

UNIVERSIDADE POSITIVO
BUSINESS SCHOOL

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO
ÁREA DE CONCENTRAÇÃO: ORGANIZAÇÕES, GESTÃO E SOCIEDADE

**FATORES CRÍTICOS, EFETIVIDADE E DIMENSÃO TEMPORAL: UM
ESTUDO DE PROCESSOS DE COMPRAS PÚBLICAS MUNICIPAIS NA
ÁREA DA SAÚDE**

JANETE PROBST MUNHOZ

Curitiba – PR

2021

UNIVERSIDADE POSITIVO
BUSINESS SCHOOL
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO
ÁREA DE CONCENTRAÇÃO: ORGANIZAÇÕES, GESTÃO E SOCIEDADE

**FATORES CRÍTICOS, EFETIVIDADE E DIMENSÃO TEMPORAL DE
PROCESSOS DE COMPRAS PÚBLICAS MUNICIPAIS NA ÁREA DA SAÚDE**

JANETE PROBST MUNHOZ

Tese submetida ao Programa de Pós-Graduação em
Administração da Universidade Positivo para
obtenção do grau de Doutora em Administração.

Orientador: Prof. Dr. Edson Ronaldo Guarido Filho

Curitiba – PR

2021

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

Biblioteca Central - Universidade Positivo - Curitiba - PR

M966 Munhoz, Janete Probst.

Fatores críticos, efetividade e dimensão temporal: um estudo de processos de compras públicas municipais na área da saúde / Janete Probst Munhoz. — Curitiba: Universidade Positivo, 2021.

199 f. ; il.

Tese (Doutorado) – Universidade Positivo, Programa de Pós-Graduação em Administração, 2021. Orientador: Prof. Dr. Edson Ronaldo Guarido Filho.

1. Compras públicas. 2. Fatores críticos. 3. Efetividade. 4. Dimensão Temporal. I. Guarido Filho, Edson Ronaldo. II. Título.

CDU 35

A minhas pequenas filhas Amelie e Annie, razão da minha vida.
A meu esposo Jefferson por todo carinho, apoio e compreensão diante de
minhas escolhas.
A meus pais Pedro e Elza pela motivação, apoio e encorajamento, mesmo em
um momento de tanta luta.
A minha sogra Irizeia e as minhas tias Estela e Lenita pelo apoio, amparo e
encorajamento.
Ao meu irmão Pedro Probst Junior em Memória

AGRADECIMENTOS

Doutorado já se caracteriza por si só em uma longa jornada, porém, conclusão de doutorado em época de pandemia é um desafio ainda maior, em que sem apoio fica muito difícil chegar ao final, pois são muitos desafios que são colocados diariamente para que se consiga o êxito almejado, assim não há como não agradecer a cada um que diretamente ou indiretamente acompanhou minha jornada em busca de uma realização profissional e pessoal.

Primeiramente quero agradecer a Deus pela vida, pela saúde e por possibilitar através da fé ter a força e a resiliência necessária para superar os inúmeros desafios decorridos, ciente de que em tudo podemos ter aprendizados, sejam eles bons ou ruins, possibilitando nossa melhoria enquanto ser humano e permitindo profundas reflexões.

Ao professor Juarez Matias Soares e ao professor Evilásio Gentil de Souza Neto da Uniguairacá, instituição na qual atuo, que através da realização do convênio com a Universidade Positivo, possibilitou a oportunidade aos docentes da Uniguairacá para participação no processo seletivo do doutorado e assim viabilizando a flexibilidade de horários para que fosse possível a realização deste sonho.

A professora Luci Nychai, pessoa de uma generosidade e profissionalismo sem igual, que no mestrado mesmo não sendo coorientadora, me orientou no uso do software para econometria e agora no doutorado no primeiro projeto se dispôs a ser minha coorientadora, dando inúmeras dicas para realização da tese, porém ao mudar o projeto descaracterizou da sua linha de pesquisa, não podendo mais dar continuidade. Muito obrigada prof.^a!

Ao meu orientador Prof. Dr. Edson Ronaldo Guarido Filho por aceitar o desafio de me orientar faltando apenas 1 ano para defender a tese, sem sequer ter qualificado. Nunca terei palavras para agradecer sua prontidão, sua dedicação, sua generosidade e seu profissionalismo demonstrado no decorrer de todas as orientações. Gratidão por toda aprendizagem, pela convivência, pela paciência e pela oportunidade de crescer profissionalmente e intelectualmente.

Muito obrigada por ter aceito, por confiar e por acreditar. Admiração pelo seu conhecimento, trajetória acadêmica e competência.

Aos membros da banca, Prof. Dr. Samir Adamoglu de Oliveira, Prof. Dr. Luiz Gustavo Alves de Lara, Prof.^a Dra. Mayla Cristina Costa, Prof. Dr. Eduardo André Teixeira Ayrosa pela participação, pela atenção dedicada e pelas valorosas sugestões proferidas.

A todos os meus colegas de doutorado, turma maravilhosa, pois tivemos a oportunidade de ter várias instituições em um único programa, situação esta que enriqueceu discussões, trouxe novas experiências e vivências, sendo um ambiente de muito aprendizagem, onde cada um do seu jeito deixou inúmeras contribuições.

Um agradecimento especial a Joice Fabricio, minha colega e amiga, que ao cursar uma disciplina como aluna especial articulou todo processo para que fosse possível realizar o convênio e possibilitar o nosso ingresso no programa de Doutorado UP.

A todos os docentes da Universidade Positivo que ministraram aulas no programa, pois cada disciplina trouxe o desvendar de novos conhecimentos, contribuindo com riquíssimas discussões, possibilitando aplicações nas instituições nas quais os docentes atuavam, bem como publicações de artigos e participação em eventos, situação esta vivenciada com o prof. Dr. Dario Luiz Dias Paixão, que possibilitou uma publicação em uma revista *qualis* A2, oportunizando conhecimento no universo do turismo.

Aos responsáveis pelas compras dos municípios, dos consórcios, aos fornecedores que vendem para o setor público e aos juízes que foram objeto deste estudo por conceder as entrevistas possibilitando compreender a percepção dos atores envolvidos no processo de compras governamentais, tendo como resultado a tese em questão.

A minha amiga e irmã do coração Lia Maura Caldas, que foi minha companheira incansável de jornada, não medindo esforços para todas as noites estarmos estudando madrugada adentro e assim conseguirmos cumprir todas as etapas deste processo em nossas vidas. Meu Muito Obrigada por tudo!

A prof^a Kelly Cristina Nogueira Soares e ao professor Carlos Eduardo Andrade Iatskiu pelo apoio em minhas ausências profissionais para orientação, pelo carinho, pelo encorajamento, pela palavra amiga e pelo companheirismo. Gratidão!

A minha irmã Roseli por se dispor em me acompanhar em viagens, pelas orações, pelas motivações e vibrações. Gratidão!

Pelas minhas irmãs Arlete, Marilene e Rosani por todo cuidado com o pai e a mãe em minhas ausências para cumprir etapas de créditos e tese e pelo encorajamento constante. Gratidão!

A minha colaboradora do lar, Sra. Ivonete de Oliveira, que possibilitou otimizar meu tempo na dedicação dos estudos sem a preocupação pelos afazeres domésticos, cuidando com zelo do trabalho e de minhas filhas. Gratidão!

RESUMO

Esta tese apresenta um panorama das percepções dos atores das compras públicas municipais, buscando compreender os Fatores Críticos envolvidos neste processo, tanto na aquisição de forma direta como indireta. O objetivo geral da pesquisa é compreender a relação entre a dimensão temporal, Fatores Críticos e efetividade de processos de compras públicas na área de saúde em municípios que compõem a 5ª Regional de Saúde do Estado do Paraná. O trabalho é composto de 6 capítulos, contabilizando a introdução, sendo que o segundo capítulo é dedicado à apresentação do quadro teórico de referência, expondo os principais fundamentos que orientaram a elaboração do problema de pesquisa e as alternativas de investigação, organizado em duas partes: a orientada para a nova administração pública, dedica-se a destacar conceitos relevantes, trazendo uma abordagem teórica que se desdobra em subitens sobre fatores críticos, stakeholders e efetividade, compreendendo seus conceitos e implicações em compras governamentais municipais. A segunda parte está focada, em específico, na fundamentação sobre compras públicas, apresentando conceitos relevantes da literatura, desdobrando-se na análise do processo de compras públicas, compreendendo o fluxo processual, bem como as sanções e judicializações quando demanda a necessidade de intervenção processual. Adicionalmente, dedica-se à consideração do tempo como variável processual relevante no contexto dos fatores críticos e da efetividade de compras públicas. O terceiro capítulo apresenta o campo empírico por meio da descrição das percepções dos atores que participam do processo de compras públicas de insumos e serviços na área da saúde dos municípios que compõem a 5ª Regional de Saúde do Estado do Paraná. A metodologia utilizada foi baseada na análise de conteúdo sob uma perspectiva qualitativa, devidamente detalhada no capítulo quatro. O capítulo cinco dedica-se à apresentação dos resultados da pesquisa, descrevendo primeiramente as percepções de atores que atuam no processo de compras públicas municipais nos municípios que compõem a 5ª Regional de Saúde do Estado do Paraná acerca de fatores críticos e da dimensão temporal, constituindo frames interpretativos. Utilizou-se como base epistemológica o interpretativismo. Em seguida, os resultados são discutidos possibilitando associar à percepção dos fatores críticos, com destaque para a variável tempo, propondo explicação sustentada em mecanismos associados à internalização das expectativas sobre a efetividade que, por sua vez, está atrelada ao tempo processual percebido e à ampliação para o nível sistêmico e para a geração de valor público. Por fim, o sexto capítulo traz as conclusões finais do trabalho. Como resultado de pesquisa, traz o fator meta tempo, no sentido de elevação de análise da efetividade no âmbito sistêmico nas organizações, apurado nos discursos dos *stakeholders* os quais refletem e estabelecem uma relação com valor público e, portanto, detêm um resultado social, situação que emerge como resultado do estudo o Fator Crítico tempo, ficando evidenciado este sob o olhar da necessidade sendo um fator meta que leva a efetividade para outro nível relacionado ao valor público na condição de resultado social, e sua relação com a internacionalização das expectativas ligadas ao tempo percebido e o efeito sob a efetividade.

Palavras-chave: Compras Públicas; Fatores Críticos; Efetividade; Dimensão Temporal.

ABSTRACT

This thesis presents an overview of the perceptions of the actors of municipal public purchases, seeking to understand the Critical Factors involved in this process, both in the acquisition directly and indirectly. The general objective of the research is to understand the relationship between the temporal dimension, Critical Factors and the effectiveness of public procurement processes in the health area in municipalities that make up the 5th Health Regional of the State of Paraná. The work consists of 6 chapters, including the introduction. Chapter 2 is dedicated to the presentation of the theoretical framework of reference, exposing the main foundations that guided the elaboration of the research problem and the investigation alternatives, organized in two parts: the one oriented towards the new public administration, is dedicated to highlighting relevant concepts, bringing a theoretical approach that unfolds into sub-items on critical factors, stakeholders and effectiveness, understanding their concepts and implications for municipal government procurement. The second part is specifically focused on the rationale for public procurement, presenting relevant concepts from the literature, unfolding in the analysis of the public procurement process, comprising the procedural flow, as well as the sanctions and judicializations when the need for procedural intervention is required. Additionally, it considers time as a relevant procedural variable in the context of critical factors and the effectiveness of public procurement. The third chapter presents the empirical field through the description of the perceptions of the actors that participate in the process of public purchases of inputs and services in the health area of the municipalities that make up the 5th Regional Health of the State of Paraná. The methodology used was based on content analysis from a qualitative perspective, duly detailed in chapter four. Chapter five is dedicated to the presentation of the research results, firstly describing the perceptions of actors who work in the process of municipal public purchases in the municipalities that make up the 5th Health Regional of the State of Paraná about critical factors and the temporal dimension, constituting interpretive frames. Interpretivism was used as an epistemological basis. Then, the results are discussed, making it possible to associate the perception of critical factors, with emphasis on the time variable, proposing an explanation based on mechanisms associated with the internalization of expectations about effectiveness, which, in turn, is linked to the perceived procedural time and the expansion to the systemic level and for the generation of public value. Finally, the sixth chapter brings the final considerations of the work. As a result of research, it brings the meta-time factor, in the sense of increasing the analysis of effectiveness in the systemic scope in organizations, verified in the speeches of the stakeholders which reflect and establish a relationship with public value and, therefore, hold a social result, situation that emerges as a result of the study, the Critical Time Factor, which is evidenced under the gaze of need, being a goal factor that takes effectiveness to another level related to public value in the condition of social result, and its relationship with the internationalization of expectations related to the perceived time and effect on effectiveness.

Keywords: *Public Purchases; Critical factors; Effectiveness; temporal dimension.*

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Stakeholder Saliency	37
Figura 2- Etapas do Processo de Compra	54
Figura 3- Mapa da 5ª Regional de Saúde	93
Figura 4- Mapa da 5ª Regional de Saúde	94
Figura 5- Mapa dos Consórcios	97
Figura 6- Principais Fatores Críticos para Operacionalizar as Compras Públicas	114
Figura 7- Etapas para ser um Fornecedor	136
Figura 8- Stakeholders do Processo de Compras Públicas Municipais	145
Figura 9- Da Conexão de palavras dos entrevistados com o tempo	148
Figura 10- Imagem do Tempo Cronológico Processual de Compras Públicas	149
Figura 11- Conotação do Tempo no Processo de Compras Públicas.....	150

LISTA DE QUADROS

Quadro 1- Dez princípios do governo empreendedor ou da reinvenção do governo	26
Quadro 2- Caracterizações dos FCS diante da literatura	29
Quadro 3- Caracterização de efetividade diante da literatura	42
Quadro 4- Conceitos de Judicialização	60
Quadro 5- Características Organizacionais	74
Quadro 6- Artigos de compras públicas	76
Quadro 7- Valores gastos com Saúde no Brasil.....	84
Quadro 8- Lei das Licitações.....	85
Quadro 9- Modalidade <i>versus</i> prazo de licitação	87
Quadro 10- Caracterização das Sanções	90
Quadro 11- Categorização de Fatores Críticos mediante questionário aplicado	107
Quadro 12- Fatores Críticos	120
Quadro 13- Fatores Críticos na Percepção do Fornecedor.....	139
Quadro 14- Relação de Fatores Críticos	146
Quadro 15- Processos de compra e venda.....	147
Quadro 16- Percepção de fatores críticos	152

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Dados dos Municípios que compõem a 5ª Regional de Saúde.....	95
Tabela 2 - Valor gasto em saúde por habitante cm base nos dados do IPARDES (2020)	96
Tabela 3- Municípios Entrevistados	102
Tabela 4- Consórcios Entrevistados.....	103
Tabela 5- Valores das multas aplicadas.....	193
Tabela 6- Processos Judicializados	195
Tabela 7- Motivação à Judicialização/situação processual	197

LISTA DE ABREVIATURAS

Sigla	Significado
CF	Constituição Federal
GAO	<i>U.S. Government Accountability Office</i>
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentária
LOA	Lei Orçamentária anual
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
PPA	Plano Plurianual
PROJUDI	Processo Eletrônico do Judiciário do Paraná
RAG	Relatório Anual de Gestão
SICAF	Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores
TCU	Tribunal de Contas da União

SUMÁRIO

1.	INTRODUÇÃO	16
1.1	DELIMITAÇÃO DO PROBLEMA	18
1.2	OBJETIVOS.....	19
1.2.1	OBJETIVO GERAL.....	19
1.2.2	OBJETIVOS ESPECÍFICOS	19
1.3	JUSTIFICATIVA	19
1.4	ESTRUTURA DO RELATÓRIO DE TESE	21
2	QUADRO TEÓRICO DE REFERÊNCIA	24
2.1	NOVA GESTÃO PÚBLICA (NPM).....	24
2.1.2	FATORES CRÍTICOS	28
2.1.2.1	Fatores Críticos de Sucesso à Luz da Gestão Pública.....	33
2.1.3	STAKEHOLDERS.....	35
2.1.4	Efetividade.....	42
2.1.4.1	Efetividade objetiva e percebida.....	43
2.1.4.2	Efetividade e Valor Público	45
2.2	COMPRAS PÚBLICAS	48
2.2.1	COMPRAS COMO PROCESSO	50
2.2.2	FLUXO PROCESSUAL	55
2.2.3	SANÇÕES E JUDICIALIZAÇÃO	57
2.3	TEMPO COMO VARIÁVEL PROCESSUAL	65
2.3.1	Desafios e Limitações da Dimensão Temporal	69
2.3.2	Fatores críticos e Efetividade no contexto de compras públicas na Área da Saúde	72
3.	O CAMPO EMPÍRICO.....	84
3.1	MARCO LEGAL	85
3.1	IMPUGNAÇÃO, RECURSOS ADMINISTRATIVOS, SANÇÕES E JUDICIALIZAÇÃO	87
3.2	A 5ª REGIONAL DE SAÚDE	92
3.2.1	MUNICÍPIOS.....	94
3.2.2	CONSÓRCIOS	97
3.2.3	CISGAP.....	98
3.2.4	CIS	98
3.2.5	CANTUQUIRIGUAÇU.....	98
3.2.6	AMOCENTRO	98
4.	PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS.....	99
4.1	DELINEAMENTO E ETAPAS DA PESQUISA.....	100
4.2	CATEGORIAS ANALÍTICAS: DEFINIÇÃO CONSTITUTIVA E OPERACIONAL	103
4.2.1	FATORES CRÍTICOS	104
4.2.2	DIMENSÃO TEMPORAL	104
4.2.3	EFETIVIDADE	105
4.2.4	PROCEDIMENTOS DE COLETA E TRATAMENTO DOS DADOS.....	105
4.2.5	COLETA DE DADOS	105
4.2.6	TRATAMENTO DOS DADOS.....	108
4.2.7	DIFICULDADES E LIMITAÇÕES DA PESQUISA	108
5.	APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS RESULTADOS.....	110
5.1	PERCEPÇÃO DO PROCESSO PELOS STAKEHOLDERS	110

5.1.1.	PERCEPÇÃO DOS FATORES CRÍTICOS POR COMPRADORES DIRETOS (MUNICÍPIO)	110
5.1.2	PERCEPÇÃO DOS FATORES CRÍTICOS POR COMPRADORES INDIRETOS	118
5.1.3	PERCEPÇÕES DOS FATORES CRÍTICOS POR FORNECEDORES	122
5.2	DISCUSSÃO	144
6.	CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES	163
7.	REFERÊNCIAS	165
	APÊNDICE 1- ROTEIRO DE ENTREVISTAS COM COMPRADORES	181
	APÊNDICE 2- ROTEIRO DE ENTREVISTAS COM CONSÓRCIO	185
	APÊNDICE 3- ROTEIRO DE ENTREVISTAS COM FORNECEDORES	189
	APÊNDICE 4 – COMENTÁRIOS SOBRE PROCESSOS AJUIZADOS	193

1. INTRODUÇÃO

As compras públicas municipais decorrem de relações estabelecidas entre organizações da esfera pública, individual ou coletivamente, e organizações fornecedoras de bens e serviços. Trata-se de relacionamento formal, constituído contratualmente, no qual participantes de processo licitatório estabelecem vínculos associados a expectativas quanto à aquisição e à venda de produtos ou serviços.

De acordo com o Portal de Transparência do Governo Federal, no exercício de 2020 o Brasil teve um dispêndio de R\$ 35,5 bilhões em compras públicas e de R\$ 122,3 bilhões em 2019. Estudo publicado no IPEA, enfatiza que as compras públicas representam 12,5% do Produto Interno Bruto (PIB) brasileiro, percentual que em nível mundial chega a 17,9%, demonstrando a importância desta operação para a economia (ARAÚJO JUNIOR, 2018).

À Administração Pública não é dada a liberdade de escolha da entidade que irá contratar, devendo obrigatoriamente licitar (MOHAN, 2000). Diferentemente de uma relação comercial realizada no setor privado, em que a negociação pode ser efetuada diretamente no ato da venda ou na prestação de serviço, a Administração Pública realiza contratos administrativos para a aquisição de bens e prestação de serviços. Tais contratos são regidos por procedimentos pré-determinados em lei, como o planejamento de aquisição, a cotação e a realização de processo licitatório, ressalvadas algumas exceções prescritas legalmente.

