FIOCRUZ
PERNAMBUCO

Relatório Técnico Conclusivo
08 de novembro de 2024

GESTÃO DE INSTALAÇÕES E OS FATORES CRÍTICOS DOS CONTRATOS DE *FACILITIES* EM ÓRGÃOS PÚBLICOS FEDERAIS DO BRASIL

Maria Fabiana Coutinho Marçal
Garibaldi Dantas Gurgel Júnior

Resumo

A gestão de instalações no setor público é comumente realizada por meio de múltiplos contratos, o que exige atividades administrativas redundantes para assegurar seu funcionamento. Com a Lei 14.011/2020, surgiu o "Contrato de gestão para ocupação de imóveis públicos", ou contrato de *facilities*, suscitando novos estudos para o setor. Esta pesquisa investigou a gestão de instalações e os contratos de *facilities* em órgãos federais do Brasil em que foram identificados nove contratos e 33 fatores críticos. Entre os fatores mais importantes, destacaram-se os parâmetros de desempenho, dados da edificação, habilidade do órgão, clareza de papéis e fiscalização focada em resultados, enquanto fatores como vínculo afetivo, resistência do mercado, restrições legislativas, mudança de gestão e risco financeiro foram considerados menos importantes. Os fatores ligados à estrutura e tecnologia receberam maior atenção, enquanto os fatores externos foram menos valorizados, indicando uma possível resistência do setor público a práticas mais comuns no setor privado. Esse documento representa o segundo Produto Técnico-tecnológico apresentado ao Programa de Pós-graduação em Saúde Pública do Instituto Aggeu Magalhães, Fundação Oswaldo Cruz, como requisito parcial para obtenção do grau de Doutora em Saúde Pública.

Mensagens principais

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

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

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

Introdução

O contrato de *facilities* é uma forma de contratação que reúne diversos serviços de suporte à atividade principal de uma organização em um contrato. Esse modelo de gestão, que vem se expandindo mundialmente, já está presente no setor público brasileiro. Experiências anteriores no Brasil indicam que esse tipo de contrato oferece ganhos de eficiência, redução de custos e maior produtividade para as organizações.[1] No setor público, o contrato de *facilities* recebeu respaldo jurídico com a Lei 14.011/2020[2], em seu artigo 7º, que trouxe maior segurança jurídica para sua implementação. Esse contrato, denominado "Contrato de gestão para ocupação de imóveis públicos", consiste na prestação, em um único contrato, de serviços de gerenciamento e manutenção de imóveis, incluindo o fornecimento de equipamentos, materiais e outros serviços necessários para o uso do imóvel pela administração pública. A pesquisa contribui para uma análise crítica desse modelo de contratação, fornecendo elementos e subsídios para a tomada de decisão de órgãos e agentes públicos envolvidos nas etapas de planejamento, seleção de fornecedor e execução contratual em órgãos federais do Brasil. Com a possível ampliação do uso do contrato de *facilities*, essa análise ganha cada vez mais relevância para subsidiar a tomada de decisão de gestores.

