



**UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO
NÚCLEO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO- NPGA**

MESTRADO PROFISSIONAL EM ADMINISTRAÇÃO

DULCE DA SILVA MUNDURUCA

**GESTÃO ESTRATÉGICA DAS COMPRAS PÚBLICAS EM INSTITUIÇÕES
CIENTÍFICAS, TECNOLÓGICAS E DE INOVAÇÃO (ICT's): UMA ANÁLISE DO
INSTITUTO GONÇALO MONIZ – FIOCRUZ-BA**

**SALVADOR/BA
2018**

DULCE DA SILVA MUNDURUCA

**GESTÃO ESTRATÉGICA DAS COMPRAS PÚBLICAS EM INSTITUIÇÕES
CIENTÍFICAS, TECNOLÓGICAS E DE INOVAÇÃO (ICT's): UMA ANÁLISE DO
INSTITUTO GONÇALO MONIZ – FIOCRUZ-BA**

Dissertação apresentada ao Núcleo de Pós-Graduação em Administração, Escola de Administração, Universidade Federal da Bahia, como requisito para obtenção de grau de Mestre em Administração.

Orientadora: Profa. Dra. Denise Ribeiro de Almeida

**SALVADOR/BA
2018**

Escola de Administração - UFBA

M965 Munduruca, Dulce da Silva.

Gestão estratégica das compras públicas em instituições científicas, tecnológicas e de inovação (ICT's): uma análise do Instituto Gonçalo Moniz – Fiocruz - BA / Dulce da Silva Munduruca. – 2018.

125 f. : il.

Orientadora: Profa. Dra. Denise Ribeiro de Almeida.

Dissertação (mestrado) – Universidade Federal da Bahia, Escola de Administração, Salvador, 2018.

1. Compra (Serviço público). 2. Planejamento estratégico. 3. Eficiência (Serviço público). 4. Administração pública – Processo decisório.
I. Universidade Federal da Bahia. Escola de Administração. II. Título.

CDD – 658.4012

DULCE DA SILVA MUNDURUCA

**GESTÃO ESTRATÉGICA DAS COMPRAS PÚBLICAS EM INSTITUIÇÕES
CIENTÍFICAS, TECNOLÓGICAS E DE INOVAÇÃO (ICT's): UMA ANÁLISE DO
INSTITUTO GONÇALO MONIZ – FIOCRUZ-BA**

Dissertação apresentada como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Administração, Escola de Administração, da Universidade Federal da Bahia.

Aprovada em 11 de junho de 2018.

Denise Ribeiro de Almeida – Orientadora _____

Doutora em Administração pela Universidade Federal da Bahia, Bahia, Brasil.

Universidade Federal da Bahia

Ana Rita Silva Sacramento _____

Doutora em Administração pela Universidade Federal da Bahia, Bahia, Brasil.

Universidade Federal da Bahia e Faculdade Anísio Teixeira

Tânia Moura Benevides _____

Doutora em Administração pela Universidade Federal da Bahia, Bahia, Brasil.

Universidade Federal da Bahia e EAUFBA

Aos

Pesquisadores em saúde pública, pela nobre missão de desvendar os mistérios das enfermidades, dos desafios da cura, da prevenção e da assistência às necessidades humanas, mesmo diante das complexas questões de ordem governamental, social, comportamental, legal e econômica.

AGRADECIMENTOS

Ao pai celestial, pelas infinitas graças em minha trajetória profissional, especialmente neste momento, por esta oportunidade de aprendizado, através da paciência, motivação e inspiração a mim proporcionadas.

A minha família, por terem experimentado comigo o significado da renúncia num compromisso de dedicação ao trabalho e ao estudo, fruto de seus ensinamentos. Sem seu apoio, seria praticamente impossível concluir essa dissertação.

A minha filha Alícia, fonte inesgotável de alegria e afeição. Lamento pelos momentos ausentes, mas um dia você compreenderá o quão imprescindível foi dedicar-me a este projeto profissional. Prometo recompensar esse tempo, com todo meu amor.

A minha orientadora querida, prof^a. Dra. Denise Ribeiro, por seus apontamentos transformadores, constantes ensinamentos e valiosos direcionamentos nos momentos de incertezas. Serei eternamente grata pelo seu incentivo e dedicação.

A Escola Corporativa da FIOCRUZ, por compreenderem a necessidade dos seus servidores em capacitarem-se, como profissionais e como seres humanos, proporcionando esta oportunidade admirável de crescimento e valorização profissional.

Aos meus colegas de trabalho, servidores do Instituto Gonçalo Moniz, por compartilharem suas experiências e anseios, especialmente ao meu tutor Sr. Adilson Sampaio, pelas contribuições essenciais na execução deste estudo.

MUNDURUCA, Dulce da Silva. Gestão estratégica das compras públicas em instituições científicas, tecnológicas e de inovação (ICT's): Uma análise do Instituto Gonçalo Moniz – FIOCRUZ-BA. 125 f. il. 2018. Dissertação (Mestrado) – Escola de Administração, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2018.

RESUMO

A qualidade das aquisições públicas depende, em sua essência, de um modelo de gestão que conduza a iniciativas estratégicas que promovam o engajamento de todos os segmentos funcionais, propiciando melhor relação entre as atividades intermediárias e as finalísticas de uma organização, a partir do cumprimento de metas estabelecidas quanto aos processos internos, à valorização dos profissionais, à economicidade e à transparência. Neste trabalho examinam-se os aspectos fundamentais que envolvem o Planejamento Estratégico e as compras públicas no âmbito das Instituições de Ciência e Tecnologia, incluindo as prerrogativas legais a elas inerentes, a partir de uma abordagem qualitativa, com o objetivo de evidenciar as ações executadas pelos atores que integram e interagem com a Seção de Compras (SECOMP) do Instituto Gonçalo Moniz – unidade da Fundação Oswaldo Cruz, em consonância ao planejamento estratégico institucional. O modelo de estudo proposto como estratégia e meio de investigação contemplou a análise de conteúdo através da coleta de dados mediante análise documental e pesquisa de campo com entrevistas e questionário, baseando-se em perspectivas e vertentes teóricas importantes à compreensão da gestão estratégica em compras públicas, consideradas fundamentais para analisar o problema e cumprir o objetivo do trabalho. Os dados encontrados apontam que a SECOMP gerencia seus processos visando promover resultados alinhados ao PEI em termos de instrução processual, instrumentos de comunicação para o fluxo de informações e uniformização dos procedimentos, utilização de recursos tecnológicos e estratégias de aquisições com melhor qualidade em menor tempo, incrementando a transparência, a economicidade e o desenvolvimento das potencialidades produtivas e de liderança, ainda que exista a necessidade de aperfeiçoar a apuração e correção de entraves no processamento das compras públicas. A partir desses resultados, conclui-se que, em paralelo aos postulados teóricos utilizados no decorrer da dissertação, um planejamento estratégico organizacional que conduza à modernização no campo das compras públicas, a exemplo do *Balanced Scorecard*, parte de um processo contínuo de definição e revisão de objetivos e meios de intervenção para que as informações sejam adequadas, uniformes e confiáveis, além de uma estrutura operacional otimizada, impactando no desempenho organizacional e trazendo inovação nessa área. Algumas limitações observadas quanto ao número de respostas dos requisitantes obtidas com o questionário proporcionaram certa fragilidade na fundamentação das percepções desses atores nas práticas organizacionais relacionadas às compras. Ressalta-se que as limitações sejam superadas mediante futuras investigações, estendendo-as às demais unidades da FIOCRUZ, bem como em outras instituições de ciência e tecnologia, com um perfil organizacional similar ao IGM, proporcionando novas evidências quanto à influência das compras públicas no desempenho institucional.

Palavras-chave: Compras públicas. Planejamento estratégico. Gestão.

MUNDURUCA, Dulce da Silva. Strategic Management of public purchases in scientific, technological and innovation (ICT's) institutions: An analysis of Instituto Gonçalo Moniz – FIOCRUZ-BA. 125 pp. ill. 2018. Master Dissertation – Escola de Administração, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2018.

ABSTRACT

The quality of public acquisitions depends, in essence, on a management model that leads strategic initiatives which promote the engagement of all functional segments, propitiating a better relationship among intermediate and finalistic activities of an organization, starting with the accomplishment of established targets related to internal processes, the appreciations of the employees, the economicity, and the transparency. This work examines the key aspects that involve the Strategic Plan and public procurements in the scope of Science and Technology Institutions, including the inherent legal prerogatives, from a qualitative approach, with the aim of highlighting the actions performed by those whom integrate and interact with the Seção de Compras (SECOMP) of Instituto Gonçalo Moniz – an unity of Fundação Oswaldo Cruz, in accord with the institutional strategic plan. The study model proposed as a strategy and a way of search contemplated the content analysis throughout data collection by means of documental analysis and field research based in interviews and questionnaires, resting on theoretical lines and perspectives that matters to the comprehension of strategic management in public procurements, that are considered essential to the problem analysis and to the fulfillment of the work's objective. The data found show that SECOMP manages its processes aiming the promotion of results aligned with PEI in terms of procedural instruction, communication tools to the information flux, standardization of procedures, and application of technological resources and procurement strategies with improved quality in shorter time, increasing the transparency, the economicity, and the development of productive and leadership potentialities, although exists a need of improving the verification and correction of barriers in the public procurement's process. From these results, it is possible to conclude that, in parallel with the theoretical postulates used in the course of the dissertation, an organizational strategic planning which leads to the modernization of public procurement's field, the example of the Balanced Scorecard, arises from a continuous process of definition and revision of objectives and ways of intervention aiming the adequacy, standardization, and reliability of information, besides an optimized operational structure, affecting the organizational performance and bringing up innovation to this area. It was possible to observe certain limitations related to the amount of answers of the applicants obtained with the questionnaire that provided certain fragility in the grounds of perceptions of the actors in organizational practices related to acquisitions. It is possible to stand out that the limitations can be surpassed by means of future investigations, extending it to other unities of FIOCRUZ, as well as other institutions of science and technology, with a profile similar to IGM, providing new evidences about the influence of public procurements in the institutional performance.

Key-words: Public procurements. Strategic Plan. Management.

LISTA DE SIGLAS

ADI - Avaliação de Desempenho
AUDIN - Auditoria Interna
BSC - *Balanced Scorecard*
CAPES - Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CNPq - Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico
COGEPE - Coordenação Geral de Gestão de Pessoas
COGIC - Coordenação Geral de Infraestrutura dos Campi
CT&I - Ciência, Tecnologia e Inovação
DRP - Demanda de Registro de Preço
FAQ – *Frequently asked questions*
FINEP- Financiadora de Estudos e Projetos
FIOCRUZ - Fundação Oswaldo Cruz
ICT - Instituição Científica e Tecnológica
ICT&I - Instituto de Ciência, Tecnologia e Inovação
IGM - Instituto Gonçalo Moniz
IN - Instrução Normativa
NGP - Nova Gestão Pública
PD&I - Pesquisa, Desenvolvimento e Inovação
PDG - Programa de Desenvolvimento Gerencial
PEI - Planejamento Estratégico Institucional
PLS - Plano de Logística Sustentável
POP - Procedimento Operacional Padrão
RAINT - Relatórios Anuais de Auditoria Interna
SAGE - Sistema de Apoio à Gestão Estratégica
SECOMP - Seção de Compras do IGM
SGT - Serviço de Gestão do Trabalho
SIAFI - Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal
SIEX - Serviço de Importação e Exportação
SINAPI - Sistema Nacional De Pesquisa De Custos e Índices Da Construção Civil
TCU - Tribunal de Contas da União
TI- Tecnologia da Informação

LISTA DE FIGURAS

Figura 01: Arcabouço teórico que envolve o problema proposto.	22
Figura 02: O Balanced Scorecard como ação estratégica no setor público.	35
Figura 03: Expectativas de aplicação do BSC no setor público.....	36
Figura 04: O <i>Balanced Scorecard</i> para o Sistema de Compras do Governo Federal.	53
Figura 05: Sistema de governança da FIOCRUZ.....	65
Figura 06: Síntese do Modelo de Gestão Estratégica da FIOCRUZ.....	66
Figura 07: Mapa Corporativo, Mapas Específicos por eixo e Objetivos Gerenciais Corporativos	68
Figura 08: Modelo de Gestão Estratégica da FIOCRUZ	69
Figura 09: Mapa Estratégico da FIOCRUZ	70
Figura 10: DRP	73

LISTA DE QUADROS

Quadro 01: Etapas do Planejamento Estratégico.	23
Quadro 02: Definições de estratégia à luz de Mintzberg	26
Quadro 03: Definições para estratégia segundo Hamel e Prahalad	28
Quadro 04: Quatro perspectivas para o BSC.	34
Quadro 05: Implementação do <i>Balanced Scorecard</i>	35
Quadro 06: Fatores que influenciam nos prazos das contratações públicas.	42
Quadro 07: Perfil do comprador: estágios de desenvolvimento.	50
Quadro 08: Categorização a partir dos objetivos específicos propostos e as teorias envolvidas.	57
Quadro 09: Aspectos abordados para o levantamento dos dados.	61
Quadro 10: Técnica metodológica: pesquisa documental.....	63
Quadro 11: Macrodiretrizes estratégicas e suas perspectivas	67
Quadro 12: Iniciativas estratégicas e Recursos basais	71
Quadro 13: Capacitações aos servidores da SECOMP	80
Quadro 14: Afirmativas P1 do Questionário.....	101
Quadro 15: Afirmativas P2 do Questionário.....	104
Quadro 16: Indicadores Processos Internos	108
Quadro 17: Indicadores Aprendizagem e Crescimento.	109
Quadro 18: Indicadores Economicidade.	110
Quadro 19: Indicadores Atendimento aos Usuários/cidadãos.	110

LISTA DE TABELAS

Tabela 01: Economia nos processos de compras no IGM.....	85
Tabela 02: Execução orçamentária do IGM.....	86
Tabela 03: Aquisição de itens sustentáveis no IGM.	90
Tabela 04: Respostas às afirmativas P1 do Questionário.....	101
Tabela 05: Respostas às afirmativas P2 do Questionário.....	104

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 01: Número total de processos de aquisições no IGM	75
Gráfico 02: Número de processos de aquisições de materiais no IGM.....	76
Gráfico 03: Número de processos de aquisições de serviços no IGM	77
Gráfico 04: Percentual de respostas referentes à P1.....	103
Gráfico 05: Percentual de respostas referentes à P2.....	106

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	15
2 PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO E COMPRAS PÚBLICAS: POSSÍVEIS REFLEXÕES.....	22
2.1 CONCEITOS BÁSICOS DO PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO.....	22
2.1.1 Estratégia sob a ótica de diversos autores.....	24
2.1.2 Planejar estrategicamente na NGP	30
2.1.3 O <i>Balanced Scorecard</i> como instrumento de Gestão Pública	32
2.2 COMPRAS PÚBLICAS.....	38
2.2.1 Conceito e aspectos relevantes.....	39
2.2.2 O papel estratégico das compras públicas.....	46
3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS	55
3.1 TÉCNICAS METODOLÓGICAS.....	57
4 ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS	62
4.1 ANÁLISE DOCUMENTAL.....	62
4.1.1 O planejamento estratégico da FIOCRUZ.....	63
4.2 ANÁLISE DAS DIMENSÕES.....	72
4.2.1 Entrevistas.....	92
4.2.2 Questionário.....	100
4.3 TRIANGULAÇÃO DOS DADOS E AVALIAÇÃO DOS RESULTADOS	106
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	112
REFERÊNCIAS	115
APÊNDICE A – MODELO DE ANÁLISE.....	119
APÊNDICE B - ROTEIRO DE ENTREVISTA 1.....	120
APÊNDICE C - ROTEIRO DE ENTREVISTA 2.....	122
APÊNDICE D – QUESTIONÁRIO	124

1 INTRODUÇÃO

A prestação do serviço público, historicamente anterior à adoção do modelo gerencialista, caracterizou-se pela morosidade e por vícios corporativos, mostrando-se inflexível e centralizada, baseada em princípios burocráticos e concentrando-se apenas no controle dos processos, e não dos resultados, revelando-se lento, ineficiente e desmotivador.

Diante da globalização econômica e dos novos desafios na busca da excelência na prestação dos serviços públicos, os órgãos do governo articularam-se num novo modelo de gestão que trouxesse uma perspectiva menos burocrática e mais participativa. Assim, fez-se necessário reorganizar as estruturas da administração pública com ênfase na qualidade, melhorando seu desempenho e desenvolvendo novas metodologias de atuação centradas em resultados, considerando a valorização e profissionalização dos servidores de todos os setores de uma organização. Assim, a Nova Gestão Pública (NGP) revê as principais características do modelo burocrático, passando a direcionar a atuação para o princípio da eficiência, conforme contribuições teóricas de autores como Bresser-Pereira (1997) e Matias-Pereira (2010).

Tomando por base esse contexto, os mesmos autores destacam que as aceleradas transformações econômicas, políticas e sociais têm induzido as organizações públicas a adotarem estratégias diferenciadas para elevar a qualidade dos serviços que prestam à sociedade. Tais condutas, por parte dos gestores públicos, englobam o estabelecimento de iniciativas e a elaboração de planos a partir de um planejamento estratégico, selecionando objetivos e diretrizes para atingi-los através da eficiente utilização dos recursos disponíveis.

Pela concepção de outros estudiosos, identifica-se um consenso na literatura sobre o conceito de planejamento estratégico e sua importância na gestão das organizações. Para Ansoff (1993); Hamel e Prahalad (1995); Mintzberg (2000) e Porter (2009), o planejamento estratégico como ferramenta gerencial pode ser traduzido como um processo contínuo de definição e revisão da missão, visão de futuro e objetivos organizacionais, utilizando adequadamente os recursos físicos, financeiros e humanos, tendo em vista a minimização dos problemas e a maximização das oportunidades através de projetos de intervenção que visam a resultados ou mudanças desejáveis na gestão eficiente no âmbito público.

No tocante às compras públicas, Fiuza (2009), Motta (2008), Fernandes (2011), entre outros, apontam que os procedimentos para aquisições de bens e serviços traduzem-se rigorosamente em um conjunto de ações minuciosas que requerem conhecimento aprofundado das inúmeras legislações vigentes pertinentes ao tema, bem como dos ritos formalizadores da demanda, observados na Constituição Federal, cujo art. 37, estipula a obrigatoriedade de

procedimentos licitatórios para contratação de obras, serviços, compras e alienações na administração pública direta e indireta, necessários para a transparência e publicidade dos atos. Tal contexto, por vezes, traz como consequências o apego excessivo aos procedimentos formais e a resistência às mudanças, e por não se admitir introduzir outros requisitos além dos permitidos em lei, transforma-se em um limitador de deliberações, impactando negativamente na qualidade e agilidade dos processos das aquisições.

Segundo Fiuza (2009), Bresser-Pereira (1997) e Matias-Pereira (2010), no caso brasileiro, em particular, em contraste com outros países, optou-se por prever em leis e decretos quase tudo que rege o processo licitatório e os contratos públicos. O cumprimento de regras estipuladas por lei torna-se um obstáculo que impacta a agilidade na conclusão dos processos, sem possibilidade de intervenção através da redução da discricionariedade de ação, pois a administração pública só pode fazer o que a lei autoriza, estando engessada na ausência de tal previsão, conforme prevê o princípio da legalidade.

Complementando esta concepção teórica e trazendo uma perspectiva mais prática, Motta (2008) assegura que a licitação se constitui como um instrumento de que dispõe o Poder Público para coligir, analisar e avaliar comparativamente as ofertas, com a finalidade de julgá-las e decidir qual a mais favorável, sendo ainda um instrumento obrigatório. Destaca ainda que, além da obrigatoriedade dos prazos que impactam à celeridade do andamento dos subprocessos de compras, muitas são as evidências que caracterizam entraves na rotina das compras públicas (falhas no processo de comunicação; inexistência de critérios e planejamento por parte dos setores requisitantes; descumprimento pelos fornecedores de exigências previstas em lei; prazos para envio de propostas para pesquisa de mercado; envio de documentação; regularidade fiscal etc) e sistemas e aplicativos utilizados nos procedimentos operacionais. Observa-se então que o foco das compras públicas está nos seus processos e na maneira como são conduzidos.

Consensualmente, diversos estudiosos da área de compras públicas, como Justen Filho (2005); Bittencourt (2008) e Mendes (2009) reafirmam que a função desta atividade compactua com os demais departamentos de uma organização pública, tendo como objetivo a obtenção eficiente dos materiais certos, em quantidades corretas, da tempestividade das entregas e dos preços mais vantajosos para a Administração, tornando-se de grande relevância a atualização dos conhecimentos da legislação e o dinamismo por parte daqueles que trabalham na área, além do rigor de seus atos por conta da responsabilidade da execução da despesa pública.

Assim, um planejamento estratégico organizacional que conduza a boas práticas em compras e contratações permite alcançar a modernização efetiva desta função, incrementando

a transparência e a economicidade, a partir de um processo contínuo onde se definem e revisam objetivos e meios de intervenção que visam à mudança desejada e às metas traçadas.

Com base nestes referenciais, este trabalho evidencia quais ações formuladas no âmbito do planejamento estratégico institucional, compreendido entre os anos 2014 e 2017, estão sendo executadas pelos diversos atores que integram ou interagem com a Seção de Compras do Instituto Gonçalo Moniz (IGM) – unidade da Fundação Oswaldo Cruz no estado da Bahia, impactando nos resultados alcançados e contribuindo significativamente para a modernização no campo das compras públicas em termos de qualidade dos processos, das aquisições e da estimativa de consumo coerente com a previsão orçamentária.

Deste modo, a utilização de um planejamento estratégico como ferramenta de gestão estratégica resultará, no campo das compras públicas, em organização e sistematização, em todas as etapas dos processos, na capacidade de captar, gerar, criar, analisar, traduzir, transformar, modelar, armazenar, disseminar, implantar e gerenciar a informação, tanto interna como externamente, transformando-a em conhecimento e tornando-a acessível, o que certamente culminará em redução do tempo médio de trâmite processual, economia de recursos públicos e facilitação das rotinas operacionais que integram itens padronizados de materiais e serviços, gestão das ofertas de compras, gestão de cadastro de fornecedores e monitoramento das negociações, com o registro dos preços praticados.

Como premissa da dissertação considera-se que o Governo Federal referencia a adoção da qualidade como instrumento estratégico de modernização, propondo-se a introduzir no setor público mudanças de valores e comportamentos preconizados pela Administração Pública Gerencial, e, ainda, viabilizar a revisão dos processos internos da Administração Pública com vistas a obter maior eficiência e eficácia. Deve-se também levar em conta a dimensão formal da Administração Pública, no que se refere à competência para produzir e aplicar métodos, técnicas e ferramentas através da conscientização e treinamento dos servidores, e sua dimensão política relativa à competência de ofertar aos cidadãos, organizações públicas que atendam às suas necessidades.

Com base no contexto até o momento exposto, diante da dicotomia foco nos resultados (NGP) *versus* foco nos processos (Compras públicas) e, flexibilidade (NGP) *versus* rigor processual (Compras Públicas), e partindo-se da premissa apresentada, o estudo tem como questão de pesquisa: **Quais ações são implementadas nos processos de compras públicas do IGM para promover resultados alinhados ao Planejamento Estratégico Institucional?**

Diante de tal questionamento, a dissertação apresenta como pressupostos básicos, a partir de Bresser-Pereira (1997) e Matias-Pereira (2010), dentre outros autores, bem como das concepções emergidas da vivência profissional desta autora:

- A alta administração estabelece e compartilha com todos os níveis organizacionais sua missão, visão e valores, viabilizando o planejamento estratégico a fim de garantir coerência e efetividade ao seu processo decisório, dos seus projetos e suas ações para o alcance dos objetivos, tal como monitorar resultados através da avaliação do desempenho.
- A gestão estratégica no cenário das aquisições públicas visa aumentar a economicidade, celeridade, transparência, ampla concorrência e qualidade dos produtos e serviços adquiridos, respeitando as questões legais, através de iniciativas de incentivo à qualificação continuada dos servidores e da análise, registro e divulgação de boas práticas.

Importante considerar que a experiência vivida pelo profissional, ao desenvolver atividades intrínsecas aos processos das compras serve como ponto de partida da pesquisa de campo e na identificação dos pressupostos, não se limitando somente aos postulados teóricos, mas também, das interações que se dão dentro do ambiente de trabalho.

Assim, este estudo parte da concepção de que o sucesso da implementação do planejamento estratégico, especificamente para compras públicas, demanda conhecimento, tempo, vontade e competência por parte de todos os envolvidos no processo. Considerando-se o exposto até o momento, para se responder à questão de pesquisa tem-se como objetivo geral: analisar se as iniciativas estratégicas e os planos de ação da Seção de Compras do IGM (SECOMP) estão em consonância com o Planejamento Estratégico Institucional no que se refere às aquisições de bens e serviços. Este objetivo geral desdobra-se nos objetivos específicos a seguir explicitados:

1. Identificar como a SECOMP gerencia seus processos com vistas a promover resultados alinhados ao Planejamento Estratégico Institucional,
2. Caracterizar as contribuições da gestão dos recursos humanos ao crescimento, aprendizado e comprometimento dos servidores envolvidos nos processos de compras, assim como ao desenvolvimento das potencialidades produtivas e de liderança;
3. Analisar os instrumentos utilizados para o planejamento das compras, levando-se em conta a alocação de recursos, execução orçamentária e racionalização da despesa, em termos de custo x benefício nas aquisições;

4. Analisar os mecanismos de prestação de contas utilizados para favorecer a consciência da correta utilização dos recursos e do fortalecimento do processo de controle.

Como eixo central de investigação, a Fundação Oswaldo Cruz (FIOCRUZ), órgão da administração pública indireta vinculada ao Ministério da Saúde, torna-se um propício objeto de estudo para análise e discussão da temática aqui proposta. Sua escolha justifica-se por sua relevância no cenário nacional diante da sua atuação pautada em conceitos como promover a saúde e o desenvolvimento social, gerando e difundindo conhecimento científico e tecnológico, deliberando sobre assuntos estratégicos relacionados às diretrizes e propostas voltadas para a melhoria de seus processos institucionais, no âmbito da administração pública. Seus processos envolvem a formação de especialistas, mestres e doutores no campo da Saúde Coletiva, publicações em revistas científicas indexadas e conceituadas internacionalmente e é responsável por uma parcela importante da produção nacional de medicamentos, vacinas, protótipos, biofármacos e reativos para diagnósticos (FIOCRUZ, 2016).

O Instituto Gonçalo Moniz é uma das unidades técnico-científicas, localizada no estado da Bahia e voltada para o ensino, pesquisa, inovação, assistência, desenvolvimento tecnológico e extensão no âmbito da saúde. Através dos seus programas institucionais, o IGM atua principalmente no estudo de doenças infecciosas e parasitárias, na realização de exames anatomopatológicos, além de abrigar cursos de pós-graduação. As aquisições dos insumos necessários para a consecução de seus processos produtivos dão-se de forma descentralizada, onde as compras e contratações são executadas de forma independente da sede, no entanto, isso não elimina a necessidade da cooperação com departamentos de consultoria jurídica, atuando, por intermédio da Coordenação de Licitações e Contratos e da Coordenação de Consultoria, no exame prévio da legalidade dos atos administrativos e orientação do gestor público no exercício de suas atividades e decisões, observando-se, sempre, os princípios constitucionais da Administração Pública; e com o Serviço de Importação e Exportação (SIEEX), assessorando, gerenciando e efetivando as operações de comércio exterior, ambos na sede, no Rio de Janeiro. (IGM, 2016).

A Seção de Compras do Instituto Gonçalo Moniz tem como competências planejar, organizar, coordenar e controlar as rotinas relacionadas às ações inerentes às compras de materiais, bens e contratações de serviços através das diversas modalidades de aquisições, dentro da forma da lei, bem como prestar todo suporte e orientação técnica referente a esses processos. Atualmente sua equipe é composta por um pregoeiro, três analistas de gestão em

saúde, que atuam também como membros de apoio nas licitações, e uma secretária terceirizada. (IGM, 2017).

Considera-se que esse trabalho contribui para a melhor compreensão entre planejamento estratégico e compras públicas. Representa um estímulo à discussão sobre a situação atual, os principais desafios, soluções e boas práticas a serem utilizadas pelos gestores no planejamento, execução e avaliação de suas compras públicas, sendo estes os tópicos relevantes apontados pelos estudiosos da área, tais como Motta (2008), Fiuza (2009), Mendes (2009), Fernandes (2011), entre outros.

Os resultados desse estudo podem ser relevantes no sentido de evidenciarem a necessidade crescente de melhorias nesses processos, agregando novas perspectivas e podendo ser aplicado em outros contextos e servir como modelo para outras instituições públicas. Cabe ressaltar que muito ainda pode ser explorado e estudado a esse respeito, devido à sua abrangência. Trata-se de um subsídio para aqueles que desejam se aprofundar no assunto gestão estratégica, tema de interesse de nossa sociedade que exige cada vez mais transparência e serviços de qualidade, especialmente, em se tratando de compras públicas.

Para identificação, avaliação e acompanhamento do desenvolvimento de pesquisas nessa área do conhecimento, foi realizado um levantamento das publicações em duas bases de dados de referência, *Speel* e *Scielo*, contendo teses, dissertações e artigos, cujo objetivo foi identificar tendências teóricas, metodológicas e conceituais, utilizadas em trabalhos científicos onde o conteúdo acerca do tema planejamento das compras públicas se fez presente. Em consulta feita em setembro de 2017, contemplando o período 2013-2017, tomou-se por base a presença das palavras-chave “compras públicas” no título dos trabalhos publicados. Após a seleção inicial, a pesquisadora encontrou 32 trabalhos relacionando compras e gestão pública, aproximando-se do estudo aqui proposto. A identificação desses termos nos títulos e a breve leitura dos resumos foram essenciais nesta triagem. Identificaram-se os principais autores citados nestes trabalhos, porém, demonstrou-se carência de estudos específicos sobre estratégias nas contratações públicas, e principalmente quando direcionados às organizações públicas de Ciência, Tecnologia e Inovação (CT&I).

A especificidade das aquisições no meio científico por conta do dinamismo e complexidade das linhas de pesquisas e de seus projetos, num contexto de regramentos normativos oriundos do arcabouço burocrático que envolve toda a administração pública, tem trazido desafios especiais para se lidar com o tema. Por meio dos resultados encontrados, foi possível detectar que há pouca produção sobre o assunto, tornando-se esse trabalho um

importante instrumento para identificar possíveis lacunas existentes e servir como fundamentação para novas pesquisas.

Como justificativas práticas e pessoais à dissertação, espera-se que a mesma dê suporte às chefias dos clientes internos sobre a importância do planejamento de compras; suporte operacional aos requisitantes, incluindo variáveis sistema e tempo de execução de cada fase do processo de compra; apoio ao ordenador de despesa no sentido de evidenciar possíveis entraves dos processos de compras, norteando a busca de soluções de melhoria que impetrem a eficiência que o planejamento estratégico propõe, seja pela qualificação e comprometimento dos agentes públicos envolvidos, seja pelo estabelecimento de rotinas específicas capazes de melhorar, tanto os produtos adquiridos, quanto os processos, levando em conta as condições internas e externas que norteiam o contexto governamental das compras públicas e as premissas básicas que devem ser respeitadas para que todo o processo tenha coerência, sustentação e legalidade.

Por fim, o presente estudo, estruturalmente, é composto por esta introdução para fins de contextualização do problema a ser investigado, justificando a escolha do tema e esclarecendo objetivos e pressupostos a ele inerentes. Em seguida, o capítulo 2 apresenta o referencial teórico composto por reflexões acerca de conceitos de planejamento estratégico e compras públicas, os quais sustentam as argumentações defendidas na pesquisa. Os procedimentos metodológicos são trazidos em sequência, abordando as técnicas e instrumentos de coleta escolhidos, que, em conformidade com os aspectos teóricos apresentados no capítulo anterior, viabilizam o cumprimento dos objetivos propostos nesse estudo. Os resultados e análise dos dados são apresentados no capítulo 4, visando responder ao problema proposto. Finalmente, o último capítulo traz as considerações finais, as limitações e reflexões que podem subsidiar novas pesquisas.

2 PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO E COMPRAS PÚBLICAS: POSSÍVEIS REFLEXÕES

Este capítulo explora o arcabouço teórico versando sobre o tema planejamento estratégico em compras públicas e seus desafios para a administração, mediante levantamento da literatura publicada, de forma a abranger seus principais referenciais. Pretende-se neste estudo fundamentar o planejamento estratégico no contexto da NGP, e direcioná-lo à reflexão acerca das aquisições de insumos no âmbito da pesquisa científica em saúde, considerando suas peculiaridades. Acredita-se que tais perspectivas, vertentes teóricas e pluralidades de enfoques apresentam elementos importantes para a análise da gestão estratégica em compras públicas. A figura abaixo ilustra o encadeamento de teorias consideradas essenciais para analisar o problema proposto e cumprir o objetivo deste trabalho, posicionando ainda a organização estudada no contexto teórico.

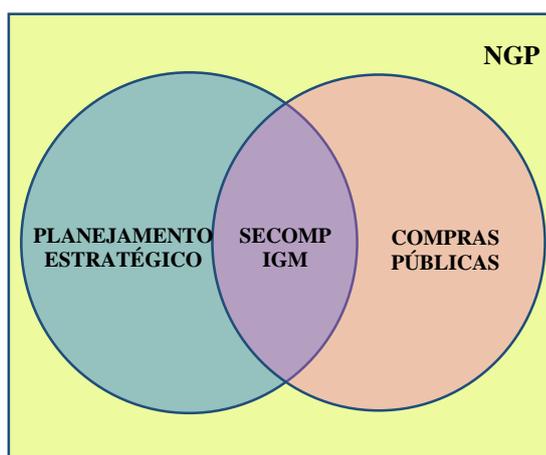


Figura 01: Arcabouço teórico que envolve o problema proposto.
Fonte: Elaboração própria, 2017.

2.1 CONCEITOS BÁSICOS DO PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO

O planejamento estratégico é um instrumento que ordena as atividades para que sejam alcançados os objetivos propostos mediante ações que levem a organização a um futuro desejado. Não significa ser capaz de prever o futuro, mas permite o exame de alternativas viáveis, levantamento de hipóteses possíveis, a priorização de opções mais importantes, diminuindo incertezas e riscos para a organização e aumentando suas oportunidades de sucesso. É um conjunto de providências a serem tomadas a fim de permitir a obtenção de condições e

meios de agir sob determinadas variáveis, corrigindo rotas e definindo recursos necessários, influenciando dessa forma o rumo dos acontecimentos (OLIVEIRA, 2009)

Segundo o mesmo autor, o planejamento estratégico é uma ferramenta fundamental para adequar a organização à realidade ambiental, pois visa ao alcance de uma situação desejada com a melhor concentração de esforços e recursos. Oliveira (2009) afirma haver um consenso por parte dos autores quanto ao cumprimento de algumas etapas para transformar as aspirações em realidade, conforme quadro abaixo, integralmente possível de operacionalização na administração privada, e adaptável, em algumas células da matriz, à realidade em organizações de natureza pública:

Quadro 01: Etapas do Planejamento Estratégico.

AS ETAPAS DO PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO				
Diagnóstico organizacional ou estratégico	Análise do ambiente externo	Análise do ambiente interno	Desenvolvimento e implementação do plano	Controle e avaliação
Missão organizacional (Estabelece a razão de existência da organização, a necessidade a suprir, a diferença a fazer e a motivação que inspira seus fundadores)	Concorrentes (organizações que ameaçam ou oportunizam)	Marketing (processo de definição: preço, novos produtos, táticas de fidelização)	Objetivo (alvo ou situação pretendida)	Avaliação de desempenho (comparação com a situação real com os objetivos e metas estabelecidas)
Abrangência organizacional (envolve as limitações internas e externas)	Governo (regulamentação e controle)	Finanças (índices de lucro, retorno, endividamento, etc)	Objetivo funcional (intermediário)	Crítérios (preceitos para o controle e avaliação)
Posicionamento estratégico (escolha crítica para seu foco e sua ação estratégica)	Conhecimento e Tecnologia (modo como as organizações transformam seus insumos em produtos)	Produção (processos, equipamentos e tecnologias existentes)	Desafio (perseguição do objetivo)	Parâmetros (medida de comparação e avaliação)
Princípios organizacionais (crenças básicas e imutáveis da organização)		Pessoas (grau de importância e atenção dada às pessoas: capacitação, relacionamento, comunicação)	Metas (etapas com quantificação e definição de prazos)	
Valores organizacionais (características, virtudes, qualidades e atributos a serem preservados)		Estrutura organizacional (compatibilidade com as exigências do mercado e sua eficiência)	Estratégia (ação julgada mais adequada para atingir o objetivo e o desafio)	
		Políticas internas (pertinência e necessidade de normas e procedimentos)	Política (níveis de delegação e valores de abrangência das ações)	
			Projetos (trabalhos a serem executados envolvendo recursos humanos, financeiros, materiais, prazos e resultados esperados bem definidos)	

Fonte: Elaboração própria, 2017, a partir de Oliveira (2009), p. 339-347.