Ocorre que, muitas vezes, os envolvidos não ficam satisfeitos pela forma como se desenvolve o processo licitatório. Diversos fatores podem motivar e provocar medidas que questionem o contrato, entre elas: a legislação aplicada, a modalidade escolhida, os atrasos em pagamentos, o aumento de preço no mercado que requeira reequilíbrio econômico, o atraso de entrega e outros aspectos que frustrem as expectativas da parte ou das partes. Vincula-se a isso o entendimento de que o processo precisa estar devidamente estruturado para que não haja implicações que prejudiquem a efetividade da realização das compras públicas (FERNANDES, 2010).

Nesses casos, medidas na esfera administrativa podem ser aplicadas como forma de produzir o efeito sobre a concretização do contrato. Entretanto, a aplicação de processos administrativos pode não ser suficiente ou não produzir o resultado esperado, passando a questão a ser traduzida para o contexto judicial com vistas a uma solução definitiva, já que se tornou vencida na jurisdição administrativa (BUCCI, 2021). Trata-se da judicialização do processo de compras públicas. Ela emerge da possibilidade de se obter a resolução de um conflito, funcionando o judiciário como um ator interveniente que pode fazer os atores do processo cumprir as previsões constitucionais (BARROSO, 2009).

No presente estudo, o processo de compras públicas se faz objeto no âmbito da saúde, em virtude de ser uma das rubricas mais representativas no âmbito municipal em termos de aquisição. A Constituição Federal determina que os Estados e o Distrito Federal devem investir, no mínimo, 12% de sua receita em saúde e os municípios, no mínimo 15%. No decorrer dos últimos 5 anos, de acordo com Portal da Transparência do Ministério da Saúde, a aquisição de produtos e serviços na área tem crescido. De 2016 para 2019 houve acréscimo de, aproximadamente, 14 bilhões, e de 2019 para 2020 acréscimo de, aproximadamente, 35 bilhões. Ressalta-se que 2020 foi um ano atípico, dado o enfrentamento da COVID-19. Essa situação ampliou, também, o número de fornecedores abastecendo a Administração Pública com produtos e serviços, já que outros produtos foram demandados, tais como máscara, álcool gel e termômetros, além de serviços de manutenção de equipamentos médico-hospitalares, engenharia para montagem de hospitais ou centros de atendimento para as pessoas infectadas, entre outros.

Conhecer os Fatores Críticos no processo de compras públicas municipais por parte dos atores envolvidos na compra possibilita conhecer a percepção de cada uma das partes e compreender implicações destes fatores na sua efetividade.

Isto posto, a pesquisa possibilita ampliar a compreensão do processo de compras públicas, tendo em vista a preocupação com os fatores críticos que influenciam sua efetividade. Parte-se do pressuposto de que o Fator Crítico representado pelo tempo impacta na efetividade, causando implicações sobre a análise dos processos de compras públicas (em âmbito municipal, estadual ou federal), pois estas impactam no valor público e, portanto, no resultado social.

Ressalta-se que o estudo sobre dimensão temporal, apesar de ser citado por McGrath e Rotchford (1983) e sido elaborado por Ancona e Chong (1996) e Bluedorn (2002), permanece subutilizado em discussões teóricas e pouco estudado em investigações empíricas da dimensão temporal organizacional, motivo pelo qual defendo que há fatores relacionados à dimensão temporal que ocasiona um descompasso no processo de compras públicas entre a necessidade de adquirir e a possibilidade de efetivar. Tal situação acarreta percepções e efeitos distintos entre os stakeholders: compradores e fornecedores. Dito de outro modo, percebe-se um impacto para quem vende e para quem compra, bem como para o usuário do sistema de saúde em decorrência dos resultados deste processo. Isso possibilita compreender as implicações do fator crítico tempo sobre a efetividade do processo de compras públicas.

Defende-se que a efetividade dos processos de compras públicas é influenciada pela percepção de fatores críticos exercida por compradores e fornecedores. Entre eles ganha destaque o fator tempo, que emerge como meta-fator crítico por simultaneamente, estar subjacente aos demais fatores, por ser insumo decisório e por condicionar, de modo agregado, a coordenação de expectativas e comportamentos em processos de compras públicas. A internalização de expectativas associadas ao tempo processual percebido provoca um efeito sistêmico sobre as compras públicas, remetendo a efetividade para a esfera de discussão dos valores públicos.

1.1 Delimitação do problema

Com base nas considerações realizadas nesta introdução o seguinte problema de pesquisa norteia este trabalho: Qual a relação entre a dimensão temporal, Fatores Críticos e efetividade de processos de compras públicas na área de saúde em municípios que compõem a 5ª Regional de Saúde do Estado do Paraná?

1.2 Objetivos

1.2.1 Objetivo Geral

O objetivo geral da pesquisa é compreender a relação entre a dimensão temporal, Fatores Críticos e efetividade de processos de compras públicas na área de saúde em municípios que compõem a 5ª Regional de Saúde do Estado do Paraná.

1.2.2 Objetivos Específicos

Foram elencados os seguintes objetivos específicos, todos delimitados no âmbito das compras públicas da área de saúde em municípios que compõem a 5ª Regional de Saúde do Estado do Paraná:

- a) Descrever a percepção de compradores (municipais e de consórcios públicos municipais) acerca da dimensão temporal e de fatores críticos associados à efetividade de processos de aquisição de bens e serviços;
- b) Descrever a percepção de fornecedores acerca da dimensão temporal e de fatores críticos associados à efetividade de processos de aquisição de bens e serviços;
- c) Identificar diferentes frames associados às percepções de compradores e fornecedores acerca da dimensão temporal e de fatores críticos associados à efetividade de processos de aquisição de bens e serviços;
- d) Analisar a relação entre a efetividade de processos de aquisição de bens e serviços e a percepção de compradores e fornecedores acerca de fatores críticos à luz da dimensão temporal dos processos objetos de análise.

1.3 Justificativa

As discussões sobre compras públicas possuem uma vasta literatura no que concerne ao seu entendimento conceitual, sendo vistas como ferramenta administrativa (BROSSARD; CÂMARA, 2010), função administrativa e/ou processo de aquisição (FERNANDES, 2016), rigidez de normas e processos

(GARCIA, 2017), múltiplas funções (SANTANA, 2015; THAI, 2001), questões éticas e socioeconômicas (MOHAN, 2000), aquisição de um produto ou serviço pelo qual se paga determinado preço (GARCIA, 2010), ou ainda, como procedimentos que englobam desde a definição do item a ser adquirido, passando pela seleção dos fornecedores, até a finalização da relação e o pagamento (BAILY et al., 2000).

A pesquisa na área de compras públicas envolve diferentes atores e, portanto, gera a possibilidade de novos conhecimentos. Assim, nos últimos vinte anos, autores como Brites (2006), Riggs e Robbins (2001) trazem reflexões em estudos de compras governamentais, indicando que o processo de compras nas organizações públicas vai além da simples aquisição operacional, sendo uma ação estratégica da organização (GONÇALVES, 2010; BRAGA, 2016). Por esta razão apontam a importância do planejamento nas compras públicas. Na sequência, emergem os estudos de desempenho destas aquisições (COSTA; TERRA, 2019). As pesquisas em compras públicas estão construídas principalmente nas distinções conceituais e processuais nas dimensões legalidade e operacionalidade, mas ainda há a necessidade de trabalhos que demonstrem os fatores que impactam nos atores deste processo. Em diálogo com estes trabalhos, o presente estudo revela um conjunto de informações teóricas e empíricas sobre os **fatores percebidos como críticos pelos atores do processo de compras públicas na área de saúde** nos municípios que compõem a 5ª Regional de Saúde do Estado do Paraná contribuindo com o debate acerca de seu efeito sobre a efetividade.

Mais do que isso, o presente trabalho **destaca a dimensão temporal como fator crítico relevante**. Isso porque se constitui tanto de fator efetivo, de natureza processual, como fator percebido internalizado pelos atores compradores e fornecedores em suas ações e decisões, as quais, em agregado, levam a discussão sobre efetividade das compras públicas para o nível sistêmico em convergência com o debate acerca dos valores públicos. Nesse sentido, extrapola o interesse recorrente manifestado na literatura empírica em compras públicas governamentais, pois no Brasil é marcada pela ênfase descritiva orientada para o mapeamento quantitativo de processos e para a exposição de marcos legais e suas implicações jurídicas e operacionais.

Ao contrário, aprofunda-se a partir dos resultados desta pesquisa a análise de mecanismos de natureza cognitiva e interpretativa que auxiliam a melhor compreensão da efetividade para além da ótica funcionalista usualmente manifestada nas análises de processo de compras públicas.

Em termos do objeto escolhido, contribui-se com o olhar sobre as compras públicas na área da saúde, participando do debate sobre as implicações sobre o cidadão que, como usuário do sistema de saúde pública municipal, será o ator finalista de tal processo, bem como sobre o desenvolvimento econômico e social, que disto decorre. Ainda, é válido comentar que a efetividade da aquisição de produtos e serviços contribui para o “bem comum de todos sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação” (BRASIL, 1998, ART. 3º, INCISO IV).

Além disso, o trabalho pode contribuir com os estudos organizacionais, dada a importância das compras dentro de uma organização, seja ela pública ou privada. De acordo com Fernandes (2017), a função compras abrange as decisões estratégicas que permeiam quantidade, prazo, métodos de entrega e outros fatores que afetam os custos logísticos, ou seja, refletem a mudança de posicionamento da função de compras que antes se subordinava às finanças e à produção. Isso permite compreender as ações adotadas pelas organizações durante o relacionamento contratual, diante de questões econômicas, jurídicas e sociais.

Por fim, os resultados da presente pesquisa podem contribuir com informações que podem ser utilizadas pelo meio acadêmico, pela Administração Pública, pelo judiciário, pelos fornecedores (empresas), uma vez que não só demonstraram os Fatores Críticos para os atores envolvidos no processo de compras, como também possibilitaram conhecer sua implicação na efetividade do processo de compras públicas no lócus estudado.

1.4 Estrutura do Relatório de Tese

A pesquisa relatada neste documento objetivou analisar a efetividade dos processos de aquisição de produtos e serviços na área de saúde a partir do olhar sobre a percepção de compradores e fornecedores sobre a dimensão temporal e Fatores Críticos. Trouxe a descrição de frames como forma auxiliar no entendimento dos quadros interpretativos a fim de melhor compreender os

mecanismos que explicam a efetividade dos processos de compras tratados a cada caso, mas também no âmbito sistêmico. Em face do exposto, com o propósito de atender aos objetivos elencados por este estudo, este relatório de tese foi estruturado em 6 capítulos, incluindo essa introdução.

O segundo capítulo é dedicado à apresentação do quadro teórico de referência, expondo os principais fundamentos que orientaram a elaboração do problema de pesquisa e as alternativas de investigação. Sua organização está distribuída em duas partes.

A primeira delas está orientada para a nova gestão pública. Dedicase a destacar conceitos relevantes para a compreensão do problema de pesquisa, trazendo uma abordagem teórica que se desdobra em subitens sobre fatores críticos, stakeholders e efetividade, compreendendo seus conceitos e implicações em compras governamentais municipais.

A segunda parte está focada, em específico, na fundamentação sobre compras públicas, apresentando conceitos relevantes da literatura, desdobrando-se na análise do processo de compras públicas, compreendendo o fluxo processual que ocorre dentro da normalidade operacional, bem como as sanções e judicializações quando demanda a necessidade de intervenção processual. Adicionalmente, dedica-se à consideração do tempo como variável processual relevante no contexto dos fatores críticos e da efetividade de compras públicas.

O terceiro capítulo apresenta o campo empírico por meio da descrição das percepções dos atores que participam do processo de compras públicas de insumos e serviços na área da saúde dos municípios que compõem a 5ª Regional de Saúde do Estado do Paraná.

A delimitação da metodologia de pesquisa deste estudo está descrita no capítulo quatro. Nele, constam as definições das categorias analíticas relevantes para a execução do estudo, além das perguntas de pesquisa e etapas de investigação, considerando os procedimentos de coleta e tratamento de dados, além das limitações da pesquisa.

O capítulo cinco dedica-se à apresentação dos resultados da pesquisa, descrevendo, primeiramente, as percepções de atores que atuam no processo de compras públicas municipais nos municípios que compõem a 5ª Regional de Saúde do Estado do Paraná acerca de fatores críticos e da dimensão temporal,

constituindo frames interpretativos. Utilizou-se como base epistemológica o interpretativismo. Em seguida, os resultados são discutidos possibilitando associar à percepção dos fatores críticos, com destaque para a variável tempo, propondo explicação sustentada em mecanismos associados à internalização das expectativas sobre a efetividade que, por sua vez, está atrelada ao tempo processual percebido e à ampliação para o nível sistêmico e para a geração de valor público.

Por fim, o sexto capítulo traz as conclusões finais do trabalho e recomendações futuras. Neste sentido, foram observados os fatores críticos dos stakeholders que participam do processo de compras públicas na área de saúde dos municípios que compõem a 5ª regional de saúde, observando a complementaridade emergida nos *frames* de Efetividade e de necessidades, formados dentro do período analisado compreendendo suas implicações e suas possíveis soluções ou intervenções. Por fim, traz o fator meta tempo, no sentido de elevação de análise da efetividade no âmbito sistêmico nas organizações, apurado nos discursos dos *stakeholders* os quais refletem e estabelecem uma relação com valor público e, portanto, detêm um resultado social.

2 QUADRO TEÓRICO DE REFERÊNCIA

A fundamentação teórica concentra-se em 6 seções, as quais trarão a discussão acerca da Nova Administração Pública; Fatores Críticos; e Efetividade e Dimensão Temporal, articulando a relação entre efetividade e dimensão temporal no desencadeamento de fatores críticos nas compras públicas municipais na área da saúde, na percepção dos *stakeholders* que participam desse processo.

2.1 Nova Gestão Pública (NPM)

Com o principal arcabouço de reinventar a forma de administrar as práticas dos governos que, no século XX eram refletidas pelos burocratas estatais de maneira engessada (OSBORNE; GAEBLER, 1994) e dificultando a proximidade de ações com a efetividade do setor, de maneira clara e concisa, a Nova Administração Pública atua fortemente na estruturação de melhorias e plataformas mais flexíveis.

De acordo com Souza (2007), as ações da *New Public Administration* trouxeram maior negação às técnicas e hierarquias tradicionalistas – que consideravam o arcabouço gerencial e técnico sem se preocupar com as instabilidades e necessidades prioritárias.

Martins (1997) reforça ainda que novas características de modelos organizacionais foram colocadas em pauta para o funcionamento público desde sua aceção em nível nacional, configurando práticas como: reengenharia, *downsizing*, descentralização e utilização de arcabouço tecnológico em auxílio à tomada de decisões públicas.

Tais aspectos conectam a preocupação com a racionalização da estrutura administrativa do setor público com o uso de práticas de gestão baseada em princípios de eficiência e governança orientados para a redução das disfuncionalidades burocráticas inspirados, em certa medida, no setor privado (FREDERIKSON, et al., 2012). A necessidade de elencar novas ações e mecanismos ao ambiente público, considerando novas tomadas de poder, decisões pautadas na efetividade e maior controle de recursos públicos, foram ganhando saliência e definindo como Nova Gestão Pública.

Este enfoque podia ser visto em algumas premissas, como referenciado por Paula (2005):

- a. Traz fortes críticas e descontentamentos à teoria burocrática de gestão, em que se verificam maiores indicadores de ineficiência e ineficácia, salientando o excesso de formalismos, papelórios e disfunções no atendimento à sociedade e aos processos internos da organização. O excesso de processos ou etapas não-funcionais ocasionou na disfunção geral de ações, em prol de requisitos e de ambientes mais ágeis e diretivos;
- b. A cultura do *management* é instituída, de maneira a elencar pontos do tecido social, compartilhando crenças, padrões e atitudes gerenciais com base em processos e vantagens ao mercado consumidor e competitivo.

A cultura do *management* surgiu nesse cenário para tentar se desdobrar quanto às reais necessidades e atribuições de uma empresa na *New Public Administration*, favorecendo maior análise sobre os símbolos, subjetividade e o culto à excelência e efetividade de maneira clara e objetiva a todos os executores dos processos públicos.

Neste sentido, permite-se compreender a cultura do *management* como:

[...] um conjunto de pressupostos compartilhados pelas organizações e, em larga medida, imbuída no tecido social [...] esses pressupostos envolvem: primeiro, a crença numa sociedade de mercado livre; segundo, a visão do indivíduo como auto empreendedor; terceiro, o culto da excelência como forma de aperfeiçoamento individual e coletivo; quarto, o culto de símbolos e figuras emblemáticas, como “palavras de efeito” (inovação, sucesso, excelência) e “gerentes heróis”; e quinto, a crença em tecnologias gerenciais que permitem racionalizar as atividades organizacionais (WOOD JR.; PAULA, 2006, p. 94).

Voltado à Nova Gestão Pública, essa cultura permite maiores ações pautadas em voluntariado, caracterizadas por eficiência e mobilidade social, bem como a captação de elementos que, anteriormente, eram podados pelo excesso burocrático e formal.

- c. Por fim, a premissa que considerou a mudança de processos baseados em modismos industriais, como é o caso da reengenharia, os PQT (Programas de Qualidade Total) ou CCQ (Círculos de Controle de Qualidade), novas práticas dinâmicas para a orientação da rotina laboral

e a ascensão de ferramentas mais tecnológicas e altamente integrativas aos processos de execução.

Assim, na década de 1990, o formato de Nova Gestão Pública acabou se espalhando e popularizando, de acordo com as necessidades encontradas pelas instituições públicas – considerando, inclusive, os momentos de recessão econômica e volatilidade empresarial (OSBORNE; GAEBLER, 1994). Osborn e Gaebler (1994, p 423.) elencam dez princípios associados ao novo gerencialismo na Administração Pública.

Quadro 1- Dez princípios do governo empreendedor ou da reinvenção do governo

Princípio norteador	Características
Governo Catalisador	É importante que as ações do governo atuem diretamente na resolução de conflitos, interesses e necessidades, sejam do âmbito público e/ou privado. Nesse princípio, busca-se maior evolução harmônica e democrática, agindo como um transformador de ideias e respostas eficientes.
Governo Comunitário	Enquanto o governo vai se formalizando e atuando diretamente nas sociedades, é importante o estímulo à união entre setores e o poder público, a burocracia demandada e a comunidade que está interferindo nesses processos.
Governo Competitivo	A competitividade, nessa premissa, pode ser observada como um processo de aperfeiçoamento e busca pelos melhores recursos, utilizando-se de mecanismos e ferramentas da Gestão Pública para a tomada de decisões e competições positivas nos processos de compras / manutenção, entre outros.
Orientação à Missão	A utilização de ferramentas amplamente utilizadas no setor privado também permite o aprimoramento de ações e tomadas de decisões nesse ambiente. Salienta-se a utilização do planejamento estratégico integrado aos processos públicos, como forma de melhorar a participação e notoriedade de ações entre essas empresas, focadas em missões e objetivos.
Orientação aos Resultados	A performance, ou resultados a serem avaliados, permite maior classificação de cumprimento de objetivos, avaliando e minimizando os problemas que afetam direta ou indiretamente o processo público. Os resultados atuam como formalização e quantificação de ações públicas.
Orientação aos Clientes	Voltar-se aos clientes pode ser considerado uma plataforma para o entendimento de reais necessidades do mercado e do consumidor final – que, nesse caso, representa o cidadão e as organizações públicas. Com a minimização da burocracia, esses processos tomam como base a percepção de compras e vendas diretas, com base na disponibilização de recursos.
Governo Empreendedor	O empreendedorismo do governo serve para a criação de receitas, minimização de despesas e, ainda, melhor distribuição de valores e

	remuneração para os executores, favorecendo um desempenho favorável e criando laços e relações mais efetivas com os fornecedores.
Governo Preventivo	A prevenção vem em ações de melhor visualização e distribuição de políticas governamentais, bem como em planos de governos anuais ou periódicos, favorecendo análise de riscos e processos que possam prejudicar o andamento de ações públicas.
Ação Descentralizada	A utilização de uma base hierárquica mais descentralizada permite maior liberdade, autonomia decisória e práticas como o <i>empowerment</i> , que favorece a escolha e processos de decisão com base em necessidades encontradas por vários níveis da hierarquia.
Orientação ao Mercado	A orientação ao mercado visa a percepção de aceitação, criação de políticas públicas pautadas em necessidades reais e a atribuição de escolhas de ferramentas em prol da eficiência moderna do Estado.

