-a-passo de um processo de contratação pública. Assim, seria possível esquematizar os processos que um gestor público deve cumprir para efetivar uma aquisição.

A partir do mapeamento, foi pedido aos participantes que descrevessem os gargalos, ou seja, os principais problemas de cada etapa, independente do escopo do Portal Nacional de Contratações Públicas descrito em projeto de lei. Dessa forma, é possível mapear oportunidades para o projeto e configurar um problema inicial com mais profundidade. A partir das etapas e gargalos, também foi pedido aos participantes que elencassem os atores correspondentes a cada momento da jornada.



Canvas de Jornada de Compras preenchido.  
Fonte: acervo do autor.

Por fim, foi pedido aos participantes que trocassem para a cor cinza os post-its correspondentes a gargalos que estavam, de alguma forma, sendo solucionados. Assim, demonstrou-se como poucas soluções estão atualmente em vigor ou falham em responder a demandas reais dos participantes. A última atividade correspondeu à votação dos gargalos mais relevantes. Cada usuário recebeu 3 votos e pôde escolher os gargalos que consideram mais importantes para o projeto.



Resultado da Votação.  
Fonte: acervo do autor.

Ao final da reunião, agradeceu-se a presença dos participantes e foi feito um formulário de feedback, preenchendo as colunas "que bom" (o que aconteceu de bom na oficina), que pena (o que não foi bom, ou que não aconteceu) e que tal (o que poderia ser melhorado).

## AVALIAÇÃO DA OFICINA

QUE BOM	QUE PENA	QUE TAL
<p>Uso da ferramenta Mural para interação e construção coletiva</p> <p>Conseguimos mapear, em nível macro, etapas que são importantes para serem consideradas no produto final</p> <p>A metodologia é interessante e tem condão de apresentar bons resultados.</p> <p>Uso da ferramenta Mural foi muito bem aplicado e produtivo</p>	<p>Não foi feita a <u>sugestao</u> de <u>convergencia</u> das <u>informações</u> compartilhadas por todos com o resultado que se espera do portal</p>	<p>Pensaram nas fragilidades anunciadas pela ferramenta Zoom?</p> <p>Se entrevistar os interlocutores da CGNOR/Delog para uma alinhamento geral de expectativas?</p> <p>Entendo ser necessário tirarmos o foco do processo de compras, pois o Portal tem nível mais macro</p>

*Avaliação da oficina  
preenchida por participantes.  
Fonte: acervo do autor.*

## 2.2. Entrevistas com especialistas

A segunda atividade da Etapa de Entendimento foram as entrevistas com especialistas em compras públicas, com o objetivo de estabelecer definições para a pesquisa de campo. Esta atividade contou com a realização de cinco entrevistas em profundidade com especialistas em cinco diferentes temas. Os temas elencados foram:

1. Planejamento de contratações
2. Gerenciamento de contratações
3. Controle de contratações
4. Transparência
5. Suporte aos entes federados

Além disso, foram elaborados entrevistas em plataformas digitais distribuídas a especialistas nas diversas plataformas de compras públicas do governo federal e de

alguns governos estaduais. Estas entrevistas objetivaram o entendimento da integração de base de dados e problemas relacionados ao uso e integração dessas plataformas ao processo de contratação pública.

As áreas entrevistadas foram:

- Coordenação Geral de Normas (Secretaria de Gestão/Ministério da Economia)
- Diretoria Central de Compras (Secretaria de Gestão/Ministério da Economia)
- Secretaria de Controle Externo de Aquisições Logísticas (Tribunal de Contas da União)
- Coordenadoria de Licitações (Controladoria Geral da União)
- Departamentos de Transferências da União (Secretaria de Gestão/Ministério da Economia)

As entrevistas foram realizadas no intervalo de uma semana, entre os dias 30/04 e 06/05, com a duração de uma hora para cada entrevista. As identidades dos entrevistados foram preservadas, uma vez que não foi pedida autorização para identificação dos mesmos. Os roteiros de entrevistas podem ser verificados na seção de Anexos (anexo 2), e os resultados na seção de Resultados Parciais (problemas identificados).

## 3. Resultados parciais

A partir das oficinas e entrevistas com especialistas, identificaram-se os problemas relacionados a compras públicas. Estes problemas foram, posteriormente, analisados e tratados a fim de elaborar definições para a etapa de campo, próximo momento do duplo diamante.

### 3.1. Problemas identificados

Os problemas identificados nas oficinas e nas entrevistas seguem de forma detalhada.

#### **Problemas identificados na Oficina de Entendimento do Problema**

<b>Etapas</b>
Demanda
Planejamento
Seleção do fornecedor
Gestão e execução do contrato

<b>Demanda</b>
<b>Gargalos</b>
Urgência intempestiva da necessidade
Guiar o usuário aos processos a serem seguidos
Processo de contratação
Demandas não previstas
Inexperiência dos envolvidos
Falta de ferramenta padronizada para especificação



Recursos limitados (orçamento e pessoal)
Conexão fraca entre a demanda e a necessidade pública
Conhecimento incipiente do processo de contratação
Falta de recursos
Falha de comunicação (integração de demandas)
Dificuldade no dimensionamento
Falta de conhecimento sobre a demanda
Dificuldades em obter dados estruturados para melhor caracterizar a demanda num contexto geral
Sobrecarga de trabalho
Pulverização da demanda
<b>Atores</b>
Requisitante
Autoridade competente
Servidor da área técnica
Área demandante
Servidor da área de compras

<b>Planejamento</b>
<b>Gargalos</b>
Não levantar riscos, subestimando-os
Simplificação no acesso ao catálogo de materiais e serviços
Identificação de demandas afins para compras centralizadas
Adequar orçamento com a necessidade
Dificuldades na definição da volumetria da demanda
Falta de servidor
Catálogo de materiais e serviços muito detalhados
Estratégia pouco efetiva para fomentar competitividade

Dificuldade em avaliar a demanda por critérios relacionados à sustentabilidade (ciclo de vida)
Falta de recurso financeiro
Gestores não comprometidos
Opções de formas disponíveis
Subsídios para escolha da forma de contratação
Instrução processual rasa e falha
Guiar o usuário aos processos a serem seguidos
Urgência das aquisições
Falta de entrosamento entre as equipes envolvidas (demandante, administrativa e técnica)
Aprofundamento inadequado dos estudos preliminares
Artefatos de compras já realizadas (base de conhecimento)
Dificuldades em realizar pesquisa de preços
Medo do servidor (fator "CPF na reta")
<b>Atores</b>
Requisitante
Autoridade competente
Fornecedores
Servidor da área técnica
Servidor da área de compras
Servidor da área orçamentária
Órgãos de controle (controle preventivo)

<b>Seleção do fornecedor</b>
Gargalos
Guiar o usuário aos processos a serem seguidos
Pesquisa de Preço
Falta de conhecimento das empresas

Combinação de mercado
Selecionar fornecedores qualificados
Transparência e facilidade para o cidadão e demais envolvidos (aspectos relacionados à corrupção)
Aumentar a concorrência
Mercado não está preparado ou maduro
Participação de fornecedores de má-fé
Desmistificar a imagem de excesso burocrático que as licitações públicas possuem
Meios e ferramentas para ampliar a competição (doing business)
<b>Atores</b>
Requisitante
Servidor da área de compras
Servidor da área orçamentária
Autoridade competente
Cidadão
Fornecedores
Órgãos de controle

<b>Gestão e execução do contrato</b>
<b>Gargalos</b>
Capacitação de fiscal de contrato
Falta de instrumento ou ferramenta que auxilie na gestão contratual
Guiar o usuário aos processos a serem seguidos
Fluxos de processos não padronizados
Associar compra x execução financeira
Critérios de avaliação de fornecedores
Rotatividade de servidores
Falta de recursos financeiros

Existência de diversas normas a serem observadas
Aferição da qualidade da contratação
Falta de servidor
Transparência nos pagamentos e acompanhamento do contrato
Servidores existentes têm medo/resistência de se envolver no processo
Medo de possível responsabilização
<b>Atores</b>
Requisitante
Servidor da área de compras
Autoridade competente
Servidor da área orçamentária
Fornecedores
Gestor Contrato
Fiscal
Órgãos de controle
Cidadão