Analisando o quadro anterior, verifica-se que as etapas mencionadas pelo autor contribuem para a identificação de informações que consubstanciam a elaboração do plano

estratégico no sentido de identificar as ameaças e oportunidades, os pontos fortes e pontos fracos. A partir desse ponto, a organização pode dar início a uma nova discussão referente à estratégias a serem adotadas.

Nessa mesma lógica, Bergue (2011) entende que o planejamento estratégico, para consolidar-se nas organizações públicas, requer inicialmente a compreensão de seus fundamentos como instrumentos formalizadores do conceito de estratégia. Conceitualmente, o conteúdo e os processos de formação da estratégia são objetos de abordagens diversas que assentam na forma como os autores concebem a organização e entendem o seu funcionamento.

A busca dos fundamentos do pensamento estratégico revela desenvolvimento teórico em torno da estratégia, desde sua herança advinda do campo militar até as fortes influências do pensamento econômico e gerencial, notadamente no que tange aos pressupostos mecanicistas apoiados no racionalismo e determinismo econômico.

Dada a importância da reflexão conceitual acerca da construção dos saberes em planejamento estratégico, a seguir serão abordadas as principais correntes por trás das produções acadêmicas em estratégia, com base nas obras dos principais autores da área, que servirão como apoio na análise deste estudo.

2.1.1 Estratégia sob a ótica de diversos autores

Vários pesquisadores definem planejamento estratégico como pensar no futuro, outros denotam controlar o futuro, e outros, na tentativa de dizer como fazer planejamento, propõem a tomada de decisão, determinando conscientemente medidas destinadas a cumprir objetivos; e para outros autores de forma integrada, num compromisso viável em torno do qual os meios de agir já disponíveis se organizam. Essas visões de planejamento conduzem finalmente à esfera de elaboração da estratégia, pois esse processo também trata das inter-relações entre as decisões importantes de uma organização.

Dentre os clássicos, Ansoff (1993) foi o pioneiro a conceituar planejamento estratégico como a natureza futura da organização, cujo produto é formado por um conjunto de planos mediante análise das perspectivas da organização, identificando tendências ou discontinuidades. A etapa seguinte é gerar e tomar medidas concretas que os ponham em execução através de iniciativas específicas a partir de um processo participativo e interativo. Em sua abordagem, este autor entende estratégia como um conjunto de regras de tomada de

decisão que orientam o comportamento de uma organização, sendo que o seu processo de formulação estipula a direção geral para que a mesma se desenvolva.

Segundo a análise de Kich e Pereira(2013), os estudos do Planejamento Estratégico, iniciados com Ansoff, consistiam apenas em uma análise racional das oportunidades, ameaças, pontos fortes e fracos de uma organização, como bases para a elaboração de uma estratégia que conseguisse uma compatibilização positiva dessas variáveis com os objetivos da organização. Mas, com o desenvolvimento de mais estudos sobre a ferramenta, novas variáveis passaram a ser incluídas, dentre elas a cultura organizacional, a estrutura e a liderança.

Para Porter (2009), o objetivo de desenvolver ou estabelecer estratégias é uma questão organizacional que depende de um nítido referencial intelectual de orientação, através da liderança. Muito mais do que a simples administração de funções individuais, o líder deve ser forte e disposto a fazer escolhas. Deve proporcionar a disciplina para as decisões relativas às mudanças e às necessidades dos clientes, estabelecer limites ao mesmo tempo em que evita a dispersão organizacional e assegura a diferenciação.

Diversos autores, como Hammel e Prahalad (1995) e Porter (2009), oferecem a definição de estratégia resumidamente como planos da alta administração para dirigir resultados consistentes com as missões e objetivos da organização. Porém, para Mintzberg (2000), definir estratégia não é fácil e requer uma série de conceitos a serem definidos previamente. Ainda segundo o último autor, o Planejamento Estratégico em si deveria deixar de ser visto como capaz de tudo fazer para passar a ser percebido como uma das partes de um processo maior, o processo da Estratégia, que englobam conceitos resumidos a seguir.

Quadro 02: Definições de estratégia à luz de Mintzberg

5 DEFINIÇÕES PARA A PALAVRA ESTRATÉGIA SEGUNDO MINTZBERG	
5 Ps	Conceito
PLANO	Refere-se a diretriz, ou um conjunto delas, com a finalidade de assegurar o alcance dos objetivos organizacionais almejados. São ações em curso desenvolvidas consciente e propositadamente, gerais ou específicas
PRETEXTO	Trata-se de uma manobra intencional na tentativa de enganar um oponente. A organização induz seus competidores a terem uma percepção errônea de seus movimentos competitivos. Assim, a estratégia real é a ameaça, não a expansão em si, e como tal é um pretexto, uma indução de percepção.
PADRÃO	Refere-se a consistência no comportamento, uma corrente de ações. Planos por si só podem não se realizar, enquanto que padrões podem aparecer sem serem preconcebidos.
POSIÇÃO	É a maneira como a esta se coloca entre a organização e o ambiente, isto é, entre os contextos internos e externos, tornando-se dessa forma, uma força mediadora. Mas, se definir estratégia consiste não apenas de uma posição escolhida, e sim, de uma maneira fixa de ver o mundo, com uma visão mais ampla, então a estratégia é para a organização o que a personalidade é para o indivíduo.
PERSPECTIVA	Uma concepção, abstrações que existem apenas na mente das pessoas interessadas e compartilhadas por suas intenções ou ações. Daí vem a importância de “ler a mente coletiva” para moldar essas ações de forma consistente.

Fonte: Elaboração própria, 2017, a partir de Mintzberg (2006), p. 25-27.

No quadro anterior, o autor, ao inter-relacionar as cinco dimensões denominadas por ele de 5Ps, destaca que existem várias relações entre as distintas definições sobre estratégia, mas que nenhuma tem precedência sobre as demais. Enquanto planos e posições podem ser dispensáveis, perspectivas são inalteráveis quando profundamente arraigadas no comportamento de uma organização. Quando isso ocorre, a perspectiva pode se comportar mais como um padrão, distanciando-se das articulações das intenções de um plano. De alguma maneira, concorrem entre si, mas ao mesmo tempo, se complementam. Cada definição acrescenta elementos importantes ao nosso entendimento de estratégia, encorajando-nos a tratar das organizações como um todo.

Por sua vez, Hamel e Prahalad (1995) conceituam estratégia de forma mais abrangente, incluindo a realidade competitiva que visa à melhoria, onde a meta é transformar setores, não apenas organizações, levando-se em consideração o futuro, moldando-se a ele a partir de uma transformação organizacional, num processo de previsão e percepção das oportunidades emergentes. Os autores definem estratégias norteando o que eles chamam de vantagem competitiva, que num sentido orientado às organizações públicas caracteriza-se pela excelência em seus serviços, transformando-as em instituições modelos.

Corroborando com essa linha de pensamento, Porter (2009) identifica que a rivalidade entre os concorrentes, o poder de negociação dos clientes e dos fornecedores, a ameaça de

entrada de novos concorrentes ou de produtos substitutos são forças que moldam a competição, sendo ponto de partida para o desenvolvimento da estratégia, pois revelam os aspectos mais significativos do ambiente na qual se insere a organização. Considera ainda que para obter vantagem competitiva, é necessária a utilização de três estratégias genéricas: liderança em custos, diferenciação e enfoque, conseguindo dessa forma organizar sua estrutura e suas atividades para criar valor aos seus clientes.

Segundo Hamel e Prahalad (1995), a previsão do futuro do setor baseia-se em percepções profundas das tendências da tecnologia, demografia, regulamentação e estilo de vida que podem ser utilizados para reescrever as regras do setor e criar um novo espaço competitivo, mas se baseia igualmente na imaginação, na criação e no prognóstico. Para criar o futuro, uma organização precisa inicialmente desenvolver uma representação visual e verbal poderosa das possibilidades. A alta gerência não pode abdicar de sua responsabilidade de desenvolver, articular e compartilhar uma perspectiva sobre o futuro. O objetivo não é apenas formar equipes multifuncionais, mas criar em cada funcionário um conjunto eclético de perspectivas, um conjunto de lentes intercambiáveis. Muitas vezes, a melhor previsão provém do profundo insight sobre os clientes e das expectativas emergentes, concluindo sobre o que fazer a partir da melhor rota para aproveitar as oportunidades. Embora uma análise criativa e imediata das tendências do setor possa ajudar a apontar para uma organização novas oportunidades e a sugerir rotas prováveis para chegar ao futuro, provavelmente ainda restará um grau significativo de incerteza residual. Depois de examinar o que pode ser analiticamente deduzido sobre o futuro, a organização precisa aprender com tal experiência.

A partir desses pensamentos, os mesmos autores utilizam os conceitos de arquitetura, expansão, intenção e alavancagem para definir estratégia. Capacidade de previsão, fôlego, singularidade, consenso e capacidade de ação são os critérios para julgar se uma organização realmente possui uma arquitetura estratégica e se realmente controla seu destino. O quadro em sequência traz uma síntese destes conceitos.

Quadro 03: Definições para estratégia segundo Hamel e Prahalad

DEFINIÇÕES DE ESTRATÉGIA SEGUNDO HAMEL, PRAHALAD	
	Conceito
ARQUITETURA ESTRATÉGICA	Define o que precisamos fazer certo no presente para interceptar o futuro, tendo pouco valor se não for amplamente debatida e compreendida por todos os funcionários.
EXPANSÃO ESTRATÉGICA	É caracterizada pela capacidade de dinamização dos recursos a partir de uma noção profunda de propósito, um sonho amplamente compartilhado, uma visão realmente sedutora da oportunidade que o amanhã oferece.
INTENÇÃO ESTRATÉGICA	Oferece a energia emocional e intelectual para a jornada, transmitindo uma noção de direção, de descoberta e de destino, coerente com a direção, com novas rotas para caminhos já conhecidos, baseadas no respeito e o compromisso de cada funcionário.
ALAVANCAGEM DE RECURSO	Direcionamento assertivo das atividades que causarão maior impacto em termos de valor percebido pelo cliente, identificando as áreas onde a razão entre o valor percebido pelo cliente e o custo de criação desse valor é a mais alta possível, assim, os recursos são alavancados quando são direcionados para as áreas que fazem diferença. A capacidade de extrair idéias de cada nova experiência para melhoria e inovação é um componente crítico para a alavancagem de recursos.

Fonte: Elaboração própria, 2017, a partir de Hamel e Prahalad (1995), p. 127-151.

Embora forneçam uma base sólida para a descoberta, as teorias existentes sobre estratégia e organização não respondem inteiramente alguns questionamentos sobre como transformar previsões e reformulações em prol da competitividade, em realidade. Hamel e Prahalad (1995) ampliam o conceito de estratégia de modo a permitir que ele inclua, de modo mais abrangente, a realidade competitiva emergente, na qual a meta é transformar os setores da organização, reescrevendo regras desafiadoras à ortodoxia, para os que estão mais inclinados a construir do que eliminar, mais preocupados em fazer a diferença do que em desenvolver uma carreira pessoal e para os que estão absolutamente comprometidos com a vontade de chegar primeiro ao futuro.

Sob os pontos de vista da competição, estratégia, organização e valor agregado da alta gerência, podendo correlacionar também com excelência dentro do contexto da administração pública, abordam-se questões como fazer diferença para os clientes ao exceder suas maiores expectativas; como fazer a diferença na vida dos funcionários, criando um significado para uma aspiração ambiciosa de esperança para o futuro com contribuições pessoais, e como fazer a diferença como gestor através da invenção e geração de novas riquezas e da construção de um legado que sobreviverá à sua própria carreira. Não só todos na organização precisam achar o objetivo emocionalmente propulsor, como também todos os funcionários precisam entender a ligação entre seu próprio trabalho e a concretização da meta. O trabalho da alta gerência é concentrar a atenção da organização no próximo desafio, e no próximo depois desse. (HAMEL e PRAHALAD, 1995)

Complementando tal concepção, segundo Porter (2009), as organizações têm procurado desenvolver estratégias para se manterem de forma competitiva no mercado, aproveitando as oportunidades e minimizando os efeitos das ameaças deste novo cenário. A obtenção de

vantagens competitivas é uma alternativa para que as organizações consigam se manter no mercado. E na busca por essas vantagens, o Planejamento Estratégico é uma técnica gerencial de fundamental importância, visto trazer ferramentas que possibilitam às organizações conhecer o ambiente em que estão inseridas, proporcionando um senso de direção e evitando riscos em suas ações.

Diante das reflexões acima citadas, nota-se que a visão da estratégia como um processo orgânico adotado por Mintzberg (2006) e a visão mais analítica e determinista de Porter (1995) frequentemente são consideradas antagônicas, contudo, acredita-se que ambos trouxeram à tona importantes verdades sobre a natureza da estratégia, como processo de compreensão e formulação das forças competitivas e ao mesmo tempo, um processo aberto de descobertas.

Por outro lado, Mintzberg (2000) critica alguns aspectos do Planejamento Estratégico. Tais questionamentos surgiram do acúmulo de evidências acerca de frustrações resultantes de estratégias ou de implementações ineficientes, alimentando o interesse de pesquisadores em debates que perduram até hoje, ainda que associadas a temáticas e questões teóricas mais atualizados. Dentre os diversos temas que compõem o campo de estudos de estratégia empresarial, "Planejamento Estratégico" tem sido um dos que chamam a atenção pelo volume de discussões dos quais foi objeto ao longo dos anos. Apesar da popularidade conquistada nos círculos de alta gestão desde o seu surgimento na década de 1960, a partir dos anos 1980, o planejamento estratégico começou a ser questionado por algumas organizações que enfrentaram dificuldades na implementação das estratégias traçadas pelos planejadores. As maiores falhas na gestão estratégica ocorrem quando os dirigentes levam um ponto de vista muito a sério, sem levar em consideração outros aspectos.

Para Ansoff e McDonnell (1993), a dificuldade de implantação do processo de estratégia parte do pressuposto que a introdução do planejamento estratégico provoca conflito entre as atividades operacionais já existentes e as novas atividades, gerando certa resistência para pensar e agir estrategicamente num ambiente onde a cultura organizacional e os processos políticos são tradicionais e enraizados. Além da resistência às mudanças, colaboram no insucesso de implementação os ruídos de comunicação, a falta de comprometimento e espírito de cooperação, a falta de capacitação ou ainda, a elaboração de metas inviáveis. Devido ao excessivo foco em dados numéricos e categorizados, pode-se esconder, prejudicar, distorcer ou inibir a criação de estratégias.

Numa análise crítica de Kiche e Pereira (2013), percebe-se que as visões de Ansoff, Porter e Mintzberg convergem em três aspectos: apresentam traços positivistas, com encadeamento de causas e efeitos; uma abordagem sistêmica, inter-relacionando a organização

com o ambiente, e sendo por ele influenciada; e o funcionalismo, com o planejamento estratégico como uma determinada função, que contribui para a cooperação dentro da organização.

Para Certo (2005), a literatura acerca do tema propõe modelos de gestão estratégica que oferecem informações úteis, com interessante formato, mas vale ressaltar que eles não ditam o caminho a ser seguido, e não são substitutos para um sólido julgamento gerencial, baseado inclusive em experiências passadas.

A partir dos pensamentos acima explicitados, a autora desta dissertação concorda e ressalta sobre a importância de uma gestão estratégica dentro de uma organização, abrangendo também o universo da administração pública, através do seu gerencialismo, a ser abordado no próximo tópico. Ao gestor da coisa pública, tal qual o administrador da empresa privada, cabe como meta a excelência através de decisões estratégicas.

2.1.2 Planejar estrategicamente na NGP

No tópico anterior discorreu-se sobre a conceituação e limitações do planejamento estratégico e sua aplicabilidade, enfatizando seus desdobramentos. Porém, deve-se considerar a natureza de uma organização pública, onde a missão, a estrutura e os aspectos ambientais internos e externos possuem características peculiares, principalmente no que tange a redefinição do modelo de gestão da Administração Pública na tentativa de modernizar e repensar a capacidade de governar.

A intenção neste tópico do estudo não é rever as principais e mais conhecidas características da história e da evolução da reforma administrativa no setor público, mas sim, chamar a atenção para aspectos importantes do contexto no qual essa abordagem está ocorrendo hoje e como são percebidos os resultados desdobrados das estratégias até então apresentadas.

A necessidade de aumentar a eficiência do Estado veio de uma imposição do processo de globalização, que acirrou a competição entre os países. Como consequência, a administração pública burocrática tornou-se obsoleta e as burocracias públicas foram levadas a adotar uma abordagem gerencial, com estratégias baseadas na descentralização, flexibilização, no controle de resultados, e, não, no controle de procedimentos, na competição administrada, e no controle social direto. Isso significa incorporar técnicas gerenciais que introduzam na cultura do trabalho produtividade, resultados e responsabilidade, ou seja, pensar estrategicamente e agir democraticamente (BRESSER-PEREIRA, 1997).

Conforme Hamel e Prahalad (1995), frequentemente há uma linha tênue entre o desejo de institucionalizar o aprendizado e a melhor prática e a necessidade de impedir que as estruturas gerenciais tornem-se rígidas e inflexíveis. São as disfunções da burocracia, os vários níveis de aprovação e a falta de liberdade pessoal que entravam a inovação. Supostamente a disfunção burocrática e o excesso de controle sobre os gastos, recompensas financeiras, planejamento, diretrizes processuais e desenho organizacional impedem a liberdade individual das pessoas, bloqueando a iniciativa e a criatividade. A eliminação dessas disfunções, a delegação e o *empowerment* estão servindo de suporte à moda gerencial, o que de certa forma, descentraliza os rituais de planejamento e simplifica a alocação de capital.

O debate sobre a Reforma do Estado e a melhoria das formas de gestão pública tornou-se fundamental nos anos 1990, uma vez que a presença dos fenômenos da crise do estado nos anos 1980 e do processo de globalização em curso mostrou ser necessária a reconstrução do Estado, redefinindo suas funções, ao invés de simplesmente reduzi-lo ao mínimo. Foi preciso criar meios para se obter uma boa governança (BRESSER-PEREIRA, 1997).

Nesse sentido, a abordagem gerencial, também conhecida como NGP, parte do reconhecimento de que os Estados democráticos contemporâneos não são simples instrumentos para garantir a propriedade e os contratos, mas formulam e implementam políticas públicas estratégicas para suas respectivas sociedades tanto na área social quanto na científica e tecnológica. E para isso é necessário que o Estado utilize práticas gerenciais contemporâneas e usuais, sem perder de vista sua função eminentemente pública. À nova administração pública não bastava ser efetiva em evitar nepotismo e corrupção com excesso de burocracia e sim, ser eficiente ao prover bens públicos, reduzir os custos, com vistas à descentralização e incentivo à criatividade e inovação, orientada aos resultados e respondendo aos anseios dos cidadãos. Práticas de boa gestão pública, ética, planejamento, elaboração e execução de programas, treinamento e desenvolvimento, *accountability e empowerment* passaram a ser elementos-chaves para o ajuste estrutural da máquina pública no sentido de viabilizar a modernização. Entender a administração pública e suas experiências nas práticas do cotidiano fornecem um ponto de partida para entender o sentido da reforma e as dificuldades, oportunidades e princípios dela provenientes (BRESSER-PEREIRA, 1997)

Por sua vez, Matias-Pereira (2010) ressalta que o planejamento é uma prática essencial, tanto na administração pública quanto na privada, devido aos benefícios que o instrumento traz às organizações. A administração pública abrange todo o conjunto de ideias, atitudes, normas, processos, instituições e outras formas de conduta humana que trabalham no sentido de exercer a autoridade política a fim de atender os interesses públicos. Acrescenta que é preocupante a

constatação de que um elevado número de gestores desconhece ou deixa em segundo plano a utilização desta ferramenta gerencial essencial para o êxito de qualquer organização.

Corroborando com esse pensamento, Martins e Pieranti (2007) afirmam que o planejamento é um processo acoplado à qualidade das interações entre os diversos atores envolvidos, dando sentido à colaboração e construção de confiança entre as partes interessadas e influenciadas pelas decisões. Para tanto, depende de informações precisas, transparência, ética, temperança, aceitação de visões diferentes e vontade de negociar e buscar soluções.

A gestão pública, com foco no planejamento estratégico, pode utilizar ferramentas de gestão empresarial que traduzem a missão e as estratégias das instituições, num conjunto abrangente de medidas e ações que definem o processo estratégico, impactando no desempenho organizacional e trazendo inovação aos serviços públicos. Uma das ferramentas que proporcionam foco, motivação e responsabilidades significativas é o *Balanced Scorecard*, ferramenta essa criada por Kaplan e Norton no início da década de 1990, inicialmente, como um instrumento que traduz a visão e a estratégia da organização num conjunto coerente de medidas de desempenho e avaliação de *performance* através de um sistema de mensuração. A seguir, discutem-se suas principais características e as perspectivas do BSC que podem ser aplicadas à realidade do setor público, oferecendo uma base lógica para a existência dessas organizações, servindo a sociedade e mantendo os gastos dentro dos limites orçamentários, e comunicando os resultados e vetores de desempenho pelos quais a organização realizará sua missão e alcançará seus objetivos estratégicos.

2.1.3 O Balanced Scorecard como instrumento de Gestão Pública

O *Balanced Scorecard* (BSC) é uma das tecnologias gerenciais em ascensão na administração pública contemporânea e está fortemente relacionando ao planejamento estratégico da organização. Conhecer esse instrumento de gestão e compreender seus elementos conceituais é condição para sua efetiva implementação, a partir do reconhecimento das finalidades pretendidas com sua adoção em razão do seu potencial (BERGUE, 2011).

O BSC configura-se num modelo de gestão estratégica, facilitando a comunicação, informação e aprendizado, permitindo um desdobramento da estratégia em um conjunto equilibrado de medidas. Embora o foco e a aplicação iniciais do BSC estivessem voltadas para o setor privado, há oportunidade dessa ferramenta melhorar a administração pública, permitindo entender a situação atual em que se encontra e partir disso, ser proativa, alinhar a estrutura

organizacional e estabelecer iniciativas priorizadas em direção às estratégias definidas (DUMONT, RIBEIRO E RODRIGUES, 2006).

Para os mesmos autores, numa análise mais apurada, as características e perspectivas do BSC evidenciam diferenças entre a aplicação no setor público e no meio empresarial. Deve-se aplicá-lo adaptando à realidade que envolve a administração pública, tradicionalmente guiada pela imensidão de normas legais, pela pressão ocasionada pela escassez de recursos financeiros, e pela necessidade de adotar novos instrumentos de gestão para o alcance da eficiência e eficácia impostas. Na década de 1980, a eficiência do gestor público era determinada pela busca do equilíbrio entre aplicação de recursos e arrecadação, e o orçamento era o seu principal balizador. Assim, as organizações públicas devem limitar seus gastos a quantias orçadas.

Para Costa e Ghelman (2006), a administração pública deve se inspirar no modelo de gestão privada, sem perder a perspectiva de que, enquanto o setor privado visa à maximização do lucro, o setor público tem como objetivo cumprir a sua função social, necessitando, portanto, de uma adaptação. O *Balanced Scorecard* na esfera pública deve contemplar medidas nas dimensões de efetividade, eficácia e eficiência, pois uma organização pública, para prestar serviços com excelência, precisa realizar a sua função social (efetividade) com qualidade na prestação de serviços (eficácia) e com o menor consumo de recursos possível (eficiência).

Para Kaplan e Norton (1997), no BSC, quatro perspectivas diferentes equilibram os objetivos de curto e longo prazos, os resultados desejados e os vetores de desempenho desses resultados, as medidas concretas e as medidas subjetivas mais imprecisas, a saber:

Quadro 04: Quatro perspectivas para o BSC.

<i>BALANCED SCORECARD</i>	
PESPECTIVAS	FUNDAMENTOS
Perspectiva Financeira	Com o BSC as medidas financeiras deixam de ser o foco principal, mas são preservadas devido à importância que têm no que se refere às consequências econômicas imediatas de ações consumadas; representa assim, uma limitação, não um objetivo.
Perspectiva do Cliente	Envolve a identificação de segmentos de clientes e mercados nos quais a organização competirá e as medidas de desempenho nesses segmentos-alvo;
Perspectiva dos Processos Internos	Envolve a identificação dos processos críticos nos quais a empresa deve alcançar a excelência, oferecendo propostas de valor que atraiam e retenham clientes em segmentos-alvo de mercado e satisfaçam às expectativas financeiras dos acionistas.
Perspectiva do Aprendizado e Crescimento	Envolve a identificação da infraestrutura que a empresa deve construir para gerar crescimento e melhoria no longo prazo, que têm como fontes as pessoas, os sistemas e os procedimentos.

Fonte: Elaboração própria (2017), a partir de Kaplan e Norton (1997) p. 49; 67; 97; 131.

Como explicitado no quadro acima, essas quatro dimensões estão relacionadas entre si a partir da estratégia organizacional, dando-lhes organicidade, coerência e interdependência. Para Bergue (2011), essas dimensões, ou perspectivas não são rígidas, principalmente em se tratando de organizações públicas. Mas as inicialmente propostas no modelo original têm a finalidade de explicitar uma noção de equilíbrio entre diferentes funções e processos; um arranjo gerencial pautado em processos organizacionais com atuação de equipes orientadas pela estratégia. Nessa visão, prevalece o senso de integração de atividades para gerar um produto desejado pelos usuários, sejam eles intermediários ou finais. Resumidamente, para o autor:

Pensar as perspectivas do BSC implica também a articulação da organização com os demais atores do seu campo institucional. Implica pensar a organização em seu contexto cultural e momento histórico. Parte de um processo de profundo e sistemático repensar de sua função institucional no concerto do Estado em relação aos diferentes segmentos da sociedade (missão). Partindo dessa missão, ser capaz de erigir uma visão de Estado para a organização, observados, articulados e respeitados os referenciais constitucionais, os imperativos da sociedade e as diretrizes gerais do governo. O senso de estratégia na administração pública transcende a noção de governo ou de projetos de poder, orientando-se para uma perspectiva de Estado (BERGUE, 2011, p. 478).

Com vistas especificamente à utilização do BSC em organizações públicas, o último autor ressalta algumas premissas a se observar: o foco do esforço deve estar nos conceitos de planejamento, estratégia e controle; as diretrizes institucionais já existentes devem ser criticadas, adaptadas e inteiradas às ações; o modelo BSC deve incorporar os desdobramentos das dimensões estratégicas originais e, cada organização pública deve traduzir o modelo original e transformá-lo em sistemas corporativos aderentes a sua realidade e necessidades.

A figura a seguir trata dessa adaptação do modelo básico do BSC ao setor público, considerando as relações entre suas dimensões:

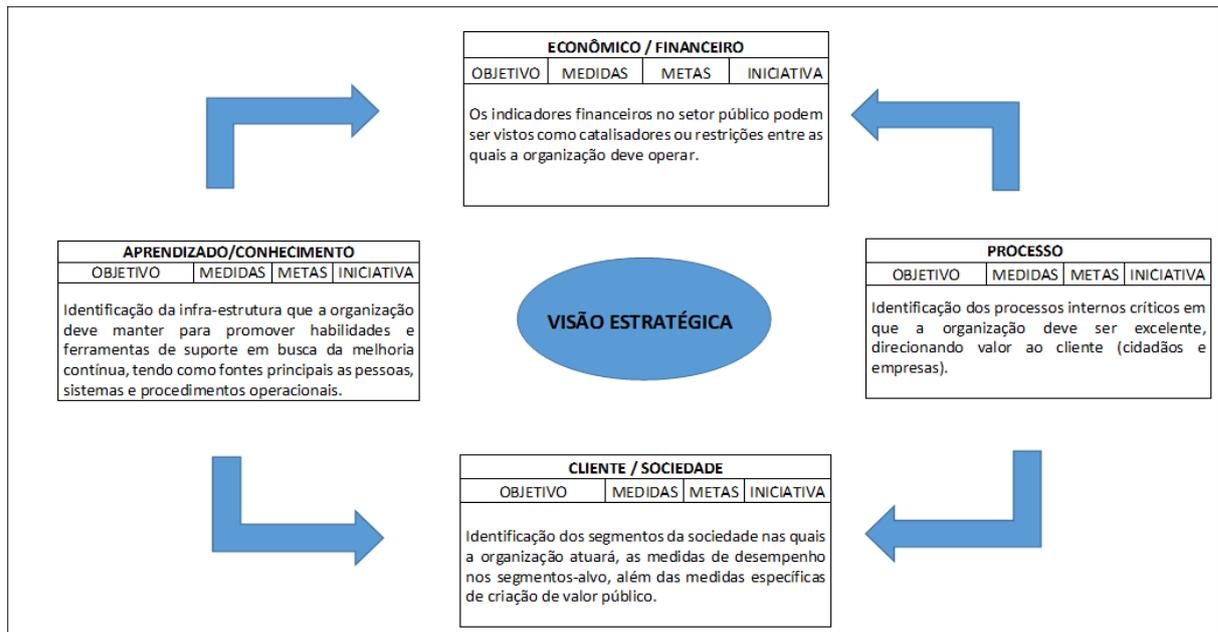


Figura 02: O Balanced Scorecard como ação estratégica no setor público.
Fonte: Elaboração própria, 2017, com base em Dumont; Ribeiro e Rodrigues, 2006, p. 79.

O BSC tem o objetivo de equilibrar as medidas voltadas para o exterior (sociedade) e as dirigidas para o interior da organização, bem como resultados obtidos em esforços passados e as que determinarão o desempenho futuro. Para implementar o BSC, Kaplan e Norton (1997) definem quatro processos gerenciais, conforme quadro abaixo:

Quadro 05: Implementação do *Balanced Scorecard*

IMPLEMENTAÇÃO DO BALANCED SCORECARD	
PROCESSOS GERENCIAIS	CARACTERÍSTICAS
TRADUÇÃO DA VISÃO	Construção de um consenso em torno da visão e da estratégia da organização, traduzindo-os em termos operacionais
COMUNICAÇÃO E LIGAÇÃO	Comunicação da estratégia no sentido vertical e horizontal da estrutura, ligando os objetivos departamentais aos individuais
PLANEJAMENTO DO NEGÓCIO	Alocação dos recursos e definição das prioridades de acordo com as metas estratégicas.
FEEDBACK E APRENDIZADO	Capacidade de aprendizado organizacional; fazer da gestão estratégica um processo contínuo.

Fonte: Elaboração própria, 2017, com base em Kaplan e Norton, 1997, p. 261.

Segundo Dumont, Ribeiro e Rodrigues (2006), a organização não consegue mais obter vantagens competitivas sustentáveis apenas com a rápida alocação de novas tecnologias ou com a excelência da gestão dos ativos e passivos financeiros. Somente as medidas financeiras são

inadequadas para orientar as organizações em direção a geração de valor futuro investido, nem na geração do valor agregado para o cliente. Assim, o BSC considera indicadores não somente financeiros, mas também não-financeiros, oriundos da estratégia da organização. Seu diferencial é a capacidade de traduzir a visão e a estratégia por meio de indicadores de desempenho originários dos objetivos estratégicos e metas que interagem em meio a uma estrutura lógica de causa e efeito, sob quatro perspectivas equilibradas: financeira, do cliente, dos processos internos e do aprendizado e crescimento, constituindo dessa forma não apenas uma ferramenta de controle, mas num sistema integrado de comunicação, capacitação e comprometimento, como mostra a figura a seguir.

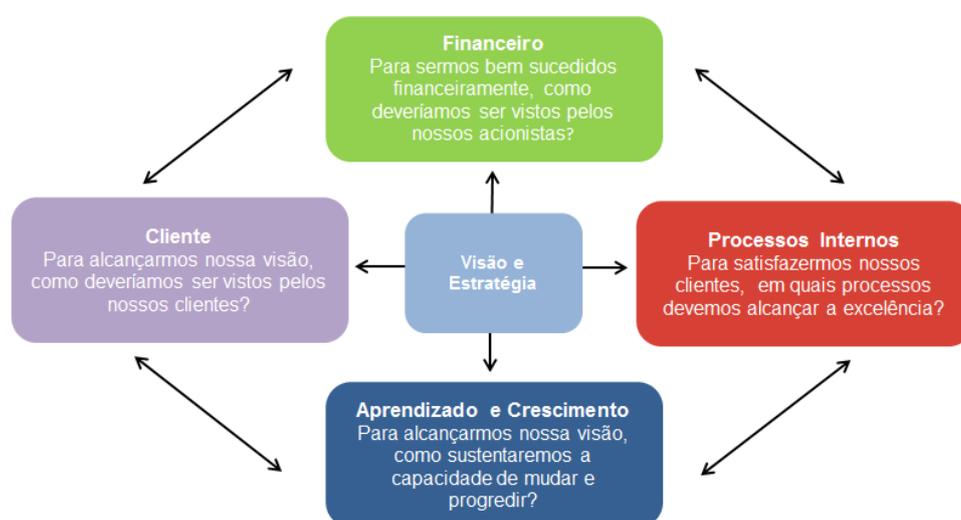


Figura 03: Expectativas de aplicação do BSC no setor público

Fonte: Adaptado, 2017, a partir de Dumont; Ribeiro e Rodrigues, 2006, p. 85.

A dimensão financeira, para Bergue (2011), é a categoria central na gestão pública porque trata de recursos extraídos da sociedade e em nome dela impõe-se que sejam aplicados. Mas o gasto público e seu eventual contingenciamento não podem ser linearizados, o que acarretariam numa posição simplificadora e redutora da gestão, e uma boa gestão pública implica opções balanceadas que acolham outras perspectivas de impacto da ação governamental.

Sob tal aspecto, os administradores públicos buscam sistemas que indiquem a satisfação dos clientes, qualidade dos serviços e no relacionamento, capacidade de inovação, entre outros. Passam a ser assuntos frequentes o gerenciamento dos chamados ativos intangíveis e intelectuais: funcionários, fornecedores, processos, tecnologia e inovação. As organizações necessitam hoje de uma linguagem para a comunicação tanto da estratégia como dos processos e sistemas que contribuam para sua implementação e que gerem *feedback* sobre ela. O BSC é

um modelo interessante capaz de trazer inovação aos serviços públicos, que exige um gestor qualificado para liderar e uma noção mais abrangente do ambiente na qual a organização se insere. Quando um processo falha, perde-se recursos financeiros, tempo e confiança pública. E a capacidade de aperfeiçoamento e inovação só é possível se forem identificados pontos de ineficiência a partir da compreensão do perfeito funcionamento atual dos processos e compará-los a uma situação ideal (DUMONT, RIBEIRO, RODRIGUES, 2006).

A finalidade maior da adoção dos conceitos do BSC é a possibilidade de mensuração dos graus de execução da estratégia e do envolvimento das pessoas, equipes e áreas com as diretrizes gerais da organização, numa relação equilibrada das múltiplas perspectivas de análise. Nesse aspecto, o BSC constitui-se em uma ferramenta integradora das funções administrativas de planejamento, organização, direção e controle, passando a permitir uma retroalimentação de um ciclo gerencial virtuoso (BERGUE, 2011).

Assim, para que haja integração, no BSC a comunicação tem papel fundamental. Esta deve se estabelecer através da estrutura lógica, baseada no gerenciamento das metas estabelecidas, alcançadas ou não, possibilitando aos gestores alocar recursos físicos, financeiros e humanos para alcançar os objetivos, traduzindo a estratégia e comunicando o desempenho, servindo de base a um sistema de medição e gestão estratégica. Sua proposta é tornar compreensível a todos os níveis da organização, a visão, a missão e a estratégia, a fim de que todos saibam o que fazer e de que forma suas ações impactam no desempenho organizacional. A intenção é canalizar esforços, evitando dispersão de ações e recursos empreendidos em prol da implementação da estratégia (DUMONT, RIBEIRO, RODRIGUES, 2006).

Ainda de acordo com os autores acima, as pesquisas feitas sobre as organizações que utilizaram alguma ferramenta de comunicação de sua estratégia e que foram bem sucedidas identificam cinco princípios comuns entre elas: traduzir a estratégia em termos operacionais, alinhar a organização à estratégia, transformar a estratégia em tarefa de todos, convertê-la em processo contínuo e mobilizar a mudança por meio da liderança.

A implementação de diversos *scorecards* permitiu a Kaplan e Norton (1997) identificarem os padrões estratégicos através dos mapas estratégicos, sendo uma ferramenta que, segundo os autores, possibilita às organizações verem suas estratégias de maneira coesiva, integrada e sistemática. Os mapas estratégicos são representações gráficas das relações de causa e efeito entre os objetivos nas quatro perspectivas do BSC e explicitam a hipótese da estratégia de cada organização na medida em que descrevem o processo de transformação de ativos intangíveis em resultados tangíveis para os clientes e em resultados financeiros, através de indicadores, metas e planos de ação ou iniciativas.