FONTE: Osborne e Gaebler (1994).

Percebe-se o apelo da Nova Gestão Pública em utilizar mecanismos e ferramentas que favoreçam os processos públicos tão efetivos quanto os das organizações privadas, trabalhando em prol da eficiência contínua, eficácia na prestação de serviços e na redução de custos orçamentários (FERLIE et al., 1999).

A necessidade de identificar e modificar situações que utilizem eficiência, efetividade e eficácia nos setores da economia se tornou um ponto central para que a Nova Administração Pública fosse aderida, aos poucos, pelos diversos países, incluindo o Brasil (SOUZA, 2007).

Nas últimas décadas, ao estabelecer formalmente na década de 1990, o *New Public Administration*, o Brasil buscou reformas administrativas e orçamentárias, simbolizando os esforços por meio do caráter público do Plano Diretor da Reforma Administrativa do Estado (PDRAE) (PAULA, 2005).

Os interesses corporativos estavam, em alguns momentos, sobrepujando os interesses coletivos/públicos, configurando o PDRAE como um dos principais pontos de atuação do organismo público em prol de benefícios e recursos altamente eficientes.

Souza (2007) reflete que a Nova Administração Pública, aplicada ao Brasil com base no perfil gerencial, e considerando-se novos atributos e mecanismos de atuação efetivos trazem alguns pontos principais, tais como:

- a) Maior capacitação burocrática, auxiliando nos processos de transparência e simplificando a burocracia entre os executores e principais envolvidos nas trocas de informações e recursos desse setor;
- b) Estabelecimento de garantias, seja pelos contratos firmados de compra/venda e processos licitatórios, bem como para o funcionamento correto dos mercados e segmentos que passaram por atuação e desenvolvimento de práticas;
- c) Maior autonomia e capacidade criativa, gerencial e de planejamento dos gestores públicos. Com essa característica, as escalas hierárquicas e os poderes de decisão acabaram sendo mais dispersos, embora, sempre formalizados;
- d) Percepção da qualidade assegurada pelos cidadãos, que configuram como clientes finais desse mercado, favorecendo o entendimento de suas principais necessidades, desejos e limitações com relação aos processos.

Bresser-Pereira (1998) reforça que a inserção do *New Public Management*, de forma gradual no Brasil, foi plausível de comparação com outras grandes potências econômicas da época, como Reino Unido e França, estabelecendo maior redução de custos, combate à corrupção, combate ao empreguismo e ao nepotismo em nível nacional.

2.1.2 Fatores Críticos

A ascensão do novo gerencialismo repercutiu no debate acerca do modo como problemas e práticas de gestão, incluindo a necessidade de melhores variáveis para a mensuração da aplicação dos princípios de gestão em organizações da gestão pública (FREDERIKSON et al., 2012). Como pano de fundo deste debate está a preocupação em assegurar o atendimento aos diversos princípios da boa gestão, incluindo seus beneficiários, sejam eles quem forem. Antes de prosseguir nesta linha, vale um excursão sobre o meio empresarial que, ao longo das últimas décadas, motivado pelo incremento de informações disponíveis e por pressões por efetividade no atendimento de metas, objetivos e racionalização de processos internos, abriu frente para a prospecção de novas ferramentas e mecanismos gerenciais com maior potencial de eficácia (DAMIAN; MORO, 2020).

A literatura em fatores críticos de sucesso (FCS) tem seu marco de introdução no debate organizacional na década de 1960, à luz de reflexões acerca do efeito de conflitos e necessidades ambientais latentes sobre a complexidade organizacional e demandas para maior arcabouço para o mapeamento estratégico e postural às ações de mudanças organizacionais (FORSTER; ROCKART, 1989).

Se por um lado algumas organizações e instituições almejam a identificação, manutenção e análise da maior parte de informações, os FCS estabelecem a utilização de informações que permitam maior alcance de objetivos, inteligência competitiva e filtragem de informações externas – ou internas – de maneira mais assertiva (FORSTER; ROCKART, 1989).

Badri, Davis e Davis (1995) também estabelecem que os FCS são amplamente difundidos em ambientes que prezam pela transformação, favorecendo maior envolvimento com os principais elementos de volatilidade ambiental e de operações que exijam maior concentração de capital humano – e intelectual – em ações bastante específicas e consideradas eficientes para os processos.

A abordagem dos FCS orienta-se pela necessidade de, potencialmente, de identificar variáveis que possam focalizar e monitorar continuamente as ações do ambiente socioprodutivo, ao estabelecer maior integração, concentração de informações e transparência de ações em prol de objetivos – cada vez mais – assertivos e úteis à tomada de decisão estratégica empresarial.

O Quadro 2, a seguir, traz a discussão sobre os principais teóricos e respectivas contribuições aos FCS ao longo das últimas décadas:

Quadro 2- Caracterizações dos FCS diante da literatura

Autor(es) / Ano	Conceituação básica
Rockart (1979)	Os FCS podem atuar diretamente e instintivamente sob três perspectivas básicas: I) o desempenho organizacional baseado em tomadas de decisão nos Fatores Críticos; II) um Fator Crítico pode prover melhor investimento de recursos, desde que acompanhado de informações coesas; e III) fica determinada a observação e definição de fatores como críticos, sua medição e desempenho aos executores do processo, de maneira interna. Além disso, os FCS podem prospectar cenários e avaliar desempenho futuro, dependendo do formato da organização.

Forster e Rockart (1989)	A idealização dos FCS tem um período bastante longínquo, sendo estabelecido por Aristóteles e a criação de metas e objetivos mais simples, para a concentração de esforços em prol da evolução das cidades-Estados da Antiguidade. Além disso, ao passo que a Revolução Industrial e os processos automatizados foram ganhando força, foram visíveis as informações e esforços voltados a um pequeno número de problemas críticos ou necessidades de mudança em processos organizacionais. Dessa forma, foi possível identificar as reais necessidades e utilizar recursos a enfoques específicos.
Badri, Davis e Davis (1995)	Alguns pontos podem ser considerados críticos de sucesso ao estratificar o panorama cultural e coletivamente social de cada organização. Geralmente a concentração de esforços e de pontos críticos de observação podem ser provenientes de análise de mercado, identificação de perfil consumidor e principais características na estruturação de produtos, serviços, processos e mecanismos de manufatura, em geral. Esses pontos podem ser cruciais para a efetividade organizacional.
Price (1997)	A utilização de FCS permite a fragmentação de áreas-chave ou ferramentas-chave para a atenção dos negócios, onde, de forma geral, todos os pontos e elementos precisam estar harmônicos, prospectados e, principalmente, alinhados com as metas e objetivos empresariais. Nessa abordagem, quase todos os elementos da organização podem ser considerados Fatores Críticos.
Costa (2002)	Auxilia no entendimento de informações estratégicas dos objetivos institucionais mediante a coleta de informações e detalhamento de práticas que possibilitem maior competitividade e eficiência. Os FCS podem representar, dessa forma, subsídios para a tomada de decisão em curto, médio e longo prazos. É importante observar se o FCS escolhido como fundamental à análise está condizente com a realidade e as necessidades do mercado.
Ofer e Shlomo (2006)	Os FCS permitem maior detalhamento de ações em projetos e na Gestão de Projetos, de um modo geral. Embora, em muitos momentos e modelos organizacionais, não sejam utilizados corretamente, possuem um embasamento para a concentração de ações e esforços de maneira coerente e equitativa às etapas designadas aos executores.
Damian e Moro (2020)	Ao designar a seleção e manutenção de olhares aos FCS, torna-se evidente maior consideração de uma Gestão do Conhecimento altamente pensada nos processos organizacionais, favorecendo maior arcabouço para a ascensão de tecnologia e inovações pautadas em eficiência estratégica e otimização organizacional com ênfase nos resultados. É importante considerar, nesse arcabouço, as variáveis Pessoas, Cultura, Estratégia, Liderança e Processos de maneira totalitária e necessária para o cumprimento de objetivos em longo prazo.

FONTE: a autora (2022).

Assim como existem diversas interpretações e simbologias abstratas, os FCS permitem maior aplicabilidade e visão de resultados por meio de áreas específicas e tomada de decisões baseada em segmentos de atuação e configuração empresarial.

Ao considerar o panorama histórico e ambiental, Link et al. (2020) reforçam que os FCS surgiram com a abordagem de Sistemas de Informações e da Teoria da Informação. Como esse campo foi evoluindo e necessitando novos olhares, foi possível identificar a inserção dos FCS à Gestão de Negócios,

Gestão de Projetos e Gestão Estratégia de Negócios, portanto, como estratégia sendo aplicada a qualquer organização.

Diante de um panorama estratégico é importante perceber a contribuição de Tarapanoff (2001, p. 311), que os FCS apresentam, condicionalmente

Os meios que garantem a realização dos objetivos da organização, ou seja, fatores que, pela sua natureza, podem comprometer todo o sucesso de um plano ou de uma estratégia, devem ser considerados como 'críticos' e merecer atenção especial por parte da administração.

A execução de estratégias baseadas nos FCS pode comprometer todo o planejamento de curto ou longo prazo das organizações, sendo estritamente necessária para o delineamento estratégico e composição de práticas que estabeleçam maior arcabouço de pesquisas e conhecimento de mercado – seja do setor público, privado ou misto.

Estabelecer critérios e possibilidades de atuação com base em modelos críticos permite, portanto, maior mapeamento de oportunidades e atuação com base em critérios formalizados, viabilizando a atualização contínua de informação, em prol de diagnósticos estratégicos periódicos nos processos organizacionais (ROCKART, 1979). Assim, os FCS auxiliam na construção da rede e no desenvolvimento de informações integradas que possam trazer maior respaldo prático.

Dias Júnior, Muniz Júnior e Gussoni (2009) especificam que a definição dos FCS ao longo do tempo proporcionou diversas estratégias, no intuito de identificar o fortalecimento de informações, abarcar as necessidades intrínsecas das organizações e manipular dados e elementos para a utilização massiva nas rotinas. Rockart (1979) distribui a criação e a designação dos Fatores Críticos em quatro pilares – ou técnicas básicas: subproduto técnico, abordagem nula, sistema de indicadores-chave e processo de estudo total.

O subproduto técnico tem como principal auxílio aos FCS a verificação e o monitoramento de pagamentos, sistemas de faturamento, contas a pagar e a receber e as prioridades de equilíbrio financeiro e orçamentário do sistema empresarial. De acordo com Rockart (1979), essa técnica auxilia na aquisição de documentos já processados, o que facilita no processo de verificação e

fiscalização documental. Entretanto, acaba perdendo o caráter individualista e a proximidade com a gestão e os executores.

A abordagem nula traz essa nomenclatura para a priorização de ações em alto-escalão de tomada de decisões, o que pode anular as ações de cunho operacional pautadas nos Fatores Críticos (ROCKART, 1982). Com ênfase no ambiente executivo, essa técnica frisa maior mutabilidade e volatilidade de informações, favorecendo o topo da cadeia hierárquica organizacional e trazendo menores possibilidades operacionais e de visão rotineira. Logo, o foco para as ações de Fatores Críticos se estabelece em meio estratégico, unicamente.

A designação de um sistema de indicadores-chave pode ser considerada pela literatura como uma das técnicas mais abrangentes e que trazem maiores possibilidades de atuação dos FCS. Utilizando-se de indicadores e *Key Performance Indicators* - KPIs, a existência de novas práticas específicas e a visão a métodos e de trabalho menos abrangentes se tornam necessárias (BADRI; DAVIS; DAVIS, 1995). Assim, essa técnica permite a oferta de informações úteis, atualizadas, objetivamente calculadas e que possam ser armazenadas nos bancos de dados organizacionais.

O processo de estudo total, de acordo com Rockart (1982), representa uma técnica de amostragem de informações com base em um grupo de gestores e executores envolvidos nesses processos. Após essa comunicação e verificação de critérios, é possível desenvolver uma concepção e entendimento global dos objetivos e métricas dos processos, favorecendo maior arcabouço para a tomada de decisões com base em prioridades elencadas por essa amostra.

É importante verificar que tais técnicas precisam contemplar a interdisciplinaridade, a transparência de objetivos e, acima de tudo, a concordância quanto à coletividade e apoio aos Fatores Críticos definidos por todos do corpo executor (TARAPANOFF, 2001).

Não obstante, essa área também proporcionou maior aproximação aos preceitos de Gestão Pública, sugerindo uma série de características e necessidades de maneira completa.

2.1.2.1 Fatores Críticos de Sucesso à Luz da Gestão Pública

Ao discutir e evidenciar as características principais dos FCS também são ressaltadas as mudanças da Gestão do Conhecimento e das informações com base em sistemas distintos ao longo do tempo. Dessa forma, quando elencado o caráter público – representando os sistemas e processos da Administração Pública – os FCS permitem considerar a efetividade dos processos e informações passadas ao sistema público (LINK et al., 2020).

Tendo como principal enfoque da gestão pública o atendimento ao cidadão, a utilização de prioridades e características voltadas a motivações estritamente necessárias se faz mais visível nos processos.

Batista (2012) evidencia algumas necessidades da utilização de critérios específicos para a demonstração de efetividade pública, com base em princípios e estabelecimento de fatores prioritários: dinamismo de informações; coletividade e participação coletiva; eficácia temporal e menor morosidade; implementação de inovação e tecnologias com base no processo decisório; e melhoria da cultura organizacional com base em mudanças.

Martins et al. (2010) agregam algumas possibilidades de manutenção do sistema público, com base na utilização dos FCS, conforme visto no(a):

- a) Apoio da Administração Estratégica ou Alta-Administração: sabendo-se da necessidade de incorporação de técnicas ou entendimento de objetivos diante da Alta-Administração, é importante considerar o panorama de informações do topo da cadeia hierárquica pública, diante de planos de governos, informações orçamentárias e propostas financeiras, bem como a estipulação de necessidades e limites com base na otimização de recursos voltados ao erário;
- b) Otimização da burocracia e da cultura burocrática: tendo como premissa o ambiente burocrático e altamente formalizado, existe maior possibilidade em utilizar-se de mecanismos em prol da detecção de Fatores Críticos e salientar a cultura organizacional burocrática de modo participativo e claro aos envolvidos;
- c) Comunicação efetiva e rede de informações públicas: a utilização de sistemas de redes e comunicação entre cidadão e servidores públicos

permite maior entendimento com relação às reais necessidades e limitações desse setor, facilitando o tratamento de Fatores Críticos e agrupando objetivos e metas em longo prazo;

- d) Competências dos executores pautadas em objetivos: a verificação de competências, com base na Gestão do Conhecimento e da construção de habilidades, atitudes e capital intelectual também permite maior abrangência e notoriedade dos FCS ao longo desse processo de decisão no setor público. Afinal, os executores permitem um reflexo maior de verificação de desempenho com base em critérios previamente estabelecidos;
- e) Estudo de mecanismos em prol de indicadores de performance: a utilização de indicadores de eficiência no setor público passa a ser uma ferramenta obrigatória à transparência de ações e processos, facilitando na distribuição de força-tarefa e prioridades dos processos;
- f) Priorização da coletividade com base em forças de trabalho: a criação de um ambiente coletivo e amplamente participativo também pode reduzir o distanciamento entre os envolvidos na cadeia hierárquica, oportunizando maior dispêndio de recursos e comunicação assertiva.

Santos (2012) ainda reforça a necessidade em aprimorar a utilização dos FCS considerando, nas últimas décadas, o avanço da tecnologia com base nas informações em tempo real, a comunicação direta e o acompanhamento do cidadão das ações estratégicas tomadas e, primordialmente, do monitoramento de gastos e processos públicos em diversas instâncias.

Com base no embasamento teórico de Fatores Críticos de Sucesso, é possível correlacionar com a teoria da Nova Gestão Pública que traz um novo modelo de gestão, pautado em uma gestão com efetividade. Para tanto, a discussão deverá ser redirecionada: do foco em processos internos para resultados auferidos a partir do apropriado uso de recursos públicos; de interessados internos para outros constituintes da administração pública. Por esta razão, a próxima seção tratará de stakeholders para que, na seguinte, o tema da efetividade seja retomado.

2.1.3 Stakeholders

A perspectiva de análise baseada em *stakeholders* nos estudos organizacionais tem em Freeman (1984) sua referência seminal. Para o autor, *stakeholder* refere-se “a qualquer grupo ou indivíduo que pode afetar ou ser afetado, pelo alcance dos propósitos de uma firma” (FREEMAN, 1984, p. 46). Assim, os “*stakeholders* são indivíduos e grupos capazes de afetar e de serem afetados pelos resultados estratégicos alcançados e que possuam reivindicações aplicáveis e vigentes a respeito do desempenho da empresa” (HITT, 2005, p. 28). Atrelado a este conceito há um pressuposto utilitário de que as organizações precisam gerenciar seu ambiente (o local de onde vêm os *stakeholders*) para alcançar o sucesso (KEY, 1999) – qualquer que seja o significado da palavra (GOMES, 2003).

O fenômeno que Freeman (1984) procurou explicar foi a relação da empresa com seu ambiente externo e o seu comportamento dentro deste ambiente. O autor apresentou o seu modelo como um mapa, onde a empresa é posicionada no centro e é envolvida pelos *stakeholders* que se ligam a ela. Tal situação pode ser relacionada à Administração Pública, já que ela passa a ser o centro e os demais atores a envolvem com base em seus interesses, ou seja, sendo uma parte interessada do processo em determinado momento.

Na concepção de Donaldson e Preston (1995), a teoria dos *stakeholders* foi desenvolvida sob três bases teóricas principais:

- Descritivo, identificando pessoas, grupos ou organizações externas e internas que possam representar um problema para o processo de gestão estratégica da organização;
- Instrumental, porque os pesquisadores têm buscado relações causais entre as influências das partes interessadas e o desempenho da organização;
- Normativo, porque existe uma preocupação intrínseca com a definição de padrões de comportamento.

Conhecer os *stakeholders* se torna importante porque permite identificar problemas internos e/ou externos no ambiente organizacional, já que estes podem ser ameaças ou oportunidades que de uma forma ou de outra afetam o

comportamento e a efetividade da organização, podendo, assim, avaliar e reestruturar suas estratégias caso necessário (GOMES, 2003).

Bryson (1995) sugere que o planejamento estratégico das organizações públicas precisa incluir um mapeamento intenso e meticuloso dos *stakeholders* das organizações, bem como a forma de avaliar a satisfação destes com os resultados da organização, já que assim daria uma forma eficiente de assegurar que a organização continue contando com sua confiança.

Para Freeman (1984), a satisfação dos stakeholders relacionados com o funcionamento das organizações é a maneira mais eficiente de assegurar o sucesso delas. Sob a perspectiva da governança pública, os cidadãos e outras organizações são chamados de parceiros ou *stakeholders*, com os quais as organizações públicas constroem estruturas horizontais de relacionamento e coordenação (SECCHI, 2009).

Bryson (1995, p. 28) recomenda que

os primeiros passos em uma análise de stakeholders é identificar quem são os stakeholders, quais os critérios que eles utilizam para avaliar o desempenho da organização e quais os resultados esperados por eles de acordo com os critérios de desempenho que eles priorizam. Passos adicionais devem ser considerados, como entender como o stakeholder influencia a organização, identificar o que a organização necessita deles e determinar, de maneira geral, a importância de cada stakeholder para a organização.

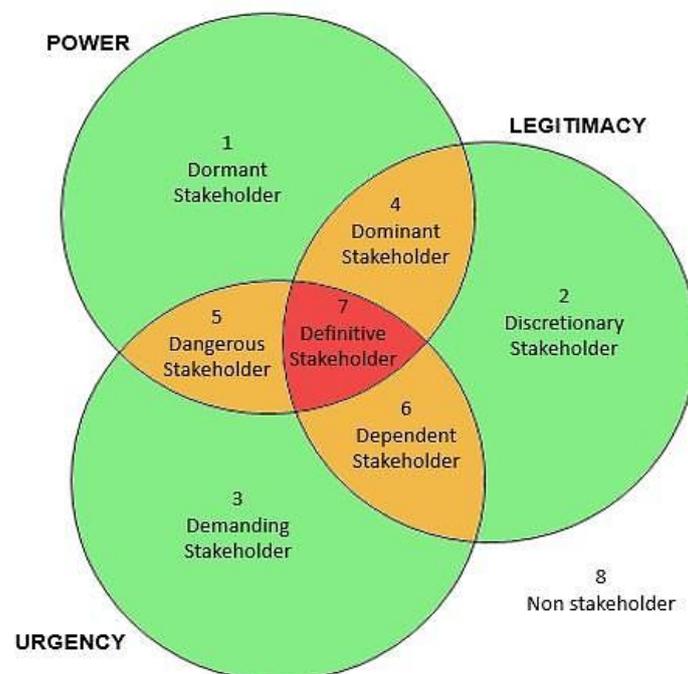
A recomendação de Bryson (1995) quando observado pelo campo das compras públicas, pode compreender a influência que comprador e fornecedor exercem uns sobre os outros, bem como o impacto à organização quando tal relação não ocorre, ou demanda uma ação interveniente do judiciário para se efetive a efetividade do ato de comprar e/ou vender.