<b>Problemas mais votados</b>
Urgência intempestiva da necessidade
Inexperiência dos envolvidos
Dificuldade no dimensionamento
Falta de conhecimento sobre a demanda
Pulverização da demanda
Falta de ferramenta padronizada para especificação
Dificuldades em obter dados estruturados para melhor caracterizar a demanda num contexto geral
Sobrecarga de trabalho
Conexão fraca entre a demanda e a necessidade pública

Identificação de demandas afins para compras centralizadas
Subsídios para escolha da forma de contratação
Artefatos de compras já realizadas (base de conhecimento)
Dificuldades em realizar pesquisa de preços
Catálogo de materiais e serviços muito detalhado
Órgãos de controle (controle preventivo)
Guiar o usuário aos processos a serem seguidos
Transparência e facilidade para o cidadão e demais envolvidos (aspectos relacionados à corrupção)
Pesquisa de Preço
Aumentar a concorrência
Selecionar fornecedores qualificados
Capacitação de fiscal de contrato
Fluxos de processos não padronizados
Transparência nos pagamentos e acompanhamento do contrato
Associar compra x execução financeira

### **Problemas identificados nas Entrevistas com Especialistas**

<b>Planejamento de Contratações</b>
Falta de capacidade técnica dos órgãos.
Plano Anual de Contratações (PAC) como instrumento para “segurar” orçamento, uma lista infundável de demandas, nem sempre reais.
PAC como um “cheque em branco” - lista sem aplicabilidade.
Falta de preparo e comprometimento do gestor.
Tempo, rapidez da necessidade aumenta a probabilidade de erros no processo de contratação.
Falta de maturidade para o planejamento efetivo.

Complexidade das normatizações - dificuldade da leitura e entendimento das normas.
Falta de priorização do tema das contratações públicas.
Dificuldade da alta gestão de entender as demandas de compras públicas e de priorizar a capacitação.
Baixo entendimento da demanda pelo setor requisitante.
Baixa integração/comunicação entre o requisitante, a área de licitação e de gestão do contrato.
Falta de monitoramento do PAC para efetivação do cumprimento do planejamento.

<b>Gerenciamento de Contratações</b>
Definição da demanda no processo de gerenciamento.
Falta experiência de gestores que não conhecem o processo como um todo, gerando retrabalho,
Falta priorização da demanda, uma vez que o recurso é limitado.
Ausência de ferramenta para gestão dos contratos - gerenciamento é feito “na mão”.
Canal de comunicação com fornecedores, Comprasnet disponibiliza mailing list de fornecedores, mas contato é feito de forma manual.
Gestão de informações através de Excel e ferramentas como PowerBI periodicamente, tendo pessoa dedicada para esse processo.
A aplicabilidade da legislação para maus fornecedores, apesar de permitir a penalização através de advertências e multas, não impede que ele possa participar de outros processo licitatórios e isso pode influenciar na prestação de um mal serviço ou produto.
Sistemas de governanças são poucos devido falta de boas práticas governamentais, recursos e vontade política.
Retrabalho na elaboração de documentos devido a repetição de preenchimento de informações (termos de referência, contratos, etc).
Processo de preenchimento de itens dos catálogos para respectivas licitações exige tempo da equipe devido registro ser feito um-a-um no Comprasnet.
Retrabalho na disponibilização de informações redundantes para diferentes processos (termos de referência, contratos, SEI, Comprasnet).

## Controle

Gestores não veem a importância dos processos de controle - consideram um processo burocrático, pro-forma.

Avaliação de risco é um importante processo de planejamento que é deixado de lado.

Falta de capacitação dos servidores e de priorização na área de contratação.

Desvalorização das atividades meio dos órgãos.

Falhas nos Editais: TRs direcionados, falta de mapeamento do mercado, orçamento feito junto ao fornecedor com "gordura".

Excesso de formalismo do pregoeiro exclui concorrência.

Nem sempre a liberação do orçamento vem a tempo de se fazer um bom planejamento.

Muitos municípios não usam Comprasnet por conta da escala de compras.

Não há centralização dos gastos do cartão corporativo.

Dificuldade em localizar licitações municipais.

Risco de concentração - se o portal não funcionar, há alternativas?

## Transparência

Pulverização das informações em diferentes plataformas.

Diversidade de atores que atuam na transparência.

Assimetrias no exercício da transparência pelos órgãos envolvidos (alguns são extremamente transparentes, indo no nível do detalhe, outros muito pouco transparentes).

Cultura de resistência à transparência (medo dos órgãos de controle).

Fenômeno do "apagão das canetas" fomenta medo nos gestores dos órgãos de controle.

Cultura de que a informação pública não é pública, que não é de direito do cidadão ter acesso.

Unificação dos dados de todos os estados exigiria que todos tivessem os mesmos dados para fornecer.

Municípios deixam de informar dados relevantes para bancos de dados nacionais por medo dos órgãos de controle (exemplo: empresas inidôneas).

O objetivo da contratação por vezes passa despercebido, ainda que seja uma informação fundamental.

Outros entes federados têm pouca voz nas soluções federais - decisões são tomadas no âmbito federal e isso gera desconfiança.

Participação e colaboração dos municípios é baixa.

Publicação de informações sobre licitações muitas vezes não contém informações essenciais como motivo da licitação, o que às vezes gera confusão e distorção dos meios de comunicação sobre motivo da aquisição ou processo licitatório, exemplo citado Exército.

### **Suporte aos Entes Federados**

Principal gargalo é o treinamento - equipes não conseguem elaborar o TR.

Dificuldade na elaboração de um planejamento e orçamento.

Demora na transferência da União aos entes faz com que contratadas quebrem.

Dificuldade dos entes com obras de referência/padrão.

Acesso à informação de entes federados é muito ruim e demorado.

Maior desafio é a capilaridade e os recursos necessários para fazer isso acontecer.

As informações chegam de forma ruidosa, com baixa qualidade aos entes.

Formulação de preço é um gargalo importante.

## 3.2. Insights levantados

Os insights são descobertas sobre um tema, ou uma nova perspectiva sobre um fato. A partir das entrevistas com especialistas, diversos insights foram levantados, descritos abaixo.

### **Planejamento de Contratações**

Possibilidade de “sediar” o Plano Anual de Contratações (PAC) dentro do Portal daria amplo acesso aos entes federados, facilitaria o preenchimento pelos órgãos, a padronização dos campos, e a organização e utilização dos dados.

Incluir links no Portal para cursos online sobre o tema, vários já constam na plataforma EAD da Enap.

Modelos padronizados no portal pode tornar o mesmo atrativo para os entes federados.



Atratividade para gestor federal está muito associada à possibilidade de extrair números consolidados do Portal - quanto se gasta em todo o país da compra de determinado produto, qual o percentual de gasto em determinado período do ano, entre outros.

### Gerenciamento de Contratações

Disponibilização de preenchimento automatizado de modelos já pré estabelecidos que são idênticos e preenchidos recorrentemente.

Permitir mecanismos de comunicação com fornecedores como mailing, canais, entre outros, por categorias de serviços ou produtos para publicação de ofertas e contato direto.

AGU pretende disponibilizar sistemas de gestão chamado Contas.

Existe sistema para registro de penalizações para maus fornecedores apesar de legislação não ser dura suficiente para retirá-los do certame.

Possibilidade de registrar o “mau fornecedor”, “mau prestador de serviço”. disponibilizando os mesmos em um ranking, poderia ser um dos critérios para escolha do fornecedor num processo de contratação pública.

Sistema de governança de contratações em fase de desenvolvimento pela ANS.

Interoperabilidade através de APIs para automatização de alguns fluxos no processos, ex. comunicação Comprasnet, SIAF e SEI.

Facilitação de disponibilização de modelos de documentos de contratos pela AGU.

Preenchimento de informações repetidas e decorrentes de contratos, documentos entre outros de forma automatizada.

Importância de um ferramental que auxilie no acompanhamento físico-financeiro dos contratos.

Sistema facilitar no preenchimento de itens do catálogos relacionados ao serviço que está sendo registrado e buscar informações comuns que já foram preenchidas em outros sistemas (TR, SEI, Comprasnet.;

Permitir mecanismo de comunicação entre Comprasnet e entidades para receber notificações via email ou outro que possa informar andamento processo e interações de etapa.;

Interligação entre SIAFI e Comprasnet para permitir a automatização da disponibilização da minuta de contrato anexa ao edital.

Sistema Bionexo permite cadastro de demanda e prazo e indicam fornecedores com análise crítica.