Os mapas estratégicos retratam a dinâmica oferecida pelo BSC, fornecendo uma representação visual dos objetivos estratégicos e das relações de causa e efeito entre eles. Com o intuito de oferecer melhor entendimento sobre a estratégia da organização, o mapa estratégico a traduz numa arquitetura lógica, criando ponto de referência comum e compreensível para todas as unidades e empregados. A lógica de gestão se observa numa hierarquização de objetivos organizacionais, onde o aprendizado e o crescimento geram resultados, que por meio dos processos de trabalho permitirão atender mais eficazmente a sociedade. Assim, cada perspectiva do BSC alavanca a outra num processo de interdependência e transparência da visão e missão institucional. O BSC deve explicitar as relações entre os objetivos estratégicos e as medidas de desempenho em suas perspectivas, possibilitando uma reflexão sobre resultados serem alcançados, novas oportunidades e direções estratégicas, catalisando o processo de controle operacional com o processo de aprendizado, monitorando a estratégia e realinhando aos ajustes necessários que culminarão em novas providências para responder as contingências da sociedade (DUMONT, RIBEIRO, RODRIGUES, 2006).

Nos processos de compras públicas não é diferente. Para Terra, Machado e Cruz (2016), pela percepção de seu caráter complexo e estratégico, as compras públicas devem ser entendidas para além de simples procedimentos administrativos, sendo impactados por diversos fatores que vão desde a gestão até sua operacionalização.

Finaliza-se esta seção da dissertação pontuando-se que os processos de aquisições também demandam clareza e consenso sobre a estratégia, alinhando-se às metas departamentais, pessoais e aos orçamentos anuais, à realização de revisões periódicas e sistemáticas e obtenção de *feedback* para aprendizado e aprimoramento da estratégia, atuando como parte de um sistema de controle estratégico, promovendo sinergia organizacional, tal como preconiza o BSC. Além disso, tal ferramenta contribui para a avaliação dos impactos das ações e do gerenciamento das fases de execução das aquisições. A seguir são abordados os principais aspectos que envolvem as compras públicas para melhor compreensão da importância do envolvimento das pessoas na condução do BSC e, como os compradores públicos devem compor uma equipe estrategicamente posicionada, multifuncional e integrada.

2.2 COMPRAS PÚBLICAS

No campo das compras públicas, seus processos devem propiciar uma visão detalhada dos procedimentos das aquisições, com as suas relações interdepartamentais e formais, levando em consideração o fluxo das informações, sua velocidade de fluidez e o grau de domínio sobre

a legislação, jurisprudência, procedimentos operacionais e melhores práticas vigentes sobre o tema de licitações entre todos os atores envolvidos, propiciando a melhor relação entre as atividades-meio e as finalísticas da organização, a partir do cumprimento das metas estabelecidas pelo planejamento estratégico para as compras da instituição. Assim, a área de compras desempenha um papel importante na realização dos objetivos estratégicos da organização, devido à sua capacidade de afetar a qualidade e entrega de produtos ou serviços essenciais que serão utilizados nas pesquisas científicas, no caso das instituições de ciência, tecnologia e inovação (BATISTA; MALDONADO, 2008).

Essa complexidade peculiar das compras públicas ainda envolve a diversidade de itens, especificidade técnica, quantidade e valores envolvidos. Promover a previsão de aquisições e contratações da unidade organizacional com a sua realidade orçamentária, visando aumentar a economicidade, e disponibilizar dados mais consistentes e que melhor auxiliem os gestores públicos na tomada de decisão, bem como promover ações públicas mais transparentes e que melhor atendam à coletividade, também norteiam o escopo da gestão estratégica em compras.

2.2.1 Conceito e aspectos relevantes

O processo de compras na administração pública está regulamentado pela Lei de licitações e demais legislações associadas com a finalidade de limitar a autonomia burocrática e o excesso de poder discricionário dos agentes públicos que possivelmente levariam à possibilidades de ocorrerem desvios e fraudes. Além disso, esse sistema se apresenta como ferramenta essencial no esforço da Administração pública em promover reestruturações, preocupar-se com os custos dos investimentos em infraestrutura, capacitação e treinamento e atualização tecnológica, ações estas que buscam interagir com a estratégia de modernização do Estado brasileiro por meio da desburocratização e simplificação dos processos (MATIAS PEREIRA, 2010).

Para Bresser-Pereira (1997), num mundo em plena transformação tecnológica e social, é impossível para o administrador ser racional sem poder adotar decisões, sem usar de seu julgamento discricionário, somente seguindo cegamente os procedimentos previstos em lei. Assim, as compras, no âmbito da administração pública, concretizam-se mediante procedimentos que devem garantir a observância do princípio constitucional da isonomia e selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração Pública.

Entende Motta (2008) que a licitação, prevista na constituição, é o instrumento de que dispõe o Poder Público para coligir, analisar, e avaliar comparativamente as ofertas, com a finalidade de julgá-las e decidir qual será a mais favorável, competência esta de todo dirigente público. Por ser manifestação fática do emprego regular do dinheiro público, representa um termômetro da Administração, porque sendo bem formalizada, limita a discricionariedade administrativa. Tal concepção encontra-se operacionalizada, por meio da Lei 8.666/93, artigo 3º, *caput*, abaixo transcrito.

A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia e a selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos (BRASIL, 1993).

Ainda na visão de Motta (2008), verifica-se que, no comportamento da administração pública brasileira, a eficácia dos procedimentos licitatórios nem sempre é alcançada, e processos viciosos, atribulados e improvisados ocorrem em proporções desanimadoras. A partir de observações e análises feitas no âmbito organizacional e no nível dos participantes do processo, observam-se alguns problemas que, aparentemente, constituem inconvenientes do próprio processo da licitação. Porém, quando se observa com mais profundidade, são características de processos mal gerenciados.

Aponta este autor, alguns problemas como ocorrência de adjudicações indevidas; possibilidade de superfaturamento; preterição e perda da proposta mais vantajosa; demoras e atrasos no procedimento e ausência de competitividade nas propostas, além das contingências do processo inflacionário. O gerenciamento ineficaz é a simples inépcia na compreensão da lei e em sua operacionalização, fenômeno que pode ser explicado pela deficiência técnica e instrumental, pessoal inadequado e inexperiente, estrutura organizacional pesada ou limitada, autoridade mal definida e atribuições e tarefas mal delineadas. Assim, presume-se que o estudo, a análise, a correta operacionalização das providências legais e o estabelecimento de um fluxo administrativo que acarrete resultado exigido em cada fase do processo de aquisição, harmonizados com as programações planejadas, poderão garantir o suporte necessário à otimização da compra pública. Além disso, verificar faltas e erros a fim de que se possa corrigi-los, evitando repetições gravosas, torna-se preponderante na busca da qualidade.

Quanto ao controle, seus mecanismos foram reforçados pela Constituição Federal, que ampliou substancialmente o papel de fiscalização do Tribunal de Contas da União (TCU), e

pela própria Lei de Responsabilidade Fiscal, evidenciando uma característica do aparato normativo brasileiro, que é o seu amparo em um ciclo de planejamento, execução e controle. Com a evolução do Estado, a administração pública passou a ser controlada por auxílios de Tribunais de Contas. Na Constituição de 1988, o TCU teve a sua jurisdição e competência substancialmente ampliadas. Recebeu poderes para, no auxílio ao Congresso Nacional, exercer a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, à legitimidade e à economicidade e a fiscalização da aplicação das subvenções e da renúncia de receitas. Atualmente, o Tribunal de Contas é considerado o órgão máximo de auxílio do Poder Legislativo do exercício do controle externo da Administração Pública. Os próprios instrumentos de planejamento e execução orçamentária, e, principalmente, a Lei de Responsabilidade Fiscal, são importantes instrumentos de aumento do controle sobre o uso dos recursos públicos (SOARES, 2012).

Motta (2008) segue afirmando que o papel do Tribunal de Contas tem sido imprescindível no que tange à atenção de distorções e irregularidades do processo de compra, atuando como garantidor da moralidade dos atos. Porém, cabe ressaltar que a concepção de eficiência administrativa é objetiva em seu fundamento, não comportando atos ou decisões que privilegiem a mera correção dos procedimentos.

Como abordado em seção anterior desta dissertação, estratégia é criar ajuste entre as atividades de uma organização e seu sucesso depende de fazer bem várias coisas, e não apenas algumas, e ainda, da integração entre elas. Especificamente para o campo das compras públicas, a melhoria de seus processos com enfoque no planejamento estratégico deverá acarretar numa otimização dos processos internos e numa maior eficiência nas resoluções e na tomada de decisões, propiciando uma melhor relação entre as áreas intermediárias e finalísticas da organização. Acredita-se que a função de comprar no serviço público está diretamente relacionada com a falta de flexibilização e excesso de formalidades que dificultam e dão morosidade ao processo de aquisição, porém, não justifica empecilho para comprar de maneira ineficiente (BATISTA, 2006).

A relação entre o Planejamento Estratégico Institucional (PEI) e o plano de compras também é abordada por Medeiros (2017). O planejamento tático e operacional, assim como o plano de compras, devem ser desdobramentos ou instrumentos para operacionalizar o PEI. Ressalta que,

Uma mudança importante a ser implantada é alterar o *modus operandi* passivo da área de licitações, ou seja, conhecidos os desafios e objetivos da instituição, o plano de compras deve ser construído em conjunto com as áreas negociais. A mudança de paradigma é internalizar um modelo mental logístico focado em resultados por meio da contribuição de todos e não de transferência de responsabilidades. O planejamento estratégico e seus desdobramentos precisam ser patrocinados pelas lideranças e precisam estar necessariamente alinhados com o orçamento. A alocação de recursos destinada à aquisição de bens e serviços planejados deve ocorrer com prioridade. Alocações não planejadas só deviam ocorrer mediante justificativa do caso concreto em situações de força maior ou imprevisibilidade (MEDEIROS, 2017).

Com relação à morosidade dos processos das compras públicas, diversos estudos explicam os entraves burocráticos. Gonçalves (2012) estudou os fatores determinantes dos prazos das compras e contratações públicas, especificamente para a modalidade pregão eletrônico, utilizando 3 (três) dimensões para levantamento dos dados: características do bem, do procedimento e do fornecedor. O quadro a seguir revela sua contribuição a partir do levantamento de diversos autores sobre os fatores que influenciam nos prazos:

Quadro 06: Fatores que influenciam nos prazos das contratações públicas.

Fatores que influenciam nos prazos das contratações públicas	Almeida (2006)	Araujo (2008)	Bajaris, McMillan e Taddis (2008)	Barbosa (2008)	Batista e Maldonado (2006)	Carneiro e Pereira (2005)	Coelho Motta (2008)	Faria (2009)	Fiuza (2009)	Gasparini (2009)	Jacoby (2011)	Justen Filho (2009)	Mota e Filho (2010)	Nascimento, Salvador e Teles (2007)	Rodrigues e Oliveira (2002)	Santana (2009)	Santana e Santos (2007)	Silva e Rocha (2006)	Toledo e Abreu Junior (2010)	Vianna (2009)
Requisitante										x	x									
Consumo	x				x	x	x					x				x		x	x	
Permanente	x				x	x	x					x				x		x	x	
Serviço			x		x	x	x					x		x		x		x	x	
Qtd de itens													x							
Complexidade			x									x								
Pregão Eletr.	x		x	x		x	x	x			x	x		x		x	x			
SRP				x							x				x			x		x
Pregoeiro		x														x				
Homologação		x														x	x			
Impugnação												x				x				
Recurso						x					x				x					
Fornecedor			x			x	x		x		x	x					x			
Prazo	x					x		x		x			x	x	x	x	x	x	x	x

Fonte: Gonçalves (2012) p. 37.

Com os resultados gerados a partir de sua pesquisa, Gonçalves (2012) evidenciou que, do rol das variáveis predictoras, as que resultaram maiores influências nos prazos foram as especificidades das contratações de serviços, a quantidade de itens de consumo demandados, os recursos interpostos nas licitações e pregões cancelados para ajustes. Diante de tais

resultados, o autor reafirma a necessidade de pessoal capacitado, em processo de atualização contínua, com conhecimentos específicos em legislação tributária, financeira, trabalhista e previdenciária evitando a assimetria de informações. Destaca também a importância do planejamento das aquisições a partir do levantamento das necessidades por grupo de materiais; das estimativas de preços coerentes, da elaboração eficiente do edital, da padronização dos materiais, bem como do aporte de novas tecnologias visando aperfeiçoar a inteligência das compras.

As aquisições de insumos para a pesquisa científica em saúde, por sua natureza e especificidades, possuem agravantes quando se considera a complexidade e o dinamismo das linhas de pesquisa, o prazo de validade e acondicionamento de produtos químicos (reagentes) e biológicos (anticorpos), a utilização de marcas predeterminadas e padronizadas para que não haja comprometimento dos resultados de uma pesquisa em andamento, o tempo de entrega e a disponibilidade de equipamentos de alta precisão ou manutenção destes apenas no mercado internacional. Esses insumos precisam ter qualidade e comprovada eficácia, já que a utilização de materiais e equipamentos de qualidade duvidosa poderá acarretar respostas inadequadas aos ensaios e experimentos científicos realizados na instituição (BATISTA; MALDONADO, 2008).

Pinto (2017) aborda em sua tese as disfunções da burocracia existentes no sistema de governança pública, principalmente quanto às aquisições de insumos para pesquisa e das restrições enfrentadas pelos institutos públicos de ciência e tecnologia. De acordo com os dados apurados em seu estudo, quando se alia a demora na liberação de orçamento do Estado com o rito processual a ser seguido no processo de compras via licitação, a organização não consegue executar seus recursos orçamentários com eficiência, pois o tempo médio de conclusão dos processos de compras dura em torno de 60 a 90 dias, atrelado ao prazo de entrega do produto pelo fornecedor de, no mínimo, 30 dias, comprometendo assim a agilidade processual, com reflexo direto no desempenho da produção científica.

O mesmo ressalta Soares (2012) em relação à aquisição de insumos para a pesquisa científica em saúde em ICTs. A autora destaca que a obrigatoriedade de realização de licitação, leva a um excesso de burocracia e a um processo extremamente lento, além de não assegurar a rapidez necessária ao processo licitatório, além de nem sempre garantir as condições vantajosas para a Administração Pública. Esta situação pode gerar a falta de insumos, causando atrasos irreversíveis na produção e não cumprimento dos compromissos assumidos com os clientes.

Para Ribeiro, Salles Filho e Bin, (2015), a gestão de compras é um dos pontos de maior entrave que os institutos de pesquisa encontram, em função das restrições da Lei n 8.666/1993,

do número reduzido de pessoal na área de licitações e também da interpretação e das formas de fiscalização dos órgãos de controle. A falta de flexibilidade em compras para pesquisa científica são particularmente evidentes e precisam de novos marcos regulatórios porque dificultam o cumprimento das missões e colocam em risco a própria relevância dessas instituições quando se vislumbra um cenário de internacionalização e globalização da pesquisa.

Essas organizações historicamente desempenham um papel estratégico no desenvolvimento científico, tecnológico e socioeconômico do país, sobretudo no campo da saúde e tecnologia industrial, mas carecem de maior flexibilidade jurídico-administrativa para o adequado cumprimento da missão institucional. Nesta seara, após longo debate envolvendo, dentre outros, governo, comunidade científica, entidades interessadas e setor empresarial, foi editada a Lei nº 13.243, de 11 de Janeiro de 2016, conhecida como Marco Legal da Ciência, Tecnologia e Inovação, criada na intenção de estimular o desenvolvimento científico à inovação brasileira, inclusive alterando diversas outras leis para dar maior eficiência às ações de CT&I. Estabelece novas medidas de incentivo à pesquisa, capacitação e ao desenvolvimento científico e tecnológico no ambiente produtivo e inovativo brasileiro e altera a Lei nº 8.666/93, ampliando a possibilidade de dispensa de licitação para compras e contratações públicas destinadas às atividades de pesquisa, desenvolvimento e inovação (PD&I). Estima-se que este novo instrumento normativo permitirá a implementação de mecanismos de simplificação e flexibilização de atividades desenvolvidas pelas organizações públicas de Ciência, Tecnologia e Inovação (CT&I), além do estímulo ao fortalecimento da cooperação e adoção de alianças estratégicas entre instituições públicas e privadas. Porém, há a necessidade de regulamentação específica para a aplicação de boa parte dos dispositivos da referida lei e, também, de ajustes organizacionais internos para colocá-la em prática a partir da criação de mecanismos administrativos e rotinas processuais (SILVA, 2017).

Nessa mesma lógica, Gadelha et al (2012), em seus estudos sobre a dinâmica do sistema produtivo da saúde, com relação às inovações, convida para a reflexão sobre o desenvolvimento de novos modelos e sistemas de gestão, pois o processo de inovação nesse campo parte do reconhecimento da enorme defasagem entre os instrumentos e as práticas gerenciais em saúde, tocando no ponto do poder de compra do Estado. Para estes autores, não há como continuar buscando eficiência e qualidade sem que ajustes legais administrativos sejam promovidos. A administração pública não está à altura dos atuais desafios do sistema de saúde e o não enfrentamento dessa deficiência compromete sobremaneira seu futuro. Portanto, fazem-se necessários ajustes no marco regulatório com o estabelecimento de novas modalidades de contratação, induzindo mais eficiência, autonomia e cultura de resultados ao modelo de gestão.

Considera-se ainda, que a administração pública deve implementar uma filosofia gerencial que exige mudanças de comportamento de todos os envolvidos para alcançar a excelência deste serviço, pois o dever de eficiência, e não somente o da legalidade, é imposto a todo agente público na realização de suas atribuições. Dentro dessa filosofia, a Carta de Serviços ao Cidadão, já instituída pelo Decreto nº 6.932/2009, mas revogado e normatizado pelo Decreto 9.094/2017, é o instrumento que demonstra o quanto a organização, órgão ou entidade do Poder Executivo Federal está comprometida com a sociedade, facilitando o acesso dos cidadãos-usuários aos serviços com padrões de qualidade do atendimento ao público. Soluções tecnológicas são implantadas para melhorar as condições de atendimento e de compartilhamento das informações, além dos canais de ouvidoria e as pesquisas de satisfação, que objetivam assegurar a efetiva participação dos usuários na avaliação e identificação de lacunas e deficiências na prestação desses serviços.

Afastar a administração das contratações de má qualidade, sob a ótica de Fernandes (2011), requer levar-se em conta três fatores preponderantes: a ausência de treinamento dos servidores responsáveis pela aplicação das normas; a não compreensão, por parte dos aplicadores, das decisões das cortes de contas e dos demais órgãos de controle, em face de tais decisões; e a ideia de que comprar pelo menor preço é comprar qualquer coisa, aceitar qualquer produto, uma vez que vários dispositivos da Lei nº 8.666/93 apontam linhas de ação da atuação do agente público que permitem a indicação da qualidade do produto.

As dificuldades encontradas evidenciam a necessidade de adequações ao Planejamento com as necessidades atuais, principalmente no que tange à promoção do estreitamento das previsões de aquisições e contratações com a realidade orçamentária, visando aumentar a economicidade, disponibilizar dados mais consistentes e que melhor auxiliem os gestores públicos na tomada de decisão, promovendo ações públicas mais transparentes e que melhor atendam à coletividade.

Para Mendes (2009), o processo de contratação na Administração Pública é formado por um conjunto de fases, mas que não deve se limitar apenas a essa ideia. Cada uma das fases é integrada por diversas etapas e cada etapa por diferentes atos ou decisões, estruturados de forma lógica, de modo que permita ao gestor público selecionar, de maneira isonômica, a satisfação da necessidade pela melhor relação custo-benefício. Dessa forma, o processo é um fenômeno complexo, onde as decisões mais difíceis são adotadas justamente na fase de planejamento. Assim, conforme leciona Mintzberg (2000), deve-se preocupar com processo e conteúdo, estática e dinâmica, limitação e inspiração, o planejado e o aprendido, o econômico e o político. Para tanto, é essencial que se estabeleçam os procedimentos e as formas necessárias

para que os entraves sejam minimizados, seja pela qualificação e comprometimento dos agentes públicos envolvidos, seja pelo estabelecimento de rotinas específicas capazes de melhorar, tanto os produtos adquiridos, quanto os processos, tal como o planejamento estratégico estabelece em seus preceitos.

2.2.2 O papel estratégico das compras públicas

Comprar estrategicamente compreende a utilização de melhores práticas por parte dos compradores públicos a partir do planejamento das necessidades do órgão, buscando a melhor solução. O planejamento em compras visa estabelecer um objetivo específico, uma meta a ser alcançada e definir, por meio de um plano de ação, a maneira que melhor viabilizará a demanda. Os planos identificam os recursos necessários, as tarefas a serem executadas, as ações a serem tomadas, e os tempos a serem seguidos. Os órgãos públicos devem considerar os impactos econômicos, sociais e ambientais das compras governamentais no momento em que iniciarem o planejamento. Planejar as aquisições de bens e serviços proporciona uma gestão eficaz da cadeia de suprimentos, elimina desperdícios, reduzindo a possibilidade de contratações emergenciais, possibilita a economia de escala, evita o fracionamento das compras como prática ilegal com intuito de dispensar a licitação, e racionaliza os procedimentos internos para a execução dos processos (FERNANDES, 2011).

Dentre as atribuições da Administração Pública, uma se mostra relevante sobre as demais: o pensar o sistema de compras, não só cuidando da parte burocrática dos certames licitatórios, mas também buscando mecanismos que facilitem, agilizem e modernizem o processo de compras como um todo. Não apenas comprar, mas sim planejar esse comprar para se poder gerar uma economia de escala, bem como criar um padrão para essas aquisições (CUNHA, 2012).

Fernandes (2011) preleciona que a administração deve, em cada exercício, estimar o total de materiais e bens que deverá adquirir, realizando o prévio planejamento das compras:

Decisão n 310/2000 Plenário

[...] quando da realização de suas despesas, proceda a um adequado planejamento de seus procedimentos licitatórios, em conformidade com a disponibilidade de créditos orçamentários e recursos financeiros e com as suas peculiaridades como unidade industrial, objetivando contratações mais abrangentes e abstenendo-se de proceder a sucessivas contratações de serviço e aquisições de pequeno valor, de mesma natureza, semelhança ou afinidade, realizados por dispensa de licitação fundamentada no inciso II do art. 24 da Lei nº 8.666/93 (TCU, 2017).

Dentre outros aspectos que envolvem o planejamento pode-se citar a maximização da gestão dos recursos públicos, evitando não conformidades registradas pelos órgãos de controle e, por conseguinte, processos de responsabilização dos agentes públicos mediante sindicância e processos administrativos disciplinares, aumentando também a credibilidade da Administração Pública perante os fornecedores e cidadãos (MOTTA, 2008).

Segundo este último autor, no âmbito da definição do objeto de contratação, especificá-lo de forma minuciosa, bem como elaborar os procedimentos necessários para executá-lo torna-se fundamental para formalizar a demanda com sucesso, reflete na melhor relação custo-benefício. Trata-se de uma atividade multidisciplinar, pois as informações são oriundas de diversas fontes, com os conhecimentos técnicos especializados e a discricionariedade de cada alçada, envolvendo dessa forma a unidade requisitante, a direção, o setor competente pela execução, o jurídico e o próprio mercado, cada um com sua competência de autoridade administrativa pela prática do ato, bem como sua responsabilidade por ele. Dentro das premissas básicas para um bom planejamento das compras públicas está a identificação da necessidade a partir de um problema, e posteriormente, dimensioná-la adequadamente. Ouvir os envolvidos com o problema é o ponto inicial, sob pena de correr o risco de ignorar ou omitir determinada condição essencial para a definição da melhor solução. A partir disso, define-se o objeto para a abertura de um processo de aquisição. Verifica-se com certa prevalência que a administração pública peca no planejamento das compras a partir do momento em que as providências de contratação só começam a ser tomadas quando se identifica a falta de algum material ou serviço, na iminência de causar a descontinuidade na execução dos trabalhos.

Ainda referente à seleção do objeto que atenda à necessidade, para Motta (2008), Mendes (2009) e Fernandes (2011), a legislação também prevê critérios, práticas e diretrizes para a promoção de sustentabilidade nas contratações, estabelecendo preferência nas licitações e concorrências públicas, compreendidas aí as parcerias público-privadas e a autorização, permissão, outorga e concessão para exploração de serviços públicos e recursos naturais, para as propostas que propiciem maior economia de energia, água e outros recursos naturais e redução da emissão de gases de efeito estufa e de resíduos; dando também prioridades na escolha por produtos reciclados e reutilizáveis, por meio de comprovação através de estudos técnicos científicos, certificações ambientais e de boas práticas.

Para Medeiros (2017), as licitações e contratações públicas precisam incorporar o paradigma da sustentabilidade. Este autor entende como prática sustentável assegurar ações efetivas, eficazes e eficientes no curto, médio e longo prazo. Nesse viés, as licitações não são mais encaradas como procedimentos voltados à aquisição estante de produtos e serviços, mas

dotadas, também, de uma função regulatória conformadora do mercado, devendo compreender o significado mais amplo do conceito de sustentabilidade. Proposta mais vantajosa não necessariamente se refere à obtenção do menor preço, sob custo de um ativo ambiental, humano ou de imagem.

A lei 8.666/1993 incluiu a promoção do desenvolvimento nacional sustentável entre os princípios a serem garantidos na licitação. Dessa forma, os gestores públicos devem considerar variáveis de sustentabilidade nas aquisições, como indica o Ministério do Planejamento em seu portal:

Avalia-se, hoje, que as decisões de compras públicas abrangem um contexto muito amplo, cujas dimensões abrangem o social, o econômico, o ambiental, o político, o espacial, o ético, entre outros. Induz transformações estruturais que geram impacto na produção, no consumo e no desfazimento ambientalmente adequado. Além disso, as contratações públicas vêm desempenhando papel fundamental na implementação das políticas públicas, no fomento às inovações tecnológicas, na transparência e controle social, pois essas contratações mobilizam tanto o setor governamental, quanto a iniciativa privada, e, conseqüentemente, refletem em toda a sociedade (Ministério do Planejamento, 2017).

Posteriormente à determinação da demanda e delineamento do objeto, inicia-se o processo formal da compra. Como plano de ação, a otimização de toda a estrutura organizativa: rotinas funcionais, fluxos, formulários, manuais, instruções de serviço, bem como uma excelente delimitação de atribuições e responsabilidades em nível administrativo, exigidas pela aplicação das leis que regem o campo das compras públicas, de acordo com Motta (2008), coloca o que foi planejado, em prática.

É preciso reconhecer a importância da capacitação dos agentes públicos diante da necessidade de se desenvolver os conhecimentos inerentes ao campo de atuação, tanto da equipe operacional, como dos outros atores que figuram o processo, para atingir objetivos estratégicos voltados para resultados, possibilitando o desenvolvimento do pensamento crítico acerca do seu papel perante a Instituição e das suas atribuições como compradores públicos (MOTTA, 2008).

Fundamentando-se nos conceitos de treinamento e desenvolvimento, Starec, Gomes e Bezerra (2005) explicam a necessidade de qualquer trabalhador, seja da área gerencial ou não, de se especializar à operações técnicas e administrativas com o desenvolvimento de potencialidades voltadas para a expansão do conhecimento e atitudes frente à situações novas e imprevisíveis.

Programas de qualificação aprimoram a prestação do serviço, desenvolvendo habilidades técnicas e gerenciais por meio da comunicação, adaptação e socialização do conhecimento. As ações de capacitação devem ser estruturadas de modo a contribuir para a atualização profissional do servidor, estando em consonância com as demandas institucionais

de órgãos e entidades federais. A Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal, instituída pelo Decreto n.º 5.707/2006 com o objetivo de ser implementada pelos órgãos e entidades da administração pública federal, contém a definição das diretrizes para a capacitação dos seus servidores, na tentativa de alcançar a melhoria da eficiência e qualidade do serviço público e a valorização e desenvolvimento permanente, incentivando e apoiando o servidor público em suas iniciativas de capacitação voltadas para o desenvolvimento das competências institucionais e individuais (BRASIL, 2016).

No tocante às compras públicas, para Fiuza (2009), enquanto os compradores públicos não possuem carreiras, experiência ou propriedade nos complexos assuntos que envolvem uma aquisição pública, os auditores, com formação, carreiras estruturadas e elevado conhecimento técnico nesta área, geram desnível de análise processual em termos de conformidade, acarretando em retrabalho e penalidades aos operadores do processo da compra.

Os processos de compras se tornaram mais complexos e dependentes de atores comprometidos e conscientes do seu papel. Batista e Maldonado (2008) mencionam como deve ser o perfil dos profissionais que atuam na área de compras. O comprador preocupado unicamente com a conclusão de uma compra, sem avaliar o impacto dessa operação em relação aos demais processos integrados à cadeia produtiva ou operativa das organizações põe em risco o desempenho institucional. A abordagem estratégica que concentra mais ênfase nas atividades de negociação e de relacionamento, do que em reagir, pura e simplesmente, às necessidades dos usuários, necessitará de profissionais mais capacitados e comprometidos institucionalmente no processo de modificar paradigmas e que tenham uma visão institucional que perpassa todos os níveis da organização. O quadro abaixo caracteriza os níveis de desenvolvimento atribuídos aos responsáveis pelos processos de compras:

Quadro 07: Perfil do comprador: estágios de desenvolvimento.

Estágios de desenvolvimento	Características gerais e atribuições do responsável por compras
Primitivo	Sem qualificações especiais; abordagem burocrática; cerca de 80% do tempo é dedicado às atividades burocráticas
Conscientização	Sem qualificações especiais; algumas rotinas básicas de compras; 60-79% do tempo dedicado às atividades burocráticas
Desenvolvimento	Qualificações acadêmicas formais exigidas; envolvimento em negociações; reconhecimento da função compras e suprimentos; 40-59% do tempo dedicado às atividades burocráticas
Maturação	Qualificação gerencial exigida; compradores especializados integrados com as áreas funcionais; envolvimento com todos os aspectos do desenvolvimento de novos produtos; maior parte do trabalho dedicado à negociação e à redução do custo/desenvolvimento de fornecedores; 20-30% do tempo dedicado às atividades burocráticas.
Avançado	É necessária qualificação profissional ou pós-graduação; o comprador está mais envolvido com os assuntos mais estratégicos do trabalho; mais dedicado ao custo total de aquisição, à administração da base de fornecedores etc.; menos de 20% de seu tempo dedicado às atividades burocráticas

Fonte: Baily e colaboradores (2000, p.425) citado por Batista e Maldonado (2008, p. 690).

Ante o exposto, os compradores precisam ter um perfil vinculado às necessidades estratégicas da organização. Para que o comprador tenha uma *performance* satisfatória, faz-se necessário um aprimoramento de suas competências e qualificações, que se consegue por meio do acúmulo de conhecimento e capacitação, que irá determinar a diferenciação primordial entre um comprador burocrático (reativo) ou um comprador moderno (proativo). Relevante também é a responsabilidade ética dos compradores públicos, não permitindo favorecimentos ou desvios de conduta, sendo altamente recomendável que as relações entre os compradores e os fornecedores sejam mantidas em bases realmente equidistantes. Cabe ao comprador público manter tal distância por meio da sua postura e de suas atitudes (BATISTA e MALDONADO, 2008).

Outro aspecto importante para a gestão estratégica das contratações é a troca de informações, tanto formais, provenientes de instrumentos publicados e acessíveis, como as informais, oriundas de reuniões, diálogos ou treinamentos, e como elas circulam. Tornam-se importante fonte de vantagem competitiva para formulação de estratégias. O uso estratégico da informação está presente em diversas abordagens de estratégia, mencionadas por Porter (2009), Ansoff (1993) e Mintzberg (2000) em suas obras. A adoção de sistemas de informação que possibilitem o monitoramento de ambientes e o acesso a aspectos relevantes para o planejamento estratégico torna-se imperioso.

Starec, Gomes e Bezerra (2005) também destacam que as unidades organizacionais responsáveis pela gestão da tecnologia da informação devem apoiar a circulação da informação e facilitar sua utilização por meio da criação de sistemas gerenciais, agregando valor às ações de equipe de trabalho e à tomada de decisões. Nesse sentido, a adoção de princípios e instrumentos tecnológicos que dão suporte ao direcionamento estratégico pode suprir com eficiência eventuais lacunas ou carências de informação que interferem na qualidade dos processos, proporcionando ainda velocidade e objetividade de utilização.

No processo formal administrativo de compras, os vários documentos e informações são anexados constantemente e de forma cronológica, durante a vida útil do processo, a exemplo de autorizações, pedidos, levantamentos, cotações, mapa de preços, despachos, documentos de habilitação, notas de empenho e pagamentos que, conjuntamente, servem para compor todos os passos utilizados para efetuar os procedimentos administrativos necessários para realizar uma compra. A busca pela melhoria dos processos passa pelo uso sistemático da informação como base, influenciando diretamente a capacidade de se atingir os objetivos pretendidos, tornando-se necessário que se tenha a participação de todos os interessados no processo. Contudo, os fluxos de informações que determinam os processos administrativos podem apresentar-se de forma truncada e ineficaz, gerando ineficiência e baixa produtividade de informações, que prejudicam a estrutura decisória da organização. Com isso, é necessário otimizar os processos administrativos e buscar a eliminação dos ruídos e fluxos desnecessários, acarretando melhor desempenho na circulação das informações e eliminação da duplicidade de registros. O modelo de desenvolvimento organizacional eficiente passa, necessariamente, pela melhoria dos processos internos de gestão, e pela definição de um modelo de sistema de informação capaz de otimizar os processos e procedimentos relativos às compras realizadas que as tornem mais claras e transparentes e de fácil verificação pelos requisitantes envolvidos (BATISTA e MALDONADO, 2008).

Para Medeiros (2017), a tecnologia da informação é fundamental para disponibilizar soluções de planejamento, organização e controle, com vistas a proporcionar ganhos de escala, produtividade e assegurar consistência dos resultados.

Atualmente, percebe-se a implantação de uma série de iniciativas no sentido de aprimorar os processos relacionados à gestão de compras, incorporando modernas ferramentas já utilizadas com eficiência na iniciativa privada, como a utilização do comércio eletrônico, a incorporação do pregão eletrônico como modalidade de licitação e, por fim, a contratação através do Sistema de Registro de Preços. Esses são exemplos da preocupação com a otimização de processos na aquisição de produtos e serviços na administração pública através da

modernização em suas aquisições com equilíbrio, transparência e eficiência nos seus gastos (CUNHA, 2012).

Matias-Pereira (2010) aponta uma característica relevante no fortalecimento da boa governança pública em compras: a utilização de um portal eletrônico de compras governamentais como meio de operacionalização. É um processo automatizado que compreende desde a compra até o pagamento sem o contato físico com os fornecedores, reduzindo sensivelmente a corrupção. Já destacava Porter (2009), que a Internet por si só não representa uma fonte de vantagem competitiva, porém, é uma poderosa ferramenta aliada às práticas tradicionais de negócios. A forma como as compras governamentais estão sendo processadas, em meio eletrônico, também produzem efeitos benéficos no processo de contratação, produzindo redução dos custos, elevando o nível de acesso e competição entre os fornecedores, fortalecendo o *accountability* e garantindo maior transparência dos atos, favorecidos pelo ambiente virtual.

De acordo com Pinho (2008, p. 475) citado por Cabral, Reis e Sampaio (2015, p.482), o governo eletrônico não deve ser visto apenas por meio da disponibilização de serviços *on-line*, mas também, pela vasta gama de possibilidades de interação e participação entre governo e sociedade, além do compromisso de transparência por parte dos governos.

Outra vantagem da automatização do processo de compra favorecida por essa via é a fase da estimativa de preço que antecede as compras realizadas pelos órgãos públicos, proporcionando uma avaliação segura das propostas dos licitantes, como um dos critérios de aceitabilidade. É de profunda relevância para avaliação da vantajosidade das propostas apresentadas pelos licitantes, que a Administração possa aferir a sua compatibilidade com os preços praticados no mercado, reduzindo a incidência de falhas como sobrepreço ou repetição de licitação por conta de itens cancelados, seja por uma pesquisa de valor referencial inadequada, seja pela falta de negociação. Além desse propósito, a estimativa de valor de referência tem como finalidade a avaliação acerca da disponibilidade de recursos orçamentários para atender à demanda, sendo também principal norteador do enquadramento da modalidade de licitação a ser adotada. A definição das regras para a fixação de preços de referência para a licitação tem sido feita por meio da jurisprudência dos órgãos de controle interno e externo, e mais recentemente, pelos regulamentos expedidos pela União (FERNANDES, 2011).

A Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão instituiu, por meio da edição da Instrução Normativa nº 5, de 27 de junho de 2014, alterada pela Instrução Normativa nº 3, de 20 de abril de 2017, as regras básicas a serem observadas, no âmbito da Administração Pública Federal, para a realização de

estimativas de preços para as modalidades destinadas à aquisição de bens e contratação de serviços, explicitando num rol taxativo as fontes de consulta consideradas válidas para a realização da pesquisa de preços, além da determinação da forma de utilização das informações encontradas para a composição do preço de referência (BRASIL, 2017).

Baseado nestes aspectos, a ordem natural da Administração na busca da eficiência e desburocratização das contratações governamentais apoia-se em um modelo que seja mais célere, seguro e menos custoso com o auxílio da tecnologia da informação (MATIAS-PEREIRA; 2010); no planejamento das aquisições (FERNANDES; 2011) e na capacitação dos compradores públicos (MOTTA; 2008).