Entretanto, a identificação dos vínculos carrega aspectos mais substanciais, como por exemplo o potencial de ameaça ou de cooperação para com a organização (SAVAGE et al., 1991). Assim, se a organização é dependente do stakeholder, ele terá potencial de ameaçá-la. Por outro lado, se o ator for dependente da organização, tenderá a cooperar, situação em que Mitchell, Agle e Wood (1997) classificam os *stakeholders* com base nos seguintes atributos: poder de influenciar a organização (comprador), legitimidade do relacionamento com a organização (comprador/fornecedor) e urgência no atendimento do seu interesse (consumidor/cidadão). Segundo o modelo da

saliência dos *stakeholders*, poder refere-se à posse ou à obtenção de recursos coercitivos, recursos utilitários e/ ou, recursos simbólicos, para impor sua vontade à organização; legitimidade “é uma percepção generalizada ou suposição de que as ações de uma organização são desejáveis, próprias ou apropriadas dentro de algum sistema social de normas, valores, crenças e definições” (SUCHMAN,1995, p. 574); e urgência diz respeito à necessidade de atenção imediata às demandas ou interesses de um determinado *stakeholder* nas dimensões de sensibilidade temporal e de criticidade.

Os autores propõem *framework* conceitual apoiado na ideia de dominação para o entendimento da influência de um *stakeholder*. Além disso, as categorias poder, legitimidade e urgência são baseadas na percepção dos gestores acerca do contexto de relacionamentos mantidos com os variados *stakeholders*, de tal modo que são considerados *stakeholders* aqueles que forem representados pelos gestores como mais salientes (vide Figura 1). Desta forma, agregam uma dimensão interpretativa à definição original de Freeman pela qual um *stakeholder* poderia ser considerado virtualmente qualquer pessoa.

Figura 1 - Stakeholder Salience



FONTE: Mitchell, Agle e Wood (1997).

O modelo da saliência de stakeholders, portanto, captura a percepção como base para o critério de diferenciação dos grupos de *stakeholders*, bem como para o estabelecimento de prioridades quanto aos interesses que serão atendidos. Trata-se, portanto, de modelo dinâmico, baseado numa tipologia de identificação, que permite o reconhecimento explícito da singularidade da situação a partir da percepção gerencial.

São vários os estudos na literatura aplicada à gestão empresarial, porém na gestão pública ainda são muito incipientes, dado que frequentemente técnicas baseadas em negócios, prescritas ao setor público como solução para seus problemas, se mostram inúteis porque as organizações públicas têm padrões distintos de comportamento (ROGERS, 1999).

A eficácia da gestão dos *stakeholders* na Administração Pública é tratada “tendo como foco os processos de tomada de decisão das organizações governamentais locais”. Ao tomar decisões, os gestores “devem considerar todas as possibilidades sobre quem é o que seria um problema nesse processo”. (GOMES, 2003, p. 25).

Tais problemas normalmente estão relacionados a oportunidades a serem exploradas ou a ameaças a serem evitadas. Por esse motivo, “a tomada de decisão levantaria as questões necessárias sobre as quais a viabilidade do gerenciamento deve ser testada em qualquer tipo de organização” (GOMES, 2003, p. 25).

As compras governamentais envolvem atores públicos (ator comprador) e privados (ator fornecedor) e o ator usuário do sistema de saúde, assim afetando outros atores, o que remete à Teoria de Stakeholders. De acordo com Freeman e Reed (1983, p. 91), stakeholder é “qualquer grupo ou pessoa que pode afetar e ser afetado pelo alcance dos objetivos da organização”.

Assim, o termo *stakeholder* possui uma dimensão ampla, podendo ser usado em diversas áreas de conhecimento em negócios, como estratégia empresarial, sistemas de comunicação, responsabilidade social, etc. (VALLE et al., 2014).

Este grupo, indivíduo ou organização em uma relação de consumo envolve basicamente três partes: de um lado, o adquirente de um produto ou serviço, que neste estudo se configura como o poder público e, de outro, o fornecedor ou vendedor de um produto ou serviço e o usuário, que é quem

consumirá o produto e/ou serviço. No campo organizacional público, o ator fornecedor precisa submeter-se às regras institucionais do agente comprador quando este se refere à instituição pública e o usuário a oferta destes produtos e/ou serviços.

De acordo com a lei brasileira 8078/1990 (BRASIL, 1990), que dispõe sobre a proteção do consumidor, define-se a pessoa do fornecedor como:

Art. 3º Fornecedor é toda pessoa física ou jurídica, pública ou privada, nacional ou estrangeira, bem como os entes despersonalizados, que desenvolvem atividade de produção, montagem, criação, construção, transformação, importação, exportação, distribuição ou comercialização de produtos ou prestação de serviços” (BRASIL, 1990).

Ao fornecer para a Administração Pública Municipal, o fornecedor precisa, além de dispor do produto ou serviço, estar atento aos aspectos formais exigidos em processo licitatório, já que todas as contratações decorrem de um processo formal, denominado de licitação.

Este processo formal detém uma relação contratual em que cada *stakeholder* possui uma expectativa. Eisenhardt (1989), através da teoria da agência, postula que a expectativa pode ser aplicada a vários *players*, envolvendo a relação entre agente e principal que, em decorrência da assimetria de informação, pode ocasionar conflitos, já que cada um busca maximizar os seus objetivos e conseqüentemente seus resultados.

A complexidade do processo de compra pública torna-o difícil e desafiador (COSTA, 2019). As implicações decorrentes desta complexibilidade podem impactar na efetividade das aquisições de produtos e serviços, gerando conseqüências ao comprador por não conseguir adquirir, ao fornecedor por não ter êxito em comercializar ou vender e ao cidadão, na condição de usuário do sistema de saúde pública, que pode vir a não ter a oferta do produto e/ou serviço a sua disposição.

No caso de compras públicas, todos os atores podem ser afetados pelos resultados: comprador (seja o direto ou o indireto), fornecedor e cidadão, seja este de forma positiva ou negativa. E esta situação passa por uma relação de negócios entre o ator comprador e o ator fornecedor, ou seja, de uma prática baseada em resultados para o setor público, que é arraigada por processos (STREIB, 1992).

Cada vez mais tem sido enfatizada a importância estratégica da função de compras para o desempenho das organizações públicas (KELMAN, 2002; TADELIS, 2012). Tal discussão tem emergido em virtude das plataformas online de compras, dada sua abordagem de eficiência no processo de contratação pública em muitos países, apesar de ela estar limitada ao fator preço (MOON, 2002; UNPAN, 2011).

Estudos relatam numa perspectiva positivista o aumento da competitividade e a redução nos preços licitados, porém podem apresentar impactos adversos ao longo da cadeia de suprimentos. Existe essa possibilidade, uma vez que os fornecedores podem ficar expostos a uma situação de vulnerabilidade diante do comprador. Além disso, a participação de fornecedores menos qualificados pode ser estimulada (TASSBEHJI et al., 2006). Os autores reportam tal situação aos fornecedores, que tendem a uma competição sem critérios, apenas no intuito de vencer, gerando lances menores, excluindo aqueles que possuem critérios de participação pautados em sua possibilidade de cumprimento contratual e não no ganho do certame, ou seja, uma análise sobre o custo benefício.

Caniëls e Van Raaij (2009) advertem que as aquisições eletrônicas, particularmente aquelas em que o preço é o único critério, não são vantajosas para empresas que possuam interesse e capacidade para competir em outros atributos além do preço, tais como: qualidade, flexibilidade e celeridade. Porém, na concepção do comprador existe uma incerteza relacionada à capacidade do fornecedor em cumprir as relações contratuais, já que desconhece quem está transacionando (BA; PAVLOU, 2002). Parte da presunção de que não tem como saber as condições em que os preços foram ofertados, as características do produto ou serviço, ou a própria competência para execução contratual (AKERLOF, 1970).

As desvantagens impostas aos fornecedores com restrições de competitividade, ou desvantagens à participação de qualquer ordem, ocasionam assimetria de informação, situação que aumenta os riscos do certame dadas as implicações que o acirramento competitivo pode causar. Neste caso existe a possibilidade de aparecerem comportamentos oportunistas que podem descaracterizar os resultados almejados, impactando nos resultados (AKERLOF, 1970; STANDIFIRD, 2001).

Estudiosos da área de compras entendem como favoráveis ao comprador o estabelecimento de entrada de novos participantes em licitações para aumento de concorrência e para otimização do resultado econômico, ou seja, redução de preços contratados (BULOW; KLEMPERER, 1996). Esta situação é benéfica posto que permite que fornecedores geograficamente dispersos possam participar da disputa sem custos de deslocamento. Por outro lado, é maléfica quando estes participam, mas declinam em função da logística que implica o cumprimento do contrato. Tal situação impacta quando vista pelo fornecedor uma competitividade relativa que ocasionou sua retirada da competitividade ou afetou seu preço.

Bispo e Gomes (2018) reforçam que as ações dos *stakeholders* pautadas nas compras públicas precisam manter uma relação de equidade, garantia de harmonia e verificação de atendimento entre as partes que estão sendo beneficiadas por essas relações. Isso pode ser entendido amplamente pelas caracterizações de instrumentos, como: editais, manifestações públicas de instrumentos ou formalização exímia dos contratos (CALMON; COSTA, 2013).

Destarte, emerge a capacidade ou competência organizacional de poder atender a demanda (BARNEY, 1991), que aborda a importância da combinação de um conjunto de recursos tangíveis e intangíveis. Tal combinação coloca a organização em condição de competitividade no mercado.

Para Winter (2003), a capacidade organizacional corresponde a processos internos, rotinas e habilidades que uma organização desenvolve para gerenciar sua atividade finalística com eficiência, diferenciando-se dos seus concorrentes. Ao mesmo tempo, Lewis e Bajari (2014) destacam que no que concerne a contratos públicos o bem-estar social, muitas vezes, depende da rapidez com que o produto e/ou serviço contratado obtém êxito, sendo os atrasos caracterizados como uma externalidade negativa para o cidadão, situação esta que coaduna com o conceito da nova administração pública e por sua vez da Governança pública, que baseia-se em múltiplos arranjos com a participação de diversos atores (estado, terceiro setor, mercado etc.) no desenvolvimento, na gestão de políticas públicas e no provimento de produtos e serviços.

Esses arranjos na concepção de Mariani e Martin (2010, p. 21), “requerem um modelo de governança social, pondo em operação um tipo de estado-rede, com caráter consensual, relacional e contratual, caracterizado pela coprodução

ou cogestão de políticas públicas por arranjos multi-institucionais entre Estado, iniciativa privada e terceiro setor”.

2.1.4 Efetividade

A literatura tem mostrado que efetividade organizacional é um construto complexo, que se refere a diferentes atividades organizacionais e que comporta múltiplas abordagens ou modelos (BERTUCCI; MORAES, 2003; CAMERON, 1986b). Esta complexidade e evolução pode ser verificada no quadro 3.

Quadro 3- Caracterização de efetividade diante da literatura

Autor(es) / Ano	Conceituação básica
Campbell (1977, p. 36)	"o grau no qual cada um dos objetivos finais da organização é realizado sob certas restrições".
Katz e Kahn (1978)	a extensão em que todas as formas de rendimento para a organização são maximizadas, o que é determinado por uma combinação de eficiência da organização como um sistema e seu êxito em obter os insumos de que necessita em condições vantajosas.
Pfeffer e Salancik (1978)	efetividade como um padrão externo de referência que indica quão bem a organização atende às demandas dos grupos que dela participam.
Miles 1982 <i>apud</i> Lewin; Minton (1986)	a habilidade da organização para satisfazer de modo mínimo as expectativas que se tinha a seu respeito.
Carvalho e Gomes (2000)	o grau em que a organização realiza os seus objetivos, sem afetar os seus recursos e sem submeter os seus membros a um esforço excessivo.
Valarelli, 1999; Tachizawa, 2002 <i>apud</i> Gandolfi, (2006)	efetividade como os resultados do projeto (benefícios ou mudanças gerados) que estão incorporados de modo permanente à realidade da população atendida.

FONTE: a autora (2021).

Percebe-se que, no que tange o conceito de Tenório, há uma ampliação de nível de análise, ou seja, necessitando não apenas atender o objetivo, mas ter o resultado com base no atendimento das necessidades do público-alvo, que no caso da administração pública é o cidadão (FERNANDES et al. 2007, p. 6). Essa ampliação implica em dizer que uma organização pode ser eficiente em seus gastos, estabelecer e cumprir suas metas, mas não ser efetiva pelo fato de suas metas não estarem de acordo com as necessidades do público-alvo ou

parâmetros considerados aceitáveis pela sociedade em geral (GANDOLFI, 2006).

Essa visão da utilidade social dos resultados já havia sido enfatizada por Dubin (1976), segundo o qual a efetividade poderia ser definida segundo dois pontos de vista. O ponto de vista interno era relacionado com a utilização eficiente dos recursos investidos e o ponto de vista externo com a utilidade social dos resultados organizacionais.

Para Moraes (2004), a relação de efetividade com indicadores organizacionais de desempenho (produtividade, eficiência, desempenho, dentre outros), ocorre devido ao fato de que todos esses indicadores buscam evidenciar a necessidade de sobrevivência das organizações.

A legislação brasileira por sua vez traz a eficiência na Administração Pública em seu art. 37, pela emenda constitucional 19/88 na qual cita *in verbis*:

Art. 37 A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

Eficiência é considerada como “a relação entre os produtos/serviços gerados (*outputs*) com os insumos utilizados, relacionando o que foi entregue e o que foi consumido de recursos, usualmente sob a forma de custos ou produtividade” (BRASIL, 2009, p. 19-20). Já eficácia “é a quantidade e qualidade de produtos e serviços entregues ao usuário (beneficiário direto dos produtos e serviços da organização)” (BRASIL 2009, p. 20).

Porém, diferentemente de eficácia e eficiência, quando se fala em efetividade, fala-se em avaliação de impactos, sendo muito mais amplo e complexo do que a avaliação de processos, já que quer avaliar os efeitos sobre uma dada situação ou população com a intenção de estabelecer uma relação de causalidade, possibilitando emergir análise de mudanças (FIGUEIREDO; FIGUEIREDO, 1986).

2.1.4.1 Efetividade objetiva e percebida

Efetividade na concepção do Ministério de Planejamento do Brasil é definido como “os impactos gerados pelos produtos/serviços, processos ou projetos”. Neste contexto, a efetividade está vinculada ao grau de satisfação ou

ainda ao valor agregado, **a transformação produzida no contexto em geral**. Esta classe de indicadores, mais difícil de ser mensurada (dada a natureza dos dados e o **caráter temporal**), está relacionada com a missão da instituição (BRASIL, 2009, p. 20, grifo da autora).

Pode-se falar em efetividade objetiva, subjetiva e substantiva: uma mesma situação pode causar impactos objetivos, gerando mudanças quantitativas nas condições; pode ainda gerar impactos subjetivos, alterando o “estado de”; e, finalmente, pode causar um impacto substantivo, mudando qualitativamente as condições de vida da população (FIGUEIREDO; FIGUEIREDO, 1986).

Na administração pública podemos entender esta terminologia como:

- a) A efetividade objetiva é o critério de aferição da mudança quantitativa entre o antes e o depois da execução de um programa, de um processo, de uma legislação, de uma inovação, etc. Sua análise é meramente comparativa.
- b) A efetividade subjetiva está relacionada ao qualitativo, ou seja, na finalidade que se tem, podendo ser desdobrado em suas dimensões materiais, psicológicas e culturais. Sua análise se pauta nas mudanças ocorridas em detrimento da situação realizada na percepção dos atores envolvidos quanto aos resultados.
- c) A efetividade substantiva, por sua vez, se pauta em mudanças qualitativas nas condições sociais de vida da população-alvo.

Assim, a efetividade percebida é a junção da efetividade subjetiva e da efetividade substantiva, uma vez traz a essência da efetividade decorrente da transformação produzida na população, que possibilitou a geração de valor público e conseqüentemente cria uma cadeia de valor, a qual pode desencadear efeitos sociais que podem ou não impactar as instituições executoras (DRAIBE, 2001, p. 25).

Um dos grandes desafios da métrica de efetividade consiste em isolar a interferência de variáveis intervenientes para saber ao certo a causa da mudança (ARRETCHE, 2013; GURZA LAVALLE, 2011; GURZA LAVALLE, VOIGT; SERAFIM, 2016).

É necessário levar em consideração a relação causa e efeito atentando ao espaço de tempo e/ou mediada por seus efeitos. Quanto mais distante for a causa do efeito, mais difícil é mostrar que existe uma conexão (GURZA LAVALLE, 2011).

Efetividade normalmente é vista dentro de um determinado processo, porém este pode ter um efeito sistêmico incorporado que se estende para além da observância unitária, de processo a processo, podendo implicar em um valor público quando considerado, em agregado, o efeito no dispêndio orçamentário ou no atendimento às necessidades sociais.

2.1.4.2 Efetividade e Valor Público

A geração do valor público está intrinsecamente ligada a cada modelo de governo, plataforma estrutural de ações e aparatos políticos. Os eixos como a democracia, investimento do Estado e renovação de práticas públicas são necessários para a compreensão do valor da máquina pública, seja pelo viés dos seus executores, quanto pela visão dos *stakeholders*.

Moore (2014) traz o princípio de valor público mediante estratégia de reversão de fracassos e dinâmicas de mercado que pudessem afetar tanto os executivos de visão estratégica, quanto os principais atores relacionados com as ações em nível operacional de arcabouço público.

O valor pode ser agregado ao processo de denominação pública diante a estruturação de ambientes democráticos, políticas públicas acessíveis e possíveis intervenções diretas, considerando o bem-estar social e bem-comum à sociedade de manutenção da máquina pública.

Além dessas características, a mensuração do valor público pode ser vista diante de fatores intervenientes ao processo orçamentário de cada Estado. Katnosis (2019) reforça que essas práticas e mensurações do valor público podem estar diretamente relacionadas às filosofias empregadas nos processos de compras públicas, licitações, manifestações de partidos e movimentos sociais, bem como, maior deliberação prática com relação à base orçamentária de cada governo, ou seja:

(...) o valor público pode auxiliar os gestores a solucionarem problemas complexos de alocação de recursos em um contexto de recursos

escassos e de medição de resultados, especialmente porque oferece uma medida de sucesso mais abrangente (...) A aferição do valor público se propõe a avaliar, além dos resultados, os meios utilizados para chegar a eles, bem como a confiança e a legitimidade na execução de determinadas ações. Ademais, permite endereçar assuntos como equidade, ethos e accountability. (FARIA; SOUZA; SAAD, 2015).

É importante ressaltar que a coletividade e a busca por necessidades atendidas de forma coletiva podem estar amplamente ligadas ao valor público, de forma a influenciar os processos financeiros-orçamentários. Bozeman (2007) traz a caracterização do Estado liberal ao longo do tempo, favorecendo melhores condições para a atribuição de responsabilidades e respostas quanto à implementação de políticas e práticas que corroborem esses cenários de maneira pública.

Já Katnosis (2019) define algumas necessidades básicas, como domínios, para se calibrar as ações de valor público em diferentes estilos organizações, considerando os *stakeholders* e a base orçamentária mínima solicitada nos planos anuais de desenvolvimento econômico. Dessa forma, podem ser abertos quatro eixos fundamentais:

a. Conquista de Resultados Assertivos

Os resultados podem ser considerados de âmbito político, social, econômico, cultural, os dos mais diversos ambientes e escalas encontrados. A variedade de resultados públicos depende exclusivamente das ações alçadas em todas as esferas de atuação e desenvolvimento da máquina pública.