Sistema da Caixa possui um bom processo de governança e Banco do Brasil boa integração com os fornecedores.

<b>Controle</b>
Controle interno (dentro dos órgãos, CGU).
Controle externo (TCU, MP).
Órgãos atuam de forma complementar no mesmo nível federativo e de forma exclusiva em diferentes níveis federativos.
Atuações provocadas (denúncia) e atuações proativas (auditoria),
Maior parte dos problemas que chegam ao controle externo são decorrentes de problemas na fase de planejamento.
Alta demanda e prazos curtos, além dos processos de contingenciamento e descontinenciamento atrapalham um bom processo de compra.
Matriz de risco e pesquisa de mercado são pontos importantes no planejamento das contratações.
Portal como fonte de denúncia por parte da sociedade.
TCU faz avaliação diária de licitações do Comprasnet.
TCU tem diversos sistemas para diferentes áreas do tribunal.
Contas feitas com recursos federais são fiscalizados pelo TCU mesmo em outros níveis federativos.
Informações essenciais: TRs, editais, valores estimados de contratação (verificar Decreto nº 10.024), registros da fase interna, análise de riscos, prospecção de mercado, contratos e anexos.
Boas práticas: uniformização dos editais; catálogo de produtos e serviços padrão; centralização de compras e gerenciamento da contratação (ex: consórcios municipais); marketplace para as compras governamentais.
Disponibilizar documentos preparatórios é importante para o Controle.
Histórico dos fornecedores e pontuação.
Poderia ser um repositório de jurisprudência do TCU.

<b>Transparência</b>
Lei de acesso à informação é a base legal para a Transparência.
Processos de transparência são, em grande parte, determinados pela atuação dos órgãos de controle.

Muitos gestores apenas cumprem os processos de transparência quando requisitados pelos órgãos de controle.
Relatório de Gestão informatizado do TCU permite extração e visualização de dados.
Normalmente há uma plataforma única de transparência por estado, que pode ser mantido por diferentes órgãos.
Valor e objeto da compra são as informações mais relevantes para o cidadão.
A mídia é um usuário dos portais que têm dificuldade em interpretar as informações disponíveis - não há mídia especializada no tema de compras públicas.
ONGs fazem algum trabalho de fiscalização (ex: Transparência Brasil).
NELTA (comunidade de prática de compras públicas) é um bom exemplo de fórum para atendimento de dúvidas do cidadão e fornecedores.
Existe uma barreira política - a "venda" da solução aos prefeitos pode ser problemática.
Iniciativas públicas como hackathons, CGU visando buscar soluções inovadoras.

<b>Suporte aos Entes Federados</b>
Entes federados pedem por documentos padrão.
Elaboração de projetos é um problema de pequenos e grandes municípios. Normalmente é terceirizado (consultorias).
Educação e Saúde tem uma boa padronização de itens.
Associações municipalistas apoiam os entes federados - alguns com escritórios de projetos.
Trabalho em rede com associações têm ajudado os municípios.
A CNM é um grande aliado para chegar aos municípios.
A raiz da informação é um ponto importante para melhorar a qualidade de sua distribuição.
Trabalho com multiplicadores gerou maior impacto nos entes.
Há a necessidade de uma padronização de itens e preços, para visualização do que está sendo comprado e a que preço.

### 3.3. Definições para o Campo

Para o campo, é necessário um entendimento inicial do problema do projeto. Tendo em vista o projeto do Portal Nacional de Contratações Públicas, fica clara a complexidade dos problemas colocados e os limites das perspectivas trazidas pelos especialistas e participantes da oficina. Nesse sentido, faz-se necessário uma pesquisa com os usuários, para pesquisando-se de forma aprofundada suas reais necessidades, dores e desejos. Dessa forma, é importante que sejam feitas definições a partir dos insumos levantados na etapa de entendimento, para elaboração de um direcionamento para a pesquisa baseada em Design Etnográfico da etapa seguinte.

Assim, a partir do trabalho desenvolvido e dos problemas identificados, as definições para campo foram levantadas e descritas a seguir:

1. Entender com mais profundidade as dores dos usuários a partir de entrevistas com gestores locais que lidam com compras.
2. Entender os desafios específicos no planejamento de compras públicas a nível local.
3. Entender o processo de mapeamento de demanda dos entes federados e diferentes poderes (executivo, legislativo e judiciário) e as suas principais dores.
4. Mapear o ecossistema de sistemas ligados às compras públicas.
5. Desenhar a jornada do comprador junto a um usuário municipal.
6. Desenhar a jornada do comprador junto a um usuário estadual.
7. Validar os problemas levantados na etapa anterior a partir de pesquisa qualitativa.
8. Explorar os insights a partir de questionários e entrevistas em profundidade.

Nota-se uma necessidade de entender com maior profundidade o usuário. Isso se dá pela limitação de visão dos gestores, uma vez que atuam, de forma geral, distantes dos demais entes federativos, especialmente municípios. Além disso, os desafios em campo podem se dar nas mais diversas formas, uma vez que o projeto engloba processos que atingem diretamente diferentes tipos de usuários, que vão desde o demandante, passam pelo pregoeiro e são controlados pelos órgãos de controle e pela sociedade.

Para tanto, a próxima etapa deste projeto focará no entendimento qualitativo, por meio do design etnográfico, do usuário, partindo das visões dos especialistas e dos gestores envolvidos no projeto.

## 4. Aprendizados e próximos passos

A partir das atividades realizadas na primeira etapa do projeto, foram elencadas algumas lições aprendidas no modelo de *After Action Review* (revisão pós-ação), composto pelas seguintes questões: O que esperava que acontecesse?; o que aconteceu?; o que aprendi com a lacuna?

### 4.1. Aprendizados gerados

Os aprendizados gerados foram divididos nas duas atividades principais: a Oficina de Entendimento do Problema e as Entrevistas com Especialistas.

#### **Planejamento e Coordenação de Oficina de Entendimento do problema**

##### 1. *O que esperava que acontecesse?*

Realização de oficina com interessados e envolvidos na construção do Portal Nacional de Contratações (PNCP) públicas para mapeamento inicial de problemas relevante. A intenção principal era realizar uma conversa estruturada para entendimento os principais gargalos no processo de compras públicas, a fim de encontrar as principais direções de pesquisa de campo para entendimento aprofundado dos desafios e oportunidades no desenvolvimento do PNCP.

##### 2. *O que aconteceu?*

A oficina se desenvolveu com alguns ruídos, principalmente em relação ao objetivo, uma vez que o

mapeamento de problemas no tema de compras públicas é algo extensamente documentado. Além disso, muitos atores estavam participando parcialmente, levando apenas a uma parcela pequena dos presentes a contribuir com as atividades. Outro ponto importante foi o não cumprimento do objetivo de conectar os gargalos aos atores, devido a limitações de tempo e do formato da plataforma. Por fim, houve dificuldade em realizar a avaliação da oficina, enviada posteriormente aos participantes. Poucos contribuíram no documento.

### 3. *O que aprendi com a lacuna?*

O principal aprendizado é sobre a comunicação com os participantes. Muitos entram na sala virtual enquanto realizam outras tarefas e não prestam atenção nas instruções iniciais e definição dos objetivos da etapa. Este ruído pode se estender para além do projeto, uma vez que os objetivos da realização do mesmo parecem não estar claros. Outro aprendizado é sobre a quantidade de membros - aparentemente, em reuniões virtuais com muitos membros, os participantes se abstêm de participar ativamente, terceirizando a tarefa ao grupo. Assim, apenas uma pequena parcela participa e as demais têm um papel passivo. Por fim, nota-se que talvez haja dificuldade em realizar tarefas assíncronas com uma equipe com baixo engajamento, concluindo-se que deve-se focar em atividades síncronas.

## 4.2. Próximos passos

Para os próximos passos do projeto, espera-se o desenvolvimento de roteiros de pesquisa qualitativa acerca das questões levantadas na primeira etapa, focando-se nas entrevistas com outros stakeholders, especialmente os

usuários dos demais níveis federativas (municipal e estadual) e dos demais Poderes. A partir dessa pesquisa de campo, os problemas serão aprofundados e gerados insights a respeito dos desafios da contratação pública.