Finalmente, ressalta-se a importância de atrelar os conceitos do *Balanced Scorecard*, já explorados anteriormente nesta dissertação, aos principais conceitos que fundamentam os processos de aquisições no âmbito da esfera pública federal. Kaplan e Norton (1997), a partir de uma iniciativa do governo Clinton, em 1993 nos Estados Unidos, menciona em seus trabalhos o documento ora publicado que enfatizava a importância do foco nos clientes e nas medidas de desempenho para os órgãos públicos. Aplicado inicialmente para a adequação do sistema de compras, visava principalmente avaliar as condições do sistema vigente e identificar abordagens inovadoras para medir desempenho e desenvolver estratégias, priorizando a prevenção, não a detecção. Para tanto, foi desenvolvido o BSC, como mostra a figura a seguir:

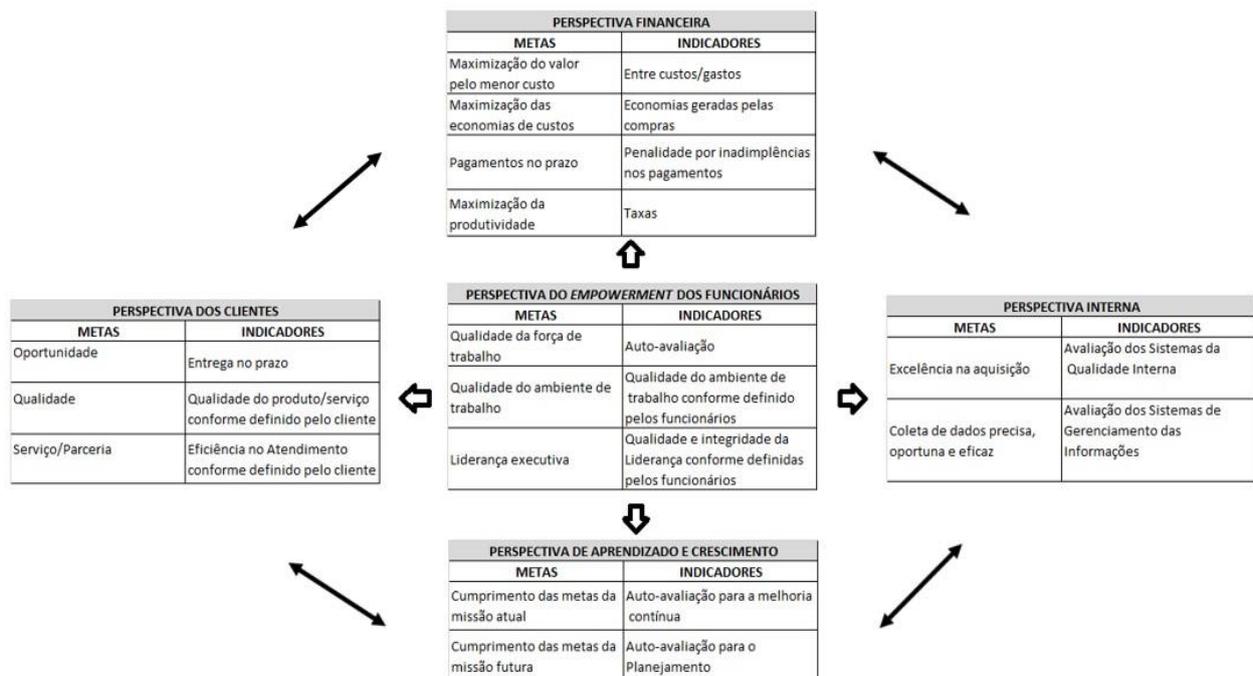


Figura 04: O *Balanced Scorecard* para o Sistema de Compras do Governo Federal. Fonte: Kaplan e Norton (1997), p. 191.

Verifica-se na figura acima que, além das quatro perspectivas tradicionais do BSC corporativo, a quinta perspectiva denominada *empowerment* dos funcionários, enfatiza o papel central dos funcionários públicos para desempenhar a nova abordagem, mais orientada para os clientes, não se limitando apenas a áreas de controle direto (KAPLAN E NORTON, 1997).

No próximo capítulo apresenta-se o percurso metodológico dessa dissertação, detalhando-se as técnicas e instrumentos de coleta escolhidos, que, em conformidade com os aspectos teóricos apresentados neste capítulo, viabilizaram o cumprimento dos objetivos propostos nesse estudo.

3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

A condução da pesquisa compreende um método que abrange uma análise exploratória que possa nos indicar o caminho para tomada de decisão correta sobre a questão-problema. Assim, a investigação empírica da presente pesquisa tem como objetivo a formulação de questões ou de um problema, com finalidade de desenvolver pressupostos sobre determinado fenômeno e para a realização de uma pesquisa futura mais precisa, modificando e clarificando conceitos.

Como método de abordagem, verifica-se o método indutivo, com a finalidade de ampliar o alcance dos conhecimentos. Baseado em Lakatos (2003), justifica-se esse método pelo fato dos argumentos indutivos levarem a conclusões cujo conteúdo é mais amplo do que o das premissas nas quais se basearam, conduzindo-se apenas a conclusões prováveis que perpassam pelo raciocínio dos indícios percebidos a uma realidade desconhecida por eles revelada. A aproximação dos fenômenos caminha geralmente para planos cada vez mais abrangentes, indo das constatações mais particulares às leis e teorias pré-existentes, tal como identificados no campo das compras públicas.

Define-se como uma pesquisa qualitativa, pois trabalha com um universo de significados, motivos, aspirações, crenças, valores e atitudes que correspondem às relações interpessoais quanto aos processos e outros fenômenos relacionados ao tema.

O presente trabalho caracteriza-se como um estudo de caso, método de abordagem julgado mais adequado às pretensões dessa pesquisa por buscar, analisar e compreender, dentro de uma investigação empírica de um fenômeno num dado contexto, os elementos que norteiam os processos organizacionais da Seção de Compras do IGM e a maneira como são conduzidos para alcançar as metas do planejamento estratégico institucional. A pesquisa restringe-se à unidade Instituto Gonçalo Moniz, pois as aquisições da FIOCRUZ dão-se de forma descentralizada, sendo os processos de compras do órgão executados pelas unidades demandantes de forma independente, embora haja cooperação com departamentos de consultoria jurídica e com o SIEX, Serviço de Importação e Exportação, ambos na sede, localizada no Rio de Janeiro.

Segundo a definição dada por Godoy (1995), este é um método de pesquisa cujo objeto é uma unidade analisada profundamente com vistas ao exame detalhado de um ambiente, de um simples sujeito ou de uma situação em particular, sendo portanto estratégia preferida quando os pesquisadores procuram responder às questões "como" e "por quê" certos fenômenos ocorrem, quando há pouca possibilidade de controle sobre os eventos estudados e quando o

foco de interesse é sobre fenômenos atuais, que só poderão ser analisados dentro de algum contexto de vida real. Adota-se um estudo de caso com enfoque exploratório e descritivo para uma apreensão mais completa do fenômeno em estudo, enfatizando as várias dimensões em que ele se apresenta, justificando a escolha para o presente estudo. Sob a perspectiva dos objetivos gerais, pode-se caracterizar esta pesquisa como exploratória à medida que visa compreender melhor se e de que forma os condicionantes oriundos do contexto institucional e ambiental da instituição estudada interferem na atuação dos gestores. Neste sentido, assumindo que o campo de escolhas possível do gestor é limitado pelo aparato normativo-legal que regula o setor público brasileiro, tornou-se necessário explicitar os condicionantes que emergem deste aparato e que interferem diretamente nos questionamentos estudados quanto às compras públicas. (SOARES, 2012).

Como meio de investigação, a presente dissertação adota a análise de conteúdo, considerando um instrumental metodológico que se pode aplicar a discursos diversos e a todas as formas de comunicação, seja qual for a natureza do seu suporte, segundo Vergara (2010). Qualquer comunicação que veicule um conjunto de significações de um emissor para um receptor pode, em princípio, ser decifrada pelas técnicas de análise de conteúdo. Assim, a presente investigação consiste no estudo de textos e documentos, baseado nas categorias processos internos, aprendizado e crescimento, economicidade e atendimento ao usuário; dimensões estas ancoradas no arcabouço teórico e que oferecem subsídios para responder ao problema da pesquisa, com seus respectivos indicadores. O quadro a seguir sintetiza a lógica utilizada:

Quadro 08: Categorização a partir dos objetivos específicos propostos e as teorias envolvidas.

OBJETIVOS ESPECÍFICOS	DIMENSÕES ANALISADAS	REFERENCIAL TEÓRICO	INDICADORES
1. Identificar a forma como a SECOMP gerencia seus processos com vistas a promover resultados alinhados ao Planejamento Estratégico Institucional.	PROCESSOS INTERNOS	Justen Filho (2005); Motta (2008); Fiuza (2009); Sidney Bittencoutt (2008); Fernandes (2011); Legislações vigentes (CF de 1988; Lei 8.666/1993; Lei 10.520/2002)	1. Recursos utilizados para a uniformização dos processos e monitoramento. 2. Ações corretivas para minimização das falhas, novas e recorrentes. 3. Ações de estabelecimento e utilização de canais de comunicação. 4. Instrumentos de planejamento das compras. 5. Estratégias de enquadramento e forma de aquisição(Dispensas; Compras compartilhadas; adesão à Atas RP).
2. Caracterizar as contribuições da gestão dos recursos humanos ao crescimento, aprendizado e comprometimento dos servidores, assim como ao desenvolvimento dos potenciais produtivos e de liderança.	APRENDIZADO E CRESCIMENTO	Bresser-Pereira (1997); Matias-Pereira (2010); Bergue (2011); Fernandes (2011); Motta (2008)	6. Ações de estímulo e capacitação para formação de Lideranças. 7. Ações de capacitação dos técnicos e analistas de gestão que atuam na SECOMP. 8. Ações de capacitação aos requisitantes. 9. Ações institucionais visando a adesão/comprometimento do empregado com a instituição e a melhoria do clima organizacional.
3. Analisar quais instrumentos são utilizados para o planejamento das compras, levando-se em consideração a alocação de recursos, execução orçamentária e racionalização da despesa, em termos de custo x benefício nas aquisições.	ECONOMICIDADE	Bresser-Pereira (1997); Matias-Pereira (2010); Bergue (2011); Porter (2009); Mintzberg (2000; 2006); Kaplan e Norton (1997)	10. Alocação e execução orçamentária em termos percentuais. 11. Ferramentas de gerenciamento dos itens críticos. 12. Ferramentas estratégicas para pesquisa de mercado. 13. Percentual de economicidade.
4. Analisar os mecanismos de prestação de contas utilizados para favorecer a consciência da correta utilização dos recursos e do fortalecimento do processo de controle.	ATENDIMENTO AO CIDADÃO USUÁRIO	Bresser-Pereira (1997); Matias-Pereira (2010); Bergue (2011); Fiuza (2009); Motta (2008); Fernandes (2011)	14. Conformidade processual (auditoria). 15. Prazos processuais de finalização da compra. 16. Ferramentas de publicações dos atos. 17. Ações de sustentabilidade social.

Fonte: Elaboração própria, 2017.

Nesta análise, busca-se compreender as características, estruturas e modelos que estão por trás dos fragmentos de mensagens tomados em consideração, dando significado ao que convém desvendar (GODOY, 1995)

As técnicas metodológicas eleitas configuram uma triangulação de três pilares de sustentação investigativa, através dos instrumentos análise documental, entrevistas e questionários, caracterizando o estudo de caso como método de abordagem da presente pesquisa. Esses três níveis de exploração levam a resultados de buscas diversas que se complementam, considerando o máximo possível de aspectos distintos de um mesmo problema, ressaltando uma riqueza de possibilidades de achados, como detalhados a seguir.

3.1 TÉCNICAS METODOLÓGICAS

Segundo Creswell (2010), os pesquisadores qualitativos geralmente coletam múltiplas formas de dados, tais como entrevistas, observações e documentos, ao invés de confiarem em uma única fonte de dados. Depois, examinam todos os dados, extraem sentido deles, e os organizam em categorias ou temas que cobrem todas as fontes de dados.

Entende-se que a abordagem qualitativa, enquanto exercício de pesquisa, não se apresenta como uma proposta rigorosamente estruturada, permitindo que a imaginação e a criatividade levem os investigadores a propor trabalhos que explorem novos enfoques, no sentido do emprego de mais de uma prática de coleta e de interpretação (TUZZO e BRAGA, 2016).

Partindo desses princípios, para viabilizar o diagnóstico que precede a conclusão e resposta ao problema proposto neste trabalho, a técnica metodológica apresenta duas grandes divisões: documentação indireta, abrangendo a pesquisa documental e bibliográfica, e a documentação direta: entrevista e questionário.

A Pesquisa documental, segundo Godoy (1995), permite que a imaginação e a criatividade levem os investigadores a propor trabalhos que explorem novos enfoques. Nesse sentido, acredita-se que a pesquisa documental representa uma forma que pode se revestir de um caráter inovador, trazendo contribuições importantes no estudo de alguns temas. Além disso, os documentos normalmente são considerados importantes fontes de dados, merecendo, portanto, atenção especial, constituindo uma rica fonte de informações. O exame inicial da documentação nos permite definir, com mais acuidade, quais documentos são mais promissores para se analisar a problemática desse estudo, nortear os objetivos da pesquisa e identificar algumas hipóteses provisórias, assim como a especificação do campo no qual se deve fixar nossa atenção.

Procura-se o direcionamento para as compras no IGM, em uma pesquisa documental através de Instrumentos de coletas secundários, como levantamento bibliográfico sobre o assunto central e alguns assuntos correlatos envolvendo planejamento estratégico e compras públicas, utilizando-se leis, relatórios, portarias, pareceres, manuais, atas, cursos e seminários específicos e outras publicações, acessíveis na própria instituição e que nortearão o estudo da implementação das ações da gestão das compras públicas, bem como resultados em termos de eficiência e alinhamento com o planejamento estratégico da Instituição.

Por razões de acessibilidade documental e devido à contemporaneidade das deliberações sobre a estrutura e a governança institucional, mediante assuntos estratégicos para os rumos da instituição (quadriênio 2014-2017) e o Relatório Final que apura os resultados alcançados (quadriênio 2013 a 2016), com posterior publicação do Relatório de Gestão do exercício de

2017, a autora optou por compreender a pesquisa documental num espaço temporal entre os anos 2014 e 2017.

Num segundo momento, instrumentos de coletas primários na área de compras e dos atores envolvidos (autoridade competente, pares e clientes internos) foram elaborados para a pesquisa de campo, no intuito de obter a organização das informações consideradas relevantes para o estudo em questão. Nesse sentido, procurou-se captar o fenômeno em estudo a partir da perspectiva das pessoas nele envolvidas, considerando todos os pontos de vista relevantes. Vários tipos de dados foram coletados e analisados para que se entenda a dinâmica do processo de compras.

As entrevistas com servidores ocupantes de cargos de chefia e os questionários semiestruturados aos requisitantes foram considerados determinantes para responder à problemática da pesquisa e à compreensão do assunto abordado. Em cada um desses métodos utilizados foi explicado aos participantes o objetivo da pesquisa e assegurado o compromisso de preservar suas identidades.

O objetivo da entrevista, segundo Lakatos (2003), é conhecer o que as pessoas pensam, acreditam sobre os fatos que envolvem o problema, bem como descobrir, por meio das definições individuais dadas, qual o nível de compreensão das informações e a conduta adequada em determinadas situações, subsidiando a apuração dos resultados. Assim, o objetivo da entrevista é averiguar fatos e opiniões sobre os processos de aquisições, identificando possíveis entraves e ações de melhoria que possam impactar no resultado final desses processos. De forma semiestruturada, foi direcionada ao chefe da SECOMP e ao vice-diretor de gestão e desenvolvimento institucional, e atual substituto eventual do ordenador de despesa. Optou-se por esses cargos, por tratarem e responderem pelos assuntos estratégicos que norteiam as compras públicas da instituição. Assim, as entrevistas compreenderam blocos temáticos envolvendo todas as quatro dimensões adotadas para a análise de conteúdo.

Com a finalidade de adequar as questões abordadas nas entrevistas ao perfil do cargo exercido pelos respondentes, foram elaborados dois tipos de roteiro, conforme dispostos nos Apêndices B e C. O conteúdo das entrevistas gravadas foi armazenado e transcrito para posterior interpretação e análise, cujos resultados serão apresentados no capítulo 4.

Já os questionários atingem maior número de pessoas simultaneamente, tendo como vantagem a obtenção de respostas mais rápidas e precisas, com maior segurança, pelo fato de as respostas não serem identificadas. Foram realizados de forma fechada, por meio eletrônico, direcionados aos requisitantes (clientes internos) e disponibilizados no período de 02 de abril a 05 de maio de 2018. O objetivo do questionário é coletar informações acerca dos temas

“compras e planejamento estratégico”, com perguntas relacionadas ao problema pesquisado, bem como mensurar o nível de aderência e comprometimento com as metas estipuladas, destes colaboradores, e possíveis dificuldades encontradas para o desempenho de suas funções. Em termos de alcance, praticidade, economicidade, anonimato e agilidade no tempo de respostas, a ferramenta *Survey Monkey* foi utilizada.

No questionário, duas dimensões foram abordadas: Processos Internos e Crescimento e Aprendizagem, por tratarem de assuntos pertinentes às atribuições dos requisitantes. As dimensões Economicidade e Atendimento ao cidadão-usuário não foram contempladas neste instrumento por abordarem indicadores específicos à área de compras em conjunto com a vice-diretoria. A escala Likert foi adotada em cinco níveis de respostas, detalhados no capítulo 4. Ao responderem aos questionamentos baseados nesta escala, os requisitantes especificaram seu nível de concordância com as afirmações.

A amostra inicial foi identificada a partir de questões envolvendo práticas organizacionais nas compras públicas, dos atores envolvidos nesses processos e da representatividade para fundamentar suficientemente como as compras no IGM se comportam em relação às metas do planejamento estratégico institucional. Para a aplicação dos questionários, a amostra constituiu-se de 97 integrantes dentro do universo de 135 servidores efetivos, sendo 53 pesquisadores em saúde pública, distribuídos em 11 laboratórios, além das plataformas tecnológicas para apoio a projetos científicos; 26 servidores que atuam na gestão e desenvolvimento institucional, 04 servidores da Seção de Gestão do Trabalho, 04 servidores da Biblioteca, 05 da área de Tecnologia da Informação e 05 servidores que atuam como administradores de laboratório.

De posse desses dados, realizou-se um estudo exploratório sobre as ações consonantes com o planejamento estratégico institucional, dentro da SECOMP para posterior tratamento dos dados. Assim, num movimento contínuo da teoria para os dados e vice-versa, as categorias foram se tornando cada vez mais claras e apropriadas aos propósitos do estudo, ao tratamento dos dados e interpretação dos resultados. O levantamento destas informações permitiu realizar um diagnóstico que nos conceda compreender aspectos que possam interferir na *performance* dos compras.

As informações coletadas foram armazenadas e manipuladas em planilhas eletrônicas e aplicativos específicos, como ferramentas de análise de cálculos que resultaram em quadros, gráficos e tabelas, que são bons auxiliares na apresentação dos dados, uma vez que facilita, ao leitor, a compreensão e interpretação rápida da mensagem, podendo apreender importantes detalhes e relações. Conforme Lakatos (2003), seu propósito mais importante é ajudar o

investigador na distinção de diferenças, semelhanças e relações, por meio da clareza e destaque que a distribuição lógica e a apresentação gráfica oferecem às classificações, servindo de apoio ao mapeamento dos resultados encontrados e conclusão da pesquisa.

Assim, a construção do estudo embasou-se nos seguintes aspectos:

Quadro 09: Aspectos abordados para o levantamento dos dados.

ASPECTOS ABORDADOS	
ANÁLISE	LEVANTAMENTO
Planejamento Estratégico Institucional (PE)	Missão organizacional Posicionamento estratégico Princípios Valores Critérios de avaliação e monitoramento
Gestão dos Processos	Características que envolvem o processo de compras como descrição detalhada das práticas operacionais e partes envolvidas.
Gestão dos Recursos Humanos	Níveis de qualificação, produtividade, e identificação de potenciais líderes na área de compras.
Ações viabilizadoras para o atingimento de metas estipuladas no PE	Recursos tecnológicos e ferramentas estratégicas de ação e monitoramento de resultados.

Fonte: Elaboração própria, 2017.

Este capítulo detalhou como os estudos exploratórios foram estabelecidos e compreende a estratégia de pesquisa, o método de abordagem, os meios de investigação, o universo da amostra e finalmente, os procedimentos de coleta e análise de dados.

4 ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

Esse capítulo apresenta os resultados obtidos com as técnicas metodológicas selecionadas, assim como discute os dados encontrados, refletindo iniciativas implementadas aos processos de compras públicas do IGM no intuito de viabilizar o planejamento estratégico da Fundação Oswaldo Cruz.

Os resultados da pesquisa apoiaram-se, como dito anteriormente, na análise documental, nas entrevistas e no questionário aplicado. A análise documental encetou a investigação, de forma a coletar as informações necessárias para, primeiramente, caracterizar a Instituição estudada e em seguida, obter dados acerca das quatro dimensões categorizadas no modelo de análise. As entrevistas tiveram o objetivo de confirmar e complementar as informações encontradas na análise documental, e para finalizar, o questionário aplicado aos requisitantes subsidiou a obtenção de dados referentes à rotina processual em compras e aos sentimentos que pudessem exprimir o comprometimento e as necessidades desses atores nos processos internos e no desenvolvimento profissional.

4.1 ANÁLISE DOCUMENTAL

A análise documental iniciou a investigação da pesquisa a partir do levantamento de informações necessárias à compreensão do objeto de estudo, em busca de respostas ao problema desta pesquisa.

Foram acessados documentos que serviram como elementos para selecionar, tratar e interpretar as informações referentes às Metas do Planejamento Estratégico Institucional, bem como às ações da SECOMP em busca de um alinhamento, considerando:

Quadro 10: Técnica metodológica: pesquisa documental.

PESQUISA DOCUMENTAL			
Diretoria de Planejamento da FIOCRUZ (DIPLAN)	Vice diretoria de gestão e desenvolvimento institucional (VGDI)	Seção de Compras do IGM (SECOMP)	Compras Governamentais (Portal de Compras)
VII Congresso Interno - Relatório final	Portarias	Planilhas de controle de processos (quantitativos, modalidades, valores)	Tabelas e gráficos do Painel de Compras
Plano quadrienal 2014-2017 FIOCRUZ	Editais	Procedimentos operacionais padronizados (POP)	
Relatório final FIOCRUZ 2013-2016	Pareceres	Mapeamento dos processos	
Relatório de Gestão do Exercício de 2017	Relatórios gerenciais	Relatório de prazos	
	Balço de gestão 2013-2017	Relatório de economia das aquisições	

Fonte: Elaboração própria, 2017.

Inicialmente, para se discutir resultados, analisarmos os objetivos da pesquisa através dos dados encontrados nos instrumentos de coleta e para responder à problemática inicial proposta, necessita-se entender como a FIOCRUZ se posiciona estrategicamente e qual o modelo de gestão que delinea suas ações e medidas. Posteriormente, as dimensões do modelo de análise evidenciado através de quatro categorias para auxiliar o entendimento do percurso metodológico e facilitar a averiguação das ações que a pergunta de partida propôs, com coerência e interdependência aos objetivos da pesquisa, são discutidas separadamente, para fins didáticos.

4.1.1 O planejamento estratégico da FIOCRUZ

Como pontos de partida na análise documental são considerados os instrumentos que expõem a missão, visão, princípios, valores, objetivos estratégicos e critérios de controle e avaliação de metas, demonstrando informações úteis para que o leitor compreenda a razão de existir da instituição, qual sua relação com o ambiente em que ela atua, e quais são os seus principais macroprocessos finalísticos.

Primeiramente, ressalta-se que FIOCRUZ tem um modelo de governança democrático e participativo, o que se concretiza, de um lado, pelos mecanismos de consulta à comunidade de trabalhadores da organização para a escolha dos dirigentes e, de outro lado, pelos dispositivos de gestão colegiada, como o Conselho Deliberativo e o Congresso Interno, em que participam representantes das unidades e dos trabalhadores. A estrutura de governança da

Fundação tem características inovadoras, que buscam conciliar com as aspirações dos servidores sua missão institucional e responsabilidades frente ao Governo e à sociedade. Para a FIOCRUZ, inovação na gestão envolve pessoas, tecnologias e o ambiente organizacional, possui ainda um nível gerencial, relacionado a procedimentos estratégicos abrangentes, que precisam ser tratados de forma sistêmica (FIOCRUZ 2016).

Os valores da FIOCRUZ, pautados pela relevância da atuação da organização para a sociedade, são os alicerces de atitudes, comportamentos e características que configuram a doutrina essencial da organização. No Relatório FIOCRUZ 2013-2016 estão explicitados os valores da Fundação:

- Compromisso institucional com o caráter público e estatal.
- Ciência e inovação como base do desenvolvimento socioeconômico e da promoção da saúde.
- Ética e transparência.
- Cooperação e integração.
- Diversidade étnica, de gênero e sociocultural.
- Valorização dos trabalhadores, alunos e colaboradores.
- Qualidade e excelência.
- Redução das iniquidades.
- Compromisso com as principais metas de
- Transformação social do estado brasileiro.
- Compromisso socioambiental.
- Democracia participativa.
- Democratização do conhecimento.
- Educação como processo emancipatório.

A competência para deliberar sobre assuntos estratégicos cabe ao Congresso Interno, órgão máximo de representação institucional da Fundação Oswaldo Cruz, abrangendo sobre matérias como macroprojeto institucional, regimento interno, propostas de alteração do estatuto, e aspectos que possam interferir nos rumos da instituição. O congresso acontece a cada quatro anos, sempre no primeiro ano de cada nova gestão da Presidência da FIOCRUZ.

Para sua realização, a Presidência elabora um documento-base, que é discutido e aprimorado pelo Conselho Deliberativo da FIOCRUZ, bem como pelos trabalhadores de todas as unidades da Fundação, que organizam seus próprios encontros para discutir o documento. É

de suma importância o papel da representação dos trabalhadores como corresponsáveis por instituir tanto estratégias de desenvolvimento institucional, em processo de planejamento participativo, quanto por formular e implantar, na prática, um novo modelo de gestão, que remete a um conjunto de diretrizes para o aprimoramento do sistema de governança da FIOCRUZ. Neste campo encontram-se diretrizes e propostas voltadas para a melhoria dos mecanismos e processos institucionais que alinham os papéis e as responsabilidades dos gestores e trabalhadores com os relacionamentos internos e externos da organização para produzir resultados estratégicos, mensuráveis e responsáveis. Remete, portanto, às regras, responsabilidades, processos e práticas onde a autoridade é implementada para garantir responsabilização, capacidade de resposta e transparência das decisões. A figura a seguir ilustra essa interação:

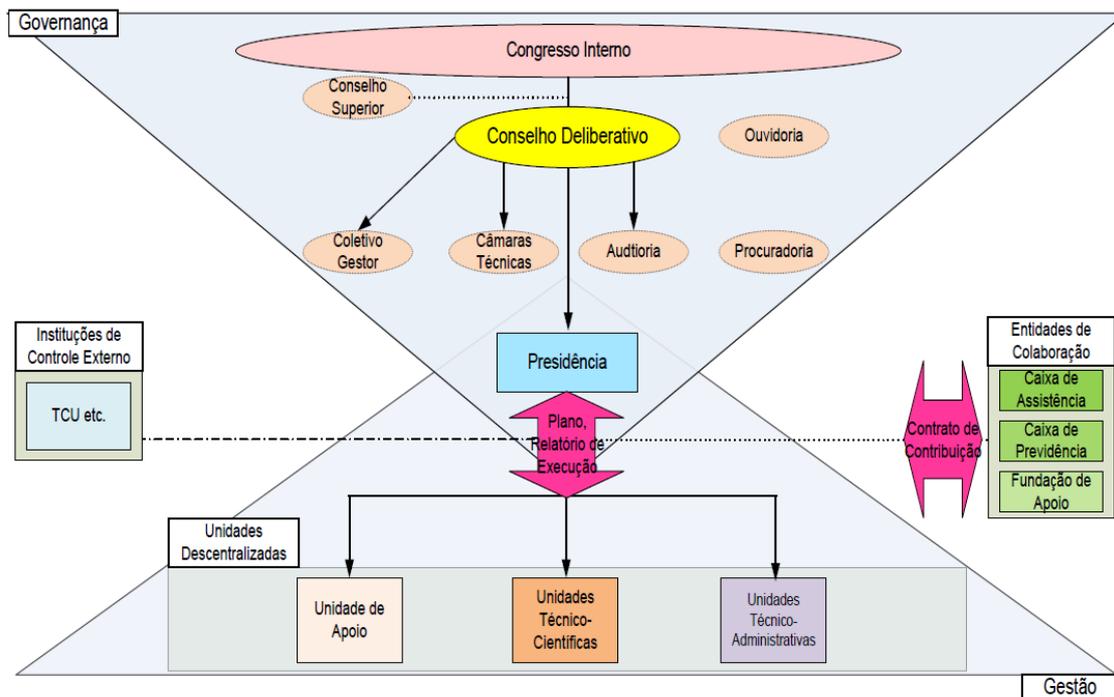


Figura 05: Sistema de governança da FIOCRUZ.
Fonte: FIOCRUZ, 2013.

Um documento de referência, produzido pela Presidência da FIOCRUZ, trata de relatar um diagnóstico, análise de cenários, recomendações do último Congresso Interno e proposições de atualização do Plano Quadrienal e de Longo Prazo. Este é o documento base remetido as unidades descentralizadas da FIOCRUZ para discussão e coleta de sugestões entre todos os servidores e rediscutido durante a realização do CI em andamento, em salas de discussão e plenárias de votação. Ao final do CI, após todas as votações e consequentes ajustes no documento de referência, este passa a ser o Relatório Final do CI na qualidade de Plano

Estratégico. A partir deste momento cabe a Coordenação-Geral de Planejamento Estratégico transportá-lo aos softwares organizacionais de planejamento e controle: Sistema de Apoio a Gestão Estratégica (SAGE) para registro dos processos estratégicos da FIOCRUZ aos quais cada Unidade Descentralizada vinculará seus programas, projetos, processos, registrando a previsão orçamentária e produtos correspondentes; E-Car-Control, acompanhamento e avaliação de resultados, sistema do Ministério da Saúde para monitoramento de Indicadores e Metas do Plano Estratégico; SIOP - Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP) para acompanhamento das metas físicas por Ação LOA (FIOCRUZ, 2016).

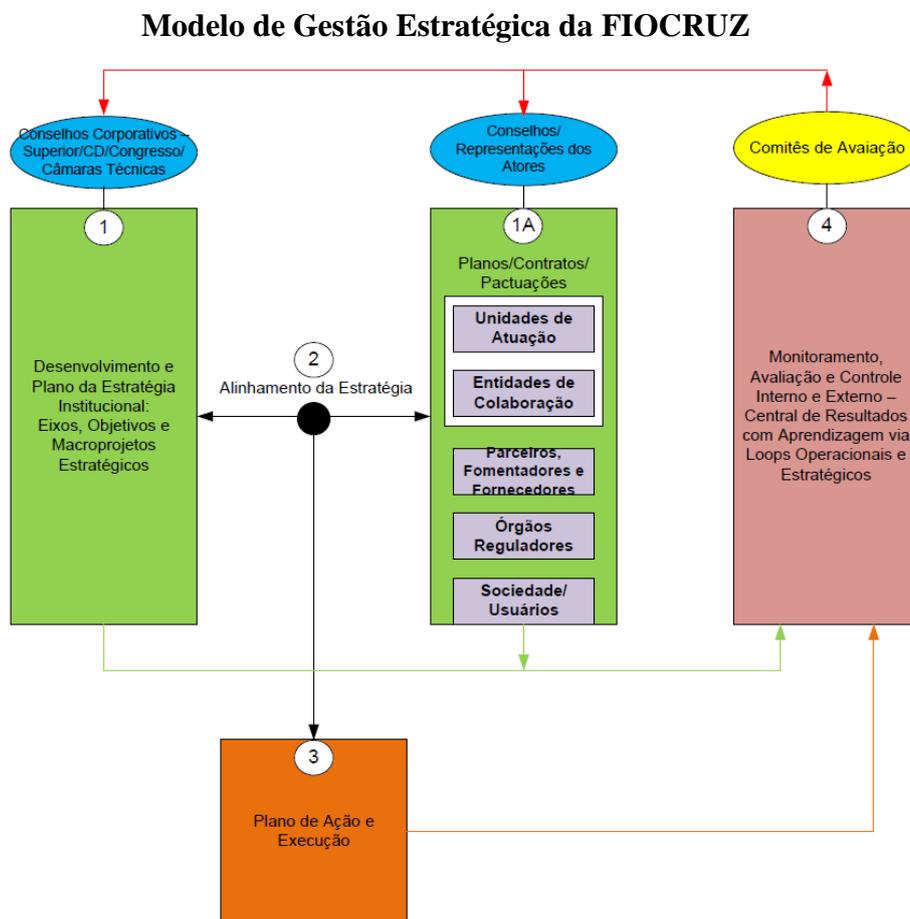


Figura 06: Síntese do Modelo de Gestão Estratégica da FIOCRUZ
Fonte: FIOCRUZ, 2013.

Para o horizonte de 2022, a FIOCRUZ tem como visão ser instituição pública e estratégica de saúde, reconhecida pela sociedade brasileira e de outros países, por sua capacidade de colocar a ciência, a tecnologia, a inovação, a educação e a produção tecnológica de serviços e insumos estratégicos para a promoção da saúde da população, a redução das

desigualdades e iniquidades sociais, a consolidação e o fortalecimento do SUS, a elaboração e o aperfeiçoamento de políticas públicas de saúde.

Dessa maneira, torna-se crucial dotar a instituição de uma inteligência de futuro, com a criação de instrumentos de prospecção estratégica, e desenhar uma nova base funcional, com estrutura, instalações e arranjos organizacionais capazes de responder à complexidade e velocidade de transformação das relações entre saúde, inovação e desenvolvimento sustentável. Investir na prospecção estratégica de cenários futuros é, portanto, ação preponderante para que a FIOCRUZ possa cumprir a sua missão de contribuir para a formulação de políticas e programas que promovam a ampliação da qualidade e do acesso às redes de saúde (FIOCRUZ, 2016).

O Planejamento de Longo Prazo - PLP compreende as declarações de Missão e Visão de Longo Prazo, e para alcançar a posição desejada, a Fundação definiu também macrodiretrizes estratégicas, que norteiam sua agenda de mudanças, tendo como horizonte temporal o ano de 2022. Tais orientações são sintetizadas em um mapa estratégico, cujas perspectivas essenciais estão citadas no quadro abaixo:

Quadro 11: Macrodiretrizes estratégicas e suas perspectivas

MACRODIRETRIZES ESTRATÉGICAS		
Primeira perspectiva	Segunda perspectiva	Perspectiva de base
<p>Orientadora de todas as demais, é aquela voltada diretamente aos resultados para a sociedade, assumindo os seguintes objetivos:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Promoção e melhoria das condições de vida e saúde da população, com ênfase na redução das desigualdades e iniquidades no acesso aos serviços e às condições promotoras da saúde; e • Fortalecimento da sustentabilidade política, técnica e econômica do Sistema Único de Saúde (SUS), baseado em uma visão ampliada de saúde e contribuindo para o desenvolvimento socioeconômico sustentável do país. 	<p>Ocupa-se dos processos estratégicos da instituição, refletindo os focos centrais de atuação. Nessa perspectiva, substitui-se o enfoque tradicional de programas institucionais por uma abordagem centrada em processos que se reflitam em resultados para a sociedade. São processos estratégicos da Fiocruz:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Desafios do Sistema Único de Saúde (SUS); • Ciência e tecnologia, saúde e sociedade; • Complexo produtivo e de inovação em saúde; • Saúde, ambiente e sustentabilidade; e • Saúde, Estado e cooperação internacional. 	<p>Denominada de gestão dos recursos (tangíveis e intangíveis), para o desenvolvimento da Fiocruz, essa perspectiva é pautada por uma estratégia integrada e de longo prazo. Seus objetivos são:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Inovação na gestão • Gestão da informação e do conhecimento; • Gestão do trabalho; • Gestão da captação, cooperação e do financiamento; e • Gestão da qualidade.

Fonte: FIOCRUZ, 2016.

A perspectiva de base, também denominada de Recursos Básais, é a que nos interessa no presente estudo, pois abrange os objetivos referentes à gestão dos recursos relacionados ao desenvolvimento institucional, das quais englobam os processos organizacionais em termos de fluxo de informações e uniformização dos procedimentos, utilização de recursos tecnológicos

e outras estratégias, bem como o conhecimento e aprendizado que envolve os servidores nas rotinas de trabalho, incluindo os processos das compras públicas.