A assertividade de relações pode ser enquadrada sob vários aspectos, humanos, de recursos ou financeiros, distribuindo a relação entre os prestadores de serviços (executores) e os envolvidos nos processos democráticos - geralmente tidos pelo povo ou pela sociedade em que o Estado atua como regulador.

b. Confiança e Legitimidade ou Transparência

A necessidade de transparência nas ações públicas favorece maior respaldo às ações de destaque ou manifestação de prioridades em prol da base

orçamentária pública. Destaque para essas ações são dadas por programas de monitoramento, transparência, *compliance* e determinação de políticas públicas fundamentais para a integridade da execução de processos públicos.

c. Qualidade da Entrega do Serviço

A classificação de entrega nos setores públicos de atuação acaba sendo um viés pouco democrático ou visível nas relações público-privadas. A classificação de entrega de serviços, juntamente com uma avaliação coerente de serviços prestados de forma pública, precisa estar alinhada com as normativas e soluções que estão relacionadas aos *stakeholders*, ou seja, seguir princípios e, notoriamente, estar preparado para mudanças imediatas ou significativas de processos.

d. Eficiência Produtiva

A atuação do setor público diante da eficiência pode ser definida sob a demanda de exercer o máximo de atividades, considerando o menor uso de capital ou recursos para a transformação em novas realidades. Dessa forma, a eficiência produtiva pode ser amplamente difundida aos aspectos de valor público, favorecendo melhor destinação orçamentária.

Na perspectiva da nova gestão pública, autores como Arretche (2013) apontam a avaliação da eficiência como necessária e urgente de ser desenvolvida, uma vez que a escassez de recursos públicos exige maior racionalização do gasto. Todavia, falar de compras públicas é falar de efetividade, pois ter eficiência não significa ter eficácia, já quando se tem eficiência e eficácia ocorre a efetividade, garantindo o sucesso no processo de aquisição e gerando valor público, afinal como prevê o guia referencial para medição de desempenho e manual para construção de indicadores do ministério de planejamento “uma boa gestão é aquela que alcança resultados, independentemente de meritórios esforços e intenções” (BRASIL, 2009, p.5).

Tal situação remete a uma cadeia de valor a qual é definida como o levantamento de toda a ação ou processo necessário para gerar ou entregar produtos ou serviços a um beneficiário. É uma representação das atividades de

uma organização e permite melhor visualização do valor ou do benefício agregado no processo, sendo utilizada amplamente na definição dos resultados e impactos de organizações (BENNET, 1976; WHOLEY, 1979).

Dentro deste novo contexto de compras públicas sob o olhar da nova administração pública, a responsabilidade do gestor público é ainda maior, haja vista o efeito multiplicador e os impactos que o poder de compra do Estado pode provocar no mercado fornecedor e na sociedade (SOUZA; OLIVERO, 2010 apud OLIVEIRA; SANTOS, 2015).

A aquisição de produtos e serviços não está atrelado apenas em uma relação de consumo, uma vez que existe uma relação de necessidade que perpassa políticas públicas e por tanto envolve decisões estratégicas que demandam uma visão sistêmica sobre o processo de compras públicas, em especial na esfera municipal.

2.2 Compras Públicas

As compras públicas caracterizam todo e qualquer tipo de aquisição e contratação realizada para atender às necessidades de órgãos públicos, sendo estes imprescindíveis ao alcance dos objetivos das instituições no processo de aquisições. Tal prerrogativa envolve diversos procedimentos e atividades rotineiras, caracterizando-se como uma função administrativa, integrante da atividade-meio da administração pública (FERNANDES, 2015).

Esta caracterização no âmbito brasileiro, no entanto, segundo o Tribunal de Contas da União - TCU (2014), transcende a função clássica de prover bens e serviços, podendo colocar o Estado na condição de gerar impactos a diversos atores, visando atender objetivos econômicos, sociais e ambientais, demandando uma gestão eficiente em processos de compras.

Para tanto, efetuar o processo de compras públicas significa pensar na racionalidade e na eficiência com que se deve realizar o uso do erário público (TERRA; COSTA, 2019). Segundo a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE, 2016), os recursos financeiros dedicados às aquisições governamentais devem alcançar ganhos de eficiência para que assim possam gerar potencialidades de desenvolvimento econômico.

A realização processual de aquisição ou ação governamental, ganha

complexidade, quando revela a existência de conexões com outros atos que antecedem, tais como o planejamento assim como com os que a sucedem (recebimento e utilização ou colocação à disposição na prestação de serviços). Batista e Maldonado (2008) traçam uma análise da função administrativa do comprador na gestão de suprimentos, atrelada às exigências do modelo gerencial.

Tal conotação se dá pelo fato de que o governo compra por dois motivos: necessidade de bem e/ou serviço ou para influenciar o mercado, estabelecendo os efeitos que cada modalidade de compra teria sobre o mercado e até mesmo sobre o equilíbrio de preços. Além disso, Costa (2016) elenca que há custos de transação envolvidos no processo licitatório, já que se pauta em preço estimado. Neste contexto, Bajari e Tadelis (2001) contextualizam que o problema de aquisição tem sido alvo de estudo no setor público, já que para que ocorra a efetividade, a execução contratual deve ser exitosa, dada a sua importância para a economia de um país (GUCCIO; PIGNATARO; RIZZO, 2012).

De acordo com Batista e Maldonado (2008), no processo de compras públicas não há dinâmica e flexibilidade de adaptação às mudanças como ocorre na administração privada, já que a Administração Pública ainda adota estruturas tradicionais, funcionais e departamentalizadas, que possuem uma rigidez estrutural decisória. Cada ente público tem a sua autonomia para atribuir funções, designar processos e operacionalizar as ações, apesar de ser regido pelo princípio da legalidade.

Essa forma de aquisição usada pelo governo, através de licitação, demonstra uma rigidez processual "carrega a crença de que os planejadores continuam sendo os árbitros finais da alocação de recursos, mas que os ganhos em eficiência produtiva podem ser alcançados por meio de algum grau de regulação competitiva" (HENSHER; BEESLEY, 1989, p. 236). Essa competição entre os licitantes que na concepção de (CUBBIN, DOMBERGER; MEADOWCROFT 1987; DOMBERGER, HALL; LI 1995 ; RIMMER, 1994) visa estimular ganhos de eficiência e economia de custos para os compradores, passíveis de expulsar participantes marginais é questionada por Kelly (1988), que levanta a existência de imperfeições do mercado e por Wilkinson (1995), que elenca ausência de condições necessárias para gerar eficiência, apesar de

tais críticas, a teoria da concorrência claramente desempenhou um papel importante no desenvolvimento do paradigma da Nova Administração Pública.

2.2.1 Compras como Processo

As compras públicas podem ser caracterizadas como o processo por meio do qual o governo busca obter serviços, materiais e equipamentos necessários ao seu funcionamento em conformidade com as leis e normas em vigor (IPEA, 1990). Com base na legislação, encontra-se em Brasil (1993), em seu artigo 6º, a definição de compra como “toda aquisição remunerada de bens para o fornecimento de uma só vez ou parceladamente”.

Já no entendimento de Brossard e Câmara (2010), compras públicas podem ser entendidas como uma ferramenta utilizada para suprir a administração pública de bens e serviços essenciais para a execução das políticas públicas e de seu funcionamento. Ainda, para Fernandes (2016), no que tange às compras e contratações públicas, o autor vê compras como uma função administrativa que abarca tarefas e processos de aquisição de bens, serviços e obras de engenharia, sendo essas tarefas responsáveis por permitir a identificação de demandas e, conseqüentemente, a efetiva aquisição.

Assim, a atividade de compras na administração pública se mostra complexa, já que possui determinada rigidez normativa e operacional, o que não ocorre na administração privada (GARCIA, 2017). Esta condição, como será tratado adiante, é vista como um fator crítico, já que as aquisições governamentais possuem múltiplas funções, não podendo ser entendida como um fim em si mesmo (SANT'ANA, 2015).

Neste contexto, Thai (2001) aponta que os processos de compras públicas são permeados pelos aspectos legais e de regulação, estando alicerçados por questões éticas e também socioeconômicas. Tal situação contrapõe o entendimento clássico das compras públicas, considerando processos que têm como parâmetros primários o preço e qualidade do item adquirido (MOHAN, 2000).

Garcia (2017, p. 01), define o termo compra “como a aquisição de um produto ou serviço, pelo qual se paga determinado preço”, compactuando com a visão clássica de compras. Já Baily *et al.* (2000) defendem que as compras

públicas e suas atividades são procedimentos que englobam desde a definição do item a ser adquirido, passando pela seleção dos fornecedores, até a finalização da relação e o pagamento.

Nesta linha, Fernandes (2017) argumenta sobre a importância do processo de compras e destaca que estas devem ser vistas como transações e relacionamentos que o Estado possui com o mercado, portanto, devendo ser pautadas em critérios norteados pelos princípios da administração pública, atreladas ao uso do poder de compra, que vai além do simples fornecimento de bens e serviços para garantir a atividade do Estado.

Brites (2006) argumenta que as compras governamentais vão além do processo de simples aquisição para o de promoção de eficiência operacional capaz de propiciar redução de custos e possibilitar maior contribuição para a criação de valor nas organizações. Tal situação, conforme Riggs e Robbins (2001), destaca a importância de se repensar o processo de compras.

Compras, como terminologia, é utilizado na concepção de Gonçalves (2010) para definir a responsabilidade funcional para promover a aquisição de materiais e serviços a fim de suprir as necessidades demandadas pela organização. Para o autor, a função compras envolve uma responsabilidade maior, já que envolve planejamento, orçamento, pesquisa, tomada de decisão e outras atribuições que impactam na efetividade do processo.

Neste sentido, a função compras refere-se a todo complexo que envolve o processo de planejamento de “aquisição, licitação, julgamento de proposta, de fornecimento de materiais e serviços, bem como a contratação de fornecedores destinada a fornecimento de materiais e/ou serviços” (GONÇALVES, 2010, p. 246).

Conseguir realizar um processo de compras com êxito hoje é um dos maiores desafios, já que possibilita mudanças que impactam na organização como um todo, ampliando responsabilidades e organização processual, precisando ser eficaz e eficiente, ou seja, tendo efetividade. Essa questão é pautada numa abordagem consistente, multifuncional e multidisciplinar que integre todos os *stakeholders* com uma visão integrada capaz de ajudá-los a definir melhor suas necessidades e identificar, selecionar e gerenciar provedores de bens e serviços, de acordo com a *U.S. Government Accountability Office* (GAO, 2005).

Castro (2006) diz que o princípio de eficiência está relacionado à boa administração ou nova administração pública, ou seja, aquela em que não basta ao gestor público agir com base nos princípios legais e/ou econômicos, precisa ter visão sistêmica, olhando o todo, analisando a relação do pretendido com o executado com as devidas avaliações.

As atividades inerentes à Administração Pública, necessário se faz orientar suas ações conforme os princípios administrativos: planejar, organizar, dirigir e controlar, pautando estes na legislação, no caso de compras públicas, nas leis inerentes ao processo licitatório (MESQUITA; SANTOS, 2015).

Baily et al. (2000) destacam alguns fatores que na sua concepção impactam no processo de compras públicas: qualidade, quantidade, tempo, tomada de decisão sobre fonte de suprimentos, preço e negociação de compras. Em sua concepção tais fatores devem ser analisados antes, durante e depois da aquisição dos produtos e/ou serviço, a fim de mensurar a eficiência:

- a) **Qualidade:** conjunto de características de um produto ou serviço relevantes que atendam às exigências apresentadas ou demandadas;
- b) **Quantidade:** deve ser bem planejado buscando atender de forma plena as necessidades do demandante;
- c) **Tempo:** um fator que deve ser levado em consideração na compra, visto que as Instituições devem encontrar o “time” apropriado entre a requisição compra e efetiva entrega do item adquirido, entendendo suas implicações;
- d) **Tomada de decisão sobre fonte de suprimentos:** a eficiência na compra passa pela identificação dos possíveis fornecedores e, a partir disso, pelo desenvolvimento de um bom relacionamento, de forma a obter subsídios para a tomada de decisão sobre qual seja a melhor fonte de suprimento de suas necessidades;
- e) **Preço:** É importante diferenciar o que é preço do que é custo, já que preço equivale ao valor que o fornecedor exige para poder vender seu produto e custo significa o quanto ele gastou para fabricar ou para dispor o produto ou serviço, ou seja, o somatório dos esforços aplicados para produzir e/ou vender algo (DIAS, 2010);
- f) **Negociação de compras:** diz respeito à barganha, em que a diversidade de desejos é solucionada através da troca habilidosa da negociação.

Apesar de a abordagem de Baily et al. (2000) ser aplicada às empresas privadas, os fatores são devidamente apropriados à Administração Pública, já que ambas procuram obter o melhor benefício em suas aquisições, com a maior eficiência possível.

É necessário ter a ciência de que as aquisições públicas decorrem de uma licitação, que tem a aplicação destes fatores através de um meio técnico legal, ou seja, uma sucessão ordenada de atos que visam garantir princípios jurídicos (COSTA, 1998).

Na administração pública, no caso brasileiro, para adquirir produtos e serviços, cumpre-se o princípio da legalidade. Ou seja, atende-se todos os ritos da lei 8666/1993, lei 10520/2002 e agora em fase de implantação a lei 14.133/2021. Isso significa a realização de um procedimento licitatório, uma vez que o inciso XXI do Artigo 37 da Constituição estabelece a regra da obrigatoriedade da licitação de acordo com a qual “obras, serviços, compras e alienações serão contratadas mediante processo de licitação pública que assegure igualdade, condições a todos os concorrentes ressalvados os casos específicos da legislação”.

A inserção da eficiência como princípio constitucional demonstra-se, prioritariamente, pela Emenda Constitucional nº. 19/98 (BRASIL, 1998), onde são previstas a redução de custos, o aumento da qualidade dos serviços públicos e, certamente, a redução e o melhor aproveitamento de recursos destinados a esse setor.

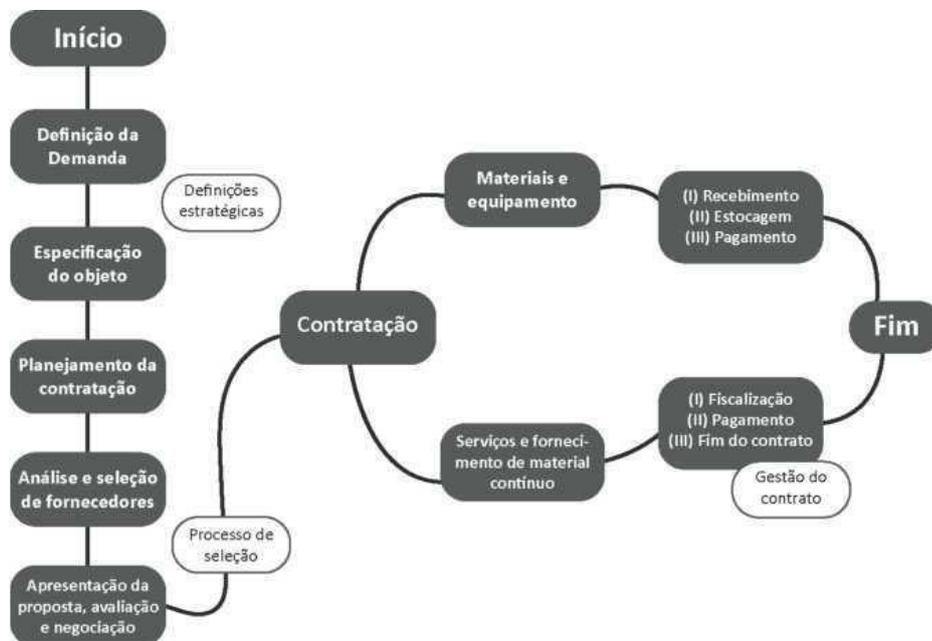
A ênfase nos resultados também se torna evidente nesse processo, baseando-se em desempenho de setores, de forma individualizada, porém, com o processo mais dinâmico e menos engessado, tendo em vista que o Modelo Burocrático trazia maior rigidez.

Enquanto novos ambientes e necessidades são impostos à sociedade, a Administração Pública também passa pelo processo de mutação, principalmente no que concerne às adequações ao sistema de manutenção e resultados, perpassando as compras públicas (SILVA, 2007).

O processo de compras públicas consiste em um procedimento administrativo pelo qual o ente seleciona a proposta mais vantajosa entre as oferecidas para a celebração do contrato (FERNANDES, 2010). Tal processo é

composto pelas etapas interna e externa, conforme ilustrado por Costa e Terra (2019) adaptado de Motta (2010) na Figura 2.

Figura 2- Etapas do Processo de Compra



FONTE: Costa e Terra (2019 apud Motta, 2010).

As caracterizações de fluxo e processos produtivos trazem maior notoriedade e ordem às transações e relacionamentos abarcados pelas compras públicas, que podem ser estipuladas pelas principais necessidades de cumprimento de Fatores Críticos inter-relacionadas à Administração Pública (FERNANDES, 2017).

Thai (2001) esclarece que é fundamental que esse arcabouço esteja intimamente ligado a qualquer processo público organizacional, seja este em nível municipal, estadual ou federal.

Dessa forma, são dispostos alguns instrumentos para a mensuração, manutenção e desenvolvimento das compras públicas diante das ações de estipulação orçamentária e de regulamentações públicas (MOHAN, 2000).

Esta aplicação legal tem regras, que estão atreladas à decisão sobre a alocação dos recursos públicos. Não é algo simples, levando em conta que precisa estar inserido em programas instituídos pelo Plano Plurianual – PPA, além da previsão orçamentária na Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO e Lei

de Orçamento Anual – LOA. Em outras palavras, um planejamento adequado para poder realizar a alocação de recursos, de forma que as leis possibilitem a aquisição almejada (KELMAN, 2008).

2.2.2 Fluxo processual

O processo de compras na Administração Pública é composto por um fluxo de procedimentos que têm como objetivo a contratação. Os passos previstos na legislação para efetivamente executar a despesa (empenho, liquidação e pagamento) os quais pressupõem a existência de um processo licitatório, contratação e execução (BUCCI, 2019). Para que isto ocorra, demanda-se o planejamento da contratação, a seleção do fornecedor de acordo com a necessidade identificada no planejamento e a execução do contrato. Tal operação define o embasamento legal, pois é ele que norteará todo processo, afinal, uma vez definido, poderá estabelecer a modalidade e a tipificação que será utilizada. Tal procedimento não possui a mesma agilidade que se possibilita na organização privada, já que esta pode comprar quando, como e com quem quiser, enquanto a Administração Pública precisa orçar, publicar edital, escolher modalidade e tipificação de licitação dentro do prazo estabelecido e esperar para que tenham fornecedores interessados em comercializar com o setor público (MUNHOZ, 2016).

Desta maneira, a simples escolha das modalidades pode por si só causar morosidade no processo de compras públicas, pois o prazo para a realização do certame desde a sua publicação pode variar de 5 a 45 dias, conforme demonstra o Quadro 4, excluindo-se aqui o prazo de planejamento. Por esse motivo, Nogueira (1999) sustenta que os gestores públicos necessitam de maior formação gerencial. E a qualidade do processo de licitação e contratação, conduzido pelo Poder Público, mas executado pela iniciativa privada, influi sobre a capacidade de gerar efetividade (BUCCI, 2019).

Ainda, no que concerne à eficiência das compras públicas, ressalta-se que há a possibilidade de ocorrer certames chamados de desertos ou fracassados. “A licitação deserta é aquela em que não ocorrem interessados e, portanto, não existem sequer proponentes habilitados. Por sua vez, na licitação fracassada existem interessados que não conseguem se habilitar ou apresentar propostas válidas” (ACÓRDÃO 320/00 TCU).

Já para Braga (2006), o processo de compras na Administração Pública sob análise de gestão evoluiu muito, pois passou de uma função meramente tática e operacional para uma função estratégica com caráter proativo e resolutivo, uma vez que precisa planejar com eficiência para minimizar a morosidade temporal processual.

Por esse motivo, recursos humanos e tecnológicos se tornam eficazes. Na mesma linha, Garcia (2016), pontua que apesar de aparentar ser um processo simples, a atividade de compras é complexa, possuindo normativas e processos mais rígidos.