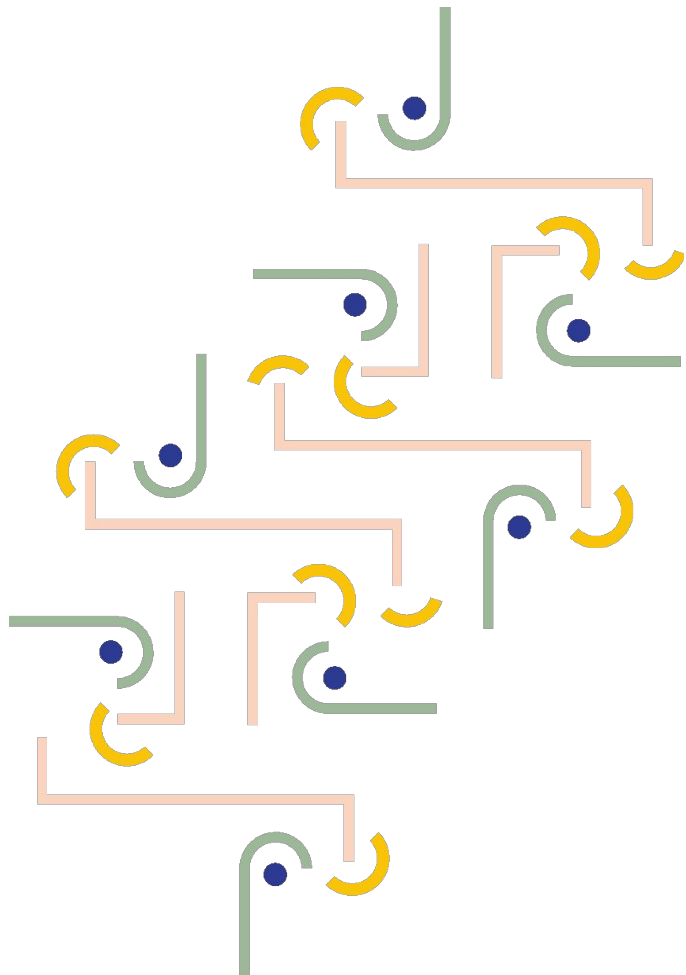
## 5. Anexos

Brasília, 22 de abril de 2020.

# PROJETO PORTAL NACIONAL DE CONTRATAÇÕES PÚBLICAS

1ª Oficina  
Entendimento do Problema

G'NOVA



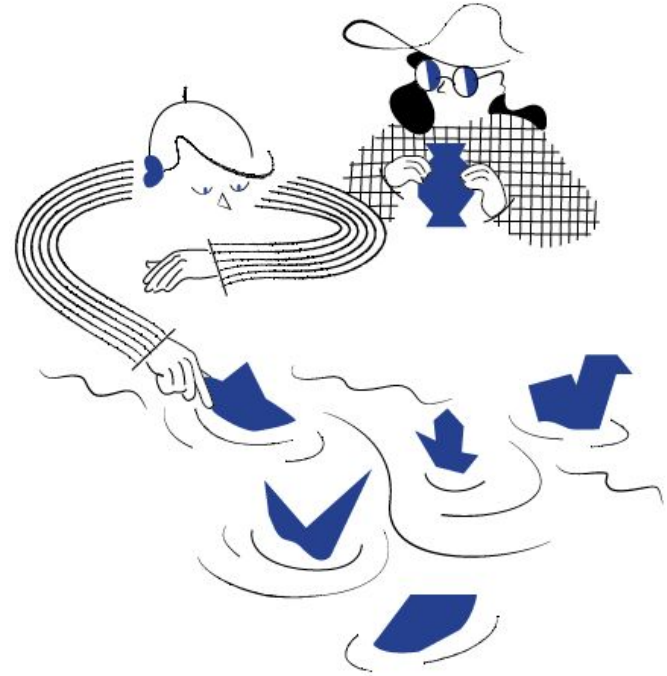
# AGENDA

1. Apresentação da jornada do projeto e da agenda da oficina
2. Mapeamento das etapas
3. Principais gargalos
4. Atores relevantes
5. Soluções existentes e votação
6. Avaliação e próximos passos

**TÉRMINO PREVISTO: 11H**

# O QUE É UM LABORATÓRIO DE INOVAÇÃO?

Ambiente propício à **experimentação** para a  
solução de desafios complexos.

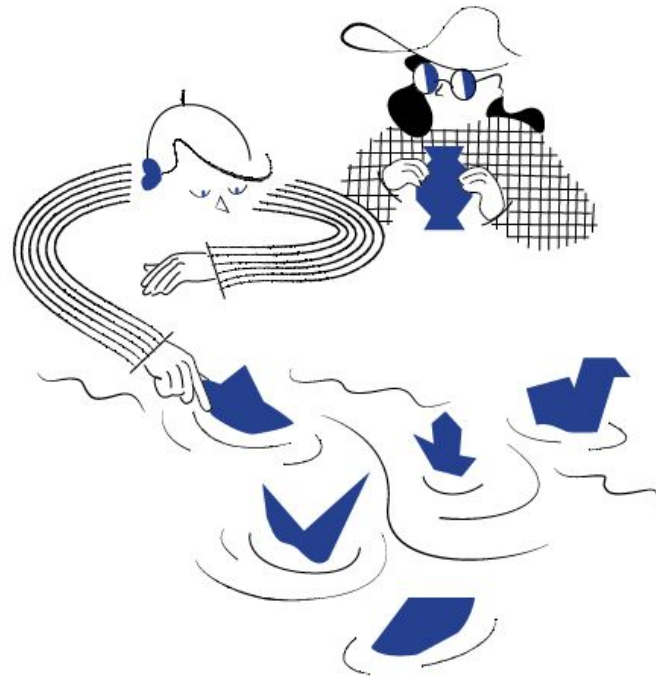


# O QUE É EXPERIMENTAÇÃO?

Aprendizado em pequena escala, rápido e de baixo custo

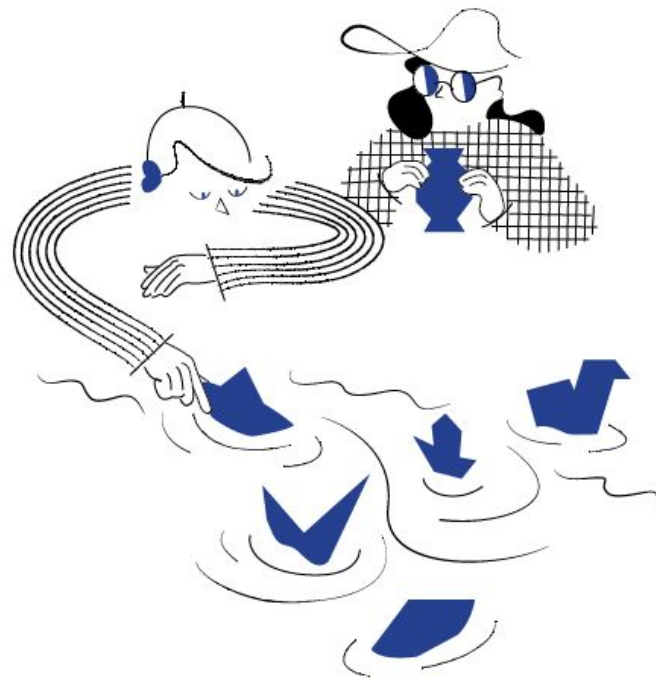
Teste para verificar na prática os efeitos

Minimiza o risco de fracassar



# POR QUE EXPERIMENTAR EM GOVERNO?

Em geral, as políticas públicas fazem experimentação **durante a implementação**. Porém, a correção de rota tem custo elevado.



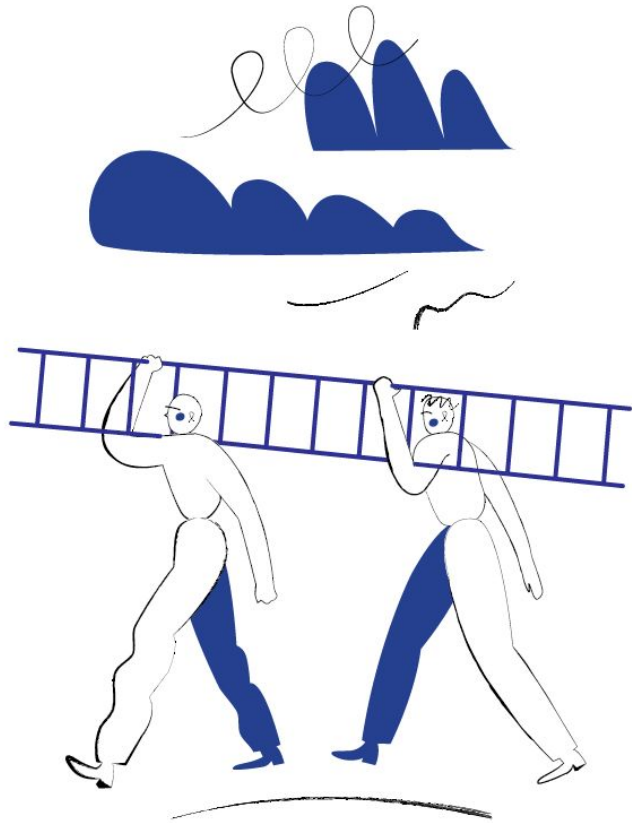
# O QUE ESPERAMOS COMO RESULTADO FINAL DESTES PROCESSOS?