Os recursos basais / inovação na gestão são entendidos como um conjunto (pessoas, tecnologias e ambiente organizacional) que impulsiona as melhorias de desempenho dos processos críticos e fortalece as entregas finais, melhor satisfazendo as partes interessadas. Inovação na gestão dá suporte aos processos críticos dos eixos finalísticos, como mostrado na figura a seguir:

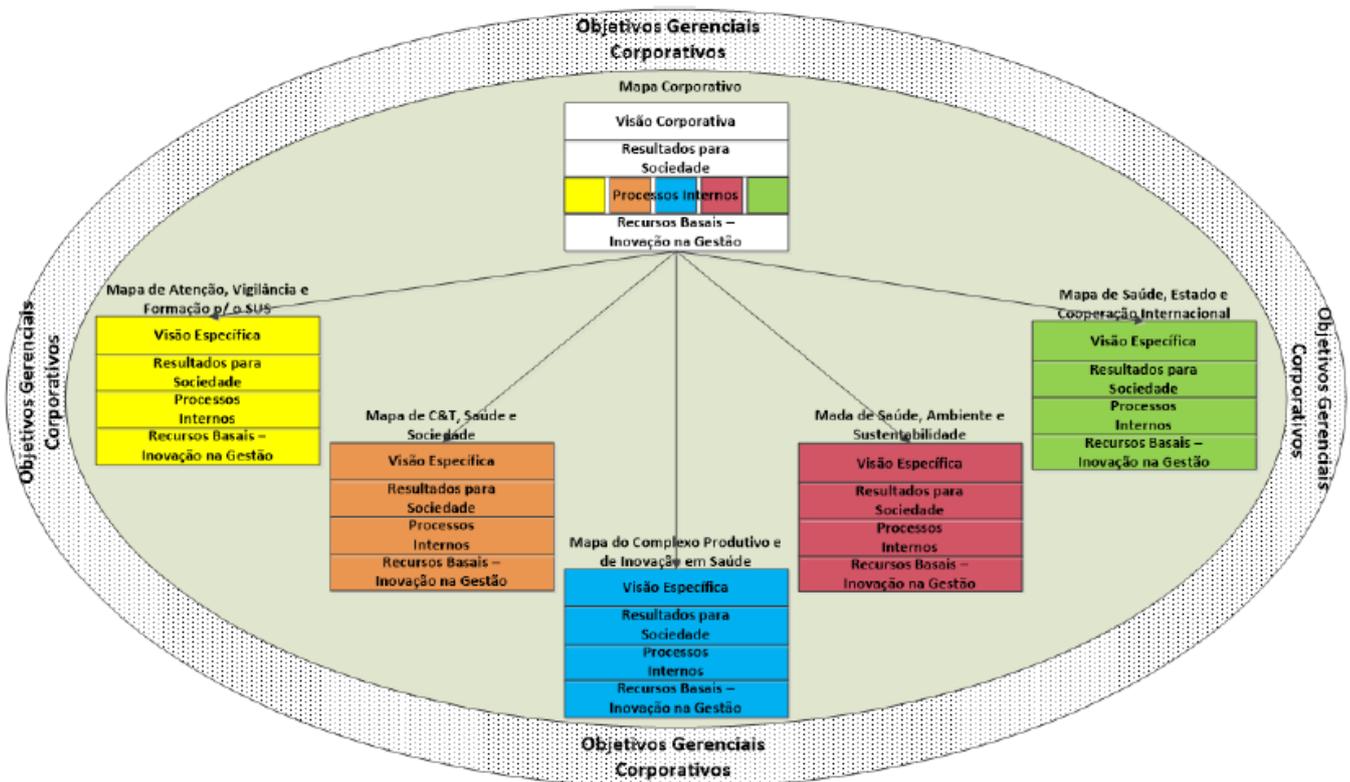


Figura 07: Mapa Corporativo, Mapas Específicos por eixo e Objetivos Gerenciais Corporativos
Fonte: FIOCRUZ, 2016.

Assim, os objetivos gerenciais corporativos, deverão ser debatidos e valorizados na medida em que impactam direta e indiretamente nos eixos finalísticos nos aspectos de seus macroprocessos internos.

O processo de formulação estratégica adotada no VII Congresso Interno teve como importante referência o processo utilizado no Congresso anterior, que teve como ponto de partida a identificação de variáveis e a análise de tendências e desafios do ambiente externo,

nas várias dimensões afetas à organização. Considerou ainda os fatores positivos e negativos relacionados ao ambiente interno, para daí derivar os objetivos estratégicos.

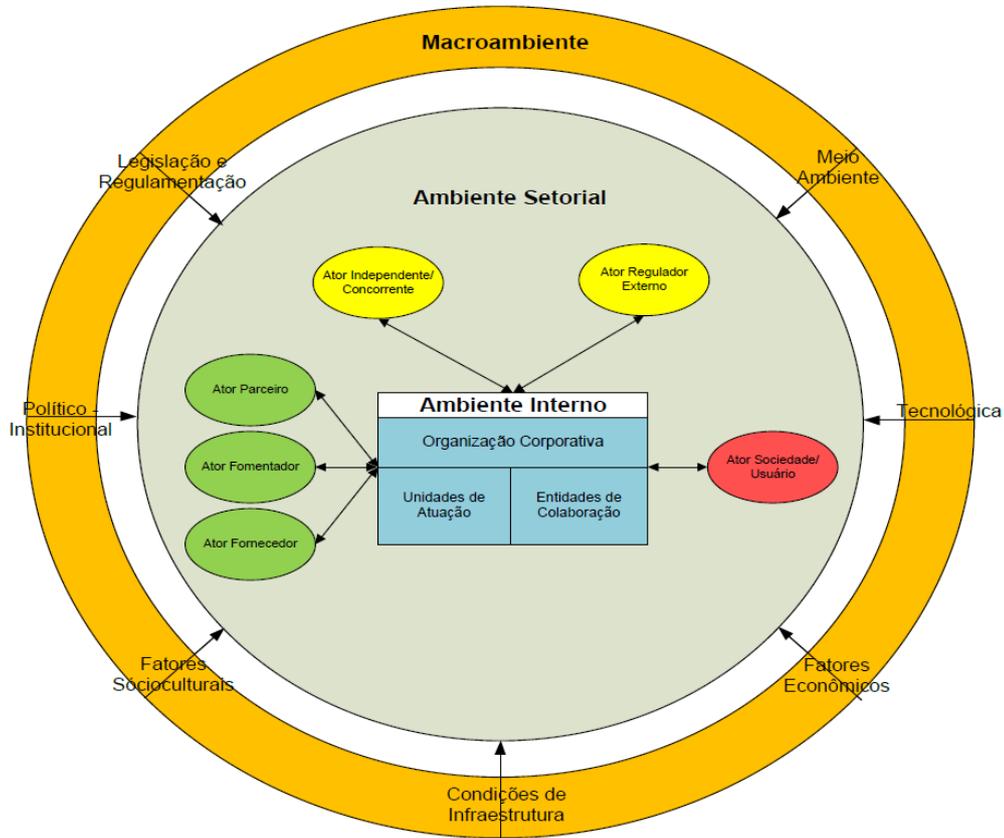


Figura 08: Modelo de Gestão Estratégica da FIOCRUZ

Fonte: FIOCRUZ, 2013.

O VII Congresso Interno no propósito de estabelecer as bases para a elaboração do Plano Quadrienal (PQ 2014-2017) estruturou em macroprojetos que buscam operacionalizar os objetivos estratégicos definidos na Estratégia de Longo Prazo e são distribuídos pelos mesmos eixos temáticos que orientam o PLP. O tema proposto foi *Conhecimento e Inovação para a Saúde, Desenvolvimento e Cidadania*, com os seguintes eixos estruturantes:

1. Atenção, vigilância e formação para o SUS;
2. Ciência & Tecnologia, saúde e sociedade;
3. Complexo produtivo e de inovação em saúde;
4. Saúde ambiental e promoção da saúde pública;
5. Saúde, Estado e cooperação internacional.

A matriz conceitual discutida no VII Congresso Interno e utilizada no Plano de Longo Prazo parte do conceito de mapa estratégico utilizado no *Balanced Scorecard* (BSC), organizado em perspectivas, também inspiradas pela abordagem do BSC, as quais, por sua vez, são desdobradas em objetivos estratégicos distribuídos pelos eixos temáticos anteriormente citados. Além disso, os objetivos corporativos para a gestão dão suporte aos processos críticos dos eixos finalísticos adotados. Para cada eixo foi desenhado um mapa, que sintetiza a visão, bem como os resultados para a sociedade e os processos internos que o compõem os eixos estruturantes.

Cabe mencionar que os eixos temáticos que estruturam o planejamento representam grandes áreas de atuação da FIOCRUZ. De um ponto de vista mais geral, a tônica do Plano Quadrienal, assim como do Plano de Longo Prazo, recai sobre processos de integração institucional, seja na área da pesquisa e desenvolvimento, seja na inter-relação entre pesquisa, inovação e produção, ou, ainda, no ensino ou na avaliação e apoio à formulação de políticas públicas. O que se espera desse modelo é que as diversas unidades que compõem a FIOCRUZ contribuam, por meio de seus produtos e metas, diretamente com os resultados esperados do Plano Quadrienal da instituição.

A figura a seguir elucida o Mapa Estratégico Institucional, incluindo o papel e a importância da inovação na gestão:

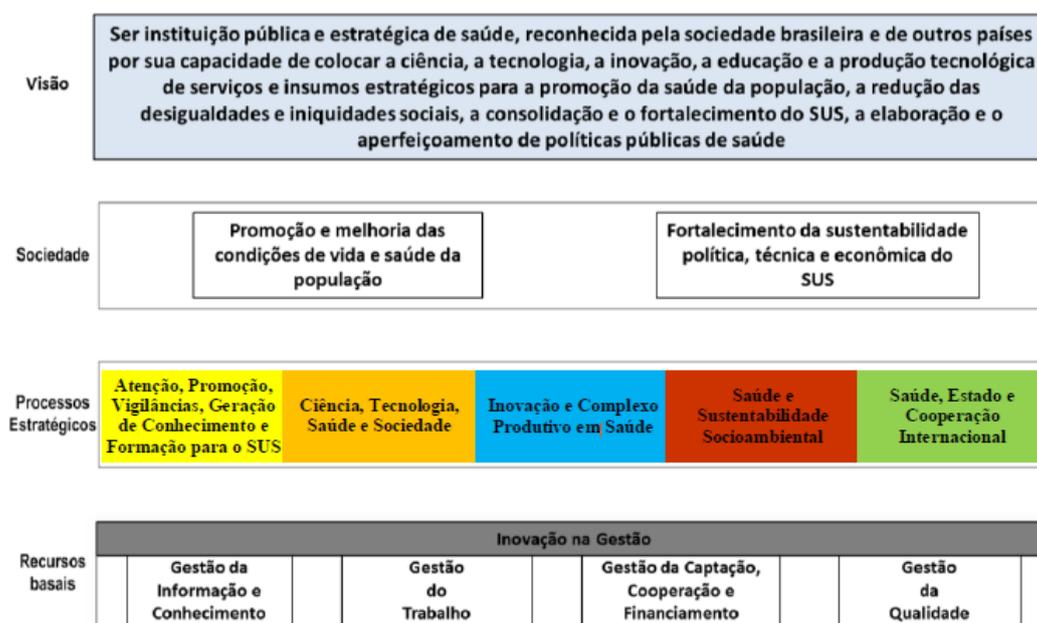


Figura 09: Mapa Estratégico da FIOCRUZ
Fonte: FIOCRUZ, 2013.

Com relação ao monitoramento dos resultados identifica-se a Avaliação de Desempenho Institucional (ADI), devendo ser coordenada através do planejamento, execução e controle de

todas as atividades, projetos e programas, com vistas a assegurar a convergência de todos os esforços e recursos disponíveis às metas estipuladas no PEI. A ADI é constituída por 6 fatores mínimos obrigatórios de avaliação, conforme diretrizes do Decreto 7.133/2010, a saber: Produtividade no Trabalho, Conhecimento de Métodos e Técnicas, Comprometimento com o Trabalho, Trabalho em Equipe, Capacidade Inovadora e Flexibilidade às Mudanças, englobando a pactuação e verificação dos resultados referentes às metas globais da FIOCRUZ (50 pontos) e metas intermediárias das Unidades (30 pontos). Os relatórios com os resultados das metas institucionais para publicação da ADI são elaborados pela Diretoria de PEI e publicados através de portarias pela Presidência da FIOCRUZ (FIOCRUZ, 2017).

Para darmos prosseguimento à análise documental, necessita-se entender quais são as iniciativas estratégicas do PEI 2014/2017 FIOCRUZ na perspectiva dos processos que interagem com as compras públicas que dão suporte aos processos críticos dos cinco eixos finalísticos adotados. O quadro a seguir demonstra, através de um recorte dos recursos basais, quais seriam essas iniciativas:

Quadro 12: Iniciativas estratégicas e Recursos basais

DIMENSÕES	INICIATIVAS ESTRATÉGICAS DO PEI 2014/2017 FIOCRUZ RECURSOS BASAIS INTERLIGADOS À PROCESSOS DE AQUISIÇÕES
PROCESSOS INTERNOS	<ul style="list-style-type: none"> •Promover o aperfeiçoamento da gestão institucional para maior eficiência dos processos em curso. •Gestão integrada e estratégica das ações de informação e comunicação em saúde, divulgação científica e popularização da ciência, além da comunicação institucional e interna. •Proporcionar estrutura compartilhada em tecnologias da informação e práticas para apoio à integração de ações estratégicas de comunicação da Fiocruz.
APRENDIZADO E CRESCIMENTO	<ul style="list-style-type: none"> •Promover política de captação, formação, fixação e capacitação de profissionais, bem como aprimorar as carreiras da Fiocruz •Fortalecer a política de humanização do trabalho no âmbito da Fiocruz. •Estabelecer grade de formação/capacitação sobre sustentabilidade para o universo de trabalhadores da Fiocruz.
ECONOMICIDADE	<ul style="list-style-type: none"> •Melhorar processos produtivos (custo/ qualidade/ tempo) para redução de custos de produção •Estabelecer parcerias de financiamento visando o apoio de soluções inovadoras e de projetos de larga escala. •Gerenciar e controlar de forma integrada as receitas orçamentárias e não orçamentárias. •Gerenciar estrategicamente o investimento em tecnologias de PD&I. <p>Analisar a sustentabilidade e viabilidade de projetos, programas e portfólios, gerenciando custos.</p>
ATENDIMENTO AO CIDADÃO USUÁRIO	<ul style="list-style-type: none"> •Desenvolver a Gestão da Qualidade de forma ampla, incluindo gestão de risco, melhoria contínua e controles, dentre os quais a participação da sociedade. •Fortalecimento e ampliação dos mecanismos de transparência. •Fomentar o desenvolvimento e a incorporação de sistemas e ferramentas de TI, informação e comunicação, preferencialmente de domínio público e em rede, para a entrada, o processamento e a análise de dados, e a apropriação dos resultados pelo meio acadêmico, governos e público em geral, de modo que as ações de programas, projetos e demais iniciativas estratégicas na área de TI contribuam para soluções em saúde, ambiente e sustentabilidade. • Assegurar a sustentabilidade e a saúde do trabalhador nas práticas e processos produtivos e organizacionais da Fiocruz, incluindo as questões de biossegurança e gestão ambiental.

Fonte: Adaptado, 2018, a partir de FIOCRUZ, 2016, p. 24 a 34.

A partir deste momento, destacam-se os principais achados documentais que referem-se especificamente às ações da SECOMP, dentre as dimensões categorizadas e seus respectivos indicadores, que promoveram alinhamento aos objetivos e iniciativas estratégicas da perspectiva de base do PEI da FIOCRUZ.

4.2 ANÁLISE DAS DIMENSÕES

As dimensões propostas no modelo de análise foram evidenciadas através de quatro categorias para investigar as ações que a pergunta de partida questiona com base aos objetivos da pesquisa. A seguir, serão discutidos os principais achados que demonstram a realidade de cada uma delas, no âmbito das compras públicas dentro do Instituto Gonçalo Moniz, primeiramente os decorrentes dos documentos, e posteriormente, através das entrevistas e questionário.

A) Dimensão processos internos

Os documentos encontrados corroboraram para a verificação da existência de ações que buscam responder aos problemas de pesquisa e testar os dois pressupostos apresentados, alicerçados no referencial teórico. Nessa dimensão buscou-se averiguar os instrumentos utilizados para o planejamento das compras, os recursos utilizados para monitorar as ações de uniformização da operacionalização dos processos de compras, ações para minimização de falhas, ações de estabelecimento de canais de comunicação e estratégias de enquadramento das modalidades de aquisição.

Todo processo de aquisição deve passar inicialmente pela fase do planejamento, como preconizam Mendes (2009), Fernandes (2011) e Medeiros (2017), e para tanto, o IGM e seus servidores utilizam o Sistema de Apoio à Gestão Estratégica (SAGE) que trata do planejamento institucional anual (PA); esse sistema é de uso obrigatório e foi desenvolvido e mantido pela área de TI da própria Fundação. O PA do IGM reflete as pactuações, tanto em termos de metas físicas quanto de programação orçamentária, e isso inclui o planejamento das compras para a área finalística e em operações de apoio à Gestão. Estas devem ser executadas no ano corrente e contribuir para o alcance dos objetivos estratégicos (IGM, 2016)

O SAGE também contempla as demandas dos Planos de Desenvolvimento Institucional, que se subdividem em Plano Diretor de Investimento (PDI) e Plano Diretor de Tecnologia da Informação (PDTI). O PDI tem como objetivo dar organicidade aos investimentos e a

otimização de recursos, estabelecendo uma relação custo-benefício mais adequada, um alinhamento estratégico com as diretrizes institucionais expressas nos planos corporativos do IGM, além de possibilitar a implementação efetiva da avaliação dos resultados dos investimentos definidos. Já o PDTI é um instrumento de diagnóstico, planejamento e gestão dos recursos e processos de Tecnologia da Informação que visa atender às necessidades tecnológicas e de informação da unidade por um determinado período (FIOCRUZ 2017).

O processo de monitoramento, avaliação e prestação de contas fica sob responsabilidade da DIPLAN, e envolve uma série de atividades relativas ao acompanhamento do Plano Estratégico, do Plano Plurianual e do Plano Anual da FIOCRUZ. Cabe ao IGM monitorar a execução orçamentária, realizar a prestação de contas e divulgar seus resultados através do Relatório de Gestão Anual (IGM, 2017).

No intuito de otimizar o gerenciamento de insumos de uso frequente na instituição, foi criada em 2015 a Demanda de Registro (DRP) com o objetivo de reduzir a operacionalização de pregões de Registro de Preço a partir de um planejamento eficaz de cada laboratório e da consolidação das demandas comuns entre eles, permitindo também o compartilhamento dos itens adquiridos através das atas internas, oriundas de um único Pregão, com vigência de 12 meses. Criou-se a partir de então, a Central de atas, coordenando as requisições de compras e gerenciando os pedidos de materiais entre os laboratórios. Assim, houve redução do volume de processos, permitindo a geração de economia de escala e entrega parcelada dos produtos conforme a necessidade dos seus requisitantes; diminuição da necessidade de estocagem, bem como a redução do tempo despendido na execução processual (IGM, 2015).

Fluxo da Demanda de Registro de Preços - DRP



Figura 10: DRP.
Fonte: IGM, 2015.

Com a finalidade de racionalizar os procedimentos de compra e reduzir gastos com a abertura de processos licitatórios distintos para a aquisição de materiais de mesma natureza, ressaltados pelos autores como Justen Filho (2005); Bittencourt (2008) e Mendes (2009) e Fernandes (2011), o IGM instituiu o Cronograma Anual de Compra, com etapas e prazos a serem cumpridos pelos requisitantes para realizarem o pedido de catalogação de novos materiais e o registrarem suas demandas através do Sistema de Requisição (RCO). Esse cronograma é divulgado por meio eletrônico e fica disponível também na intranet (IGM, 2017).

O Sistema RCO passou, em 2017, por um aperfeiçoamento, e sua nova versão denominada Sistema de Gerenciamento de Compras (SGC), apresentou melhorias no fluxo processual das compras e no gerenciamento dos resultados, contribuindo para a atribuição de competências, responsabilidades e informações, tanto da compra em si como das decisões institucionais (IGM, 2016).

A Seção de Compras tem seus processos mapeados com o auxílio de softwares livres específicos para criar modelagem, automação dos processos e fluxogramas, como por exemplo o Bizzagi. Quando necessários, procedimentos específicos são definidos e padronizados em POPs, que auxiliam na instrução processual, como o POP de Importação e exportação; Publicação de artigos científicos e Demanda de Registro de Preço (DRP). Contribuindo na uniformização dos procedimentos e na divulgação de orientações aos servidores requisitantes, está disponibilizado na Intranet o FAQ da DRP, a listagem dos reagentes padronizados no âmbito do IGM e o tutorial da Requisição de Compra.

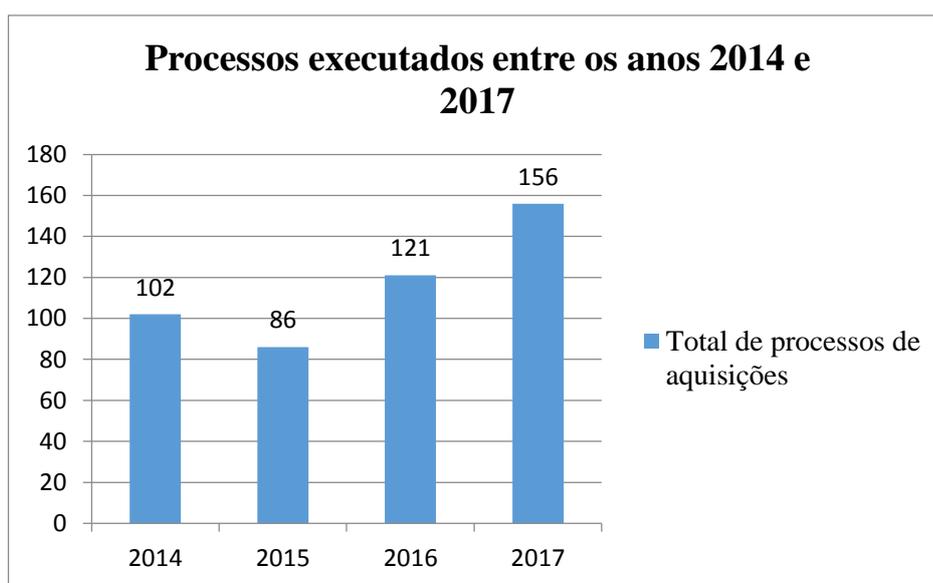
A SECOMP utiliza também *checklists*, ou listas de verificação, como instrumentos norteadores de condutas e tarefas a serem seguidas nos procedimentos licitatórios ou de dispensa, conforme orientações da Advocacia Geral da União. A fase interna desses procedimentos de aquisições transcorre no âmbito restrito da Administração e visa ao levantamento das informações necessárias à fixação das normas que disciplinarão a competição e à modelagem da solução contratual compatível com as características e especificações que deve ter o objeto, com o fim de atender aos interesses da Administração. Tais procedimentos devem observar uma sequência certa e ordenada de atos estabelecidos em lei e regulamentos. Assim, a lista de verificação constitui-se numa diretriz única e organizada, para viabilizar de forma racional e eficiente a contratação que se pretende realizar (BRASIL, 2018).

Para orientar a comunidade e novos servidores sobre normas e procedimentos da instituição, foi desenvolvido, em 2016, o Guia do Instituto Gonçalo Moniz. O principal objetivo da ferramenta é promover a melhoria contínua dos diversos processos de trabalho por meio da padronização, explicitação e disseminação de informações úteis ao bom funcionamento

institucional, contribuindo para o alcance da missão da FIOCRUZ, incorporando normas e regras internas e divulgando iniciativas institucionais de apoio às atividades finalísticas da Unidade, incluindo procedimentos e orientações relacionadas às aquisições de bens e serviços. Desde a sua criação, o Guia vem sendo fruto de construções coletivas por parte dos profissionais de vários setores da Unidade, sendo objeto de reflexão e crítica contínua pela comunidade do IGM, de modo a indicar possíveis necessidades de ajustes em alinhamento aos contextos a que esses fluxos de trabalho possam ser submetidos. O manual está disponível para os membros da comunidade na intranet (IGM, 2016).

Finalizando a análise documental para essa dimensão, abaixo está expressa em números toda a produção do Serviço de Compras, nas diferentes modalidades, com vistas a analisarmos o comportamento das aquisições em termos de produtividade, por natureza e modalidade.

Gráfico 01: Número total de processos de aquisições no IGM



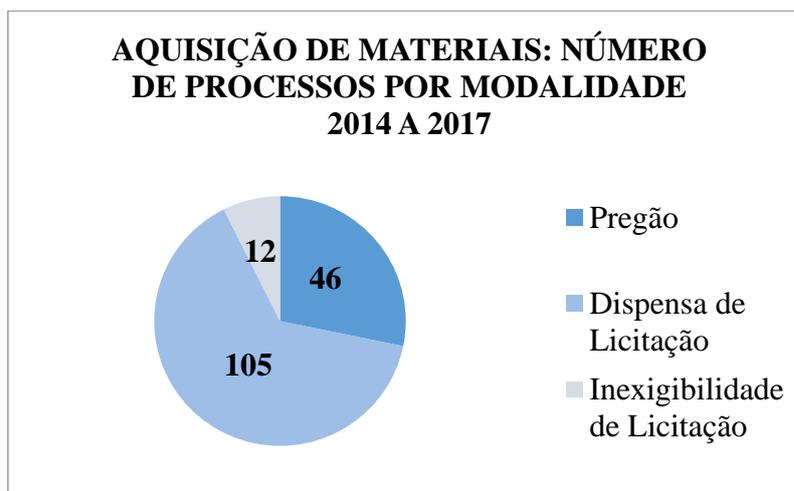
Fonte: Ministério do planejamento, 2018.

Entre os anos de 2014 e 2015 houve decréscimo no número de processos realizados, impulsionado pelo quadro de restrição orçamentária aplicada de uma forma geral no órgão. A contingência de recursos somada à desvalorização cambial da nossa moeda e a inflação foram fatores restritivos ao investimento em algumas ações estratégicas. (IGM, 2016). No entanto, a FIOCRUZ entende que para cumprir sua missão deve expandir os recursos destinados à saúde, por meio de iniciativas que ampliem os orçamentos e as fontes de financiamento do setor, além de otimizar as compras através do compartilhamento de recursos entre as unidades. Assim, a

partir de 2015 houve aumento gradual de execução orçamentária, elevando o número dos processos de aquisições e investimentos na instituição (FIOCRUZ, 2016).

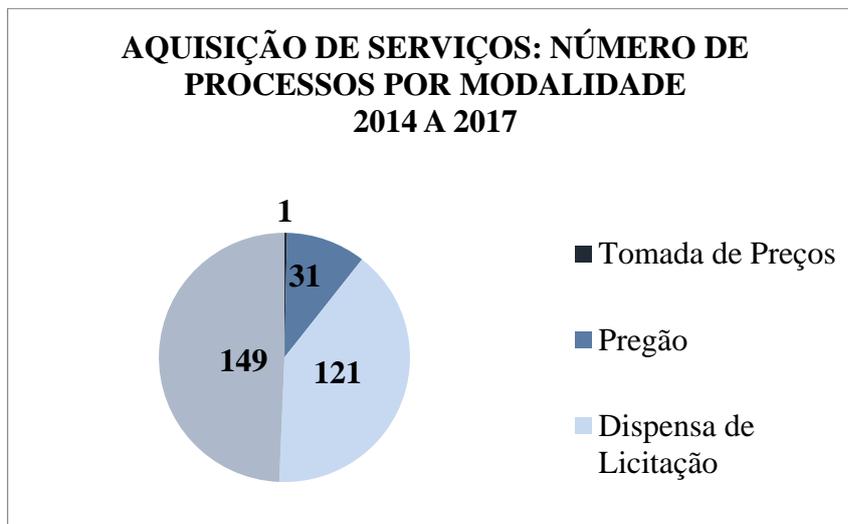
Os gráficos a seguir demonstram as modalidades de licitação operacionalizadas pela SECOMP, de acordo com a natureza da aquisição, materiais ou serviços.

Gráfico 02: Número de processos de aquisições de materiais no IGM



Fonte: Ministério do planejamento, 2018.

Observa-se no gráfico acima que as dispensas lideraram a modalidade de aquisição nos processos de materiais, fato este atribuído não só pelo valor igual ou inferior a R\$8.000,00 conforme preceitua a lei 8.666/93, mas pela prerrogativa inerente ao inciso XXI do artigo 24, que dispensa a licitação para a aquisição de bens e insumos destinados exclusivamente à pesquisa científica e tecnológica com recursos concedidos pela CAPES, pela FINEP, pelo CNPq ou por outras instituições de fomento à pesquisa credenciadas pelo CNPq para esse fim específico, até 2016; e a partir desta data, o mesmo inciso foi alterado, ainda assim permitindo aquisição ou contratação de produto para pesquisa e desenvolvimento em ICT&I. (BRASIL, 2018).

Gráfico 03: Número de processos de aquisições de serviços no IGM

Fonte: Ministério do planejamento, 2018.

Em contrapartida, quando são os serviços a natureza de aquisição, conforme gráfico acima, observa-se um maior índice na modalidade de inexigibilidade de licitação, cujas contratações na grande maioria, devem se aos processos de publicação de artigos científicos dos pesquisadores, reflexo da produção científica ser indicador de qualidade e desempenho no IGM, decorrente da institucionalização e normatização ao apoio à publicação de artigos científicos, realizado para publicações em jornais de acesso aberto em consonância com as diretrizes do observatório de Ciências, Tecnologia e Inovação em Saúde da FIOCRUZ e da Política de Acesso Aberto ao Conhecimento na FIOCRUZ (IGM, 2016).

B) Dimensão aprendizado e crescimento

Os documentos analisados, como os Relatórios de Gestão do IGM e os Relatórios da FIOCRUZ refletem que a política de gestão do trabalho do IGM norteia-se pelo objetivo de promover a convergência entre os interesses institucionais e individuais dos colaboradores, tendo como foco principal a missão Institucional da Unidade.

Projetos de desenvolvimento institucional foram concebidos a partir da identificação das necessidades dos trabalhadores e visando aos macro objetivos da FIOCRUZ; os encontros para criação da Comissão e da Política de Regulação das Relações Sociais do Trabalho e, em parceria com a Diretoria de Recursos Humanos da FIOCRUZ - DIREH, a avaliação das condições ergonômicas dos processos de trabalho. A área de desenvolvimento humano também obteve ganhos substanciais com a implementação da metodologia para elaboração do plano de

capacitação orientada pela DIREH e fundamentada na Gestão por Competências. O Plano de Capacitação do IGM foi estruturado em Programa e ações como, por exemplo, o Programa de Capacitação Continuada, em estímulo e indução à realização de capacitações técnicas e gerenciais, tanto em nível de desenvolvimento de competências institucionais essenciais, quanto no aprimoramento das competências individuais dos trabalhadores (IGM, 2016)

Percepções estas que confirmam o que Bresser-Pereira (1997), Matias-Pereira (2010) e Fernandes (2011) preconizam como questões necessárias ao ajuste estrutural da máquina pública no sentido de viabilizar a modernização e o desenvolvimento de potencialidades e competências nos servidores.

A atenção às necessidades das pessoas e a concepção de iniciativas com base na construção conjunta e flexível para ajustes que se fizeram necessários são os principais fatores para o êxito dessas mesmas iniciativas, deslocando assim a gestão do trabalho de uma vertente fortemente administrativa para um modelo de gestão que procura se balizar pela busca da integralidade entre as áreas de desenvolvimento humano, saúde do trabalhador e administração de pessoal. Importante salientar também que a celebração de parcerias e redes intra e interinstitucionais de trabalho foram estratégias importantes para a consecução dos objetivos alcançados (IGM, 2016)

Quanto às ações de estímulo e capacitação para formação de lideranças, a Escola Corporativa FIOCRUZ, coordenada pela COGEPE, desenvolveu atividades e ações estruturadas de educação corporativa, de modo a desenvolver os servidores da FIOCRUZ nas competências (conhecimentos, habilidades e atitudes) necessárias ao alcance dos objetivos definidos no Plano de Capacitação Corporativo (FIOCRUZ, 2017).

Dentre suas ações, o Programa de Desenvolvimento Gerencial (PDG) visa criar um ambiente de valorização da gestão e dos gestores por meio de estratégias de aprendizagem contextualizadas para a formação e desenvolvimento de lideranças com ênfase nas competências gerenciais (IGM, 2016).

Outra iniciativa do IGM, em parceria com a mesma Escola Corporativa, e a Universidade Federal da Bahia (UFBA), foi a realização de uma nova turma de Mestrado Profissional em Administração, voltada especialmente para as Unidades Regionais da FIOCRUZ Bahia e Pernambuco, com o objetivo de propiciar a formação de servidores com capacidade analítica elevada para estudar, compreender e propor intervenções nos seus processos de trabalho, de modo a impactar positivamente nas suas atividades e conseqüentemente nos serviços que a Instituição presta à sociedade. Quatro servidores estão realizando o mestrado sendo um deles da SECOMP (IGM, 2016).

Nesse aspecto, destaca-se ainda que a Escola de Administração Fazendária (ESAF) promoveu em 2014 o Curso Liderança e Desenvolvimento de Equipes, com participação de dois membros que atuam na SECOMP, cujo conteúdo contemplou conhecimentos, habilidades e atitudes, numa abordagem corporativa, psicanalítica e da psicodinâmica, maximizando o desempenho de gestão de equipes com eficiência de processos, eficácia de resultados, efetividade de decisões e economicidade de uso de recursos em organizações do setor público.

Mais especificamente sobre ações de capacitação dos técnicos e analistas de gestão que atuam na SECOMP, como recurso básico para a concepção de várias iniciativas, destaca-se a criação de espaços de escuta e discussão, especialmente para reuniões com a finalidade de elaborar as matrizes de atribuições e responsabilidades dos servidores, com base nos processos de trabalho (IGM, 2016).

O IGM institui anualmente o Plano de Capacitação e o Plano de Desenvolvimento de equipe para o levantamento das necessidades de conhecimentos a serem adquiridos, alinhados aos objetivos estratégicos institucionais.

Considerar a missão da subunidade no momento de elaboração destes planos é importante para dar coesão às demandas individuais no sentido do alinhamento entre necessidades individuais e objetivos organizacionais. Conhecer os principais entraves para o desenvolvimento da equipe como um todo, possibilita ao Serviço de Gestão do Trabalho propor estratégias de capacitação que envolvam os demais colaboradores, tais como: capacitações internas, treinamentos em serviço, palestras, grupos de estudo, dentre outras. Uma vez que os recursos são sempre limitados, ter um foco em relação ao que se espera alcançar em termos de desenvolvimento da equipe no curto prazo, contribui para a tomada de decisões quanto às ações que serão priorizadas para o alcance dos resultados pretendidos (IGM, 2017).

O quadro abaixo apresenta os cursos de capacitação cujos conhecimentos e habilidades, essenciais e complementares, para o desenvolvimento da competência individual e coletiva na área de compras foram patrocinados pela Instituição:

Quadro 13: Capacitações aos servidores da SECOMP

PERÍODO	NOME DA CAPACITAÇÃO	INSTITUIÇÃO ORGANIZADORA	SERVIDORES DA SECOMP
2014	LIDERANÇA E DESENVOLVIMENTO DE EQUIPES	ESAF	2
	9º CONGRESSO BRASILEIRO DE PREGOEIROS	NEGÓCIOS PÚBLICOS	2
	XI SEMANA ORÇAMENTÁRIA	ESAF	4
2015	10º CONGRESSO BRASILEIRO DE PREGOEIROS	NEGÓCIOS PÚBLICOS	2
	PLANEJAMENTO, ESPECIFICAÇÃO E PROCESSO DE CONTRATAÇÃO DE MATERIAIS E SERVIÇOS	ESAF	1
	XII SEMANA ORÇAMENTÁRIA	ESAF	3
2016	11º CONGRESSO BRASILEIRO DE PREGOEIRO	NEGÓCIOS PÚBLICOS	2
	XIII SEMANA ORÇAMENTÁRIA	ESAF	3
	4º SEMINÁRIO SOBRE IMPORTAÇÃO PARA PESQUISAS COM BASE NA LEI 8.010/1990	ESAF	1
	PREGÃO ELETRÔNICO E PRESENCIAL MÓDULO 10	MINISTERIO DA SAÚDE	2
2017	SEMINÁRIO SOBRE PESQUISA E PAINEL DE PREÇOS NO PROCESSO DE CONTRATAÇÕES - SALVADOR/BA	ESAF	1
	PREGÃO ELETRÔNICO	ESAF	1
	XIV SEMANA ORÇAMENTÁRIA	ESAF	1
	SEMINÁRIO "CASOS PRÁTICOS DAS PLANILHAS DE CUSTOS E PREÇOS DA INN 02/2008"	ZENITH	1

Fonte: IGM, 2014, 2015, 2016, 2017.

O cumprimento das responsabilidades assumidas após cada capacitação é considerado essencial em termos da melhoria dos processos de trabalho e desempenho dos servidores que atuam nos processos de compras.

Com relação às ações de capacitação aos requisitantes do IGM, a apresentação do PA no início de cada ano é ministrada pelo Serviço de Planejamento no intuito de orientá-los quanto à elaboração dos projetos e respectivas demandas e preenchimento no SAGE. Houve também iniciativas específicas do setor de compras como oficinas de RCO, e oficina de importação e exportação, ministrada pela SECOMP em parceria com o SIEX, no ano de 2017.