Esta rigidez pode comprometer o desempenho nas compras públicas o que, por sua vez, pode possibilitar o comprometimento da dimensão temporal processual. Dentre os motivos que impactam a dimensão temporal, Costa e Terra (2019) elencam:

- a) O tempo processual implícito na legislação;
- b) A mudança a cada 4 anos de gestores, incorrendo em mudanças setoriais;
- c) O modelo processual formal que demanda ritos que ocasionam necessidade de tempo para obtenção, tais como orçamento;
- d) O desconhecimento técnico de quem exerce a função;
- e) A ausência de planejamento para deter a eficácia no processo de compras;
- f) O tempo legal de retorno a uma impugnação ou a um recurso.

Na concepção de Batista e Maldonado (2008), existe um paralelo entre compra pública e privada, já que ambas buscam o menor preço, com garantia de qualidade. Todavia, para que tal situação ocorra na compra pública, esta precisa estar emanada dos princípios inerentes a este processo, já na compra privada esses procedimentos decorrem de livre escolha. Por outro lado, o mercado pode determinar o preço.

O surgimento de uma nova governança, num ambiente mais descentralizado e menos hierárquico, seria legitimado pela busca de melhores soluções, respondendo diretamente às necessidades, pela combinação de agentes públicos e privados, para além daquilo que é possível definir estritamente no texto legal (BUCCI, 2019).

Apesar da evolução, muitas sociedades os governos continuam pautados pela burocracia tradicional, arraigada na formalização que regem os princípios legais de uma organização formal encarregada de regular e de fornecer bens e serviços públicos (OLSEN, 2006). Para estes, a autonomia das autoridades públicas é uma necessidade funcional, já que legislação vinculativa e as rotinas rígidas não devem eliminar a discricção administrativa, sendo sua integridade a base da confiança cívica (EASTON, 1965).

Todavia, Niklas Luhmann (1980), em sua obra *Legitimação pelo Procedimento*, examina o processo em dualidade com a categoria do conflito, como alternativa a esse, atribuindo-lhe caráter funcional, em relação às expectativas dos vários grupos e indivíduos. Este caráter ocorre para todos os atores que fazem parte do processo de compras públicas e assim o fluxo processual de compras públicas não envolve apenas etapas, mas também tempo e expectativas.

De acordo com Bucci (2019, p. 198), “a racionalidade das regras de contratação pública evidentemente influi sobre a celeridade e a economia proporcionadas aos contratos, a qual é chamada qualidade do gasto público”. A qualidade do gasto público por sua vez remete ao valor público, quando observado sistemicamente pela ação governamental, inibindo recursos administrativos e/ou judiciais que impactem na dimensão temporal e na efetividade.

2.2.3 Sanções e judicialização

As compras públicas no Brasil, seja no âmbito municipal, estadual ou federal decorrem de um processo administrativo formal, conforme estabelece o art.4º da Lei 8666/1993, pautado em princípios da Administração Pública, envolvendo um encadeamento de atos cronológicos que buscam atingir um fim, ou seja, a aquisição de bens ou serviços (COSTA; TERRA, 2019).

Esse processo formal de compras é constituído por uma fase interna (planejamento, análise orçamentária, cotação de preços, descrição e requisição do objeto, definição da modalidade e tipificação do certame e elaboração do edital) e outra externa (publicação do edital, análise de impugnação, caso haja, habilitação dos licitantes, julgamento pela comissão de licitação, homologação e adjudicação).

Neste percurso são vários os documentos e informações necessários durante a vida útil do processo: 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 para realizar uma compra (BATISTA; MALDONADO, 2007).

No contexto brasileiro, as compras públicas estabelecem o gerenciamento da relação entre Administração Pública e fornecedores, com base na Lei nº 8.666/1993 e agora em processo de homologação da Lei 14.133/2021. Como destaca Costa (2016), a Administração Pública é impelida no intuito de garantir (art. 66 da Lei nº 8.666/1993) que essa relação alcance o seu propósito real, isto é, fiscalizar desde o seu início a execução do contrato.

Os agentes públicos podem se valer de diversas possibilidades para a garantia de execução como meio de gerenciamento desses contratos (POPPO; ZENGER, 2002). Entre elas, podem-se mencionar as normas de relacionamento e as estruturas formais de interação. Poppo e Zhou (2013) apontam que para monitorar esse contrato de maneira formal, o gestor pode escolher gerenciar e fiscalizar ações privadas. Ainda, os autores destacam que esse monitoramento permite a uma parte observar e mensurar o comportamento e os processos seguidos pela outra parte. Assim, o monitoramento pode ser definido como o esforço para observar as ações da outra parte no desempenho de suas funções estabelecidas no contrato (OUCHI, 1979).

A garantia de execução se refere à eficiência contratual. Para permitir que a contratação realizada pela Administração Pública seja eficiente, a execução desse acordo deve ser exitosa, como aponta o trabalho de Guccio, Pignataro e Rizzo (2012).

A depender do objeto, esse sucesso está associado à manutenção de custos e prazos (LEWIS; BAJARI, 2011; ESTACHE; IIMI, 2012). Gerenciar o contrato e garantir o seu êxito é um processo complexo que, como destacam Brown e Potoski (2003), frequentemente exacerba os custos de transação, de implementação e de monitoramento dos contratos.

Nem sempre a relação entre os atores do processo de compras públicas decorre de uma situação amistosa. Assim, conhecer como se dá a operacionalidade processual quando há conflito entre as partes no processo de

compras públicas possibilita compreender o impacto da judicialização no processo de compras governamentais municipais.

Poucos estudos relatam a judicialização de compras públicas, apesar de ser citada em diversas áreas do conhecimento, sendo com maior frequência na judicialização da saúde, enquanto direito fundamental, respaldada no modelo constitucional adotado e não a um exercício deliberado de vontade política. Assim, na judicialização, o Poder Judiciário é provocado a se manifestar com base no ordenamento jurídico (MEDEIROS, 2016).

Sua origem ainda é um tema arduo, dada a inexistência de consenso entre os estudiosos. Santos, Marques e Pedrosa (1999) relacionam a origem da judicialização ao Estado Social, elencando que passa a ter uma atuação do Poder Judiciário para garantir os direitos previstos, que se contrapõem ao Estado Liberal, época em que o judiciário se limitava a adequar o caso concreto à norma (REGO, 2014).

Nesse contexto, Viana et al. (1999) ressaltam que o Estado social serviu de combustível para a combustão da judicialização:

A primazia do Executivo em face do Legislativo seria constitutiva da operação do Estado Social, ao tempo em que faz do direito um dos seus principais recursos de comunicação, pondo sob a ameaça a repartição democrática entre os Poderes. O Estado Social, ao selecionar o tipo de política pública que vai constar de sua agenda, como também ao dar publicidade às suas decisões, vinculando as expectativas e os comportamentos dos grupos sociais beneficiados, traduz, continuamente, em normas jurídicas as suas decisões políticas. A linguagem e os procedimentos do direito, porque são dominantes nessa forma de Estado, mobilizam o Poder Judiciário para o exercício de um novo papel, única instância institucional especializada em interpretar normas e arbitrar sua legalidade e aplicação, especialmente nos casos sujeitos à controvérsia (VIANNA et al, 1999, p.20-21).

Na concepção de Carvalho (2004), a atuação do judiciário teve seu poder aumentado a partir do século XX, quando a maioria dos países democráticos instituíram os Tribunais Constitucionais para controlar a atuação dos demais poderes e zelar pela sua constituição. Ou seja, os poderes Executivo e Legislativo passaram a ter a Constituição como a lei a ser seguida, sob pena de, em não o fazendo, ter seu ato revisto pelo Judiciário (REGO, 2014). Assim, ressalta-se a reformulação do papel do Judiciário nas relações sociais:

As práticas do Estado pós-social nada mais fazem do que calibrar, em função da escassez de recursos, as expectativas e pretensões jurídicas. [...] O Judiciário assume um papel absolutamente fundamental nesse momento. A interpretação reflexiva e a ênfase nas fórmulas de autorregulação social contribuem para a consolidação das crenças pessimistas sobre a irreversibilidade da crise da lei e a impossibilidade de garantia judicial à implementação das políticas sociais. A tendência dos sistemas jurídicos contemporâneos é a de criar novas técnicas de garantia da efetividade a novos direitos vitais. Por isso, com propriedade, já se assinalou que “o progresso da democracia se mede precisamente pela expansão dos direitos e pela sua afirmação em juízo” (CAMPILONGO, 1994, p.125).

Assim, independentemente do fato que remete à origem deste fenômeno e a posição assumida pelo Estado perante a sociedade, o Poder Judiciário se coloca como a instituição legalmente constituída para efetivar os direitos previamente estabelecidos no ordenamento jurídico (REGO, 2014. p. 14). Nesta concepção, Tate e Vallinder (1995) pontuam que o fenômeno da judicialização não é restrito aos países do Ocidente, uma vez que tal fenômeno se revela como uma das fortes tendências governamentais na transição do século XX para o XXI.

Carvalho (2004) traz em sua literatura que a maior proporcionalidade se utiliza do conceito definido por Tate e Vallinder (1995). Porém, é importante ressaltar que há concepções diversas na teoria, conforme pode ser observado no Quadro 4:

Quadro 4- Conceitos de Judicialização

Autor	Conceito	Ano de Publicação
Tate e Vallinder	Judicialização é a reação do Judiciário frente à provocação de um terceiro e tem como finalidade revisar a decisão de um poder político tomando como base a Constituição.	1995
Maciel e Koerner	No sentido constitucional, a judicialização refere-se ao novo estatuto dos direitos fundamentais e à superação do modelo da separação dos poderes do Estado, que levaria à ampliação dos poderes de intervenção dos tribunais na política.	2002
Oliveira	Utilização de procedimentos judiciais para resolução de conflitos de ordem política, tais como controvérsias a respeito de normas, resoluções e políticas públicas em geral,	2005

	adotadas e/ou implementadas pelos poderes Executivo e Legislativo.	
Castro e Costa	As instituições judiciárias são cada vez mais chamadas a arbitrar conflitos que, via de regra, não era parte de seu âmbito de competência, normalmente arbitrados pelos ramos políticos do Estado.	2005
Oliveira e Carvalho	Difusão da arena decisória judicial (princípio da revisão constitucional das leis a exemplo das Ações Diretas de Inconstitucionalidade no Brasil) e/ou <u>adoção</u> de mecanismos judiciais em arenas de deliberação política.	2006
Barroso	A judicialização significa que algumas questões de larga repercussão política ou social estão sendo decididas por órgãos do Poder Judiciário, e não pelas instâncias políticas tradicionais: o Congresso Nacional e o Poder Executivo.	2011
Medeiros	Judicialização ocorre quando o Poder Judiciário é provocado a se manifestar com base no ordenamento jurídico.	2016

FONTE: a autora (2021).

Apesar de cada autor trazer uma definição, todas admitem a existência da atuação do Judiciário, sendo este provocado para dirimir situações que não foram resolvidas pelas outras esferas que, por sua vez, poderão emanar uma revisão de uma decisão.

Assim, a judicialização é vista como um fenômeno que pode impactar na atuação do Poder Judiciário, uma vez que passa a ser a única instituição que tem em suas mãos o poder de dirimir conflitos não solucionados pelos poderes a eles inerentes, efetivando a evocação dos direitos reconhecidos no ordenamento jurídico legitimado pela Constituição Federal (REGO, 2014).

Para Guimarães (2011), o Poder Judiciário assume papel de destaque para zelar os direitos fundamentais e a atuação dos demais poderes em observância aos princípios constitucionais em função das atribuições oferecidas no ordenamento ao judiciário. No contexto brasileiro, o judiciário já assumiu um papel periférico, sendo inacessível aos cidadãos e a partir da Constituição passa a assumir a condição de “instituição central à democracia brasileira, quer no que se refere à sua expressão propriamente política, quer no que diz respeito à sua intervenção no âmbito social” (VIANNA et al., 1999, p.9).

O Estado democrático possibilitou que a judicialização encontre guarida, já que o judiciário assume posição de guardião da Constituição como garantidor dos direitos previstos formalmente, não sendo admitida, contudo, atuação desmedida de qualquer um dos Poderes (Executivo, Legislativo ou Judiciário) capaz de ameaçar o sistema democrático no qual está inserido (REGO, 2014).

Nesse sentido, Barroso (2009) explica como tal processo decorre em um Estado democrático. Para o autor,

A maior parte dos Estados democráticos do mundo se organiza em um modelo de separação de poderes. As funções estatais de legislar (criar o direito positivo), administrar (concretizar o Direito e prestar serviços públicos) e julgar (aplicar o Direito nas hipóteses de conflito) são atribuídas a órgãos distintos, especializados e independentes. Nada obstante, Legislativo, Executivo e Judiciário exercem um controle recíproco sobre as atividades de cada um, de modo a impedir o surgimento de instâncias hegemônicas, capazes de oferecer riscos para a democracia e para os direitos fundamentais. Note-se que os três Poderes interpretam a Constituição e sua atuação deve respeitar os valores e promover os fins nela previstos. No arranjo institucional em vigor, em caso de divergência na interpretação das normas constitucionais ou legais, a palavra final é do Judiciário. Essa primazia não significa, porém, que toda e qualquer matéria deva ser decidida em um tribunal. Nem muito menos legitima a arrogância judicial (BARROSO, 2009, p. 11).

A separação dos poderes, possibilita entender que a autonomia é inerente a cada um, porém quando algo ocorre de forma que não haja possibilidade de realizar sua solução, o judiciário entra como um ator interveniente, que analisará o processo e irá proferir uma sentença, que pode ser aceita pelas partes ou questionada. Ao final, espera-se que o problema seja devidamente solucionado.

A possibilidade de evocar o judiciário está pautada no Art. 5 da Constituição, que prevê os direitos fundamentais possibilitando ao cidadão garantir seus direitos (direitos sociais, individuais, coletivos, políticos, etc.). Ou seja, o Poder Judiciário exerce um papel relevante no que se refere à efetividade dos direitos fundamentais, revertendo o pseudo-caráter programático dos direitos sociais em direitos concretos (CASTRO; MAIA, 2011).

Todavia, Barroso (2009) elenca a importância de não confundir, na garantia dos direitos, a judicialização com ativismo

A judicialização e o ativismo judicial são primos. Vêm, portanto, da mesma família, frequentam os mesmos lugares, mas não têm as

mesmas origens. Não são gerados, a rigor, pelas mesmas causas imediatas. A judicialização, no contexto brasileiro, é um fato, uma circunstância que decorre do modelo constitucional que se adotou, e não um exercício deliberado de vontade política. Em todos os casos referidos acima, o Judiciário decidiu porque era o que lhe cabia fazer, sem alternativa. Se uma norma constitucional permite que dela se deduza uma pretensão, subjetiva ou objetiva, ao juiz cabe dela conhecer, decidindo a matéria. Já o ativismo judicial é uma atitude, a escolha de um modo específico e proativo de interpretar a Constituição, expandindo o seu sentido e alcance. Normalmente ele se instala em situações de retração do Poder Legislativo, de um certo descolamento entre a classe política e a sociedade civil, impedindo que as demandas sociais sejam atendidas de maneira efetiva (BARROSO, 2009, p. 12).

Ressalta-se que o zelo da constituinte é enfatizado como fundamental para o processo de judicialização. Segundo Guimarães (2011),

A existência de uma carta de direitos como fator de judicialização da política deve ser compreendida também em virtude da presença ou não e do tipo de controle de constitucionalidade adotado, afinal não basta apenas garantir certos direitos, é preciso analisar se os demais textos normativos estão em consonância com a constituição. Pode-se considerar o reconhecimento de inconstitucionalidade de determinado ato normativo uma das manifestações da judicialização da política, pois o Poder que editou o ato impugnado ficará privado de utilizá-lo (GUIMARÃES, 2011, p.19).

Nesse sentido, Castro e Costa (2005) indicam que as instituições judiciárias são cada vez mais chamadas a arbitrar conflitos que, via de regra, não eram parte de seu âmbito de competência, sendo que estes, normalmente, seriam arbitrados pelos ramos políticos do Estado (Executivo e Legislativo).

Cavalcanti e Moraes Filho (2019) chamam atenção em suas concepções, isso pode ser um risco para a atividade democrática, possibilitando politização da própria justiça. Isso cria um efeito dominó negativo em decorrência da falta de estudo prévio (do ponto de vista fático e não processual) em decisões envolvendo direitos fundamentais, ferimento ao princípio da repartição dos poderes e outros.

Nesse contexto, há a compreensão de que a análise processual legislativa se estabelece como uma tarefa com tendência de compartilhamento de atuação, incluindo o judiciário. Para Cavalcanti e Moraes Filho (2019, p. 7), “contudo, a atuação do Judiciário precisa ter limites ou parâmetros a serem observados, de modo que não corrompa as atribuições de Poder.

A judicialização passou a ser vista pelo cidadão como o meio de buscar o cumprimento de seus direitos, quando estes são cerceados de alguma forma. Assim estabelece-se um ator neutro para dirimir os conflitos e resolver de forma imparcial o litígio. Isso ocorre na busca de oferecer uma solução e garantir a força normativa constitucional (BARROSO, 2009).

Todavia, Barroso (2009) ressalta que há cuidados que merecem ser analisados, especialmente quanto à competência do judiciário para operar sobre determinadas demandas. Segundo o autor,

Uma corte constitucional não deve ser cega ou indiferente às consequências políticas de suas decisões, inclusive para impedir resultados injustos ou danosos ao bem comum ou aos direitos fundamentais. Mas somente pode agir dentro das possibilidades e dos limites abertos pelo ordenamento jurídico (BARROSO, 2009, p. 18).

Os processos formulados por cidadãos, entidades ou empresas contra o Estado, ou tendo o próprio Estado como autor, crescem cada vez mais para o acionamento do judiciário. Quando os conflitos persistem, as partes recorrem a um novo ator no processo como forma de se obter uma decisão justa para as partes, já que estas não mais conseguem solucionar tal conflito, buscando o embasamento na teoria geral do processo, visando “eliminar conflitos e fazer justiça mediante a atuação da vontade concreta da lei”, ou seja a atuação da jurisdição conferida no ordenamento, já que tem o poder com atribuição para “dizer o direito”, interpretando as normas, aplicando-as e integrando eventuais lacunas. (BUCCI, 2019).

Todavia o julgamento do judiciário pode impactar na efetividade, uma vez que demanda tempo e este pode não ocorrer dentro da expectativa almejada para nenhuma das partes interessadas, tendo em vista que cada uma detém certa expectativa. Tal situação decorre da universalização do acesso à justiça, ou seja, todos têm direito de evocar a justiça (CAPPELLETTI, 2002).

Quando entra em cena o judiciário, através do ator interveniente, as partes litigiosas esperam eficiência do processo para que a parte vencedora receba o que lhe é devido, com razoável duração do tempo do processo e a observância da segurança jurídica, bem como a organização pública compradora possa receber seu produto ou serviço no tempo esperado, com o resultado almejado.

2.3 Tempo como variável processual

Ao se tratar da dimensão temporal, em meio às discussões e embasamentos científicos e teóricos, muitas discussões refletem algumas variações da temática, focando, explicitamente, em dicotomias como: o tempo absoluto - físico - e o tempo psicológico - variável.

A definição do tempo enquanto fenômeno e variável é desafiadora e alvo de muitas tentativas na literatura. Para Einstein, tempo é o que o relógio mede (FISCHER, 1973). Para Benjamin Franklin, tempo é dinheiro. Já na concepção de Aristóteles, tempo é movimento e, para Platão, o tempo está ligado ao tempo da natureza, tempo cosmológico. Para o físico Isaac Newton, tempo é “absoluto, verdadeiro e matemático, e da sua própria natureza, sem relação com qualquer coisa externa, que flui uniformemente”. Gurvitch (1964) e Clark (1985) descrevem o tempo como hora padrão ou hora do relógio. Faulconer e Williams (1985) e Gergen (1973) percebem o tempo de forma mais hermenêutica.

O tempo pode ser experimentado psicológica e fisicamente de maneiras muito distintas (BERGER; LUCKMANN, 1966; MOSAKOWSI; EARLEY, 2000). A dificuldade na compreensão do tempo está na base da crítica eliasiana à dicotomia entre tempo físico e tempo social na tendência geral verificada em certa tradição das “teorias do conhecimento e do saber de enfocarem o mundo e procurarem interpretá-lo a partir de um conjunto de pares dicotômicos decorrentes da divisão desse mundo em sujeitos e objetos” (ELIAS, 1994, p. 94).