## O objetivo final é o aprendizado.

Ter hipóteses claras e validá-las ou rejeitá-las, a partir de respostas da vida real e não meras suposições de gabinete - é uma maneira de **antecipar problemas** e realizar a tempo os ajustes necessários.

*“Descobrimos que algumas questões que considerávamos positivas, na verdade, não eram consideradas positivas para os usuários.”*

**Gestor de um projeto que passou pelo Gnova**



## COMO O GNOVA TRABALHA?

Não somos uma consultoria de projetos.

Trabalhamos na **construção colaborativa** de soluções para problemas públicos.



# EQUIPE DO GNOVA ENVOLVIDA

## *Gerentes de Projeto*



Cecilia  
Lariú



João  
Sigora

## *Consultores*



Bruno  
Rizardi  
(Coordenador)



Gustavo  
Lins  
(Designer UX)



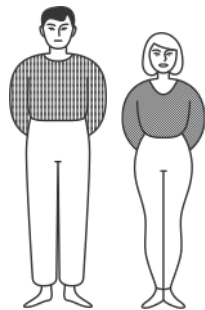
Angélica  
Leite  
(Engenheira de  
Software)

## EQUIPE DO PROJETO

*Participa de todos os encontros*



**Equipe GNova**  
(com consultores  
PNUD)



**Equipe dona do  
problema**  
no órgão

## EQUIPE EXPANDIDA

*Participa de momentos específicos*

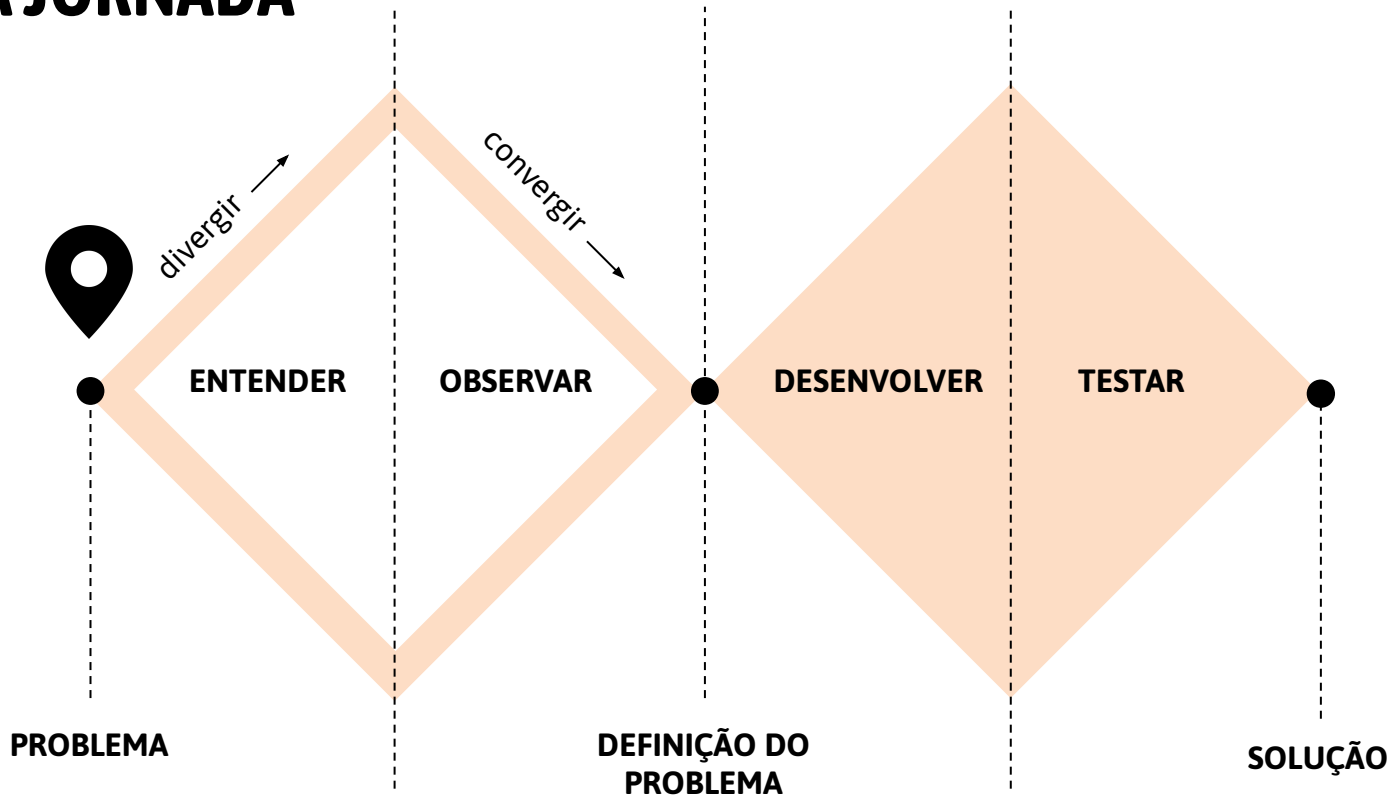


**Dirigente  
do órgão**



**Equipe relacionada  
ao problema**  
dentro e fora do  
órgão

# NOSSA JORNADA



## ETAPA 1 - ENTENDIMENTO DO PROBLEMA

Vamos mapear a jornada do comprador e do vendedor, suas dores/desafios e os atores envolvidos

Formato: Oficina de entendimento do problema e entrevistas

Período: **abril/20**

## ETAPA 2 - PRÉ-TESTE

Vamos preparar a pesquisa de campo, testar o roteiro de entrevista e outras ferramentas de observação

Formato: Oficina de preparação da pesquisa de campo e pré-campo

Período: **maio/20**

### ETAPA 3 - **OBSERVAÇÃO**

Vamos levantar dados para subsidiar o Portal e realizar a pesquisa de campo

Período: **maio-junho/20**

### ETAPA 4 - **DEFINIÇÃO DO PROBLEMA**

Vamos priorizar os problemas e definir nosso desafio de design

Período: **junho/20**

### ETAPA 5 - **INSPIRAÇÃO**

Vamos levantar iniciativas nacionais e internacionais e outras inspirações para a etapa de ideação

Período: **julho/20**

## ETAPA 6 - IDEACÃO E PROTOTIPAGEM

Vamos propor e desenhar soluções com base nos insumos gerados nas etapas anteriores

Período: **julho-agosto/20**

## ETAPA 7 - TESTE E ITERAÇÃO

Vamos aplicar o teste em usuários reais e avaliar as reações, aperfeiçoando os protótipos de baixa fidelidade

Período: **agosto/20**

## ETAPA 8 - DESENVOLVIMENTO

Vamos desenvolver proposta de MVP e levantar requisitos e funcionalidades

Período: **setembro-outubro/20**

## ETAPA 9 - AVALIAÇÃO E APRESENTAÇÃO

Vamos sistematizar e apresentar os resultados finais, além de elaborar um roadmap de implementação

Formato:

Período: **novembro/20**

# PARA SABER MAIS





# COMBINADOS

- Participação e escuta ativas
- Horizontalidade: a voz de cada um importa
- Presença (ainda que virtual!) nos encontros
- Confiança no processo