Ações institucionais visando a adesão e comprometimento do empregado com a instituição e a melhoria do clima organizacional foram identificadas. As necessidades em Psicologia Organizacional e do Trabalho, levantadas pelo SGT do IGM embasaram a concepção do Projeto “Rede de Diálogos” com a finalidade de dar visibilidade ao adoecimento mental, compreender suas relações com o trabalho e, por meio de espaços abertos, planejados e institucionalizados de diálogo, construir coletivamente proposições para a transformação da realidade na direção de um ambiente mais saudável (IGM, 2015).

O objetivo central foi promover espaços de escuta e diálogo, privilegiando reflexões sobre os processos de trabalho como ponto de partida para transformações da realidade,

apoiadas no aprimoramento do diálogo e da capacidade de lidar com conflitos. Visando o conhecimento e reconhecimento das motivações individuais e do sentido do trabalho na FIOCRUZ Bahia, o projeto realizou-se por meio de oficinas e encontros para diagnóstico e intervenções na realidade, fundamentados no empoderamento dos indivíduos e comprometimento com a Missão institucional como base para o aumento da motivação das pessoas no trabalho e com o trabalho, bem como para realização de ações de prevenção e promoção da saúde mental. O Projeto teve como resultado estimular o desenvolvimento integral do servidor, incitar o diálogo e a promoção de ações para a melhoria das relações no trabalho e conscientizar os trabalhadores sobre o seu papel na construção de um ambiente de trabalho mais positivo, e por consequência, mais produtivo (IGM, 2015)

Em 2016, iniciou-se a construção de uma parceria entre o IGM e o Instituto de Psicologia da UFBA para a realização de novas ações, mas desta vez com ênfase ao desenvolvimento de equipes. Unindo a abordagem teórica da Psicodinâmica do Trabalho, o método Diálogo e Gestão Criativa de Conflitos (DGCC) e a análise dos processos de trabalho, foi iniciado um projeto piloto com vistas à melhoria das relações interpessoais e com o trabalho, a partir da análise da organização das atividades laborais, com base em diálogos mediados sobre a realidade do trabalho e a realização das tarefas. A metodologia envolveu a mobilização subjetiva dos trabalhadores, com o enfoque simultâneo em vivências de prazer e no enfrentamento do sofrimento; a transformação da organização do trabalho e do modo de realização das tarefas para a melhoria dos resultados individuais e organizacionais; e o desenvolvimento de estratégias de comunicação, ressaltando a importância da cooperação para a melhoria das relações de trabalho (IGM, 2017).

Sensível às demandas explícitas e subliminares que envolviam os processos de trabalho na área de compras, a Vice-Diretoria de Gestão solicitou ao SGT a elaboração de um programa de desenvolvimento de equipes, com a indicação de deveria ser iniciado pela equipe do SECOMP. Ao ser consultada, a equipe aceitou constituir-se como piloto do projeto, que deveria estender-se, em seguida, a todo departamento administrativo. A escolha da equipe piloto foi decidida a partir de alguns fatores: 1) a equipe já havia concluído o trabalho de mapeamento de processos do setor; 2) todos os membros da equipe haviam participado de Oficinas sobre Gestão Criativa de Conflitos, entre 2015 e 2016, e 3) houve a demanda e consentimento dos membros da equipe para a realização da proposta (IGM, 2017).

A intervenção foi realizada entre agosto de 2016 e maio de 2017, coordenada pelo SGT, com a mediação de uma consultora e gestora de conflitos, também responsável pelas oficinas de gestão de conflitos realizadas anteriormente, durante os anos de 2015 e 2016, e com a

participação dos servidores que constituíam a equipe de compras e, também, do vice-diretor de gestão. Deram início a uma série de ações coordenadas, visando o desenvolvimento integral dos servidores da SECOMP.

Aproveitando-se o mapeamento dos processos de trabalho, já realizado anteriormente com a equipe, pactuaram-se como tarefas iniciais: a revisão dos principais processos; a elaboração das Matrizes de Perfil de Funções do setor, pelo chefe da seção; a elaboração das Matrizes de Atividades e Responsabilidades, por todos os membros da equipe. Em seguida, iniciou-se o compartilhamento dos aspectos sobre os processos identificados para discussão, assim como das matrizes de funções; seguindo-se com as discussões sobre a distribuição das atividades e responsabilidades.

Durante as reflexões sobre o trabalho prescrito e o real da atividade, os servidores foram mobilizados no sentido de trazerem para o grupo suas vivências de prazer e de enfrentamento do sofrimento na execução das tarefas e nos relacionamentos no trabalho. Além disso, foi enfatizada a necessidade de compreensão dos aspectos subjetivos e coletivos da atividade por cada um e pela equipe. Essas reflexões levaram a um discernimento e esclarecimento quanto aos pontos fortes e fracos do grupo, uma vez que foram discutidos e acordados a divisão e reorganização do trabalho, assim como os modos e estratégias de realização do trabalho prescrito, o que gerou ao final do processo uma clara percepção de fortalecimento da identidade desse coletivo de trabalho (IGM, 2017).

O mesmo relatório acima descreve que, além da discussão e validação das regras e normas de trabalho, foi enfatizada, durante as discussões, a importância da auto responsabilização pelas mudanças e permanências propostas e o significado do comprometimento com o trabalho. Ao final, a equipe elaborou um relatório com as reflexões acerca das necessidades de melhoria da reorganização dos processos de trabalho, identificadas no decorrer do projeto, apresentado ao Vice-Diretor de Gestão e encaminhado à Diretoria.

C) Dimensão economicidade

Essa dimensão contempla os achados documentados referentes à execução orçamentária, às ferramentas de gerenciamento de itens críticos para a pesquisa científica e as ferramentas estratégicas para pesquisa de mercado; aspectos relevantes quando se quer analisar a economicidade advinda dos processos de compras públicas segundo os referenciais teóricos de Bresser-Pereira (1997), Matias-Pereira (2010), Berguer (2011), e no sentido mais amplo da Administração Pública, os clássicos Mintzberg (2006), Porter (2009) e Kaplan e Norton (1997).

A gestão de uma instituição, com atribuições e responsabilidades complexas como a FIOCRUZ, por si, já é uma missão desafiadora. Entretanto, o ano de 2015 impôs desafios ainda maiores aos gestores da instituição, dadas a conjuntura de contingenciamento de recursos pela qual passou o País, com reflexos em toda Fundação. Diante deste cenário, algumas medidas foram acionadas. A FIOCRUZ Bahia buscou a otimização da utilização dos recursos, além do empreendimento de ações para readequação de contratos, da utilização de mecanismo de aquisições de insumos de forma compartilhada intra e interunidades e do monitoramento e controle do consumo de energia elétrica, maior contrato condominial da Unidade. Mesmo com o esforço empreendido pela Direção e absorvido pela Presidência quanto à necessidade de compensar progressivamente o custo das despesas condominiais da Unidade, a contingência de recursos somada à desvalorização cambial da nossa moeda e a inflação foram fatores restritivos ao investimento em algumas ações estratégicas. As economias geradas em despesas fixas, por exemplo, permitiram a aquisição de peças de grande porte para a manutenção preventiva e corretiva dos sistemas de refrigeração de dois pavilhões da FIOCRUZ Bahia: Central e Aluizio Prata. Conseguiu-se ainda a ampliação do escopo de atividades e do quadro de profissionais do contrato de manutenção, de modo a melhor atender às demandas da Unidade (IGM, 2015)

Ainda segundo o mesmo documento, a readequação do modelo de contratação de serviços também gerou economias, pois foram realizadas contratações conjuntas, tendo como critério de fusão dos serviços a correlação entre objetos, assim, atividades como secretaria, apoio administrativo e serviço de expediente migraram de um modelo de contrato específico para a contratação conjugada destes serviços, gerando economias de despesas operacionais e reduzindo o trabalho de fiscalização administrativa destes contratos, reduzindo também o número de servidores envolvidos na gestão desses serviços.

O serviço de manutenção geral também teve seu escopo de serviços ampliado, incorporando atividades como a intervenção no sistema de combate a incêndio e agregando o fornecimento de materiais de manutenção, evitando a necessidade de aquisição, estocagem e gerenciamento dessas aquisições e dando maior celeridade aos procedimentos desse contrato. Com o intuito de otimizar a utilização dos recursos institucionais e fortalecer a infraestrutura de pesquisa do IGM, foi implantado um processo de ressarcimento pelo uso das Plataformas Tecnológicas por usuários externos à Unidade. Esta iniciativa tem o objetivo central de disponibilizar ao Sistema de Ciência, Tecnologia e Inovação serviços de processamentos e análises por meio de equipamentos com alta tecnologia agregada, tendo como contrapartida pelo uso o pagamento dos custos de operação, de modo que os recursos obtidos nesse processo têm como destinação a manutenção e operação das próprias Plataformas Tecnológicas. A

redução de custos diretos e indiretos nos contratos tem permitido a adequação do orçamento anual do IGM às nossas necessidades basais, bem como a alocação de recursos para as áreas finalísticas (IGM, 2016).

O Departamento Administrativo, através dos serviços de Infraestrutura e Logística e de Compras e Gestão de Materiais, promoveu uma nova contratação do serviço de manutenção predial, agregando a esse serviço as manutenções dos grupos geradores e da subestação, antes contratadas separadamente, e incluindo uma nova sistemática para aquisição dos materiais necessários aos diversos serviços. Além do aproveitamento da sinergia na contratação conjunta dos serviços, o que ampliou a capacidade da equipe terceirizada, a introdução da nova sistemática de aquisição dos materiais eliminou o descompasso entre a identificação da necessidade dos mesmos e sua disponibilização para a realização dos diversos serviços. Com o novo contrato, a FIOCRUZ Bahia passou a ter um serviço de manutenção predial significativamente mais ágil e capaz de atender às necessidades da instituição (IGM, 2015)

Uma série de outras iniciativas da Diretoria do IGM visou à execução e ao monitoramento do desempenho institucional em relação à redução de riscos e custos, otimização e compartilhamento de compras. Observou-se a Compra Compartilhada de bens e serviços também na área de informática, por meio da integração e coordenação de procedimentos licitatórios para atender a instituição, garantindo maior eficiência na aplicação de recursos e a aplicação dos marcos regulatórios nas contratações de soluções de TI. Estes esforços já trouxeram para o IGM, por exemplo, o modelo de impressão como serviço (*outsourcing*) e têm estimulado a realização de compras compartilhadas, reduzindo os custos de operação e permitindo o uso mais eficiente de recursos computacionais. (FIOCRUZ, 2016).

A Central de Atas, iniciativa implantada no início de 2015, com o objetivo de otimizar aquisições de insumos por meio da coordenação das requisições de compras e gerenciamento dos pedidos de materiais, como citado anteriormente na dimensão dos processos internos, permitiu a geração de economia de escala e compra com preços abaixo de mercado (IGM, 2015).

Outro ponto importante para se conseguir economicidade nas aquisições é a forma como se realiza a pesquisa de mercado para encontrar o valor referencial de contratação. No âmbito das aquisições públicas, a pesquisa de preços possui como uma das principais finalidades, estimar o custo do objeto para fins de análise quanto à existência de recursos orçamentários suficientes para o pagamento da despesa com a contratação e servir de parâmetro objetivo para julgamento das ofertas apresentadas quando da aceitação das propostas. Sendo assim, torna-se essencial o estudo da norma para sua adequada formulação e aplicação ao caso em concreto.

Com o objetivo de racionalizar o gasto público, reduzir tempo de contratação e disponibilizar dados confiáveis e transparentes, o Ministério do Planejamento oferece o Painel de Preços. A iniciativa apoia os gestores públicos na realização de pesquisas de mercado, análise e comparação de preços de referência na aquisição de bens e contratação de serviços gerais para a Administração Pública, utilizada pelo IGM para balizar seus processos. Assim, encontraram-se os seguintes percentuais de economia nas modalidades de aquisições:

Tabela 01: Economia nos processos de compras no IGM

Ano	Valor Total Estimado	Valor Total da Compra	Economia	Percentual de Economia (%)
2014	R\$ 9.809.634,44	R\$ 7.087.370,69	R\$ 2.722.263,75	27,75
2015	R\$ 15.447.221,63	R\$ 10.347.044,49	R\$ 5.100.177,14	33,02
2016	R\$ 29.722.170,00	R\$ 13.464.574,37	R\$ 16.257.595,63	54,70
2017	R\$ 11.449.517,86	R\$ 7.384.517,18	R\$ 4.065.000,68	35,50

Fonte: Ministério do Planejamento, 2018.

No que diz respeito à execução orçamentária e financeira, a representatividade da utilização de recursos financeiros visando atender à realização dos projetos e/ou atividades atribuídas às Unidades Orçamentárias, consiste num processo de programação e realização de despesas, levando-se em conta a disponibilidade financeira da administração e o cumprimento das exigências legais. Os atos praticados pelas unidades gestoras do Poder Executivo Federal no decorrer da execução das suas despesas são divulgados no Portal da Transparência, dados estes extraídos do SIAFI (Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal) (BRASIL, 2018).

O percentual de execução denota a eficiência da gestão em termos de utilização dos recursos disponibilizados, conformidade com o planejamento e legalidade dos atos administrativos. Assim, o quadro abaixo representa percentuais de execução atingidos pelo IGM, nos seguintes exercícios financeiros:

Tabela 02: Execução orçamentária do IGM.

PERÍODO	LIMITE NEGOCIADO		RECURSO EMPENHADO		% de Execução
	CUSTEIO	CAPITAL	CUSTEIO	CAPITAL	
2014	9.989.169,00	500.000,00	8.999.066,46	549.427,43	91,03
	10.489.169,00		9.548.493,89		
2015	12.090.000,00	400.000,00	9.195.238,29	457.885,59	77,29
	12.490.000,00		9.653.123,88		
2016	12.412.501,00	200.000,00	11.587.339,01	267.666,68	93,99
	12.612.501,00		11.855.005,69		
2017	13.450.000,00	200.000,00	12.328.562,18	289.581,35	92,44
	13.650.000,00		12.618.143,53		

Fonte: IGM, 2017.

No atual padrão de financiamento, verifica-se que os recursos públicos em saúde diminuíram. Sem abrir mão da permanente melhoria da eficiência nos gastos, destravar e expandir o financiamento público em saúde no país e, sobretudo, no âmbito federal é imperioso e motivo de atenção e mobilização de todas as instituições públicas de saúde, dado o compromisso que possuem com a sociedade. Além disto, é fundamental um mecanismo eficaz para garantir o uso responsável dos recursos públicos no âmbito operacional. A melhoria contínua dos processos através da redução de desperdícios e dos problemas de qualidade, o correto planejamento de projetos e o compartilhamento de recursos dentro da instituição são práticas que podem trazer à tona recursos valiosos (FIOCRUZ, 2017).

D) Dimensão atendimento ao usuário/cidadão

A análise dos dados dentro dessa última dimensão tem por finalidade verificar aspectos relativos ao interesse de nossa sociedade, que exige cada vez mais responsabilidade, transparência da informação e da prestação de contas, e serviços de qualidade que melhor atendam à coletividade. Dentre esses aspectos, foram analisadas, no âmbito das compras públicas, a conformidade processual, as ferramentas utilizadas para promover a transparência dos atos, a sustentabilidade social e a celeridade nos prazos de conclusão das demandas.

Segundo Bresser-Pereira (1997), Matias-Perreira (2010) e Motta (2008), deve-se buscar o fortalecimento da administração pública, em todos os atos administrativos, inclusive nos procedimentos licitatórios, tendo como norte os princípios previstos na Constituição brasileira, proporcionando à sociedade transparência e a ampliação da credibilidade quanto à administração do patrimônio público.

No intuito de obter dados referentes à conformidade processual, ficou evidenciado através dos relatórios gerenciais que a Auditoria Interna (AUDIN) é responsável pela avaliação da gestão da FIOCRUZ e se sujeita à orientação normativa e supervisão técnica do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal, prestando apoio aos órgãos e às unidades que o integram. A AUDIN tem o objetivo de fiscalizar e comprovar a legalidade e a legitimidade dos atos da Fundação e examinar seus resultados quanto à economicidade, eficácia e eficiência da gestão orçamentária, financeira, patrimonial, de pessoal e demais sistemas administrativos operacionais, representando a FIOCRUZ junto ao Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal e Tribunal de Contas da União.

Com uma atuação preventiva, o órgão busca evitar o cometimento de falhas e impropriedades que possam vir a comprometer a gestão da instituição. Seus trabalhos incluem o acompanhamento da gestão das políticas públicas e programas de governo a cargo da Fundação e a realização de processos de auditoria periódicos e extraordinários. Quanto à objetividade, os trabalhos das equipes de auditoria baseiam-se em fatos, documentos e evidências que permitam convicção da realidade ou veracidade das situações examinadas, permitindo a emissão de opinião com base consistente e materializada (FIOCRUZ, 2017).

Entre as funções da Auditoria Interna, está o acompanhamento das metas do Plano Plurianual no âmbito da FIOCRUZ. O órgão também examina e emite parecer prévio sobre a prestação de contas anual da Fundação; realiza auditorias de conformidade e especiais por demanda externa e acompanha a implementação das recomendações dos órgãos de controle e da própria Auditoria junto às Unidades da FIOCRUZ.

As auditorias de conformidade têm como objetivos verificar o desempenho da gestão, o cumprimento da legislação em vigor e propor ações preventivas ou corretivas. Ao final de cada trabalho de auditoria, os respectivos relatórios são encaminhados às unidades responsáveis para conhecimento e posicionamento quanto às recomendações emitidas.

Na análise realizada dos relatórios anuais de auditoria interna (RAINT) entre os anos de 2014 a 2017 nas unidades da FIOCRUZ, quanto ao IGM constatou-se que não houve apontamentos de irregularidade dos procedimentos licitatórios, ou processos relativos à dispensa e inexigibilidade de licitação.

A Procuradoria Federal junto à FIOCRUZ, criada pela Lei nº 10.480, de 02 de julho de 2002, integra a Procuradoria Geral Federal (PGF), órgão vinculado à Advocacia Geral da União (AGU). No âmbito da FIOCRUZ, este é o órgão de assistência direta e imediata ao presidente e demais dirigentes da instituição. Atua, por intermédio da Coordenação de Licitações e Contratos e da Coordenação de Consultoria, no exame prévio da legalidade dos atos

administrativos, da interpretação da Constituição, das leis, dos tratados e dos demais atos normativos e da orientação ao gestor público no exercício de suas atividades, observando-se os princípios constitucionais da Administração Pública. (FIOCRUZ, 2017). Sua atuação junto ao IGM é fundamental para nortear os servidores que operacionalizam os processos de compras no sentido de evitar as irregularidades e atender aos princípios a eles inerentes.

Referente às ações de sustentabilidade ambiental, elucida-se uma visão geral da Política de Sustentabilidade adotada pelo IGM, através da pesquisa de dados encontrados no portal de compras governamentais e relatórios de gestão.

O Governo Federal através da Instrução Normativa nº 01, de 19 de janeiro de 2010, estabeleceu critérios de sustentabilidade ambiental, que estão sendo considerados nos processos de aquisição de bens, contratação de serviços ou obras pela Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional, e na medida do possível, a FIOCRUZ vem sistematicamente implantando as orientações do Decreto nº 7.746/2012 (FIOCRUZ, 2014).

O conceito de sustentabilidade versa sobre as atividades a serem realizadas, mantendo o meio ambiente em equilíbrio, com atitudes socialmente justas e economicamente viáveis, conforme anteriormente apontado por Motta (2008), Mendes (2009), Fernandes (2011) e Medeiros (2017), onde a legislação prevê a adoção de práticas para a promoção de sustentabilidade nas contratações.

Contudo, dado as circunstâncias operacionais, o fato da maioria das licitações no IGM se dar pela forma de pregão, há ainda a necessidade do aprofundamento da prática e conhecimentos necessários em todos os integrantes da Cadeia Logística de Suprimentos. O que não impede, entretanto, o IGM de transformar os desafios em oportunidade de melhoria ao direcionar seus esforços para uma alocação eficiente dos recursos, assegurando a manutenção sustentável da estrutura de funcionamento institucional e a inserção em novas frentes de atuação (IGM, 2016).

Alguns esforços estão sendo movidos, dentro do IGM, no sentido de garantir melhores práticas de Sustentabilidade, sinalizando um avanço na consolidação da missão e dos objetivos estratégicos de sua área de responsabilidade socioambiental. Iniciativas valorosas que alcançaram êxito foram constatadas através da análise documental e confirmadas pelas entrevistas com os gestores. Pode-se citar o programa de aquisição e distribuição de canecas de fibra de coco em substituição aos copos plásticos descartáveis, e outras aquisições como canetas com material reciclado, material para coleta seletiva, e a maravalha de pinus advinda de madeira de reflorestamento para uso no Biotério (IGM 2015, 2016).

No campo da infraestrutura, nos anos de 2015 e 2016, a condição de escassez vivida no país, seja pela crise hídrica ou pela recessão econômica, também apresentou seus reflexos dentro da FIOCRUZ. Apesar das dificuldades diretas trazidas pela escassez no atendimento às necessidades de infraestrutura, o IGM promoveu ações para redução de perdas no consumo da água e a troca de equipamentos e materiais para maior eficiência no consumo de energia.

Quanto ao aspecto do consumo da água, o Serviço de Infraestrutura e Logística do IGM implantou um sistema de monitoramento do uso da água, através da aquisição e instalação de diversos hidrômetros em pontos estratégicos do abastecimento dos pavilhões e implantação de sistema de captação de águas pluviais. Tal ação já resultou na identificação e solução de problemas com forte influência no consumo e as informações fornecidas por esse sistema estão servindo de base para o estudo de outras medidas para a economia de água. (IGM 2015, 2016).

Destaca-se ainda o projeto de eficiência energética executado em 2016 através da substituição de lâmpadas fluorescentes por LED, trazendo benefícios, como: eliminação do uso de reatores; aumento da vida útil das lâmpadas; maior facilidade no descarte; diminuição na emissão de calor que, por consequência, reduz a carga térmica sob o sistema de ar-condicionado; além da acentuada redução no consumo. Observou-se também a aquisição de equipamentos certificados com índices de desempenho e consumo sustentável de energia (IGM, 2017).

O Plano de Logística Sustentável (PLS), do art. 16 do Dec. nº 7.746/12, versa justamente sobre os aspectos acima abordados, ressaltando a construção de um PLS institucional que defina política de governança em sustentabilidade, abrangendo áreas temáticas de material de consumo, energia elétrica, água e esgoto, coleta seletiva, qualidade de vida no ambiente de trabalho e de compras e contratações sustentáveis. Não foi identificado um PLS no IGM, e na FIOCRUZ como um todo ainda é incipiente; a falta desse Plano de Logística Sustentável faz com que a instituição, apesar de possuir ações voltadas à sustentabilidade com resultados positivos, ainda está aquém de atingir seu potencial e evoluir na implantação das atividades idealizadas pelo PEI (FIOCRUZ, 2017).

Outro aspecto relevante para o presente trabalho foi a pesquisa realizada ao Portal de Compras Governamentais na intenção de verificar o quantitativo de itens sustentáveis presentes nos processos de aquisições, entre os anos de 2014 a 2017, e identifica-se o que segue na tabela abaixo:

Tabela 03: Aquisição de itens sustentáveis no IGM.

Ano	Material	Forma da Compra	Indicador de Item Sustentável	Descrição Item	Quantidade	Valor da Compra
2014	Material	SISRP	S	CADERNO, PAPEL RECICLADO, CAPA DURA	1	R\$ 4,60
2014	Material	SISRP	S	CANETA ESFEROGRÁFICA, PLÁSTICO RECICLADO	1	R\$ 2.480,00
2014	Material	SISRP	S	PASTA ARQUIVO, PAPELÃO RECICLADO	1	R\$ 0,00
2014	Material	SISRP	S	PASTA ARQUIVO, PAPELÃO RECICLADO	1	R\$ 3.840,00
2015	Material	SISRP	S	COPO DESCARTÁVEL, BAGAÇO DE CANA	1	R\$ 0,00
2015	Material	SISRP	S	DETERGENTE SANEANTE BIODEGRADÁVEL	1	R\$ 0,00
2015	Material	SISRP	S	PAPEL A4, PAPEL RECICLADO	1	R\$ 88.900,00
2016	Material	SISPP	S	DETERGENTE SANEANTE BIODEGRADÁVEL	1	R\$ 4.700,00
2016	Material	SISRP	S	CADERNO, PAPEL RECICLADO	3	R\$ 3,00
2016	Material	SISRP	S	COPO DESCARTÁVEL, AMIDO DE MILHO	1	R\$ 18,54
2016	Material	SISRP	S	COPO DESCARTÁVEL, BAGAÇO DE CANA	2	R\$ 0,00
2016	Material	SISRP	S	DETERGENTE SANEANTE BIODEGRADÁVEL	1	R\$ 37.808,80
2016	Material	SISRP	S	PAPEL A4, PAPEL RECICLADO	1	R\$ 14,30
2016	Material	SISRP	S	PASTA ARQUIVO, PAPELÃO RECICLADO	1	R\$ 3.040,00
2017	Material	SISRP	S	CADERNO, PAPEL RECICLADO	1	R\$ 9,56
2017	Material	SISRP	S	PAPEL A4, PAPEL RECICLADO	1	R\$ 192.372,00
TOTAL					19	R\$ 333.190,80

Fonte: Ministério do Planejamento, 2017.

Notam-se tentativas de adquirir copos sustentáveis de bagaço de cana e detergentes saneantes biodegradáveis, frustradas por acusarem preços acima de valor de mercado e serem economicamente inviáveis, ou ainda, por não haver participação de fornecedores, tornando deserta a licitação.

Ações educativas de amplo espectro na FIOCRUZ estão em pauta, incluindo as unidades regionais, como o IGM. A intenção é fortalecer as informações com os profissionais e usuários da instituição e oferecer atividades atrativas para a comunidade, como atuar em eventos externos ou internos abertos ao público, com atividades práticas de sensibilização e conscientização sobre temas socioambientais. Diante disso, a FIOCRUZ acredita que a Educação Ambiental é uma das ferramentas capazes de contribuir para o alcance da sustentabilidade (FIOCRUZ, 2017).

Por fim, apesar da pauta do meio ambiente estar presente na instituição como parte da Política da Qualidade, a cultura institucional ainda não logrou o grau de maturidade na cultura de sustentabilidade. Tal fato mantém o desafio do agir estruturado para a sustentabilidade por parte dos profissionais que atuam no local. Ações de Educação Ambiental têm reiteradamente buscado introduzir tal princípio, mas como toda mudança de cultura, ainda há muita resistência a ser vencida.

Passando ao tópico de transparência e divulgação da informação e prestação de contas para a sociedade, foram identificadas algumas ações dentro do Instituto Gonçalo Moniz, além daquelas já previstas em lei, como a utilização de sistemas governamentais. Com a finalidade de divulgar para toda a sociedade suas atividades, ações, projetos e programas desenvolvidos pelo seu corpo de pesquisadores e servidores, a FIOCRUZ Bahia lançou, em agosto de 2016,

seu novo website, criado sob iniciativa da Diretoria, com o apoio da Assessoria de Comunicação e do Serviço de Tecnologia da Informação, a nova versão do site traz maior transparência e foi concebida para tornar mais ágil o acesso às informações sobre os temas de pesquisa, laboratórios, serviços e plataformas. O objetivo foi remodelar o site tornando seu visual mais contemporâneo, e mantendo as informações atualizadas de forma contínua através da ligação com a intranet. O site também permite que o conteúdo seja acessível em libras (IGM, 2016).

Identifica-se no portal eletrônico do IGM a apresentação de uma ampla gama de guias e links que direcionam às informações institucionais e governamentais, cuja guia FIOCRUZ e Você apresenta as abas Comunicação, Notícias da FIOCRUZ Bahia, Identidade Visual, Divulgação Científica, Ouvidoria, Carta de Serviços, Disco Virtual, Principais Contatos e mais especificamente sobre a SECOMP e seus processos, a aba Oportunidades, no link Licitações.

A ouvidoria está presente como canal de comunicação entre usuário e a organização, localizado no mesmo portal. O IGM recebe reclamações, denúncias, sugestões e elogios relacionados aos serviços prestados com principal atribuição de examinar e encaminhar às áreas competentes as manifestações do cidadão sobre determinada demanda. Sempre que necessário a instituição está disposta a adotar medidas corretivas e preventivas, com o objetivo de elevar o grau de satisfação do usuário.

A Fundação Oswaldo Cruz no atendimento aos requisitos de seus cidadãos usuários, expressa seus principais compromissos e busca facilitar o acesso aos seus diversos serviços e produtos através de outros documentos ou ferramentas, dentre eles destaca-se a Carta de Serviços. Este instrumento foi normatizada pelo Decreto 9.094/2017 para apoiar as instituições públicas na melhoria contínua da qualidade da gestão pública, como abordado no tópico 2.2.1 do referencial teórico.

O documento declara os padrões de desempenho de suas principais atividades e apresenta os principais serviços prestados aos cidadãos. Esta iniciativa é parte do esforço da FIOCRUZ em aprimorar a sua Gestão do Atendimento, reunindo, em associação ao relacionamento com o cidadão, um conjunto de práticas de planejamento, gestão da qualidade, direção e controle que visam agregar valor aos serviços prestados aos trabalhadores, parceiros, fornecedores e demais partes interessadas. A Carta de Serviços FIOCRUZ é o resultado final de inovação e melhoria nos principais processos institucionais, resultante de necessidades e expectativas identificadas em seus diversos públicos alvo, sejam os internos ou externos, em defesa do interesse público. Assim, a administração da FIOCRUZ, assume seu papel orientador e fomentador, reconhecendo que este processo contribui na orientação das mudanças na maneira como os seus serviços são prestados (FIOCRUZ, 2014).

Nele estão enumerados todos os serviços oferecidos, com horários de atendimento, requisitos, telefones e endereços. Suas páginas descrevem, ainda, a atuação e as atividades que ocorrem em cada unidade e escritório da Fundação, no Brasil e no exterior, incluindo o IGM. Com a primeira versão publicada em 2011, a Carta teve sua última atualização em 2014, com previsão de lançamento de uma nova versão para 2018 (FIOCRUZ, 2017).

A FIOCRUZ reconhece, também, a importância das redes sociais como meio de comunicação com a sociedade e incentiva a participação pessoal e institucional nessa arena pública de diálogo. Para instituições do governo, essas mídias são consideradas extremamente úteis na ampliação da participação social e no mapeamento da opinião pública sobre as atividades realizadas. Para estreitar a relação com a sociedade e ampliar a visibilidade de suas ações, em 2016 foi criada a página oficial da FIOCRUZ Bahia, no Facebook, além do Twitter, Instagram e Youtube. O conteúdo abrange informações relevantes e de interesse geral, como divulgação de resultado de pesquisas, eventos realizados na Unidade e informações sobre saúde pública (IGM, 2016)

Todas as ações anteriormente citadas coadunam-se com o que afirmam Bresser-Pereira (1997) e Matias-Pereira (2010) sobre a importância de se investigar o *accountability* dentro de uma organização pública, assim como o uso estratégico dos dados através da adoção de sistemas de informação, explicitados por Mintzberg (2000) e Porter (2009) em suas obras.

Quanto aos prazos processuais das aquisições, a modalidade adotada no IGM para bens e serviços comuns acima de R\$8.000,00 é o pregão, em sua forma eletrônica, a fim de melhor se adequar ao atendimento das necessidades de celeridade, tal como aponta Motta (2008), entre outros, tornando-se uma ferramenta de grande importância para que o gestor público tenha bons resultados na gestão do bem público e na entrega do serviço à sociedade. Na avaliação de desempenho de 2017, foi incluído um indicador que mede o percentual de processo de compra por pregão realizado em até 90 dias, com a meta estabelecida em 45%, e o valor apurado até 30/06/2017 correspondeu a 66%, computados em 06 pregões homologados.

4.2.1 Entrevistas

Foram realizadas duas entrevistas consideradas essenciais para analisar-se o posicionamento estratégico do IGM com relação às aquisições de bens e serviços, desde a fase do planejamento até a divulgação dos resultados das compras, em termos de fluxo processual, economicidade e transparência.

O modelo de análise apresentado para auxiliar no entendimento do percurso metodológico da presente pesquisa foi utilizado como instrumento norteador na construção das questões levantadas aos entrevistados, para avaliarmos as quatro dimensões, sob a ótica do chefe da Seção de Compras, cujo setor operacionaliza esses processos, e do vice-diretor de gestão e desenvolvimento institucional e também atual substituto eventual do ordenador de despesa, cujo papel concentra-se no planejamento, na coordenação, na supervisão da execução das operações comerciais, da gestão econômico-financeira e das informações gerenciais. A seguir serão descritos os dados levantados em cada uma das dimensões analisadas.

A) Processos internos

Com relação às melhorias dos processos de compras, no intuito de reduzir a burocracia sem perder a legalidade, perguntou-se aos entrevistados quais ferramentas de gestão foram implementadas para esse fim. Percebe-se que os fluxos processuais e as propostas de melhoria são amplamente discutidos entre executores e principais setores envolvidos, a fim de possibilitar um novo desenho de processo que reduza algum entrave burocrático, e a partir daí validadas e materializadas, dentro dos parâmetros legais, utilizando a Intranet como ferramenta de gestão, não só para operacionalizar, mas também auxiliar nas decisões das instancias de aprovação da compra e no controle.

Além do aperfeiçoamento do sistema de gestão de compras na intranet, inter-relacionando com os desenvolvedores de TI, foram citados os Procedimentos de Operações Padronizados (POPs) e fluxogramas que são disponibilizados para os requisitantes como melhorias ao processo.

Referente ao planejamento das compras e à estimativa de consumo coerente com a previsão orçamentária percebe-se que o orçamento do IGM é dividido em duas partes, uma parte que é ordinária, que são as contratações de rotina administrativa, e outra parte que é discricionária, que diz respeito a questões mais pontuais e estratégicas, como desenvolvimento de programas e projetos ligados à área fim. Anualmente é feito um levantamento da demanda orçamentária do Instituto e essa demanda é espontânea e envolve todos os interessados; alguns setores o fazem com base em períodos anteriores de consumo. A partir daí tem-se uma discussão geral na diretoria sobre a pertinência de cada projeto e de cada processo, para entender questões de custos e resultados esperados. Posteriormente as demandas são discutidas com a diretoria de Planejamento da FIOCRUZ, que analisa e submete à presidência da FIOCRUZ em última instância, definindo assim o orçamento anual da unidade. O rol de compras é levado para um

conselho deliberativo que valida a liberação do orçamento. Dessa forma, há a necessidade de adequação da disponibilidade de recurso que foi, pois nem sempre o montante solicitado é aprovado.

Para o monitoramento dos resultados, considerando o foco no alcance das metas estipuladas no Planejamento Estratégico Institucional são utilizadas duas ferramentas, uma é o sistema de avaliação de desempenho (ADI) que traz componentes gerais da FIOCRUZ, componente institucional, que pesa 50% dessa avaliação, e um componente intermediário, específico para o IGM, que vale 30%. Os indicadores intermediários atualmente estão em número de seis, e um deles diz respeito a questões de compras, quanto ao tempo médio despendido para realizar as aquisições, instituído no ano de 2017. Outro sistema de avaliação é o SAGE, Sistema de Apoio à Gestão Estratégica, alimentado com dados referentes aos programas, projetos e metas para acompanhamento que auxiliam nesse monitoramento.

Quando abordados sobre a demanda no cenário da pesquisa científica e suas peculiaridades, questionou-se como são gerenciadas as demandas de itens considerados críticos, em termos de especificidade e tempo de aquisição. Há um esforço da gestão institucional em identificar quais são os insumos críticos para pesquisa e aqueles demandados por mais de um laboratório, possibilitando assim que esses itens sejam adquiridos com uma periodicidade mais assertiva e de forma mais planejada. Implementou-se a DRP (Demanda de Registro de Preços), com gestão centralizada de Atas oriundas de um único pregão eletrônico nessa modalidade. Para os entrevistados, essa forma de gerenciamento gera economicidade, porque comprando de forma consolidada, ganha economia de escala, tendendo a reduzir o preço do produto, além disso, assegura que esse material vai estar sempre disponível para atender a demanda da pesquisa, em tempo hábil. Outra iniciativa foi do compartilhamento das compras com outras unidades da FIOCRUZ, capitaneado pelo IGM, mas a adesão não foi expressiva, mas ressaltou-se a importância de ser retomada, para ganhar em economia de escala, e evitar retrabalho já que, às vezes, um mesmo produto é demandado por várias unidades, podendo, inclusive, distribuir o trabalho deste processo de aquisição.

Na opinião dos entrevistados, os fatores que impactam negativamente na celeridade da conclusão dos processos de aquisição concentram-se no excesso de burocracia e de formalismo para adquirir bens ou serviços, independentemente do seu valor; assim, em qualquer modalidade de aquisição, o grau de dificuldade é praticamente o mesmo. Até mesmo as dispensas, com o mais recentemente criado Marco Legal de CT&I, possuem entraves que não atendem seu objetivo inicial de facilitar os processos de compras no âmbito da pesquisa científica, porque os sistemas governamentais para o fim das compras públicas não

operacionalizam esse tipo de dispensa, tendo que serem executados de forma manual, caracterizando um retrocesso diante do avanço que se tem de adquirir insumos de forma sistematizada.