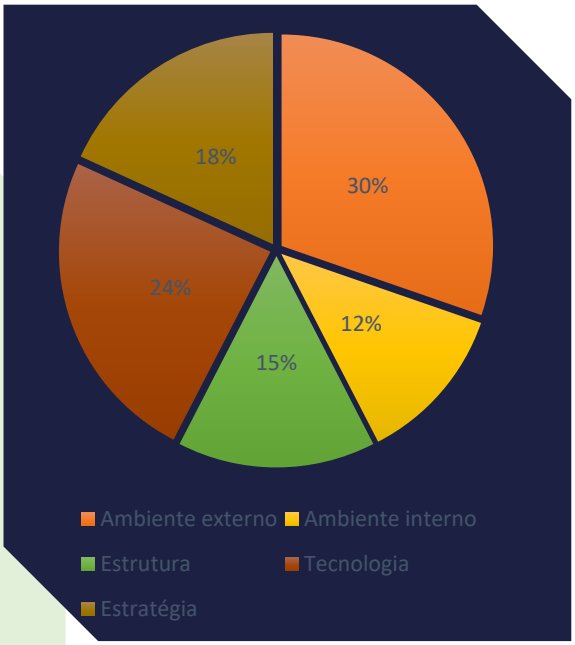
Método

Utilizou-se a abordagem metodológica da pesquisa mista do tipo "projeto sequencial exploratório", em que o começo da coleta de dados se deu pelos dados qualitativos, com a realização de entrevistas e pesquisa documental, constituindo em uma fase exploratória a fim de identificar os fatores críticos. Em seguida, foi conduzida a fase quantitativa, com a aplicação de questionários com escala tipo-*Likert* para mensurar a importância dos fatores críticos identificados na fase anterior.

Identificação dos fatores críticos do contrato de *facilities*

A identificação dos 33 fatores críticos baseou-se nas opiniões dos entrevistados que foram classificados e agrupados de acordo com os fatores contingenciais ambiente (externo e interno), estrutura, tecnologia e estratégia.