# NOSSA MISSÃO PARA ESTA ETAPA

Identificar problemas iniciais e levantar subsídios para a pesquisa de campo

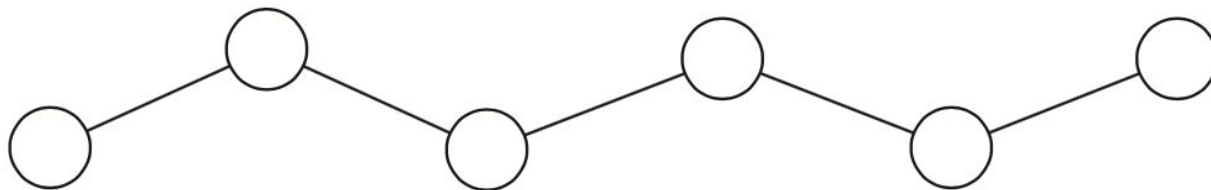
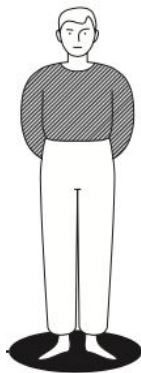
# PRODUTOS ESPERADOS DA OFICINA

Mapeamento dos principais gargalos e definição das etapas mais relevantes para o Portal Nacional de Contratações Públicas

Mapeamento dos atores envolvidos

# MAPEAMENTO DAS ETAPAS

Passo 1: mapeamento das macro etapas do processo de compras



**15 MINUTOS**

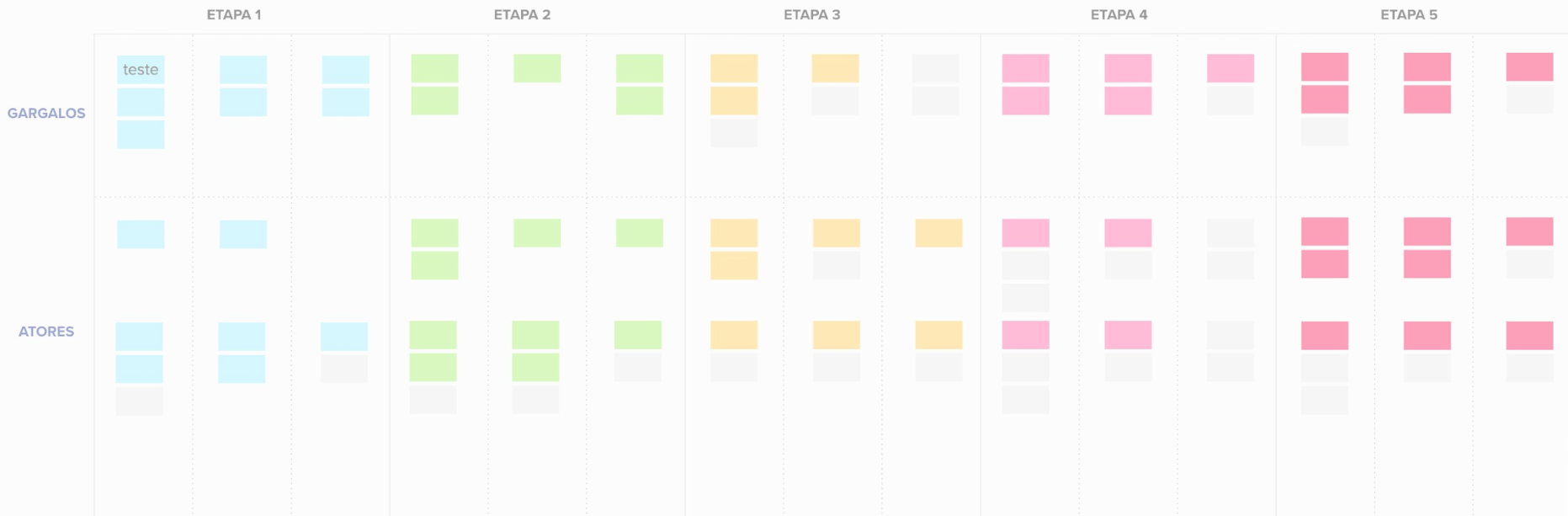
[ [LINK PARA FERRAMENTA 1](#) ]

[ [LINK PARA FERRAMENTA 2](#) ]

## 1 Passo 1: Etapas Macros

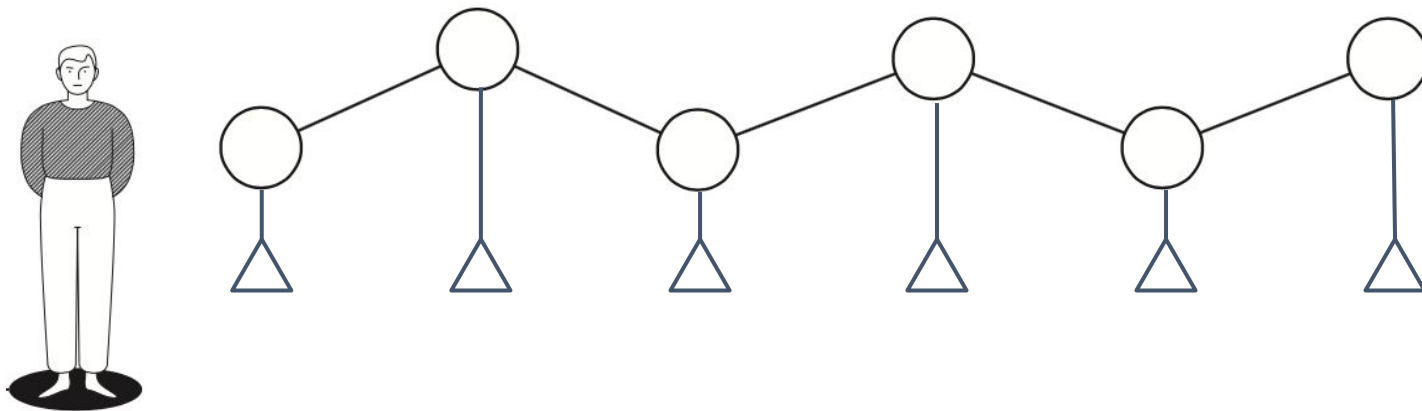


## 2 Passo 2: Detalhamento das Etapas



# MAPEAMENTO DOS GARGALOS

Passo 2: mapeamento dos gargalos de cada etapa

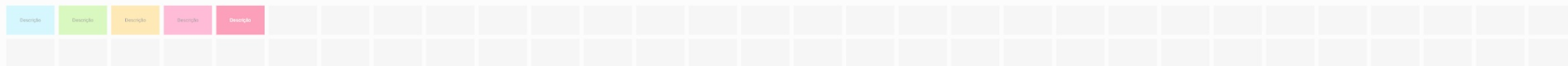


20 MINUTOS

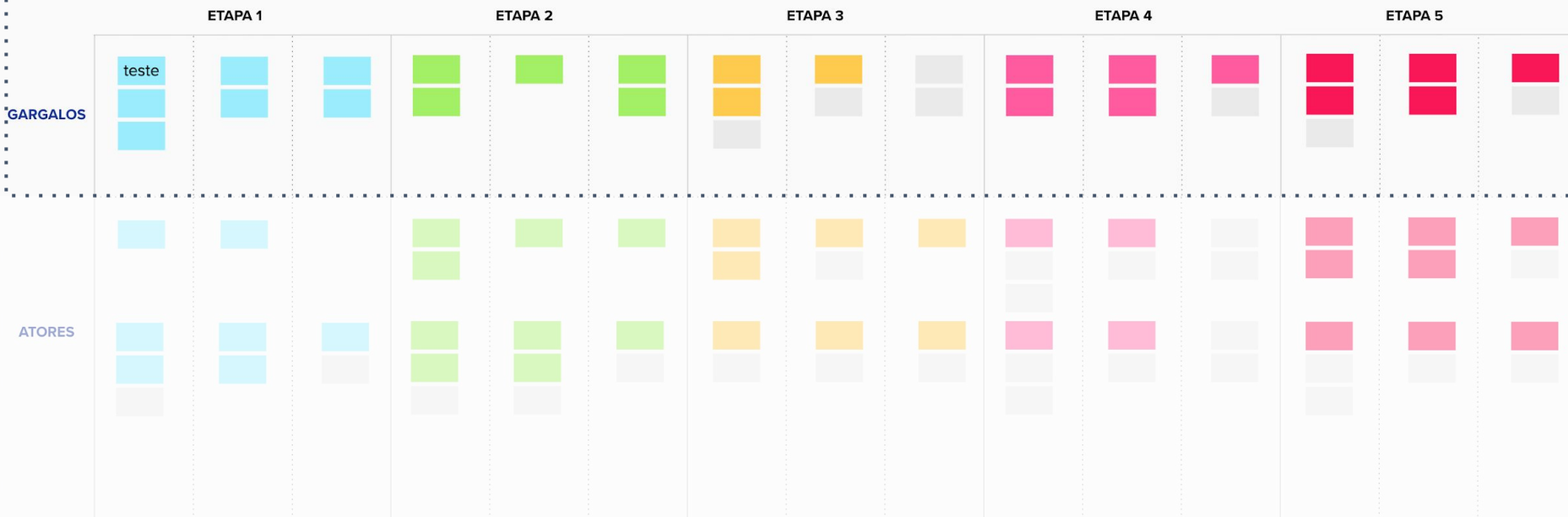
[ [LINK PARA FERRAMENTA 1](#) ]