Reis (1994, p.61) reproduz a questão levantada por Norbert Elias ao indagar:

Se a ideia de tempo se revela em descrições contraditórias no interior dessas perspectivas, se o tempo pode ser pensado como permanência e mudança, ser e não ser, presença e ausência, continuidade e descontinuidade, reversibilidade e irreversibilidade, eternidade e finitude, por que ele não poderia ser pensado como exterior e interior, natureza e consciência?

Na concepção de Elias, o tempo não é um dado natural e pode ser definido como um “símbolo relacional e socialmente comunicável”, onde “ele representa simbolicamente e não remetem a um ou outro objeto ou acontecimento particular” (CARVALHO, 2014, p. 51). Todavia, resulta de um

longo processo social de aprendizagem e experiência, colocando o tempo na condição de símbolo social que varia de acordo com o espaço territorial e o estágio civilizatório contemporâneo sob a observação da determinação do tempo.

O estudo do tempo é importante nas teorias organizacionais,

porém precisa ser analisado de forma mais complexa. Relações não lineares ao longo do tempo são possíveis, assim como as cíclicas e oscilantes. Salienta que essa mudança de olhar pode ser incremental ou descontínua. Os ciclos podem subir ou descer em espiral e a intensidade pode mudar (MITCHELL; JAMES, 2001, p. 531).

De acordo com Mitchell e James (2001) não há um aprofundamento nas relações mais complexas por uma razão principal: “elas ainda não estão bem representadas na literatura publicada”, o que precisa ser revista nos estudos organizacionais (MITCHELL; JAMES, 2001, p. 531). Os autores colocam o tempo em si como objeto e/ou variável que afeta as relações propostas pelos estudos organizacionais:

Em qualquer investigação de uma relação causal entre um X e um Y, o momento em que X e Y são medidos é crucial para determinar se X causa Y, bem como a verdadeira força dessa relação. Usando pesquisas anteriores e uma revisão de pesquisas atuais, desenvolvemos um conjunto de configurações X, Y que descrevem as principais maneiras pelas quais as relações causais são representadas na teoria e testadas na pesquisa. Discutimos as questões teóricas, metodológicas e analíticas relacionadas à quando medimos X e Y e discutimos as implicações dessa análise para a construção de melhores teorias organizacionais¹. (tradução nossa)

Assim, eles afirmam que quando uma hipótese que envolve relações causais entre X e Y é proposta e testada, uma questão chave para testar corretamente a hipótese “é fazer inferências corretas com base nos resultados empíricos do teste é saber quando X e Y ocorrem, sendo que teoria, método, análise e inferência devem ser apropriados” (MITCHELL; JAMES, 2001, p. 530). Qualquer inferência envolvendo a existência de um relacionamento X, Y ou sua força “depende de quando se acredita que X e Y ocorrem e quando eles são medidos” (MITCHELL; JAMES, 2001, p. 530). Assim, o descaso com esta

¹ In any investigation of a causal relationship between an X and a Y, the time when X and Y are measured is crucial for determining whether X causes Y, as well as the true strength of that relationship. Using past research and a review of current research, we develop a set of X, Y configurations that describe the main ways that causal relationships are represented in theory and tested in research. We discuss the theoretical, methodological, and analytical issues pertaining to *when* we measure X and Y and discuss the implications of this analysis for constructing better organizational theories.

questão coloca sérios problemas para a evolução e aceitação nos estudos organizacionais.

Em estudos internacionais, vários autores se dedicam ao tema, tais quais: McGrath e Kelly (1986), McGrath (1988) e Kelly e McGrath (1988), sob perspectivas psicológicas sociais. Não se pode deixar de lado o livro de Pentland, Harvey, Lawton e McColl (1999), que enfoca como as pessoas distribuem atividades ao longo do tempo. Uma revisão de Bluedorn e Denhardt (1988) aborda o tema na área de pesquisa organizacional e Clark (1985) discute o tempo no campo da sociologia. Outros artigos se concentram em revisões mais restritas, tais como os de George e Jones (2000) e Zaheer, Albert e Zaheer (1999), que apresentam análises complexas pelas quais o tempo pode e deve ser incorporado no processo de construção de teorias. Okhuysen (1999) investiga o tempo na tomada de decisão, Gersick (1988) pesquisa o tempo em grupos e Ancona e Chong (1996) fornecem uma visão geral dos ciclos e ritmos recorrentes nas organizações. Chan (1998) tem uma excelente discussão sobre como podemos analisar os relacionamentos que envolvem mudanças ao longo do tempo.

Dessa forma, a concepção do tempo permite maiores limitações e enquadramentos, de acordo com as necessidades, percepções e vivências de cada ser humano.

Com as mudanças de percepção de ambientes, práticas e sociedades, o tempo passou a representar um mecanismo de regulação cada vez mais pontual, tornando-se uma narrativa dos processos históricos nos últimos séculos, principalmente (MARQUES, 2008).

A concepção histórica da dimensão temporal se deu por meio da subdivisão entre dois fatores bastante importantes às narrativas ambientais e sociopolíticas de cada época, onde podem ser perceptíveis as ações de (WHITHROW, 1998):

- a. A primeira concepção sobre o tempo na história e desenvolvimento de ações humanas se deu por meio da apropriação dos sistemas de contagens, sistemáticas, periodicidades, criação de períodos e eventos, entre outros aspectos fundamentais para a compreensão dos espaços temporais absolutos;

b. Ao considerar o arcabouço mais subjetivo do tempo, também é possível enquadrar os aspectos psicológicos, onde a dimensão temporal histórica propicia a análise de mitos, fatos, lendas e histórias que podem auxiliar na concepção temporal de alguns momentos históricos e fenômenos vivenciados como marcos.

Neste contexto, George e Jones (2000, p. 670) corroboram, elencando que:

embora as teorias no comportamento organizacional, na maioria das vezes, especifiquem as relações entre os construtos em termos causais, a duração dos efeitos, o lapso de tempo entre as causas e os efeitos e as diferenças nas taxas de mudança são muitas vezes deixadas sem especificação.

Tal conjuntura nos leva a pensar em questões do tipo: como tal situação ocorre? Quando esta situação muda? Em que tempo muda? Eis o dilema, como medir os Fatores Críticos. Mitchell e James (2001, p. 532) salientam que muitos estudos realizam sua tomada de decisão “por intuição, conveniência e/ou tradição, ficando abertas a críticas e sujeitas a erros”.

Os efeitos temporais são relevantes em toda e qualquer pesquisa, tanto no aspecto teórico quanto empírico. Tais efeitos possibilitam potencializar inferências causais, evidenciando o estado da arte sobre as investigações temporais em Administração Pública no Brasil. Os autores Lana, Gama, Bandeira-de-Mello e Marcon (2018) fizeram um estudo bibliométrico com cinco dos principais periódicos brasileiros de 2012 a 2018. Nele foram identificados apenas 56 artigos com o tema tempo no contexto empírico e 12 no formato empírico-teórico.

A dimensão temporal, em qualquer instância de entendimento ou segmento a ser analisado, tem o enfoque nitidamente alocado ao presente, constituindo uma esfera imediatista, sendo, por vezes, objetificada para a projeção e cenarização de possibilidades. Rovelli (2018, p. 140) reforça que,

No presente, vemos apenas o presente; podemos ver coisas que interpretamos como vestígio do passado, mas entre ver vestígios do passado e perceber o fluxo do tempo há uma diferença capital, Agostinho se dá conta de que a raiz dessa diferença, a consciência do passar do tempo, é interna. [...] O tempo, portanto, é isto: existe inteiramente no presente, na nossa mente como memória e antecipação.

Segundo Maldonato (2008) e fazendo ligações com as teorias já elencadas, a consciência à dimensão temporal se faz fundamental aos

processos que exigem efetividade, agilidade e, principalmente, transparência e comunicação direta com os envolvidos. Dessa forma, o tempo e a sua decorrência podem servir de variável ou indicador para aprimorar as reais deficiências ou limitações impostas por cada processo ou setor de atuação.

Lyra, Ribeiro e Deconti (2018) estabelecem que a dimensão temporal está intimamente ligada às raízes de interpretação de ações, do que, realmente, ao histórico de ações que ocasionam consequências a algum evento.

Dessa forma, a introdução da subjetividade e da ampliação do capital intelectual - e da implantação de mecanismos como a Gestão do Conhecimento - tornam-se fundamentais ao gerenciamento de planos de atuação e manifestação de tomadas de decisões com base em estratégias práticas e metodológicas às organizações.

É comum ainda ressaltar a t dimensão temporal como medida espacial, simbolizando as principais contribuições e manifestações de mobilidade, seja essa por meio de conceitos históricos, políticos, ambientais ou éticos.

Bessi, Zimmer e Grisci (2007) reforçam ainda que os processos organizacionais, principalmente voltados à área de Administração e Ciências Sociais, trazem a manifestação da dimensão temporal como a atribuição de controle e expectativas com relação à performance e recursos utilizados para a tomada de decisões.

De acordo com os autores, isso é demonstrado por meio da experiência, repetitividade temporal de tarefas e atribuições ou mecanismos de repetição de ações em prol de objetivos bem estruturados (BESSI; ZIMMER; GRISCI, 2007). É necessário acentuar algumas noções de atualizações de processos organizacionais, simbolizando algumas limitações, necessidades e desafios em prol de novas práticas.

Alguns dos grandes desafios e necessidades encontrados na atualidade podem ser transferidos ao excesso de informação, aquisição de tecnologias e a manifestação de novas racionalidades e as possíveis distorções ou mutações na dimensão temporal.

2.3.1 Desafios e Limitações da Dimensão Temporal

Ao passo que as abordagens de trabalho e rotinas laborais foram se estabelecendo ao mundo moderno, foi visível maior liberdade hierárquica e

aproveitamento de recursos humanos e liberdade aos executores de processos diante da teoria weberiana e acompanhamento às mudanças racionais e tecnológicas, utilizando-se do tempo para manutenção de ações e processos (EMMENDOERFER, 2017).

Em contrapartida, essa manutenção também priorizou um engessamento de processos, principalmente ao perceber que o tempo organizacional, ou seja, o tempo de rotinas laborais, é diferente do tempo de lazer humano e social, favorecendo maior descontentamento e simbolizando diferentes desafios a serem encontrados em vários setores (HASSARD, 2001). O principal desafio encontrado, portanto, se estabeleceu diante da efetividade das ações organizacionais, reconhecendo o tempo como principal regulador de ações.

Ainda de acordo com Hassard (2001), o tempo organizacional passa a ser mais influente a partir do momento em que novas tecnologias são implantadas, tornando a aproximação do ambiente de trabalho e o lazer humano muito próximos. Essa mudança abrupta trouxe uma série de sensações, provenientes dos rápidos fluxos de informações e novas abordagens gerenciais.

Entende-se que maior devoção ao trabalho remunerado na atualidade está associada à sensação de desconforto, ansiedade, ou até mesmo de perigo [...]. Tais sensações começam a ser sentidas como aspectos da pós-modernidade devido à ruptura espaço-temporal e ao ritmo mais acelerado das mudanças proporcionadas pela mentalidade produtivista com ênfase na competição e na inovação tecnológica das organizações (EMMENDOERFER, 2017, p. 75).

Nas linhas contemporâneas de percepção da dimensão temporal, é interessante ressaltar a progressão do tempo junto à tecnologia e inovação de processos e produtos, onde grande parte da atenção é tida pela agilidade das informações de mercado - que são direcionadas aos públicos-alvos (MARQUES, 2008). Dessa forma, fica evidente quais os reais intuitos do mercado e como eles podem interferir na eficiência de cada segmento.

Nagamini e Almeida (2019) reforçam as novas dimensões temporais nos cenários contemporâneos dos ambientes públicos, sob forma de avaliar a efetividade e a transparência, acompanhados em tempo real pelos cidadãos como clientes finais dos processos de execução. Um dos principais conceitos da atualidade que reforçam a dimensão temporal mutável e amplamente influenciável aos processos é a aceleração técnica.

Aceleração técnica caracteriza, no entanto, não apenas o movimento mais rápido das pessoas, bens, informações e [...] projéteis militares

sobre a terra, mas também a produção mais veloz de bens, a transformação mais ágil da matéria e energia e, embora em menor proporção, a aceleração de serviços (ROSA, 2019, p.144).

Para que as organizações, sejam de âmbito público e privado, estejam atentos e preparados para a aceleração técnica e a distribuição de informações com uma dimensão temporal mais objetiva, faz-se necessária a reformulação de práticas em prol da efetividade.

A lente temporal no estudo de compras públicas municipais parte da concepção de que apesar de existirem vários Fatores Críticos que podem impactar no prazo cronológico produzem um efeito sobre o tempo percebido ou sentido nas relações de interesse entre os atores.

Apesar de existirem estudos como de Mitchell e James (2001) em que se discutem o tempo e as especificações de quando as coisas acontecem, ele se mostra como um antecessor à discussão que permeia este estudo. O tempo considerado neste estudo não se pauta simplesmente no tempo cronológico do processo de realização de aquisição de compras públicas, seja de forma direta ou indireta, mas o tempo percebido e/ou sentido pelos atores do processo, portanto, sendo o efeito da causa.

O tempo em que a causa antecede o efeito por questões de irreversibilidade, apesar de parecer algo óbvio, sua operacionalização traz grandes Fatores Críticos de análise. Mitchell e James (2001) mencionam que é comum que as pesquisas deixem lacunas entre causa e efeito não evidenciado, situação que prejudica a interpretação dos resultados. Timmons e Preacher (2015) apontam a consequência da falta de uma correta atenção aos modelos e aos desenhos de pesquisa, enquanto George e Jones (2000), Collins e Graham (2002) e Collins (2006) sugerem que, além de um problema metodológico, essa é principalmente uma questão teórica.

Vale mencionar aqui alguns estudos que realizaram pesquisas organizacionais e que pautaram suas análises levando em consideração os efeitos temporais entre os Fatores Críticos de interesse: Lee, Smith, Grimm e Schomburg (2000) para novos produtos e inovação; Schildt, Keil e Maula (2012) sobre aprendizagem organizacional; e Bridoux, Smith e Grimm (2013) sobre os efeitos temporais de diferentes ações sobre produtos e arena regulatória no desempenho da firma. A natureza do efeito temporal pode variar de acordo com

a natureza dos próprios Fatores Críticos e, com isso, as mudanças e os efeitos assumem formas diversas (PLOYHART; VANDENBERG, 2010).

Reflexões envolvendo o tempo e a sua complexidade estão em todos os campos de estudo, abrangendo também o campo organizacional (MELLO; TONELLI, 2002a, 2002b; SILVA; WETZEL, 2004; PAIVA et al., 2012). Todavia na área de Administração, os estudos são mais recentes (VERGARA; VIEIRA, 2005), apesar de identificar uma relação entre o tempo e a Administração desde os estudos clássicos, como o de Taylor (1970) abordando tempos e movimentos operários e sua relação com a produtividade.

A evolução dos estudos sobre o tempo na Administração não evoluiu frente as mudanças da sociedade e não reflete a sua relevância para a área, já que é necessária “uma reflexão profunda em torno da dimensão temporal na Administração, seja com estudos qualitativos seja com estudos quantitativos, seja com abordagens críticas seja com abordagens pragmáticas” (MELLO; TONELLI, 2002a, p. 12).

Esta reflexão se pauta na noção de tempo como fonte e produto de uma sociedade, cujas análises se pautam em pluralidade de percepções, situação que será evidenciada neste estudo, chamada de dimensão temporal, resultantes de vivências e significação humana apreendidos pela experiência, comumente conhecidas por ensaio e erro no cotidiano (ELIAS, 1998). Tal situação remete a necessidade da compreensão de que as organizações têm percepções e expectativas diferentes. Essa dimensão temporal é construída e reconstruída em processos “limitadas pelas realidades físicas do organismo, da natureza e estruturadas nas organizações” (LEWIS; WEIGERT, 1981, p.450).

2.3.2 Fatores críticos e Efetividade no contexto de compras públicas na Área da Saúde

A inserção da eficiência como princípio constitucional demonstra-se, prioritariamente, pela Emenda Constitucional nº. 19/98 (BRASIL, 1998), onde são previstas a redução de custos, o aumento da qualidade dos serviços públicos e a redução e o melhor aproveitamento de recursos destinados a esse setor. Esta inserção nasce a luz da nova administração pública aplicado nos Estado e suas organizações nos anos 1980 e 1990 pautando inicialmente sua implantação

no enxugamento, controle e eficiência, preconizando a aplicação de tecnologia gerencial privada no setor público, mas logo se expandiu em múltiplas direções, buscando melhorar a qualidade dos serviços e políticas públicas, bem como tornar o Estado mais sólido, democrático e cidadão (MARINI; MARTINS, 2010).

A ênfase nos resultados também se torna evidente nesse processo, baseando-se em desempenho de setores, de forma individualizada, porém, com o processo mais dinâmico e menos engessado, tendo em vista que o Modelo Burocrático trazia maior rigidez. Enquanto novos ambientes e necessidades são impostos à sociedade, a Administração Pública também passa pelo processo de mutação, principalmente no que concerne às adequações ao sistema de manutenção e resultados (SILVA, 2007).

Cada vez mais as organizações foram maximizando os processos produtivos e otimizando resultados, verificando a necessidade que não era mais atendida pela Teoria Burocrática (WEBER, 1982) muito pela sua morosidade, a qual não condizia com as necessidades das organizações contemporâneas que demandavam por maior produtividade e eficiência na gestão pública (SECCHI, 2009).

É possível identificar, segundo alguns autores como Carrazza (2007) e Pereira (2003), que a APG não se configura como uma área ou panorama estrutural, mas sim, um conjunto de ferramentas que auxiliam na criação e manutenção da gestão pública, liderança pública e na relação do governo com a sociedade de forma eficiente (CARRAZZA, 2007).

As compras podem ser vistas como função administrativa, separada por diversos estágios, porém que se relacionam entre si e necessitam de decisões quanto à qualidade, quantidade, origem, cronograma e custo de aquisição. Heinritz e Farrell (1994, p. 20) enfatizam esse contexto, onde

a compra é uma função administrativa. Mesmo em bases diferentes, a compra é, por si própria, uma verdadeira função administrativa. Envolve ela a administração de materiais em uso corrente, desde a determinação de fontes de fornecimento e "vias de fornecimento", passando pelo almoxarifado, até a entrega final nos pontos de produção, conforme se fizer necessário. Em todos os estágios há decisões a serem tomadas, quanto à qualidade, quantidade, cronogramas, origem e custo. Reconhece-se, assim, que a oferta de produtos de qualidade, em quantidades adequadas e adquiridos por um preço razoável são aspectos chave na viabilização econômica das unidades.

Pode-se considerar a APG como uma série de valores em que a eficiência e o desempenho prevalecem e são amplamente difundidos nos processos organizacionais, sejam eles com propostas microeconômicas ou macroeconômicas (KETTLE, 2005). Isto se dá no processo de compras públicas.

Assim, a Administração Pública deveria focar no atendimento do interesse público, sendo esse o contexto do surgimento no Brasil da Administração Pública gerencial ou gerencialista (BRESSER-PEREIRA, 1997), baseada no ideário do New Public Management e caracterizada por ser:

Orientada para o cidadão e para a obtenção de resultados; pressupõe que os políticos e os funcionários públicos são merecedores de um grau real ainda que limitado de confiança; como estratégia, serve-se da descentralização e do incentivo à criatividade e à inovação; o instrumento mediante o qual se faz o controle sobre os órgãos descentralizados é o contrato de gestão (BRESSER-PEREIRA, 1997, p. 30).

Dias e Costa (2000, p. 5) elencam que "não se pode, portanto, hoje, imaginar um 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".

Também é possível verificar algumas características bastante consistentes nas organizações, como: a geração e percepção de resultados pelos cidadãos; a busca pela descentralização; graus de confiança limitados a agentes públicos; e a utilização de contratos e análise de desempenho entre relações públicas (SANABIO; SANTOS; DAVID, 2013).

Quadro 5- Características Organizacionais

Gestão Pública	Gestão Privada
Funcionamento e resultados, bons ou maus, têm impacto político.	Há autonomia decisória.
O processo decisório sofre fortes ingerências políticas.	O impacto político é menor.