Para os entrevistados, o Marco Legal veio num bom momento, era um clamor da sociedade científica por considerar as diferenças e separar aquilo que é adquirido por um órgão que tem atividades muito regulares de outro que tenha a complexidade que se vê na pesquisa científica, mas carece da incorporação de requisitos no sistema de compras eletrônicas para ter efetividade.

Outra condição que impacta negativamente na celeridade, na opinião dos entrevistados, é o fato da unidade aqui da Bahia estar distante da Procuradoria Federal que é no Rio de Janeiro, e os processos acima de R\$8.000,00 passam pela análise dessa Procuradoria. O encaminhamento dos processos é de forma física, através de malotes, então há uma perda significativa de tempo com essas interações e frisam a necessidade de um sistema eletrônico de informação em que possa ter o fluxo de processos mais acelerado.

Outro aspecto apontado por um dos entrevistados é o número de servidores que compõem o seu serviço; sob seu ponto de vista, está aquém do necessário para a operacionalização das demandas.

B) Aprendizado e crescimento

Nessa dimensão, segundo os entrevistados, a instituição identifica as necessidades de capacitação dos servidores em compras através do Plano de Capacitação em cada início de exercício, e entregue ao Setor de Desenvolvimento de Pessoas, do Serviço de Gestão do Trabalho. Neste documento, os servidores expressam suas necessidades de treinamento e capacitação para aprovação pela chefia imediata, consolidando também as capacitações previstas para sua equipe no Plano de Desenvolvimento de Equipes, também atrelado à necessidade de capacitação indicada no processo de ADI.

Por conseguinte, o Serviço de Gestão do Trabalho na unidade levanta as demandas de capacitação de todos os servidores e é assegurado minimamente uma capacitação anual por servidor, sendo que podem ser asseguradas outras capacitações quando existem mudanças no processo do trabalho, como por exemplo, alteração na legislação das compras públicas. Na visão do entrevistado 1:

O estímulo é dado na possibilidade de escolha pelos servidores dos cursos e eventos que eles desejam participar e que tenham relação com seu processo de trabalho e ou nova rotina/sistema que foi estabelecida. Neste sentido, a instituição disponibiliza recursos para inscrição, diárias e passagens. Há também a organização de eventos internos para treinamento *in company* a exemplo dos já realizados com a ENAP e ESAF.

Os recursos para capacitação são defendidos durante a alocação, pois a instituição entende que o principal ativo são os recursos humanos, principalmente pela natureza da FIOCRUZ em que o principal produto e o principal insumo são o conhecimento, tornando a capacitação uma prioridade.

No sentido de formação de lideranças, a Coordenação de Recursos Humanos, na sede, identifica competências essenciais, inclusive com relação à formação de líderes e a partir daí, delineou o PDG que é o Programa de Desenvolvimento Gerencial. Além do PDG, para esse ano, a gestão institucional está criando um programa de desenvolvimento gerencial interno, e até sucessório, provisionando cursos para os gestores já pensando nas possíveis substituições de chefias.

Também se tem feito parcerias com renomadas instituições como a Escola de Administração da UFBA-EAUFBA, A Fundação Getúlio Vargas-FGV e a Fundação Dom Cabral-FDC. Boa parte dessas novas interações foi capitaneada pela Escola Corporativa da FIOCRUZ, evidenciando o investimento e o compromisso da instituição na formação de um senso crítico e de liderança.

Outro importante aspecto abordado com relação às capacitações é a necessidade de ressaltar o compromisso do servidor com a missão institucional, no sentido de adesão e comprometimento. Em edições do mestrado profissional, uma das preocupações foi introduzir temas específicos no intuito de disseminar o conhecimento da missão institucional, como esclarecimentos sobre a Política Nacional de Ciência Tecnologia, sobre o Sistema Único de Saúde e sobre os programas de qualidade da FIOCRUZ.

Quanto às ações institucionais visando à prevenção de irregularidades processuais cometidas por agentes públicos e fornecedores, tem-se a atuação da Auditoria Interna na divulgação de legislações da área e acórdãos do TCU que se referem diretamente à instituição. Há também o controle prévio exercido pela Procuradoria Federal-AGU na análise dos processos de aquisições, notadamente acima do limite de dispensa, que atualmente é R\$ 8.000,00, através de apontamentos, onde os pareceres com as devidas recomendações são analisados pelos servidores envolvidos nos processos, o que facilita o cumprimento da legislação e a conformidade das ações. Também há o controle prévio e concomitante exercido pelos órgãos tradicionais de controle, como a CGU e o TCU. Atualmente a FIOCRUZ está estruturando

uma coordenação centralizada que terá a função de mitigação de riscos, como um controle interno com ponto focal em cada unidade para tratar da prevenção das irregularidades.

Questionados sobre as ações institucionais visando à melhoria do clima organizacional e gestão dos conflitos, os entrevistados citaram várias ações patrocinadas pela Direção do IGM, como o Café com a Direção, confraternizações, pesquisas de satisfação e outros eventos realizados pelo Sindicato dos Servidores com apoio Institucional. Mais especificamente para a gestão de conflitos, apesar de ainda incipiente, oficinas foram promovidas para aprofundar esta questão. Criou-se também uma política de regulação social do trabalho onde os principais pontos de atuação são a resolução de conflitos e do apoio ao diálogo. Está sendo estruturada uma comissão de regulação social do trabalho que contempla as diversas categorias funcionais, um primeiro passo no sentido tentar solidificar essas questões.

Especificamente para compras, foi realizado um trabalho pioneiro com relação aos aspectos acima abordados, analisando o setor tanto na perspectiva da organização processual quanto das relações pessoais entre os servidores que nele atuam, examinando também o sistema de governança e como se desenvolve a liderança. Porém, na opinião de um dos entrevistados, embora a proposta tenha sido bastante válida e positiva, necessita de uma avaliação mais aprofundada, inclusive colocando critérios mais objetivos de avaliação.

C) Economicidade

A gestão da alocação dos recursos orçamentários é gerida a partir do acompanhamento do Plano Anual da unidade, o PA, pela Vice Diretoria de Gestão e Desenvolvimento Institucional, com o apoio técnico dos setores de Planejamento, Administração, Compras, Financeiro e de TI. O monitoramento da execução orçamentária se faz continuamente ao longo do exercício, devido ao contingenciamento de recursos. A não execução de determinados projetos faz com que a alocação seja transferida para outro projeto, revendo também os contratos e as aquisições na tentativa de otimizar a utilização dos recursos através de medidas administrativas e operacionais, a exemplo das intervenções de redução do consumo de energia elétrica e nos contratos de limpeza e de vigilância.

Nas aquisições, a pesquisa de mercado com vistas a demonstrar o real custo do item a ser adquirido é realizada, com exceção dos serviços comuns de Engenharia, pelo Serviço de Compras do IGM com a metodologia prevista nas Instruções Normativas. Também são utilizados alguns sistemas que facilitam e direcionam de forma a adequar conforme as INs específicas para pesquisa de mercado, que são o Painel de Preços, utilizada com bastante

frequência, e Sistema de Gestão de Atas do Comprasnet, com preços praticados. Já a pesquisa de mercado referente aos Serviços Comuns de Engenharia é realizada pelo Serviço de Engenharia e Infraestrutura-IGM apoiado pelo Setor de Orçamentos da COGIC, nosso órgão de engenharia central da instituição que fica localizado no RJ, com base no Decreto nº 7.983, de 8 de abril de 2013.

Para se conseguir um percentual de economicidade nas aquisições, foram citadas nas entrevistas diversas estratégias que favoreçam o processo de negociação visando a obtenção da proposta mais vantajosa para a instituição em observação ao interesse público. Primeiramente, a ampla divulgação da licitação ou dispensa, para fins de atrair o maior número possível de concorrentes contribui para a disputa no mercado. Em alguns objetos, justificadamente não são divulgados o valor estimado, como explicado a seguir:

Entendemos que a divulgação do orçamento não favorece a negociação, vindo em prejuízo do interesse público, à medida que os licitantes tomam ciência de quanto o Poder Público planejou desembolsar com a aquisição, o que diminui sensivelmente as chances de obtenção de preços inferiores aos da estimativa. No caso de Pregão Eletrônico, outra estratégia utilizada é a observação dos valores das propostas e dos primeiros lances no início da fase competitiva do pregão, caso estes estejam acima do valor estimado, emitimos no sistema “mensagens de estímulo a redução dos valores” e aguardamos um tempo maior para permitir uma queda no valor dos lances, antes de determinar o início da fase aleatória (fase essa que consiste, fase que é controlada por um programa de computador que determina aleatoriamente o fim dos lances, ou seja, o sistema é que vai determinar quando finalizam os lances). Além disso, após a fase de lances, quando já é conhecido o licitante que ofertou o menor lance, é iniciada negociação em chat com o referido licitante visando a redução do valor de sua proposta, ainda que a mesma esteja abaixo do valor estimado, buscando maior economicidade para a Administração. (Entrevistado 1)

Em alguns contratos, como o de serviço de manutenção, o IGM incorporou, como estratégia de economicidade, a aquisição de peças através desse próprio contrato, desonerando o setor de compras e almoxarifado, comprando a preço de mercado conforme tabela SINAPI, da Caixa Econômica Federal.

D) Atendimento ao cidadão/usuário

Por lei, toda instituição pública tem obrigação de zelar pelo correto uso dos recursos, especialmente quando contrata serviços ou adquire bens, e pela ampla divulgação dos seus processos de compras.

Nas entrevistas obteve-se a informação que os servidores da SECOMP buscam realizar em seus processos de aquisição o máximo de transparência e aderência ao que está na norma. Existe a divulgação dos editais, resposta a esclarecimentos, impugnações e recursos no site do

IGM, no Comprasnet e em casos específicos em jornal de grande circulação regional, sendo que todos os detalhes referentes a esses processos, inclusive os pagamentos efetuados aos fornecedores, ficam registrados no sistema e podem ser acessados por qualquer cidadão, no Portal de Compras Governamentais e no Portal da Transparência.

Para acompanhar o andamento das licitações realizadas pelo IGM, o cidadão tem à sua disposição a guia Licitações em seu site, que reúne informações sobre as respectivas licitações e dispensas agendadas e publicadas. As informações disponíveis são atualizadas periodicamente na medida em que vão surgindo os certames. Assim, fornecedor, servidor ou qualquer cidadão que queira acompanhar a compra pública tem as informações de que necessita para acessar os sistemas do governo federal.

Para o entrevistado 2, os processos de aquisições são transparentes no sentido de que estão registrados nos sistemas governamentais e atendem às normas legislativas, mesmo porque estes estão adaptados com determinados parâmetros que asseguram o cumprimento das regras licitatórias ou suas dispensas. Porém, no sentido da interpretação das informações que são processadas e divulgadas, a transparência fica prejudicada, ressaltando a necessidade de decodificar a linguagem técnica utilizada pelos compradores para que os requisitantes entendam o processo no todo.

Enfim, as informações institucionais relevantes referentes aos atos provenientes dos processos de compras são comunicadas à sociedade e demais partes interessadas para que haja eficiência no processamento dos dados e confiabilidade da informação, contudo, falta perceptibilidade e entendimento por parte daqueles que não são especialistas em compras públicas.

Outra condição necessária para o atendimento do interesse público, com relação às compras públicas, é considerar os aspectos relacionados à sustentabilidade e ao desenvolvimento sustentável, temas estes que vêm ganhando destaque na Administração Pública diante da realidade do setor público estar consciente sobre o consumo sustentável. Nessa linha de implementação, o IGM estimula ações institucionais para promoção de compras sustentáveis, mas de forma sutil, que ainda dependem de esclarecimento e conscientização direcionados aos atores envolvidos, sejam servidores, governo ou empresas. Foi criado um grupo interdisciplinar para discutir o plano de logística sustentável incorporando servidores da administração, de compras e da biossegurança, para discutir essas iniciativas.

Dentre as ações realizadas, foram citadas pelos entrevistados ações pontuais como a contratação de empresa para desenvolvimento de melhoria da eficiência energética da instituição, empresa de limpeza e empresa de serviços de engenharia que preveem a utilização

de materiais sustentáveis, apoio à aquisição de instrumentos para a coleta seletiva, aquisições de maravalha de Pinus e previsão de utilização de madeira de reflorestamento, ambos utilizados no Biotério; aquisição de equipamentos com selo Procel, aquisição de canecas com material reciclado para evitar o uso de copos plásticos. Contudo, algumas tentativas foram frustradas em razão do alto custo, como a substituição dos copos descartáveis em copos biodegradáveis, iniciativas estas ratificadas pela análise documental, item 4.1.1.2.

4.2.2 Questionário

O questionário foi desenvolvido com o intuito de direcionar os entrevistados às respostas mais fidedignas possíveis e promover a percepção com relação às dimensões Processos Internos e Aprendizado e Crescimento. Para tanto, foi confeccionado com base em indagações e eventos indiretos, cujas proposições foram formuladas conforme lógica da fundamentação teórica sustentada pelos autores estudados. Realizado de forma fechada, teve um perfil único de amostra, direcionado somente aos requisitantes. Com o objetivo de evitar o viés da concordância por causar desconfortos e receios com relação ao questionário na forma presencial, podendo interferir significativamente no reflexo da realidade do que se quer pesquisar, optou-se por realizá-lo na forma eletrônica, através de um link para coletar as respostas, distribuídos via email, garantindo o anonimato e deixando o respondente mais confortável ao deixar claro suas percepções. A escala Likert adotada possibilitou avaliar as possíveis manifestações: “Discordo totalmente”, “Discordo parcialmente”, “Indiferente”, “Concordo parcialmente” e “Concordo totalmente”.

Esse instrumento de coleta de dados foi encaminhado para 97 requisitantes, por meio da *surveymonkey*, com o objetivo de obtermos o maior percentual aceitável de respondentes. Obteve-se 49 respostas correspondendo ao índice de retorno de 50,51 %. Por se tratar de uma pesquisa de ordem qualitativa, e não quantitativa, o objetivo não é obter uma amostra representativa do número total de requisitantes, pois os dados colhidos não são quantificáveis para garantir exatidão de resultados, mas sim, exprimir crenças, valores e atitudes.

Iniciando as reflexões relativas aos assuntos abordados, para melhor compreensão, abaixo estão transcritas as afirmativas para cada dimensão categorizada, as tabelas que resumem os dados obtidos de acordo com o nível de concordância, e os gráficos representando a compilação das respostas em números percentuais.

As questões relacionadas aos processos internos foram agrupadas no bloco P1, com as afirmativas enumeradas de A a L, conforme quadro abaixo:

Quadro 14: Afirmativas P1 do Questionário.

P1 PROCESSOS INTERNOS DAS COMPRAS	
A.	Meu setor executa o planejamento das demandas dentro do prazo estipulado.
B.	Meu setor executa o planejamento das demandas dentro da disponibilidade orçamentária.
C.	O cronograma anual de compras é cumprido pelo meu setor na fase de solicitação de cadastro para itens novos.
D.	O cronograma anual de compras é cumprido pelo meu setor na fase de inclusão das Requisições de Compras (RCO).
E.	O cronograma anual de compras é cumprido pelo meu setor na fase de apoio durante o período licitatório.
F.	Tenho todas as informações necessárias disponíveis para cumprir o cronograma destinado às aquisições (tutorial, fluxogramas, POPs).
G.	Tenho todos os recursos tecnológicos necessários disponíveis para cumprir o cronograma destinado às aquisições (Sistemas de Compras, Intranet, email corporativo).
H.	Minhas dúvidas ou dificuldades são supridas quando solicito apoio aos demais servidores envolvidos no processo.
I.	Estou ciente da minha responsabilidade e atribuições como requisitante para que minha demanda seja plenamente atendida.
J.	Estou disposto a contribuir em todas as fases do processo de aquisição para que minha demanda seja plenamente atendida.
K.	A SECOMP do IGM possui servidores suficientes para atender e executar toda a demanda da Instituição.
L.	A instituição promove revisões periódicas e melhorias dos fluxos dos processos das compras.

Fonte: Elaboração própria, 2018.

Abaixo, estão indicados na tabela os dados obtidos que correspondem a cada resposta às afirmativas P1, de acordo com o nível de concordância:

Tabela 04: Respostas às afirmativas P1 do Questionário

AFIRMATIVAS P1	DISCORDO TOTALMENTE	DISCORDO PARCIALMENTE	INDIFERENTE	CONCORDO PARCIALMENTE	CONCORDO TOTALMENTE
A	1	6	1	20	21
B	1	3	0	18	27
C	2	7	6	19	15
D	2	7	6	14	20
E	2	7	10	13	16
F	5	16	4	14	10
G	2	4	0	12	31
H	3	9	0	20	17
I	0	3	3	10	33
J	0	3	1	4	41
K	5	8	7	14	15
L	8	15	5	16	5

Fonte: Elaboração própria, 2018.

As afirmativas A, B, C, D e E dizem respeito ao planejamento das demandas pela área solicitante, dentro dos prazos estipulados para cada fase do processo e da disponibilidade orçamentária aprovada. Nesse sentido, os dados sugerem que os requisitantes, em sua maioria, cumprem as etapas de levantamento e elaboração do planejamento das necessidades, executam as solicitações de catalogação de novos itens e preenchimento das requisições dentro dos prazos estipulados pela gestão, bem como apoiam o período licitatório no saneamento de dúvidas referentes à demanda, sendo que concordam totalmente e parcialmente em 83,68% a afirmativa A, 91,83% a afirmativa B, 69,39% as afirmativas C e D; e 60,41% a afirmativa E. No entanto, deve-se considerar que na afirmativa E o índice dos que preferiram não opinar atingiu 20,83%.

As afirmativas F, G e H referem-se às informações e recursos tecnológicos necessários aos requisitantes para que possam cumprir o cronograma de compras e acionar o início dos procedimentos internos de operacionalização na SECOMP. Nota-se que as opiniões ficaram divididas em relação à disponibilidade de informações em tutorias, POPs ou fluxogramas, considerados necessários para orientar o requisitante em como iniciar um processo de aquisição; 32,65% discordaram parcialmente e 28,57% concordaram parcialmente, denotando uma necessidade de informação, nesse aspecto abordado, além daquela que se encontra disponível institucionalmente. Porém, para 20,41%, as instruções necessárias estão totalmente disponíveis. E quando dúvidas são levantadas, 40,82% concordaram parcialmente e 34,69% concordaram totalmente que encontram auxílio para superar as dificuldades dessa natureza.

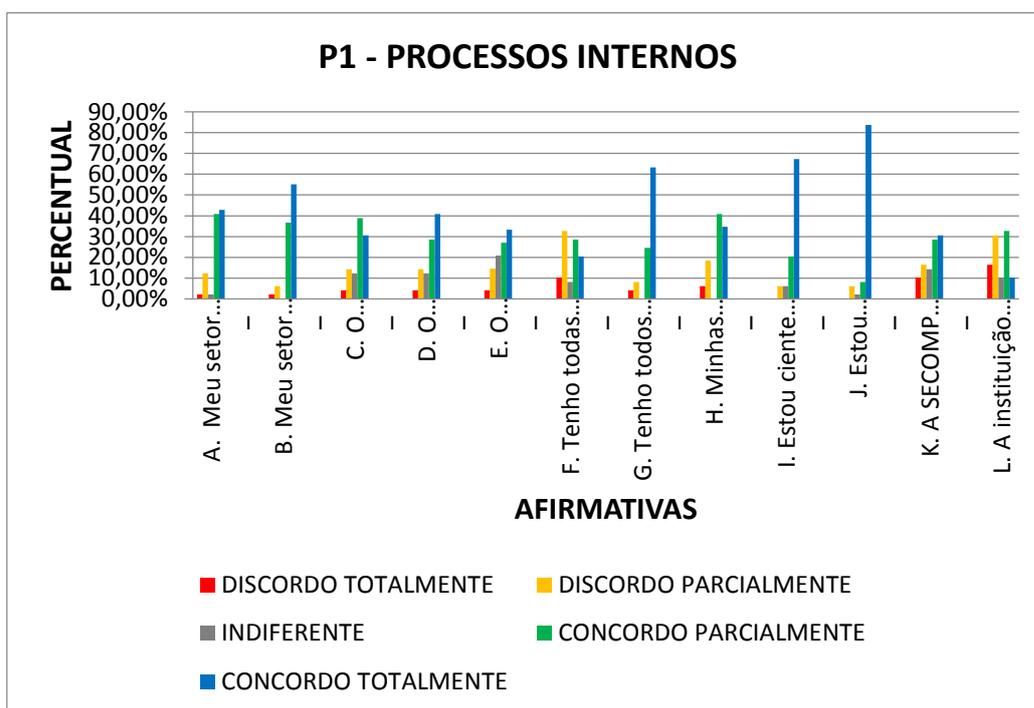
No sentido da ciência das responsabilidades dos requisitantes perante os processos de compras, assim como suas disponibilidades em colaborar durante os certames para que a demanda seja atendida com efetividade e legalidade, abordadas nas afirmativas I e J, 67,35% estão totalmente cientes das suas responsabilidades e atribuições, enquanto que 20,41% concordam parcialmente. Os que estão integralmente dispostos a colaborar atingiu a marca dos 83,67%; 8,16% concordaram parcialmente e 6,12% discordaram parcialmente em auxiliar nesse aspecto; 2,04% preferiram não se manifestar. Esses resultados sugerem um índice positivo de comprometimento à correta execução dos processos de compras.

Quando questionados quanto ao número de servidores lotados na SECOMP, se estaria suficiente para executar os processos de aquisições de todos os requisitantes da Instituição, seja da área finalística ou da área meio, pela percepção de 30,61% dos respondentes, este número estaria totalmente suficiente, porém, as demais respostas tiveram opiniões divididas, com 10,20% discordando totalmente; 16,33% discordando parcialmente, enquanto que 14,29% assinalaram a resposta indiferente.

Finalizando a dimensão de processos internos, a afirmativa L abordou a promoção de melhorias nos fluxos processuais das compras no IGM, identificando respostas contraditórias. A maioria concordou e discordou parcialmente (32,65% e 30,61% respectivamente), seguido de 16,33% para os que discordaram totalmente e 10,20% concordaram totalmente.

O gráfico a seguir representa visualmente os dados apurados para melhor interpretar-se e compreender-se a mensagem que os requisitantes quiseram transmitir:

Gráfico 04: Percentual de respostas referentes à P1.



Fonte: Elaboração própria, 2018.

As percepções referentes ao planejamento das compras e a utilização de recursos tecnológicos e das informações diante da corresponsabilidade dos requisitantes coadunam-se com o que afirmam Batista e Maldonado (2008), Mendes (2009), Soares (2012) e Medeiros (2017). Para os autores, o planejamento realizado de forma adequada permite identificar as reais necessidades, prazo, custos envolvidos e beneficiários da demanda, com vistas ao dimensionamento correto do objeto a ser licitado. Deve agrupar várias cabeças pensantes da área demandante, das áreas responsáveis pela licitação e pela futura gestão do contrato. Essa inteligência coletiva vai proporcionar resultados e valerá certamente o investimento de tempo. Identificar e registrar com detalhes o que se quer adquirir, diagnosticar o problema ou o desafio a ser solucionado facilitará ao mercado precificar, ou mesmo à equipe envolvida avaliar a

dificuldade de comparação de preços face à originalidade ou especificidades do objeto a ser licitado.

As questões relacionadas ao aprendizado e crescimento dos servidores que figuram as aquisições do IGM foram agrupadas no bloco P2, com as afirmativas enumeradas de M a T, conforme quadro abaixo:

Quadro 15: Afirmativas P2 do Questionário.

P2 APRENDIZADO E CRESCIMENTO DOS SERVIDORES ENVOLVIDOS NOS PROCESSOS DE COMPRAS
M. Na condição de servidor público federal, tenho conhecimento suficiente da legislação e das regras que norteiam os processos de licitação e condições de inexigibilidades e dispensas.
N. Na condição de requisitante, estou devidamente treinado para planejar e requisitar a demanda nos prazos estabelecidos.
O. Tenho conhecimento suficiente para descrever e especificar tecnicamente o objeto da minha demanda.
P. Tenho conhecimento suficiente para elaborar uma RCO (Requisição de Compra) conforme legislações vigentes.
Q. Tenho conhecimento suficiente para elaborar um Projeto Básico e um Termo de Referência conforme legislações vigentes.
R. A instituição oferece cursos de capacitação e instrução para executar os processos de aquisições, de acordo com as competências de cada servidor (requisitante ou comprador).
S. O IGM promove ações institucionais adequadas para integrar e comprometer os diferentes atores envolvidos nos processos de compras.
T. Minhas idéias ou sugestões são bem acolhidas pelos gestores envolvidos nos processos de compras.

Fonte: Elaboração própria, 2018

A seguir, estão indicados os dados correspondentes às respostas às afirmativas P2, de acordo com o nível de concordância:

Tabela 05: Respostas às afirmativas P2 do Questionário.

AFIRMATIVAS P2	DISCORDO TOTALMENTE	DISCORDO PARCIALMENTE	INDIFERENTE	CONCORDO PARCIALMENTE	CONCORDO TOTALMENTE
M	6	12	1	20	9
N	3	16	5	17	8
O	2	12	2	14	19
P	2	10	2	20	14
Q	7	17	0	19	6
R	8	16	4	16	5
S	12	19	3	12	3
T	5	14	14	11	5

Fonte: Elaboração própria, 2018

Na condição de servidor público federal, o conhecimento suficiente da legislação e das regras que norteiam os processos de compras, abordado na afirmativa M, revelou um nível de concordância em mais da metade dos entrevistados, sendo que 41,67% concordaram parcialmente e 18,75% concordaram totalmente; os que discordaram parcialmente atingiu 25,00% dos requisitantes. Contudo, quando questionados sobre os conhecimentos específicos e inerentes aos requisitantes, não somente como servidor público, mas como participante fundamental do processo de aquisição de bens ou serviços (afirmativa N), houve opiniões divergentes, 32,65% discordaram parcialmente e concordaram parcialmente. Isso nos mostra que o grau de satisfação com o treinamento oferecido para planejar e requisitar a demanda nos prazos estabelecidos varia entre os servidores.

Na afirmativa O, 38,78% dos respondentes estão aptos para especificar tecnicamente o objeto de suas demandas, 28,57% concordam parcialmente e 24,49% discordam parcialmente sobre seus conhecimentos na matéria. Para a elaboração de uma requisição de compra conforme legislações vigentes, a maioria concordou (70,84%), total ou parcialmente (29,17% e 41,67% respectivamente) que possuem conhecimento suficiente. Esses dois aspectos merecem destaque, pois atingiram o maior índice de aprovação, na percepção dos requisitantes.

No entanto, quando o assunto é elaboração de Projeto Básico ou Termo de Referência, abordado na afirmativa Q, 38,78% concordaram parcialmente e 34,69% discordaram parcialmente, evidenciando que os conhecimentos para tal elaboração não são suficientes, ou apresentam dificuldades.

Com relação à oferta de cursos de capacitação e instrução para executar os processos de aquisições, de acordo com as competências de cada servidor, na afirmativa R ficou evidenciada divergência de opiniões em concordar parcialmente e discordar parcialmente, com o número exato de respondentes para cada um desses níveis: 32,65%; 16,33% discordaram totalmente que a Instituição promove esse tipo de capacitação.

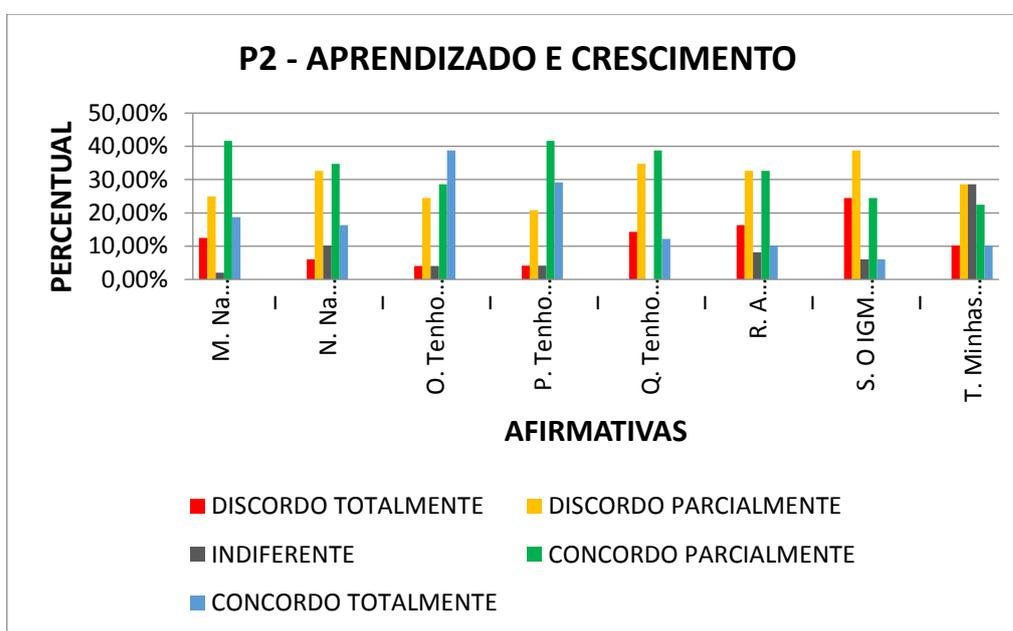
A questão mais crítica concentrou-se na promoção de ações institucionais adequadas com o objetivo de integrar e comprometer os diferentes atores envolvidos nos processos de compras (afirmativa S), revelando um elevado grau de discordância, com 24,49% e discordância parcial de 38,78%, sugerindo insuficiência de ações nesse sentido, na opinião dos requisitantes. Parcialmente concordaram 24,49% dos respondentes.

Por fim, na última afirmativa dessa dimensão percebe-se um índice equilibrado nas respostas, com percepções divididas quando indagados a respeito do acolhimento de ideias ou sugestões por parte dos gestores envolvidos nos processos de compras, deixando de evidenciar qualquer tipo de consenso. O mesmo percentual de 10,20% para os que concordam ou

discordam totalmente; 28,57% discordam parcialmente; 22,45% concordam em parte e 28,57% preferiram não opinar. É importante salientar que o índice de respondentes que não opinaram foi elevado na afirmativa T, o que pode, de alguma forma, indicar um estado de apatia, de desinteresse, receio em expor a verdade ou ainda, uma má interpretação do questionamento.

O gráfico a seguir detalha os achados em valores percentuais que nos permitem visualizar e compreender as percepções dos requisitantes quanto ao aprendizado e crescimento dentro do IGM:

Gráfico 05: Percentual de respostas referentes à P2.



Fonte: Elaboração própria, 2018

Os resultados obtidos nos aspectos de aprendizado e crescimento confirmam a constante necessidade de especialização técnica através da capacitação dos recursos humanos e a relevância do papel da liderança no sentido de cuidar para que as informações sejam adequadas, uniformes e confiáveis, preconizadas pelos autores Bresser-Pereira (1997), Starec, Gomes e Bezerra (2005), Porter (2009), Matias-Pereira (2010) e Fernandes (2011), otimizando a estrutura operacional e aperfeiçoando a qualidade dos processos.

4.3 TRIANGULAÇÃO DOS DADOS E AVALIAÇÃO DOS RESULTADOS

Destaca-se que o processo de investigação através dos três níveis de exploração apresentados levou a resultados que permitiram identificar o fenômeno estudado e a

confirmação dos pressupostos. Aqui se verifica a triangulação como validação e também como forma de integrar diferentes perspectivas.

As entrevistas implicaram um diálogo entre o entrevistador e o entrevistado para o aprofundamento de determinados assuntos referentes às compras, nas quatro dimensões propostas para análise, e que confirmaram os achados da pesquisa documental, quanto ao recolhimento de dados em documentos, como elementos de prova.

Porém, os questionários apresentaram uma análise mais subjetiva. Adotando como lógica o método qualitativo para as investigações, conforme Tuzzo e Braga (2016), este tipo de pesquisa oferece ao pesquisador um vasto campo de possibilidades investigativas que descrevem momentos e significados rotineiros e problemáticos na vida profissional dos indivíduos. Assim, concluímos que na ciência, a pesquisa exprime enunciados lógicos, objetivos e racionais, mas a subjetividade é necessária na interpretação; devemos, portanto, considerar que os sujeitos são participantes efetivos da pesquisa em toda sua complexidade.

Os olhares múltiplos, diversificados e pessoais a que foram sujeitados os atores que participam dos processos de compras públicas do IGM sugeriram certa subjetividade na análise das respostas ao questionário. O que afloraram nessa investigação foram os pensamentos e os sentidos, numa instituição múltipla sob os aspectos de pessoas e atribuições. E esses sentimentos são válidos para oferecer suporte aos gestores sobre a importância de evidenciar possíveis entraves dos processos de compras, norteando a busca de soluções de melhoria que impetrem a eficiência que o planejamento estratégico ressalta.

Os quadros abaixo refletem resumidamente a compilação dos dados obtidos através desses três pilares que sustentaram a análise dos resultados, através de seus indicadores originalmente apresentados no quadro 08 e a seguir transcritos:

- I 1. Recursos utilizados para a uniformização dos processos e monitoramento.
- I 2. Ações corretivas para minimização das falhas, novas e recorrentes.
- I 3. Ações de estabelecimento e utilização de canais de comunicação.
- I 4. Instrumentos de planejamento das compras.
- I 5. Estratégias de enquadramento e forma de aquisição(Dispensas; Compras compartilhadas; adesão à Atas RP).

Quadro 16: Indicadores Processos Internos

INDICADORES PROCESSOS INTERNOS	TRIANGULAÇÃO DOS DADOS		
	ANÁLISE DOCUMENTAL	ENTREVISTAS	QUESTIONÁRIOS
I 1	Monitoramento através dos pareceres da Procuradoria e Relatório de Gestão Anual; POPs, checklists da AGU, portarias de padronização	POPs; fluxogramas; ADI; remodelagem dos fluxos processuais	Quanto ao planejamento das compras, as respostas refletiram suficiência das ações, entretanto, há a necessidade de aperfeiçoamento do fluxo das informações, dos recursos tecnológicos disponíveis, revisões periódicas e melhorias nos processos de compras.
I 2	Aperfeiçoamento do Sistema RCO para nova versão SGC, tutoriais, FAQs	Aperfeiçoamento do Sistema RCO para nova versão SGC	
I 3	Guia do Instituto Gonçalo Moniz; Intranet	Intranet	
I 4	Planejamento anual das aquisições através do PA, Plano Diretor de Investimento (PDI) e Plano Diretor de Tecnologia da Informação (PDTI)	Ampla discussão referente ao orçamento discricionário	
I 5	Criação da DRP e Central de Atas; Compras compartilhadas	Dispensas pelo Marco Legal de ICT	

Fonte: Elaboração própria, 2018.

A melhoria no fluxo das informações e a necessidade de minimizar os entraves e aperfeiçoar os processos operacionais das compras é um aspecto que demanda atenção ao analisarmos os indicadores da primeira dimensão. Contudo, essa fragilidade pode ser minimizada com o adequado e continuado alinhamento estratégico da instituição, através do monitoramento das ações pela ADI instituídas pela FIOCRUZ. Assim, a publicação e valorização de práticas gerenciais de excelência na instituição, incentivando o aprimoramento de iniciativas para a melhoria do desempenho nesse aspecto, promovidas pela divulgação da missão e valores do IGM através do PEI, Guia Institucional e da própria ADI, confirmam o primeiro pressuposto apresentado nesta pesquisa.

Referente ao Aprendizado e Crescimento, apesar da análise documental e das entrevistas certificarem a existência de planos de capacitação aos servidores e promoções de desenvolvimento pessoal e profissional, as opiniões divididas entre os servidores requisitantes sugerem aprimoramento das ações nesse sentido, como mostra o quadro a seguir, com os respectivos indicadores:

I 6. Ações de estímulo e capacitação para formação de Lideranças.

I 7. Ações de capacitação dos técnicos e analistas de gestão que atuam na SECOMP.

I 8. Ações de capacitação aos requisitantes.

I 9. Ações institucionais visando a adesão/comprometimento do empregado com a instituição e a melhoria do clima organizacional.

Quadro 17: Indicadores Aprendizagem e Crescimento.

INDICADORES APRENDIZAGEM E CRESCIMENTO	TRIANGULAÇÃO DOS DADOS		
	ANÁLISE DOCUMENTAL	ENTREVISTAS	QUESTIONÁRIOS
I 6	Ações da Escola Corporativa Fiocruz (PDG, Mestrado Profissional em Gestão); Plano de Desenvolvimento de Equipe	PDG, Mestrado Profissional e Plano de Desenvolvimento de Equipe	Grau de satisfação variável entre os servidores, sugerindo mais ações de capacitação para um melhor entendimento dos processos de compras e mais ações de integração e comprometimento aos diversos atores envolvidos nestes processos.
I 7	Plano de Capacitação Anual do IGM	Plano de Capacitação Anual do IGM	
I 8	Oficinas de RCO e Oficina de Importação e Exportação	Oficinas de treinamento	
I 9	Projeto Rede de Diálogos e Oficinas de Gestão Criativa de Conflitos	Café com a Direção, confraternizações, pesquisas de satisfação, oficinas	

Fonte: Elaboração própria, 2018.