[ [LINK PARA FERRAMENTA 2](#) ]

## 1 Passo 1: Etapas Macros

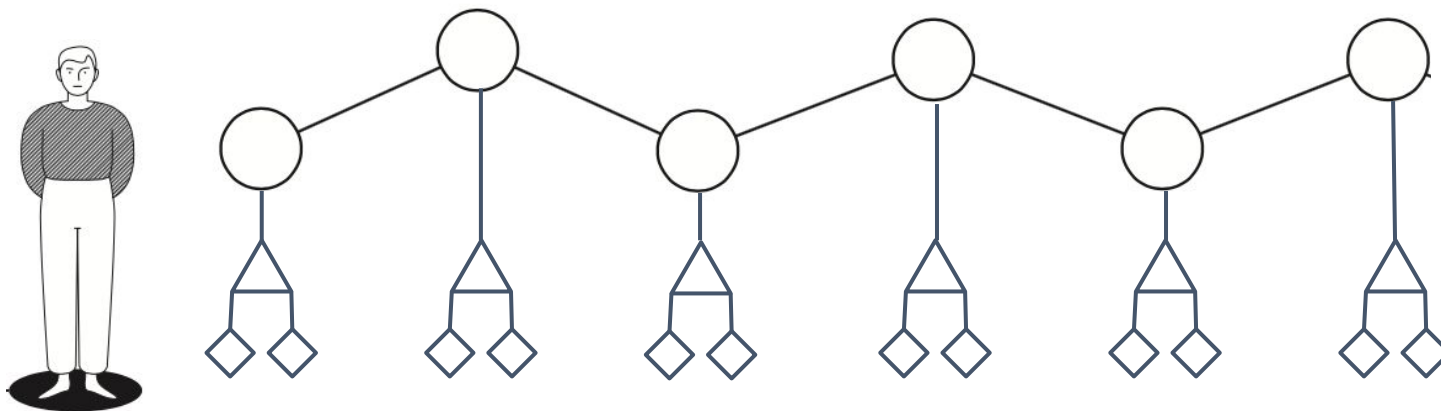


## 2 Passo 2: Detalhamento das Etapas



# MAPEAMENTO DOS ATORES

Passo 3: mapeamento dos atores relacionados a cada gargalo

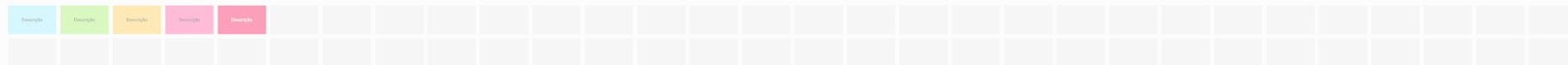


[ [LINK PARA FERRAMENTA 1](#) ]

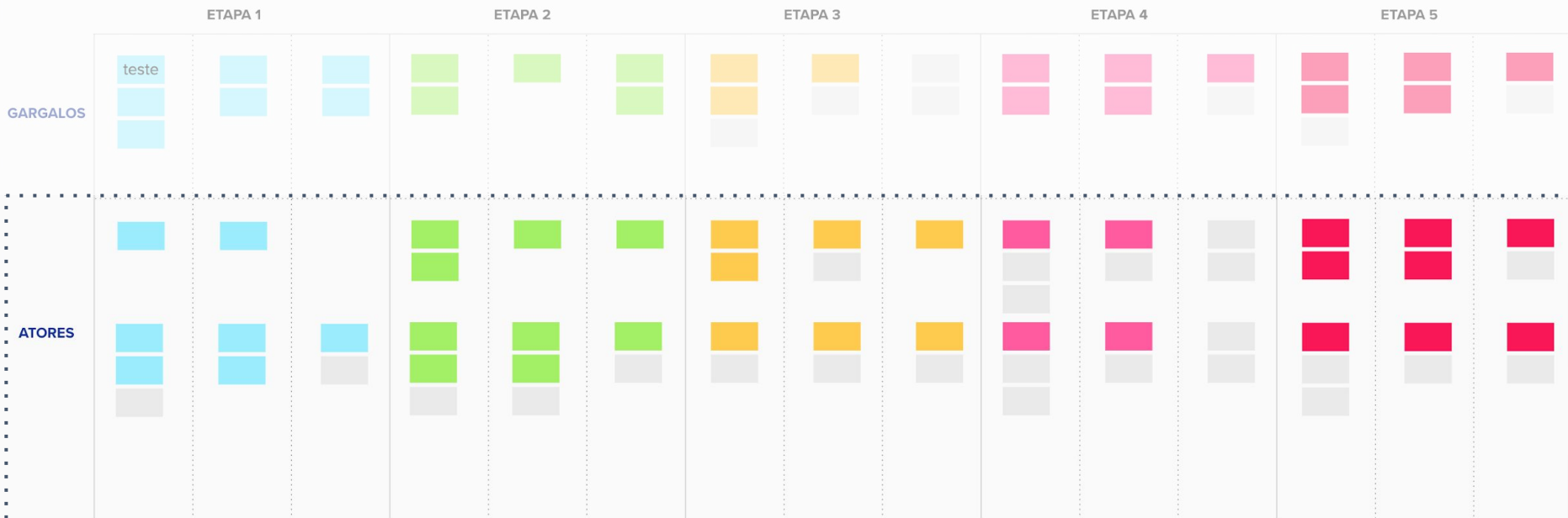
[ [LINK PARA FERRAMENTA 2](#) ]

**20 MINUTOS**

## 1 Passo 1: Etapas Macros



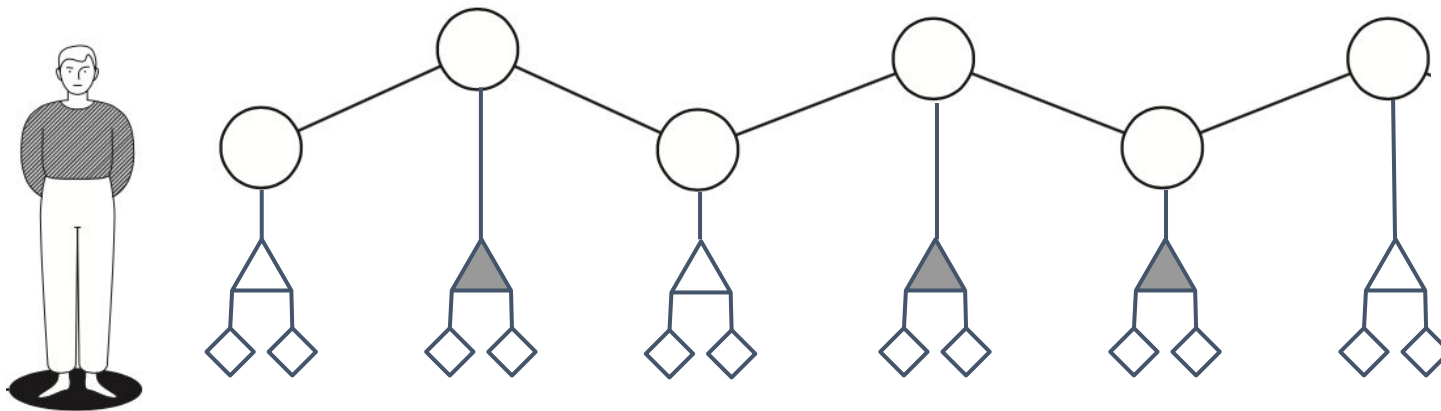
## 2 Passo 2: Detalhamento das Etapas





# GARGALOS COM SOLUÇÕES

Passo 4: colocar em cinza post-its de gargalos que já têm soluções



[ [LINK PARA FERRAMENTA 1](#) ]

[ [LINK PARA FERRAMENTA 2](#) ]