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

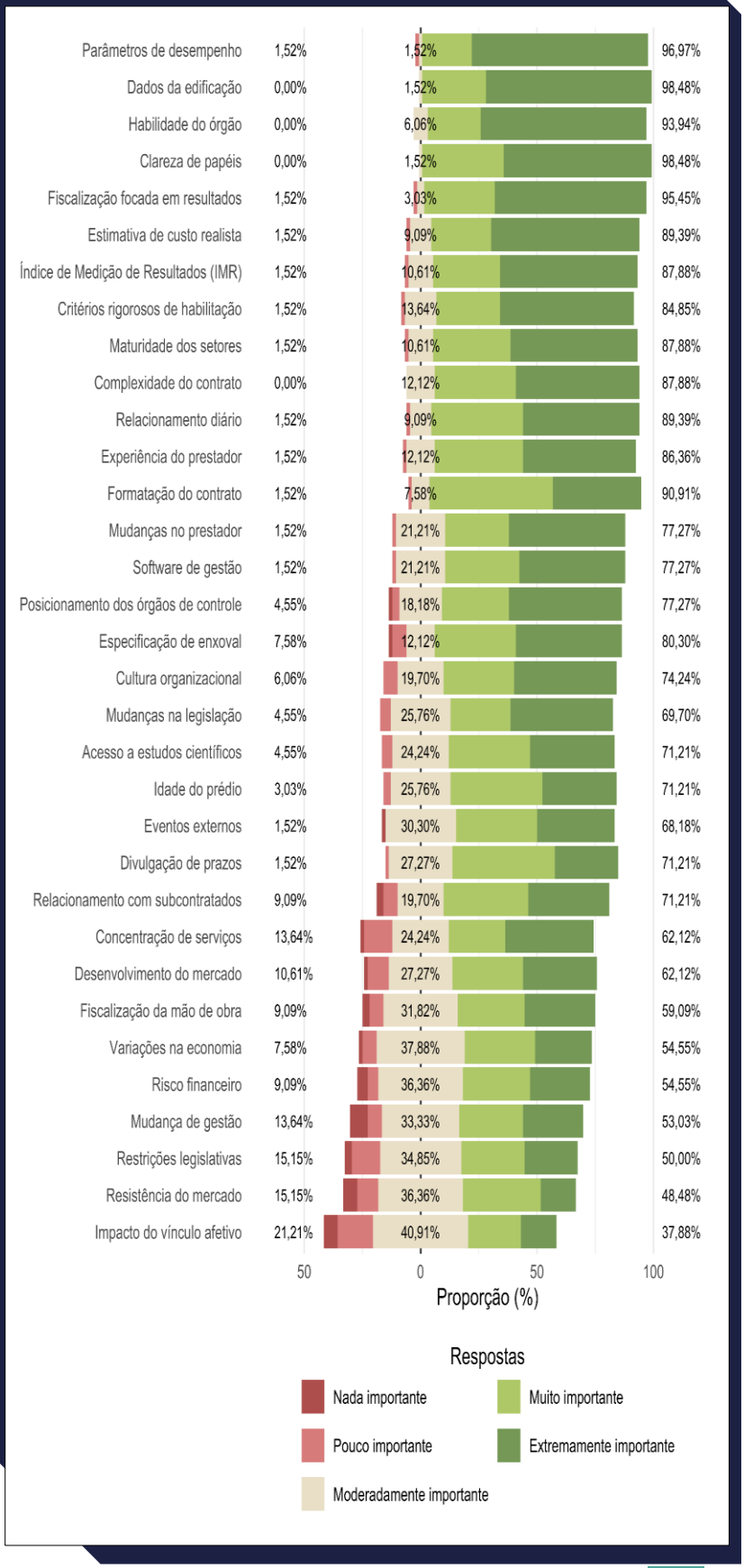


Mensuração da importância dos fatores críticos do contrato de *facilities*

Os fatores críticos mais valorizados pelos participantes, de forma geral, foram: “parâmetros de desempenho”, “dados da edificação”, “habilidade do órgão”, “clareza de papéis” e “fiscalização focada em resultados”. Eles foram classificados como de alta importância (muito importante e extremamente importante) por mais de 93% dos respondentes. Eles estão relacionados com os fatores contingenciais “tecnologia” e “estrutura”. Percebe-se que foram atribuídas mais importância aos fatores que podem sofrer intervenção direta do gestores.

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

O fator crítico “Impacto do vínculo afetivo” apresentou-se como o menos importante, ou seja, os participantes de forma geral não veem que o vínculo afetivo existente entre profissionais terceirizados e servidores possam interferir na decisão de se adotar mais ou menos tecnologias no contrato ou opção em adotar uma modelagem diferente que exija menor quantidade de profissionais e consequentemente menos terceirizados no contrato.



Conclusão

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

Recomendações

- Apresentar e discutir a nível estratégico o modelo de contrato de *facilities* para uma apresentação e discussão, buscando o entendimento do conceito, os riscos envolvidos, as suas vantagens e desvantagens bem como os desafios que se apresentam, resultando no apoio institucional ou não para essa modelagem, pois sua adoção representa uma mudança de paradigma que pode impactar a "cultura organizacional", nesse caso sendo fundamental ter o patrocínio da alta gestão.

Bibliografia

1. 1.Enap. Gestão integrada de contratos para prédios públicos é tema de webinar [Internet]. Enap - Escola Nacional de Administração Pública. 2020 [citado 23 de setembro de 2022]. Disponível em: https://www.enap.gov.br/pt/acontece/noticias/gestao-integrada-de-contratos-para-predios-publicos-e-tema-de-webinar;
2. Brasil. Presidência da República [Internet]. Diário Oficial da União. Seç. 1, Lei no 14.011, de 10 de junho de 2020 jun 12, 2020 p. 2. Disponível em: https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/lei-n-14.011-de-10-de-junho-de-2020-261279450

Agradecimentos

Aos professores do curso de Doutorado Profissional em Saúde Pública do Instituto Aggeu Magalhães – IAM/Fiocruz, pela dedicação, comprometimento e profissionalismo. Também gostaria de registrar que o presente trabalho foi realizado com o apoio da Escola Corporativa/Cogepe (Fiocruz) no âmbito do Programa de Desenvolvimento Gerencial (PDG).

Contato

Instituto Aggeu Magalhães
Fundação Oswaldo Cruz
Av. Professor Moraes Rego, s/n
Cidade Universitária – Recife/PE
CEP 50.740-465.
Telefone: +55 81 2101.2500 ou 2600.
E-mail: fabiana.marcal@fiocruz.br