Quanto aos indicadores da dimensão Economicidade, percebe-se que há esforços concentrados no sentido de alocar e executar o orçamento de forma estratégica, levando-se em consideração o gerenciamento dos itens de insumos considerados críticos em termos de disponibilidade para os requisitantes pesquisadores, no sentido de atender a demanda em tempo hábil, ao mesmo tempo em que se economiza com o ganho em escala. Outro ponto a ser ressaltado é a constante preocupação em estimar o valor da compra o mais próximo possível do valor de mercado, e ainda assim, conseguir diminuir os preços durante as fases do pregão, ao apostarem numa ampla divulgação e posteriormente na negociação. Observa-se no quadro a seguir as ações e indicadores a elas atribuídos:

- I 10. Alocação e execução orçamentária em termos percentuais.
- I 11. Ferramentas de gerenciamento dos itens críticos.
- I 12. Ferramentas estratégicas para pesquisa de mercado.
- I 13. Percentual de economicidade.

Quadro 18: Indicadores Economicidade.

INDICADORES ECONOMICIDADE	TRIANGULAÇÃO DOS DADOS		
	ANÁLISE DOCUMENTAL	ENTREVISTAS	QUESTIONÁRIOS
I 10	Execução orçamentária acima da meta dos 90%, exceto em 2015.	Transferência de recursos para outros projetos afim de alcançar índices maiores de execução	Não se aplica aos requisitantes por tratar de questões específicas à gestão institucional e à SECOMP.
I 11	Criação da DRP e Central de Atas; Compras compartilhadas	Criação da DRP e Central de Atas; Compras compartilhadas	
I 12	Utilização do Painel de Preços	Aplicação da IN 05/2014 e posteriormente a IN 03/2017; utilização da tabela SINAPI e Painel de Preços	
I 13	Percentual positivo, acima de 27, 75% dos valores estimados	Ampla divulgação da licitação ou dispensa favorecendo a concorrência; desoneração dos contratos de manutenção	

Fonte: Elaboração própria, 2018.

Quanto às ações relacionados às compras do IGM, no dever de prestar contas à sociedade, pode-se observar que, através da análise de documentos institucionais, a preocupação em aprimorar a gestão de seus trabalhadores e processos, com controle social e transparência, para alcance de melhores condições de trabalho e resultados para a coletividade são incontestáveis pela Instituição, como demonstrado no quadro abaixo, a partir dos indicadores:

I 14. Conformidade processual (auditoria).

I 15. Prazos processuais de finalização da compra.

I 16. Ferramentas de publicações dos atos.

I 17. Ações de sustentabilidade social.

Quadro 19: Indicadores Atendimento aos Usuários/cidadãos.

INDICADORES ATENDIMENTO AO USUÁRIO/CIDADÃO	TRIANGULAÇÃO DOS DADOS		
	ANÁLISE DOCUMENTAL	ENTREVISTAS	QUESTIONÁRIOS
I 14	Sem apontamentos de irregularidades dos procedimentos licitatórios, segundo RAINTs emitidos pela AUDIN	Atuação da AUDIN e da Procuradoria Federal; ; instituição comissão de mitigação de riscos	Não se aplica aos requisitantes por tratar de questões específicas ao aparato legal, à gestão institucional e à SECOMP.
I 15	Prazos processuais acima da meta de 45% para pregões realizados em até 90 dias	Prazos processuais dos pregões como meta na ADI	
I 16	Portal de Compras Governamentais e Portal da Transparência e Portal IGM	Portal de Compras Governamentais e Portal da Transparência e Portal IGM	
I 17	PLS incipiente; Ações educativas de conscientização; Aquisições de itens sustentáveis e biodegradáveis em menor grau; Ações de monitoramento do consumo da água e de eficiência energética	Ações pontuais: monitoramento do consumo da água; eficiência energética; coleta seletiva; aquisição de insumos sustentáveis	

Fonte: Elaboração própria, 2018.

Por fim, os dados obtidos refletem que as iniciativas estratégicas e os planos de ação da SECOMP do IGM estão em consonância com o planejamento estratégico institucional, quando comparados aos recursos basais do PEI 2014-2017, interligados aos processos de aquisições, ainda que em alguns aspectos de forma incipiente, como no caso das compras sustentáveis e na elaboração do plano de logística para esse fim. Aspectos como economicidade, celeridade, transparência e qualificação continuada aos seus servidores foram observados, confirmando o segundo pressuposto da presente pesquisa.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo geral deste trabalho foi o de analisar se as iniciativas estratégicas e os planos de ação da Seção de Compras do IGM estão em consonância com o Planejamento Estratégico Institucional no que se refere às aquisições de bens e serviços. De acordo com os resultados obtidos, apesar dos entraves burocráticos que, por vezes, sacrificam certos anseios, principalmente no tocante à agilidade processual, suas ações indicam que a SECOMP gerencia seus processos com vistas a promover resultados alinhados ao PEI em termos de planejamento das compras, desenvolvimento das potencialidades produtivas e de liderança, instrução processual, comunicação e uniformização dos procedimentos, utilização de recursos tecnológicos, estratégias de aquisições com melhor qualidade, menor tempo e de forma transparente, ainda que existam diversas oportunidades de melhorias.

Foi perceptível a preocupação em aprimorar a gestão de seus trabalhadores e processos, com controle social e transparência, para alcance de melhores condições de trabalho e resultados para a sociedade. Porém, questões como estrangulamentos e dificuldades encontradas na gestão da coisa pública através das imposições das leis e da falta de regulamentação do dispositivo constitucional que garanta a autonomia gerencial, além dos subfinanciamentos orçamentários, devem ser consideradas.

Os instrumentos de comunicação que materializam a responsabilização, a transparência e a perspectiva de prestação de contas foram evidenciados. O IGM apoia a adoção de normas, legislações e medidas que tornem mais eficazes, efetivas, eficientes e transparentes os objetivos gerenciais corporativos instituídos no PEI FIOCRUZ, embora haja a necessidade de aperfeiçoamento das práticas e reformas legais e regulatórias no campo das compras públicas, uma vez que interferem na tomada de decisões.

Nos bastidores da pesquisa científica se posiciona a área de compras, mas vale ressaltar o reconhecimento dessa importante função, atuando como parte de um sistema de controle estratégico, promovendo sinergia organizacional quando da entrega de insumos necessários ao cumprimento do que é proposto na bancada do pesquisador. Barreiras administrativas, de diversas ordens, começam a diferenciar as práticas voltadas à pesquisa e inovação daquelas mais típicas das rotinas administrativas de caráter burocrático. Contudo, mesmo com o advento do Marco Legal para ICTs, faltam instrumentos de operacionalização nos sistemas governamentais de compras, como identificados nas demais modalidades.

Ainda se percebem muitos pontos a serem ajustados que tem por objetivo a melhoria contínua dos processos de compras e a singularidade do IGM como modelo de gestão pública de ICTs. Como oportunidade de melhoria, e opinião pessoal, recomenda-se:

- A constituição de um Plano de Logística Sustentável no intuito de envolver mais ativamente os diversos departamentos, trazendo mais consciência, espaço para debate e implantação de ideias sustentáveis, pois há a necessidade de avançar nesse aspecto e valorizar o enorme potencial que a instituição possui;
- A implementação de um Sistema Eletrônico de Informação, com vistas a promover a utilização de meios eletrônicos para a realização dos processos administrativos com segurança, transparência, economicidade e agilidade. A melhoria nos fluxos processuais e suas tramitações podem ser verificadas através da atuação simultânea de diversas unidades em um mesmo processo, ainda que distantes fisicamente, reduzindo o tempo de realização das atividades, tal como verificados nos processos de compras que necessitam do parecer prévio da Procuradoria Federal ou SIEX, que se localizam no Rio de Janeiro;
- Criação de outros mecanismos para a difusão efetiva das informações inerentes aos processos de compras e do papel de cada servidor nesse processo. A conscientização parece ser fundamental para que as pessoas realmente se sintam parte desse processo e estejam empenhadas em contribuir para o alcance dos objetivos estratégicos, pois uma estratégia planejada não será bem sucedida se os atores envolvidos para sua implementação não estiverem comprometidos com a mesma.
- Empreender esforços para viabilizar operacionalmente as inovações normativas das compras públicas junto aos órgãos federais de planejamento, assessoramento e controle, de forma a garantir o Princípio Legalidade em consonância ao Princípio da Eficiência.

A pesquisa realizada apresentou limitações importantes quanto ao número de respostas obtidas com o questionário. Dadas às características próprias e ao modelo de análise elaborado, o questionário apresentou certa fragilidade, permitindo considerar os resultados somente aos que se propuseram a responder, restringindo assim, a quantidade de informações disponibilizadas sob a ótica dos requisitantes, conduzindo a suposições não confirmáveis.

Sendo assim, salienta-se que as limitações sejam superadas mediante futuras investigações frente aos estudos aqui verificados, estendendo-os às demais unidades da

FIOCRUZ, bem como em outras instituições de ciência e tecnologia, com um perfil organizacional similar ao IGM. Nesta direção, como sugestão para trabalhos futuros, comparações entre essas instituições poderiam ser realizadas, inclusive com o emprego de outros instrumentos de mensuração e refinamento de indicadores, proporcionando novas evidências quanto à influência das compras públicas no desempenho institucional.

Considerando que se trata de uma necessidade nas ICT's, o estudo aqui apresentado sobre analisar o alinhamento estratégico entre compras públicas e planejamento institucional pode despertar interesse para um significativo campo de pesquisa sob a perspectiva das aquisições públicas e suas relações com o Planejamento Estratégico, no contexto da Administração Pública.

REFERÊNCIAS

- ANSOFF, Igor. Edward J. Macdonnell. *Implantando A Administração Estratégica*. 2 ed. São Paulo: Atlas, 1993.
- BATISTA, M. A. C. *Sistemas de Informação: Elemento Indutor e Potencializador dos Processos Internos de Gestão nas Instituições Públicas de Ciência e Tecnologia em Saúde*. In: GURGEL, I. G. D. et al. (Org.). *Gestão em Saúde Pública: Contribuições para a Política*. Recife: Editora UFPE, 2014. 3 v. p. 174-195.
- BATISTA, M. A. C.; MALDONADO, J. M. S. V. *O papel do comprador no processo de compras em instituições públicas de ciência e tecnologia em saúde (C&T/S)*. RAP - Revista de Administração Pública, FGV/EBAPE, Rio de Janeiro, 2008. 42(4), 681-699.
- BERGUE, S. T. *Modelos de gestão em organizações públicas: teorias e tecnologias gerenciais para análise e transformação organizacional*. Caxias do Sul: Educs, 2011.
- BITTENCOURT, Sidney. *Licitação de Registro de Preços*. 2 ed. Belo Horizonte: Fórum, 2008.
- BRAGA, S. A.; TUZZO, C. F. *O processo de triangulação da pesquisa qualitativa: o metafenômeno como gênese*. Revista Pesquisa Qualitativa, São Paulo (SP), v. 4, n.5, p. 140-158, ago. 2016.
- BRASIL. **Advocacia Geral da União. Lista de verificação**. Disponível em: <http://www.agu.gov.br/page/content/detail/id_conteudo/244390>. Acesso em 10 mai. 2018.
- _____. **Constituição Da República Federativa Do Brasil De 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/htm>. Acesso em: 06 jan. 2016.
- _____. **Decreto Nº 5.707, de 23 de fevereiro de 2006**. Institui a Política e as Diretrizes para o Desenvolvimento de Pessoal da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, e regulamenta dispositivos da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/decreto/d5707.htm>. Acesso em: 06 jan. 2016.
- _____. **Lei Federal nº 8.666, de 21 de junho de 1993**. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Disponível em:<http://www.planalto.gov.br/Ccivil_03/Leis/L8666compilado.htm>. Acesso em: 06 jan. 2016.
- _____. **Lei Federal nº13.243, de 11 de janeiro de 2016**.. Dispõe sobre estímulos ao desenvolvimento científico, à pesquisa, à capacitação científica e tecnológica e à inovação e altera a Lei nº 10.973, de 2 de dezembro de 2004, a Lei nº 6.815, de 19 de agosto de 1980, a Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, a Lei nº 12.462, de 4 de agosto de 2011, a Lei nº 8.745, de 9 de dezembro de 1993, a Lei nº 8.958, de 20 de dezembro de 1994, a Lei nº 8.010, de 29 de março de 1990, a Lei nº 8.032, de 12 de abril de 1990, e a Lei nº 12.772, de 28 de dezembro de 2012, nos termos da Emenda Constitucional nº 85, de 26 de fevereiro de 2015.. Disponível em:<http://www.planalto.gov.br/Ccivil_03/Leis/L8666compilado.htm>. Acesso em: 03 mai. 2018.
- BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. *A Reforma do estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle*. Brasília: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1997. 58 p. (Cadernos MARE da reforma do estado; v. 1)

- _____. *Programa da qualidade e participação na administração pública*. Brasília: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1997. 59 p. (Cadernos MARE da reforma do estado; v. 4)
- CABRAL, S., REIS, P. R. da C., & SAMPAIO, A. da H. (2015, outubro/novembro/dezembro). *Determinantes da participação e sucesso das micro e pequenas empresas em compras públicas: Uma análise empírica*. *Revista de Administração [RAUSP]*, 50(4), 477-491. doi: 10.5700/rausp1214
- CENTRO DE PESQUISAS GONÇALO MONIZ. *Home page*. Disponível em: <<http://www.cpqgm.fiocruz.br/>>. Acesso em: 08 jan. 2016.
- CERTO, Samuel C. J. P. Peter, Reynaldo Cavalheiro Marcondes e Ana Maria Roux Cesar. *Administração estratégica– planejamento e implantação da estratégia*. 2 ed. São Paulo: Pearson Education do Brasil, 2005.
- CRESWELL, John W. *Projeto de Pesquisa - Métodos Qualitativo, Quantitativo e Misto*. 3 ed. Porto Alegre: Artmed, 2010.
- CUNHA, H. S. *Os efeitos do sistema de registro de preços nas compras públicas: estudo de caso do Centro de Pesquisa Gonçalo Moniz – FIOCRUZ-BA*. Dissertação (Mestrado Profissional em Administração) – Escola de Administração, Universidade Federal da Bahia, Salvador. 2012.
- DUMONT, Danilo M; RIBEIRO, José Araújo; RODRIGUES, Luiz Alberto. *Inteligência pública na era do conhecimento*. Rio de Janeiro: Revan, 2006. 332p.
- FERNANDES, Jorge U. Jacoby. *Sistema de Registros de Preços e Pregão Presencial e Eletrônico*. Vol. 7. 4 ed. Belo Horizonte: Fórum, 2011.
- FIOCRUZ. *Documento de Referência da Plenária Extraordinária do VI Congresso Interno*. Rio de Janeiro, 2013.
- _____. *VII Congresso Interno, Relatório Final*. Conselho deliberativo. Rio de Janeiro, 2016.
- _____. *Portaria 522/2017-PR FIOCRUZ* de 12 de abril de 2017.
- _____. *Relatório FIOCRUZ 2013– 2016*. Presidência. Rio de Janeiro, 2016.
- _____. *Relatório de gestão FIOCRUZ 2016*. Diplan. Rio de Janeiro, 2016.
- _____. *Relatório de gestão FIOCRUZ 2017*. Cogeplan. Rio de Janeiro, 2018.
- FIUZA, Eduardo P.S. *Licitação e Governança de contratos: A visão dos economistas*. *Caderno Marcos Regulatórios no Brasil: é tempo de rever regras?* RJ: Ipea, 2009.
- GADELHA, C et al, L. *A dinâmica do sistema produtivo da saúde. Inovação e complexo econômico – industrial*. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 2012.
- GONÇALVES, M. de S. *Um estudo sobre os fatores determinantes dos prazos das compras e contratações públicas através de pregão eletrônico no âmbito da FIOCRUZ – BA*. Dissertação (Mestrado Profissional em Administração) – Escola de Administração, Universidade Federal da Bahia, Salvador. 2012.
- GHELMAN, Silvio; COSTA, Stella. 2006. *Adaptando o BSC para o setor público utilizando os conceitos de efetividade, eficácia e eficiência*. Artigo elaborado para a revista do INMETRO - Instituto Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial. Rio de Janeiro: INMETRO. Disponível

em:<http://www.simpep.feb.unesp.br/anais/anais_13/artigos/137.pdf>. Acesso em: 23 ago. 2017.

GODOY, Arilda Schmidt. *Pesquisa qualitativa- tipos fundamentais*. RAE – Revista de Administração de Empresas, São Paulo, v. 35,n. 3, p. 20-29 Mai./Jun. 1995. Capítulo 10.

HAMEL, G.; PRAHALAD, C. K. *Competindo pelo futuro*: estratégias inovadoras para obter o controle do seu setor e criar os mercados de amanhã. 10. ed. Rio de Janeiro: Campus, 1995.

IGM. *Relatório Anual FIOCRUZ BA 2015*. Salvador: 2015.

_____. *Planejamento da Demanda de Registro de Preço DRP 2015*. Salvador, 2015.

_____. *Relatório Instituto Gonçalo Moniz-FIOCRUZ-BA. Balanço de Gestão2013-2016*. Salvador, 2016.

_____. *Relatório Instituto Gonçalo Moniz-FIOCRUZ-BA. Relatório de Economia*. Salvador, 2014.

_____. *Relatório Instituto Gonçalo Moniz-FIOCRUZ-BA. Relatório de Economia*. Salvador, 2015.

_____. *Relatório Instituto Gonçalo Moniz-FIOCRUZ-BA. Relatório de Economia*. Salvador, 2016.

_____. *Relatório Instituto Gonçalo Moniz-FIOCRUZ-BA. Relatório de Economia*. Salvador, 2017

_____. *Relatório Final do Projeto Piloto de Desenvolvimento de Equipes – Serviço de Compras*. Salvador, 2017.

_____. *Relatório de Planejamento 2017*. Salvador, 2017.

_____. *Relatório Gerencial de Economia2017*. VDGDI. Salvador, 2017.

JUSTEN FILHO, Marçal. *Pregão (comentários à legislação do pregão presencial e eletrônico)*. 4 ed. Ver. A atual., de acordo com a Lei Federal 10.520/2002 e os Decretos Federais n. 3.555/00 e 5.450/05. São Paulo: Dialética, 2005.

KAPLAN, R. S.; NORTON, D. P. *A estratégia em ação: Balanced Scorecard*. 4. ed. Rio de Janeiro: Campus, 1997

KICH, Juliane Ines Di Francesco; PEREIRA, Maurício Fernandes. *Análise Epistemológica das Obras de Igor Ansoff, Michael Porter e Henry Mintzberg*. Disponível em: <<http://www.anpad.org.br/admin/pdf/3Es254.pdf>>. Acesso em: 23 ago. 2017.

LAKATOS, Eva Maria. Marconi, Marina de Andrade. *Fundamentos de metodologia científica*. 5. ed. São Paulo: Atlas 2003.

MARTINS, Paulo Emilio Matos. Pieranti, Octavio Penna. *Estado e Gestão Pública - Visões do Brasil Contemporâneo*. 2 ed. Rio de Janeiro: FGV, 2007.

MATIAS-PEREIRA, Jose. *Curso de Administração Pública - Foco Nas Instituições e Ações Governamentais*. 3 ed. São Paulo: Atlas, 2010.

MEDEIROS, Marcio Lima. *Entrevista sobre planejamento para a área de licitações*. Escola Nacional de Administração Pública - ENAP, 2017. Disponível em: <<http://www.enap.gov.br/web/pt-br/noticias>>. Acesso em: 20 mar. 2018.

MENDES, Renato Geraldo. *Lei de licitações e contratos anotada*, 7 ed. Curitiba: Zenith, 2009.

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO. **Painel de Compras do Governo Federal.**

Disponível em: <<http://paineldecompras.planejamento.gov.br>>. Acesso em 03 mai. 2018.

_____. **Portal contratações públicas sustentáveis.** Disponível em:

<<http://cpsustentaveis.planejamento.gov.br/contratacoes-publicassustentaveis>>. Acesso em: 21 dez. 2017.

MINTZBERG, Henry; AHLSTRAND, Bruce; LAMPEL, Joseph. *Safári de estratégia. Um roteiro pela selva do planejamento estratégico.* Porto Alegre: Bookmann, 2000.

_____, Henry; QUINN, James Brian. *O processo da estratégia.* Trad. James Sunderland Cook. 4 ed. Porto Alegre: Bookman, 2006.

MOTTA, Carlos Pinto Coelho. *Eficiência nas Licitações e Contratos.* 11 ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2008.

OLIVEIRA, Jair Figueiredo. Capítulo 12: A importância do projeto estratégico referente aos resultados eficazes na gestão organizacional. In: João Pinheiro de Barros Neto. (Org.). *Administração de Organizações Complexas: liderando e simplificando a gestão para criar valor e maximizar resultados.* Qualitymark, 2009, p.184-201.

PINTO, C. D. *Estruturas de governança e competências dos laboratórios públicos nacionais produtores de imunobiológicos: uma análise do arranjo organizacional.* Tese (Doutorado em Ciências, Estratégias, Políticas Públicas e Desenvolvimento) - Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro. 2017.

PORTER, Michael E. *Competição: estratégias competitivas essenciais.* Tradução de Afonso Celso da Cunha Serra. 5ª reimpressão. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009.

RIBEIRO, V. C. dos S.; SALLES-FILHO, S. L. M.; BIN, A. *Gestão de institutos públicos de pesquisa no Brasil: limites do modelo jurídico.* Rev. Adm. Pública — Rio de Janeiro 49(3):595-614, maio/jun. 2015

SILVA, E. F. *Aplicabilidade do novo marco legal de CT&I nas aquisições e contratações do IGM para atendimento dos projetos de pesquisa, desenvolvimento e inovação.* Trabalho de Conclusão de Curso de Especialização em Gestão de Organizações de Ciência e Tecnologia em Saúde (EGOCTS). PDG, Escola Nacional de Saúde Pública Sérgio Arouca – ENSP. 2017.

SOARES, P. F. *Compreendendo se e como os condicionantes dos laboratórios públicos produtores de imunobiológicos no Brasil interferem na atuação do gestor público.* Tese (Doutorado em Engenharia de Produção) - Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção COPPE, Universidade Federal do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro. 2012.

STAREC, Cláudio; GOMES, Elisabeth; BEZERRA, Jorge (Orgs.). *Gestão estratégica da informação e inteligência competitiva.* São Paulo: Saraiva, 2005.

TERRA, A.C.P.; MACHADO, E.V.; CRUZ, A.F. *Compras Públicas Inteligentes: uma proposta para a melhoria da gestão das compras públicas.* In: Congresso nacional de mestrandos profissionais em administração pública. Anais eletrônicos... Curitiba, 2016. Disponível em: <http://www.profiap.org.br/profiap/eventos/2016/i-congresso-nacional-de-mestrandos-profissionais-em-administracao-publica/anais-do-congresso/41476.pdf> . Acesso em: 22 nov. 2017.

VERGARA, Sylvia Constant. *Métodos de Pesquisa em Administração.* 10 ed. São Paulo: Atlas, 2010.

APÊNDICE A – MODELO DE ANÁLISE

CONCEITO	DIMENSÕES	CARACTERÍSTICAS EM COMPRAS	INDICADORES	Técnicas Metodológicas	PERCURSO METODOLÓGICO	
<p style="text-align: center;">ANÁLISE DA GESTÃO ESTRATÉGICA NOS PROCESSOS DAS COMPRAS PÚBLICAS</p>	<p style="text-align: center;">PROCESSOS INTERNOS</p>	Formalização dos processos de compras	1. Recursos utilizados para a uniformização dos processos e monitoramento 2. Ações corretivas para minimização das falhas, novas e recorrentes.	Análise documental	Instrumentos de Coleta de Dados Mapeamento dos processos ou fluxogramas, procedimentos padronizados (POPs), checklists, portarias.	
		Fluxo de informações e utilização de recursos tecnológicos específicos para compras públicas	3. Ações de estabelecimento e utilização de canais de comunicação.	Análise documental	Intranet, utilização de portais, banco de preços, email corporativo.	
		Estratégia de aquisição com melhor qualidade, menor tempo e custo	4. Instrumentos de planejamento das compras; 5. Estratégias de enquadramento e forma de aquisição (Marco Legal, Compras compartilhadas; adesão à Alus RP);	Análise documental Questionário	Análise de parâmetros e relatórios;	
		<p style="text-align: center;">APRENDIZADO E CRESCIMENTO</p>	Desenvolvimento do potenciais líderes, proatividade e ampliação da geração de idéias	6. Ações de estímulo e capacitação para formação de líderes.	Análise documental	Aos membros de apoio, pregoeiros e requisitantes. Ordenador de despesa e chefes de Seções (Compras, Planejamento)
	Aperfeiçoamento das rotinas, práticas e reformas legais-regulatórias e prevenção de eventuais irregularidades processuais cometidas por agentes públicos e fornecedores.		7. Ações de capacitação dos técnicos e analistas de gestão que atuam na SECOMP 8. Ações de capacitação aos requisitantes	Entrevista Análise documental Questionário	Levantamento das necessidades e dos cursos para operacionalização a todos os servidores envolvidos no processo. (SECOMP) Aos membros de apoio, pregoeiros e requisitantes.	
	Gestão participativa impulsionada pela integração, relacionamento interpessoal liderança, integridade/ética, compromisso, desempenho.		9. Ações institucionais visando a adesão/comprometimento do empregado com a instituição e a melhoria do clima organizacional.	Entrevista	Chefe da Seção de Compras e Ordenador de despesa	
	<p style="text-align: center;">ECONOMICIDADE</p>	Planejado x Recursos Orçamentários Disponíveis Economia de escala	10. Alocação e execução orçamentária	Análise documental	Relatórios	Levantamento das ações e necessidades formalizadas de atualização sobre aspectos legais da regulamentação, normas e prazos. Levantamento das ações e necessidades formalizadas para gestão de conflitos. (RH)
		Demandas de insumos no cenário da pesquisa científica	11. Ferramentas de gerenciamento dos itens críticos	Entrevista	Chefes de seção/Ordenador de despesa	Aos membros de apoio, pregoeiros e requisitantes.
		Estimativa de preço coerente com a realidade do mercado.	12. Ferramentas estratégicas para pesquisa de mercado 13. Percentual de economicidade	Análise documental Entrevista	Relatórios	Chefe da Seção de Compras e Ordenador de despesa
		<p style="text-align: center;">ATENDIMENTO AO CIDADÃO USUÁRIO</p>	Qualidade, cumprimento das necessidades da sociedade, imagem institucional, prazos em tempo hábil para a área finalística e cumprimento da missão	14. Conformidade processual (auditoria) 15. Prazos processuais de finalização da compra	Análise documental	Parcerias jurídicas
	<p style="text-align: center;">Transparência, Responsabilidade e Accountability, Sustentabilidade</p>		16 Ferramentas de publicações dos atos 17. Ações de sustentabilidade ambiental	Entrevista	Chefes de seção/Ordenador de despesa	
					Análise documental	Parcerias jurídicas, Internet (DOU)

APÊNDICE B - ROTEIRO DE ENTREVISTA 1

**UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO
NÚCLEO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO – NPGA**

Data:

Setor/função: CHEFIA DA SEÇÃO DE COMPRAS

Este roteiro de entrevista semiestruturada faz parte da coleta de dados que irá compor a dissertação de mestrado intitulada **GESTÃO ESTRATÉGICA DAS COMPRAS PÚBLICAS EM INSTITUIÇÕES CIENTÍFICAS, TECNOLÓGICAS E DE INOVAÇÃO (ICT's): UMA ANÁLISE DO INSTITUTO GONÇALO MONIZ – FIOCRUZ-BA**. O objetivo é verificar como os processos de compras do Instituto alinham-se ao modelo de planejamento estratégico institucional. Este documento também assegura o compromisso de preservar a identidade dos entrevistados.

Bloco temático: PROCESSOS INTERNOS

1. Como são realizadas melhorias dos fluxos dos processos de compras, reduzindo a burocracia sem perder a legalidade?
2. Como é realizada a estimativa de consumo coerente com a previsão orçamentária?
3. Como são monitorados os resultados, considerando o foco no alcance das metas estipuladas no Planejamento estratégico institucional?
4. Sabemos que a demanda no cenário da pesquisa científica tem suas peculiaridades. Como são gerenciadas as demandas de itens considerados críticos em termos de especificidade e tempo de aquisição?
5. Quais fatores impactam negativamente a celeridade da conclusão dos processos de aquisições?

Bloco temático: APRENDIZADO E CRESCIMENTO

6. Como a Instituição identifica as necessidades de capacitação em compras?
7. Como a Instituição estimula a capacitação dos servidores envolvidos nos processos de compras?
8. Como a Instituição estimula a capacitação para formação de lideranças?
9. Existem ações institucionais visando a prevenção de irregularidades processuais cometidas pelos agentes públicos e fornecedores? Quais?
10. Existem ações institucionais visando a adesão e o comprometimento do servidor com a missão da Instituição? Quais?
11. Existem ações institucionais visando a melhoria do clima organizacional e gestão dos conflitos? Quais?

Bloco temático: ECONOMICIDADE

12. Como é realizada a gestão da alocação dos recursos e da execução orçamentária?

13. Como é realizada a pesquisa de mercado com vistas a demonstrar o real custo do item a ser adquirido?
14. Quais estratégias são utilizadas para se conseguir um percentual de economicidade?

Bloco temático: ATENDIMENTO AO CIDADÃO/USUÁRIO

15. Os processos de aquisições de bens e serviços são transparentes e atendem às normas legislativas?
16. As informações institucionais relevantes referentes aos atos provenientes dos processos de compras são comunicadas à sociedade e às demais partes interessadas? Como são divulgadas para que haja eficiência no processamento dos dados e confiabilidade da informação?

APÊNDICE C - ROTEIRO DE ENTREVISTA 2

UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO NÚCLEO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO – NPGA

Data:

Setor/função: VICE-DIRETORIA DE GESTÃO E DESENVOLVIMENTO INSTITUCIONAL E SUBSTITUTO EVENTUAL DO ORDENADOR DE DESPESA DO IGM.

Este roteiro de entrevista semiestruturada faz parte da coleta de dados que irá compor a dissertação de mestrado intitulada **GESTÃO ESTRATÉGICA DAS COMPRAS PÚBLICAS EM INSTITUIÇÕES CIENTÍFICAS, TECNOLÓGICAS E DE INOVAÇÃO (ICT's): UMA ANÁLISE DO INSTITUTO GONÇALO MONIZ – FIOCRUZ-BA**. O objetivo é verificar como os processos de compras do Instituto alinham-se ao modelo de planejamento estratégico institucional. Este documento também assegura o compromisso de preservar a identidade dos entrevistados.

Bloco temático: PROCESSOS INTERNOS

1. Em linhas gerais, como as compras de insumos, bens e contratação de serviços no IGM são planejadas?
2. Como são realizadas melhorias dos fluxos dos processos de compras, reduzindo a burocracia sem perder a legalidade? Quais as ferramentas de gestão implementadas para esse fim?
3. Como é realizada a estimativa de consumo coerente com a previsão orçamentária?
4. Como são monitorados os resultados, considerando o foco no alcance das metas estipuladas no Planejamento Estratégico Institucional?
5. Na sua visão de gestor, quais fatores impactam negativamente a celeridade da conclusão dos processos de aquisições?

Bloco temático: APRENDIZADO E CRESCIMENTO

6. Como a Instituição identifica as necessidades de capacitação em compras, tanto para os compradores, quanto para os requisitantes?
7. Como a Instituição estimula a capacitação dos servidores envolvidos nos processos de compras?
8. Como a Instituição estimula a capacitação para formação de lideranças?
9. Existem ações institucionais visando à prevenção de irregularidades processuais cometidas pelos agentes públicos e fornecedores? Quais?
10. Existem ações institucionais visando à adesão e o comprometimento do servidor com a missão da Instituição? Quais?
11. Existem ações institucionais visando à melhoria do clima organizacional e gestão dos conflitos? Quais?

Bloco temático: ECONOMICIDADE

12. Como é realizada a gestão da alocação dos recursos e da execução orçamentária?
13. Quais estratégias são utilizadas para se conseguir um percentual de economicidade em todas as modalidades de aquisição?
14. Sabemos que a demanda no cenário da pesquisa científica tem suas peculiaridades. Como são gerenciadas as demandas de itens considerados críticos em termos de especificidade e tempo de aquisição? Isso influencia na economicidade das aquisições de que forma?

Bloco temático: ATENDIMENTO AO CIDADÃO/USUÁRIO

15. Os processos de aquisições de bens e serviços são transparentes e atendem às normas legislativas?
16. As informações institucionais relevantes referentes aos atos provenientes dos processos de compras são comunicadas à sociedade e às demais partes interessadas? Como são divulgadas para que haja eficiência no processamento dos dados e confiabilidade da informação?
17. A sustentabilidade e o desenvolvimento sustentável são temas que vêm ganhando destaque na Administração Pública diante da realidade do setor público estar consciente sobre o consumo sustentável. Nessa linha de implementação, como o IGM se comporta, em termos de ações para promoção de compras sustentáveis?

APÊNDICE D – QUESTIONÁRIO

Este questionário faz parte da coleta de dados que irá compor a dissertação de mestrado intitulada **ANÁLISE DA GESTÃO ESTRATÉGICA NOS PROCESSOS DAS COMPRAS PÚBLICAS DO INSTITUTO GONÇALO MONIZ – FIOCRUZ-BA**. O objetivo é verificar como os processos de compras do Instituto alinham-se ao modelo de planejamento estratégico institucional em termos de fluxo de informações e uniformização dos procedimentos, utilização de recursos tecnológicos e estratégias de aquisições, bem como o conhecimento e aprendizado que envolve os processos das compras públicas, através do **nível de concordância** das afirmações relacionadas ao tema.

Este documento também assegura o compromisso de preservar a identidade dos respondentes.
Agradeço a colaboração.

1. Com relação aos processos internos em compras, no Instituto Gonçalo Moniz, responda:

	Discordo totalmente	Discordo parcialmente	Indiferente	Concordo parcialmente	Concordo totalmente
A. Meu setor executa o planejamento das demandas dentro do prazo estipulado.	<input type="radio"/>				
B. Meu setor executa o planejamento das demandas dentro da disponibilidade orçamentária.	<input type="radio"/>				
C. O cronograma anual de compras é cumprido pelo meu setor na fase de solicitação de cadastro para itens novos.	<input type="radio"/>				
D. O cronograma anual de compras é cumprido pelo meu setor na fase de inclusão das Requisições de Compras (RCO).	<input type="radio"/>				
E. O cronograma anual de compras é cumprido pelo meu setor na fase de apoio durante o período licitatório.	<input type="radio"/>				
F. Tenho todas as informações necessárias disponíveis para cumprir o cronograma destinado às aquisições (tutorial, fluxogramas, POPs).	<input type="radio"/>				
G. Tenho todos os recursos tecnológicos necessários disponíveis para cumprir o cronograma destinado às aquisições (Sistemas de Compras, Intranet, email corporativo).	<input type="radio"/>				
H. Minhas dúvidas ou dificuldades são supridas quando solicito apoio aos demais servidores envolvidos no processo.	<input type="radio"/>				
I. Estou ciente da minha responsabilidade e atribuições como requisitante para que minha demanda seja plenamente atendida.	<input type="radio"/>				
J. Estou disposto a contribuir em todas as fases do processo de aquisição para que minha demanda seja plenamente atendida.	<input type="radio"/>				

K. A SECOMP do IGM possui servidores suficientes para atender e executar toda a demanda da Instituição.

L. A instituição promove revisões periódicas e melhorias dos fluxos dos processos das compras.

2. Com relação ao aprendizado e crescimento dos servidores envolvidos nos processos de compras do Instituto Gonçalo Moniz, responda:

	Discordo totalmente	Discordo parcialmente	Indiferente	Concordo parcialmente	Concordo totalmente
M. Na condição de servidor público federal, tenho conhecimento suficiente da legislação e das regras que norteiam os processos de licitação e condições de inexigibilidades e dispensas.	<input type="radio"/>				
N. Na condição de requisitante, estou devidamente treinado para planejar e requisitar a demanda nos prazos estabelecidos.	<input type="radio"/>				
O. Tenho conhecimento suficiente para descrever e especificar tecnicamente o objeto da minha demanda.	<input type="radio"/>				
P. Tenho conhecimento suficiente para elaborar uma RCO (Requisição de Compra) conforme legislações vigentes.	<input type="radio"/>				
Q. Tenho conhecimento suficiente para elaborar um Projeto Básico e um Termo de Referência conforme legislações vigentes.	<input type="radio"/>				
R. A instituição oferece cursos de capacitação e instrução para executar os processos de aquisições, de acordo com as competências de cada servidor (requisitante ou comprador).	<input type="radio"/>				
S. O IGM promove ações institucionais adequadas para integrar e comprometer os diferentes atores envolvidos nos processos de compras.	<input type="radio"/>				
T. Minhas idéias ou sugestões são bem acolhidas pelos gestores envolvidos nos processos de compras.	<input type="radio"/>				