**15 MINUTOS**

Jornada do Cliente

All changes saved

SHARE EXPORT

### Jornada do Cliente

G'NOVA

1 Passo 1: Etapas Macro

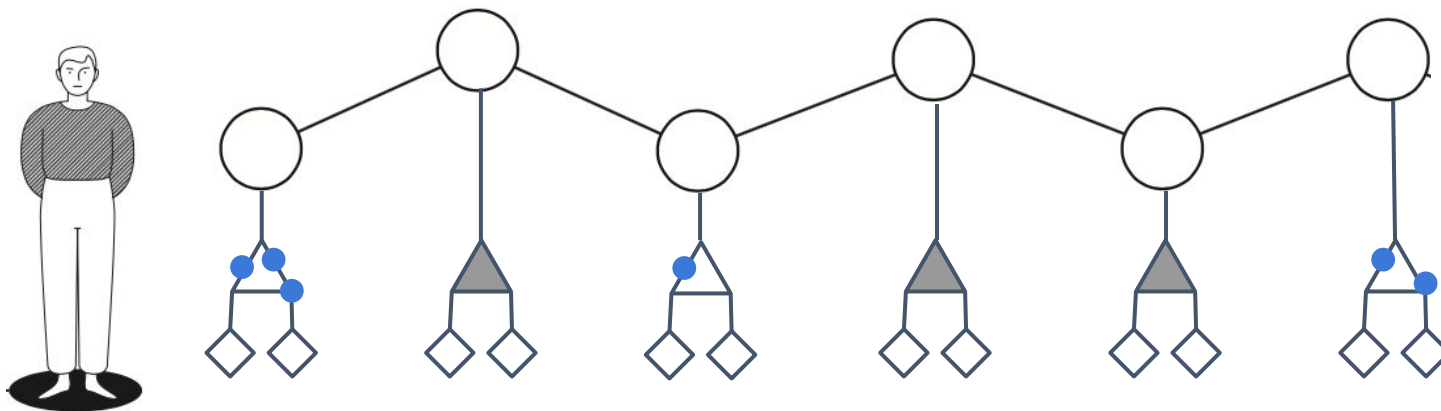
2 Passo 2: Detalhamento das Etapas

	ETAPA 1			ETAPA 2			ETAPA 3			ETAPA 4			ETAPA 5		
GARÇONS															
ATORES															

Zoom settings

# PRIORIZAÇÃO

Passo 5: votação nos gargalos considerados mais relevantes para o projeto



05 MINUTOS

[ [LINK PARA FERRAMENTA 1](#) ]

[ [LINK PARA FERRAMENTA 2](#) ]

# AVALIAÇÃO DA OFICINA

<b>QUE BOM</b>	<b>QUE PENA</b>	<b>QUE TAL</b>
Gostei...	Não gostei...	Sugiro...

[bit.ly/gnova\\_avaliacaodeoficina](https://bit.ly/gnova_avaliacaodeoficina)

# PRÓXIMOS PASSOS

Sistematização dos produtos desta oficina

Entrevistas para validação e  
complementação dos problemas iniciais  
levantados

Oficina de preparação da pesquisa de  
campo



G'NOVA



# Roteiro de Entrevista com Especialista

## Tema: Planejamento de Contratações

1. Quais seriam, na sua opinião, as principais etapas de um processo do planejamento de uma contratação pública?
2. Para quem se inicia hoje no tema, qual seria o principal ferramental que você indicaria para planejar uma contratação pública? (isso inclui marcos normativos, ferramenta para especificação, catálogos de materiais e serviços, sistemas, entre outros)
3. Quais os principais desafios para o planejamento de uma contratação pública hoje?
4. Como contemplar no planejamento a inclusão de demandas não previstas? Hoje temos, por exemplo, no contexto da pandemia, várias contratações que não estavam previstas em um planejamento inicial.
5. Como planejar de forma a otimizar a compra pública nacional?
6. Quais os principais riscos no processo de planejamento de uma contratação e, na sua opinião, como podemos saná-lo?
7. Na sua opinião quais seriam as características de um planejamento eficaz de contratações?
8. Você teria alguma indicação boa prática ou de prática inovadora na área de planejamento de uma contratação pública? Pode ser uma iniciativa nacional, de algum órgão, estadual, municipal ou mesmo internacional.

# Roteiro Entrevista com Especialista

## Tema: Gerenciamento de Contratações

1. Quais as principais etapas do gerenciamento das contratações? Quais são os principais órgãos envolvidos nesses processos?
2. Na sua opinião, quais os maiores desafios dentro do processo de gerenciamento?
3. Quais são as ferramentas atuais para auxiliar na gestão contratual? Quais as informações mais relevantes para garantir o bom desempenho do início ao fim de um processo de contratação de bens e serviços?
4. Existe algum critério de avaliação dos fornecedores para auxiliar em contratações futuras?
5. Quais são os principais canais de divulgação e disponibilização de informações relacionados ao gerenciamento de contratações que o órgão disponibiliza? É aberto ao cidadão?
6. Você teria alguma indicação boa prática ou de prática inovadora na área de gerenciamento de contratações públicas? Pode ser uma iniciativa nacional, de algum órgão, estadual, municipal ou mesmo internacional.
7. Como o novo portal de compras poderia contribuir e inovar o gerenciamento de contratações? E quais soluções existentes podem ser melhoradas?

# Roteiro Entrevista com Especialista

## Tema: Controle de Contratações

1. Quais os processos envolvidos no controle de contratação pública? Quais os principais órgãos envolvidos nesse controle (estados, municípios, sociedade civil)?
2. Na sua opinião, quais os maiores desafios nesse processo?
3. Quais as principais demandas e problemas apresentados pelos órgãos do governo para o controle de compras públicas?
4. Quais as principais ferramentas utilizadas hoje para o controle de contratações públicas? Quais seus maiores problemas/gargalos?
5. Na sua opinião, quais os processos essenciais para um controle efetivo dos processos de contratação?
6. Você teria alguma indicação boa prática ou de prática inovadora na área de controle de uma contratação pública? Pode ser uma iniciativa nacional, de algum órgão, estadual, municipal ou mesmo internacional.



# Roteiro Entrevista com Especialista

## Tema: Transparência

1. Quais os processos que atualmente fazem parte da transparência em compras públicas? Quais os principais órgãos envolvidos nesses processos (nos estados, municípios, sociedade civil)?
2. Na sua opinião, quais os maiores desafios para a efetivação desses processos de transparência?
3. Como é feita a prestação de contas e disponibilização de informações sobre compras públicas? Há diferenças/complementaridade nessas prestações nos diferentes entes federativos (estados, municípios)?
4. Quais canais são utilizados para entregar essas informações à sociedade?
5. Quais as principais demandas apresentadas pela sociedade no que tange à transparência em compras públicas? Quais aquelas mais difíceis de atender? Por quê?
6. Você teria alguma indicação boa prática ou de prática inovadora na área de transparência de contratação pública? Pode ser uma iniciativa nacional, de algum órgão, estadual, municipal ou mesmo internacional.

# Roteiro Entrevista com Especialista

## Tema: Suporte aos Entes Federados

1. Quais seriam, na sua opinião, as principais carências dos entes federados para a efetivação de contratações públicas mais eficientes? Quais as principais demandas dos entes federados no que tange à agenda de contratações públicas?
2. E quais as iniciativas existentes hoje de suporte aos entes federados para auxiliá-los na empreitada das contratações públicas? (pode ser iniciativas públicas ou privadas) O que de certa maneira já está sanado e o que ainda carece de solução?
3. Para quem se inicia hoje no tema, nos estados e municípios, qual seria o principal ferramental que você indicaria para realizar uma contratação pública? (isso inclui marcos normativos, ferramenta para especificação, catálogos de materiais e serviços, sistemas, entre outros).
4. Quais os principais desafios do governo federal para ampliar uma agenda de apoio aos entes federados para melhor execução dos recursos repassados?
5. Quais você consideraria as principais contribuições da área que dirige (Departamento de Transferências da União) para suporte à ação dos entes federados?
6. Você teria alguma indicação de boa prática ou de prática inovadora nos estados ou municípios na realização de contratação pública/execução de recursos federal?

**OBRIGADO!**

**G·NOVA**



MINISTÉRIO DA  
ECONOMIA



PÁTRIA AMADA  
**BRASIL**  
GOVERNO FEDERAL