<p>Orientada para o bem-estar social.</p> <p><i>Outputs</i> (resultados) em grande parte não mensuráveis.</p> <p>Organizações não competitivas no mercado.</p>	<p>Orientada para o lucro.</p> <p><i>Outputs</i> (resultados) mensuráveis.</p> <p>Organização competitiva.</p> <p>Rentabilidade vital.</p>
<p>Objetivos econômicos e sociais.</p> <p>Gerência com grande rotatividade.</p> <p>Gerentes não assumem riscos próprios.</p> <p>Estruturas mais rígidas e verticalizadas.</p>	<p>Objetivos predominantemente econômicos.</p> <p>Gerências mais estáveis.</p> <p>Estruturas mais flexíveis e horizontalizadas.</p>

FONTE: Adaptado de Santos (2015).

De acordo com Meirelles (2005), um dos fatores mais relevantes para a análise desse ambiente consiste em verificar que enquanto na gestão privada é possível (lícito / dentro da lei) fazer tudo que a lei não proíbe, na gestão pública só é permitido fazer o que a lei autoriza (lícito).

A base teórica da nova administração pública está diretamente relacionada com a efetividade, afinal quando está orientada para o bem-estar, não basta fazer, precisa fazer bem feito no sentido de promover a ação, ou seja, de ter efetividade.

De acordo com Torres (2004, p. 175):

Efetividade: é o mais complexo dos conceitos, em que a preocupação central é averiguar a real necessidade e oportunidade de determinadas ações estatais, deixando claro que setores são beneficiados e em detrimento de que outros atores sociais. Essa averiguação da necessidade e oportunidade deve ser a mais democrática, transparente e responsável possível, buscando sintonizar e sensibilizar a população para a implementação das políticas públicas. Este conceito não se relaciona estritamente com a ideia de eficiência, que tem uma conotação econômica muito forte, haja vista que nada mais impróprio para a administração pública do que fazer com eficiência o que simplesmente não precisa ser feito.

Quando este foco é a compras para saúde pública, esta relação tem uma adesão ainda mais forte com a preconização da teoria da nova administração pública, já que engloba ação de vários *stakeholders*, os quais tem expectativas e percepções distintas quanto a efetividade. Uma boa gestão é aquela que alcança resultados. E, no setor público, isso significa atender às demandas, aos interesses e às expectativas dos beneficiários, sejam cidadãos ou empresas (MARTINS; MARINI, 2010).

No contexto das compras em saúde, as pesquisas empíricas são limitadas à análise de componentes operacionais ou legais do processo. São raras as ocorrências acerca da efetividade enquanto variável dependente. Além disto, é recorrente o enfoque sobre a judicialização, mas num sentido diverso aos interesses desta tese. Isso porque remete a análise ao tema da realização de direitos sociais, sob o foco constitucional, bem como suas implicações orçamentárias, além de reflexões jurisdicionais. O quadro a seguir traz uma amostra de trabalhos e suas respectivas ênfases sem a pretensão de ser exaustivo, mas com a finalidade de ilustrar a variedade de abordagens e a manutenção de lacuna sobre a qual esta pesquisa está debruçada.

Quadro 6- Artigos de compras públicas

Autor	Título	Ano de Publicação	Objetivo
Jaqueline de Souza Cardoso Alecrim, Remis Balaniuk, Hércules Antonio do Prado, Edilson Ferneda.	A sistemática de compras governamentais pela perspectiva de contratos inteligentes	2021	foi realizar uma análise crítica sobre o atual processo de compras do Governo Federal do Brasil, em particular do pregão eletrônico, a fim de evidenciar as principais dificuldades e fragilidades da sistemática atual e, a partir dessa análise, propor novas estratégias de contratação que possam aprimorá-la.
Elvira Carolina Moreira de Rezende, Marina Figueiredo Moreira	Desempenho das Compras Governamentais: Revisão da literatura Nacional Recente e Proposição de uma Agenda de Pesquisa	2021	buscou-se investigar como a literatura tem averiguado o desempenho de uso das compras governamentais para implementação de políticas públicas no Brasil, por meio do mapeamento do estado da arte em revisão exaustiva da literatura do decênio 2007-2017.

Fernanda Rodrigues Drumond Chaves, André Luis Bertassi, Gustavo Melo Silva.	Compras Públicas e Desenvolvimento Local: Micro e Pequenas Empresas Locais nas Licitações de uma Universidade Pública Mineira	2019	o objetivo do presente estudo foi analisar a influência das MPEs locais e regionais nos certames licitatórios de uma universidade pública mineira, no período de 2015 a 2017.
Ariani Milene Sousa Soares, Jayme Nascimento Silva, Marcelo de Souza Correia.	Compras Públicas Sustentáveis: Um Estudo de Caso da Visão dos Servidores da Universidade Federal Rural da Amazônia	2018	analisar a perspectiva de sustentabilidade dos servidores da Universidade Federal Rural da Amazônia (UFRA) e compreender de que forma esta visão influencia na efetivação da legislação das Compras Públicas Sustentáveis. Para isso foram realizadas entrevistas com servidores e gestores que demandam e realizam as compras na instituição.
Dayse Karenine de Oliveira Carneiro, Pedro Carlos Resende Junior.	Inovação no Processo de Compra de Medicamentos: Estudo de Caso do Ministério da Saúde	2017	O objetivo do presente artigo consiste em analisar a inovação no processo de compra de medicamentos do Ministério da Saúde (MS). A partir da literatura que discute a inovação no setor público proposta pelos autores De Vries, Bekkers e Tummers (2015).
Mario Augusto Nishiyama, Marcus Vinicius Andrade de Lima, Leonardo Ensslin, Leonardo Chaves.	Modelo Multicritério para Avaliação de Desempenho: Um Estudo de Caso para Gestão de Compras no Setor Público	2017	objetivo construir um modelo para apoiar a gestão do processo de compras e de suprimentos de uma organização pública de ensino.

Ciro Campos Christo Fernandes.	A organização da área de compras e contratações públicas na administração pública federal brasileira: o elo frágil	2016	a compreender a trajetória de persistente debilidade institucional da área de compras e contratações públicas no Brasil.
Natália Morato Camargos, Marina Figueiredo Moreira.	Compras para a Inovação no Ministério da Saúde – no Discurso, Sim; na Licitação, não	2015	investigou a utilização de compras públicas para a indução de inovações em empresas fornecedoras, um uso das compras como políticas públicas orientadas pela demanda.
Cássio Garcia Ribeiro, André Tosi Furtado.	A política de compras da Petrobras: o caso da P-51	2015	O objetivo deste artigo é justamente esse, com base em um estudo detalhado acerca da plataforma P-51.
Marina Figueiredo Moreira, Eduardo Raupp de Vargas.	Indução de Inovações em Serviços: Compras Governamentais para a Inovação ou Compras de Inovações?	2015	investigar a relação entre a contratação de serviços de software pelo governo federal e o surgimento de inovações nas empresas desenvolvedoras sob a premissa teórica de uso das compras para a inovação.
Flaviani Souto Bolzan Medeiros, Suélen Xavier dos Santos, Élio Sérgio Denardim, Eduardo Botti Abbade.	A qualidade dos produtos e serviços em licitações do tipo menor preço: um estudo em uma câmara de vereadores do Rio Grande do Sul	2014	realizar uma avaliação da qualidade dos produtos e serviços adquiridos através de processos licitatórios, do tipo menor preço, em uma Câmara de Vereadores do Rio Grande do Sul, bem como levantar os principais processos de licitação, conhecer as legislações vigentes e as modalidades dos processos licitatórios mais utilizados na instituição.

Sandra Rolim Ensslin, Leonardo Ensslin, Mario Augusto Nishiyama, Leonardo Corrêa Chaves.	Compras governamentais sob a ótica da avaliação de desempenho: um mapeamento do tema conforme as delimitações postas pelos pesquisadores	2014	consistiu-se em realizar o mapeamento e seleção de um conjunto de artigos científicos referentes ao tema “Compra governamental sob a ótica da avaliação de desempenho”.
Marina Figueiredo Moreira, Eduardo Raupp Vargas.	O papel das compras governamentais na indução de inovações	2009	construir, à luz do Chain-Linked Model, uma interpretação teórica que permita compreender de que forma as compras governamentais podem induzir o desenvolvimento de inovações nas empresas contratadas por clientes governamentais e por intermédio do estabelecimento de requisitos de fornecimento direcionados para esse fim.

FONTE: Spell (2021).

Por outro lado, é possível retratar algumas frentes acerca da relação entre compras públicas e stakeholders dado que nas compras governamentais na área da saúde há o envolvimento de atores públicos (ator comprador) e privados (ator fornecedor) e o ator usuário ou beneficiário do sistema de saúde. Cada um deles pode ser enquadrado como stakeholder por representarem interessados na efetividade dos processos de compras e prestação de serviços na área da saúde.

Entre estes stakeholders pode-se desenhar, entre outras formas, relacionamentos de consumo envolve basicamente três partes: de um lado, o adquirente de um produto ou serviço, que neste estudo se configura como o poder público e, de outro, o fornecedor ou vendedor de um produto ou serviço e o usuário, que é quem consumirá o produto e/ou serviço. No campo organizacional público o ator fornecedor precisa submeter-se às regras institucionais do agente comprador quando este se refere à instituição pública e o usuário a oferta destes produtos e/ou serviços.

Na Administração Pública este relacionamento é potencialmente conflituoso já que pode estar ligado a assimetria de informações, mas também por fatores normativos, de mercado, tecnológicos e comportamentais.

Cada vez mais tem sido enfatizada a importância estratégica da função de compras para o desempenho das organizações públicas (KELMAN, 2002; TADELIS, 2012). Tal discussão tem emergido em virtude das plataformas online de compras, dada sua abordagem de eficiência no processo de contratação pública em muitos países, apesar de ela estar limitada ao fator preço (MOON, 2002; UNPAN, 2011).

Estudos relatam numa perspectiva positivista o aumento da competitividade e a redução nos preços licitados, porém podem apresentar impactos adversos ao longo da cadeia de suprimentos. Existe essa possibilidade, uma vez que os fornecedores podem ficar expostos a uma situação de vulnerabilidade diante do comprador. Além disso, a participação de fornecedores menos qualificados pode ser estimulada (TASSBEHJI et al., 2006). Os autores reportam tal situação aos fornecedores, que tendem a uma competição sem critérios, apenas no intuito de vencer, gerando lances menores, excluindo aqueles que possuem critérios de participação pautados em sua possibilidade de cumprimento contratual e não no ganho do certame, ou seja, uma análise sobre o custo-benefício.

Caniëls e Van Raaij (2009) advertem que as aquisições eletrônicas, particularmente aquelas em que o preço é o único critério, não são vantajosas para empresas que possuam interesse e capacidade para competir em outros atributos além do preço, tais como: qualidade, flexibilidade ou celeridade. Porém, na concepção do comprador existe uma incerteza relacionada à capacidade do fornecedor em cumprir as relações contratuais, já que desconhece quem está transacionando (BA; PAVLOU, 2002). Parte da presunção de que não tem como saber as condições em que os preços foram ofertados, as características do produto ou serviço, ou a própria competência para execução contratual (AKERLOF, 1970).

As desvantagens impostas aos fornecedores com restrições de competitividade, ou desvantagens à participação de qualquer ordem, ocasionam assimetria de informação, situação que aumenta os riscos do certame dadas as implicações que o acirramento competitivo pode causar. Neste caso existe a

possibilidade de aparecerem comportamentos oportunistas que podem descaracterizar os resultados almejados, impactando nos resultados (AKERLOF, 1970; STANDIFIRD, 2001).

Estudiosos da área de compras entendem como favoráveis ao comprador o estabelecimento de entrada de novos participantes em licitações para aumento de concorrência e para otimização do resultado econômico, ou seja, redução de preços contratados (BULOW; KLEMPERER, 1996). Esta situação é benéfica posto que permite que fornecedores geograficamente dispersos possam participar da disputa sem custos de deslocamento. Por outro lado, é maléfica quando estes participam, mas declinam em função da logística que implica o cumprimento do contrato. Tal situação impacta quando vista pelo fornecedor uma competitividade relativa que ocasionou sua retirada da competitividade ou afetou seu preço.

A literatura na área pública enfatiza a importância da variável preço nas aquisições de produtos e serviços como uma medida de desempenho e, portanto, de eficiência. Porém, a economia só pode ser quantificada se esta estiver relacionada a outras dimensões, tais como: tempestividade, qualidade de entrega, cumprimento contratual (BA; PAVLOU, 2002). Logo, uma aquisição eficiente vai muito além da redução de preço, porquanto se faz necessário evitar custos ex post, garantindo que a sua entrega seja realizada no prazo, com as especificações estabelecidas no edital (BAJARI; HOUGHTON; TADELIS, 2014). Por outro lado, o fornecedor quando se vê diante de disputas que costumam reduzir muito o preço pode sentir a necessidade de reduzir os níveis de qualidade dos objetos e serviços ofertados como forma de competir e suportar a redução de suas margens. Ou seja, a diminuição da qualidade viabiliza a competitividade na disputa por menor preço (JAP, 2002).

No Brasil, Motta (2010) e Freitas e Maldonado (2013) alertam que não é incomum que uma empresa seja contratada numa licitação eletrônica ofertando um preço muito abaixo do praticado no mercado. Conseqüentemente, essa empresa não será capaz de cumprir sua oferta, declinando ou simplesmente tumultuando o processo. Assim, sua inexperiência causa problemas posteriores com o chamamento dos seguintes classificados. Como efeito, impacta tanto para o comprador quanto para os demais fornecedores que participaram do certame. Ainda, há de se considerar as situações em que os fornecedores reduzem seus

preços na expectativa de um reequilíbrio de preço posterior ou na possibilidade de entregar um produto de menor valor que contemple as especificações do edital (FERREIRA; MEDINA; REIS, 2014).

Bispo e Gomes (2018) reforçam que as ações dos *stakeholders* pautadas nas compras públicas precisam manter uma relação de equidade, garantia de harmonia e verificação de atendimento entre as partes que estão sendo beneficiadas por essas relações. Isso pode ser entendido amplamente pelas caracterizações de instrumentos, como: editais, manifestações públicas de instrumentos ou formalização exímia dos contratos (CALMON; COSTA, 2013).

Destarte, emerge a capacidade ou competência organizacional de poder atender a demanda (BARNEY, 1991), que aborda a importância da combinação de um conjunto de recursos tangíveis e intangíveis. Tal combinação coloca a organização em condição de competitividade no mercado. Para Winter (2003), a capacidade organizacional corresponde a processos internos, rotinas e habilidades que uma organização desenvolve para gerenciar sua atividade finalística com eficiência, diferenciando-se dos seus concorrentes. Ao mesmo tempo, Lewis e Bajari (2014) destacam que no que concerne a contratos públicos o bem-estar social, muitas vezes, depende da rapidez com que o produto e/ou serviço contratado obtém êxito, sendo os atrasos caracterizados como uma externalidade negativa para o cidadão.

A complexidade do processo de compra pública torna-o difícil e desafiador (COSTA, 2019). As implicações decorrentes desta complexibilidade podem impactar na efetividade das aquisições de produtos e serviços, gerando consequências ao comprador por não conseguir adquirir, ao fornecedor por não ter êxito em comercializar ou vender e ao cidadão, na condição de usuário do sistema de saúde pública, que pode vir a não ter a oferta do produto e/ou serviço a sua disposição.

A gestão de processos de compras públicas perpassa fronteiras organizacionais, tais como clientes, fornecedores e algumas situações o judiciário, e assim tornam-se mais envolvidos nas atividades da organização, abrangendo stakeholders internos e externos (JESTON; NELIS, 2008).

Fatores Críticos de Sucesso (FCS) são aqueles essenciais para que haja o sucesso ou fracasso no alcance de determinado objetivo (BULLEN; ROCKART, 1981). Esse conceito está intimamente relacionado à forma que o

fator é gerenciado pela organização (SANTOS, 2012). Assim os fatores críticos nas compras governamentais refletem tudo aquilo que pode implicar na não efetivação contratual, ou seja, situações que inibem ou podem vir a inibir o fluxo de aquisição, afetando a efetividade objetiva, e conseqüentemente a efetividade subjetiva.

3. O CAMPO EMPÍRICO

No Brasil, as compras públicas seguem os preceitos estabelecidos na Constituição Federal (CF) de 1988, a Lei de Licitações e Contratos, Lei nº 8.666/1993, que estabelece as normas gerais, melhor dizendo, as modalidades, os procedimentos, os critérios e os requisitos legais de compra e venda por meio de licitações públicas, bem como as normas de contratação, Lei 10.520/02 – Lei do Pregão e a Lei 14133/21 que entrou em vigor em Brasil no ano de 2021.

O estudo de *Seinfeld y Serna, intitulado Análisis económico de las compras públicas de medicamentos (2010)* explica que:

Las adquisiciones más importantes de medicamentos para las Entidades Públicas se desarrollan a través de compras nacionales que exigen la realización de Licitaciones Públicas. En términos generales, cuando se obliga a licitar las adquisiciones, se introduce competencia, lo cual obliga a las empresas postoras a ser más eficientes. En ese contexto, y a iguales condiciones técnicas, gana la licitación la empresa que ofrece el menor precio o tarifa. Cuando no se usan procesos de licitaciones, gana la licitación quien es convocado, independientemente de la tarifa cobrada al usuario.

Se observado o Relatório Anual de Gestão (RAG) de 2020 do Ministério da Saúde, identifica-se um gasto executado para atuação na área da saúde de 150,46 bilhões, e que em 2021 – de acordo com o portal de transparência (2021) – até o mês de outubro já foram gastos 126,55 bilhões, sendo um dos maiores demandantes destes produtos no País.

Se analisado os últimos 5 anos, é possível identificar a evolução de valores despendidos em aquisição de produtos e serviços na área da saúde no Brasil.

Quadro 7- Valores gastos com Saúde no Brasil

ANO	VALOR
2016	100,19 bilhões
2017	102,71 bilhões
2018	108,18 bilhões
2019	114,18 bilhões
2020	150,62 bilhões

FONTE: Portal transparência Ministério da Saúde (2021).

A complexidade do processo de compra pública torna difícil e desafiador a condição real sustentável (COSTA, 2019). As implicações decorrentes desta complexibilidade podem impactar na efetividade das aquisições de produtos e serviços, gerando consequências para comprador por não conseguir adquirir, ao fornecedor por não ter êxito em comercializar ou vender e ao cidadão, na condição de usuário do sistema de saúde pública que pode vir a não ter a oferta do produto e/ou serviço a sua disposição.

3.1 Marco legal

Todo ato de compra pública é realizado por licitação com base na legislação. Esta legislação no sistema brasileiro é apontada como um entrave burocrático no desenvolvimento do país e, conseqüentemente, dos estados e municípios, o que leva os fornecedores a exigirem mais eficácia por parte do gestor. Assim, as reformas gerenciais têm ocorrido para assegurar mecanismos necessários ao aumento da eficiência, da eficácia e da efetividade da Administração Pública (BRESSER-PEREIRA, 1993; OSBORNE; GAEBLER, 1994; MATIAS-PEREIRA, 2002; MOORE, 2002).

O princípio da legalidade consiste no fato de que alguém só está obrigado a fazer, ou deixar de fazer alguma coisa, em virtude de lei. O processo Licitatório segue os preceitos legais conforme demonstra a Quadro 8:

Quadro 8- Lei das Licitações

Lei nº. 8.666/93	Regulamenta o Art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências (BRASIL, 1993).
Lei nº 10.520/2002	Institui, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos do Art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns (BRASIL, 2002).
Lei 123/2006	Art. 1º Esta Lei Complementar estabelece normas gerais relativas ao tratamento diferenciado e favorecido a ser dispensado às

	microempresas e empresas de pequeno porte no âmbito dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, especialmente no que se refere: [...] III - ao acesso a crédito e ao mercado, inclusive quanto à preferência nas aquisições de bens e serviços pelos Poderes Públicos, à tecnologia, ao associativismo e às regras de inclusão (BRASIL, 2006).
Decreto nº 7.769/2005	Regulamenta a modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns, no âmbito do Poder Executivo Municipal (BRASIL, 2005).
Decreto n.º 2.715/2014	Regulamenta o pregão na forma eletrônica, para aquisição de bens e serviços comuns, no âmbito do Poder Executivo Municipal (BRASIL, 2014).
Sistema de Registro de Preços – SRP (Decreto no. 7.892/2013)	Regulamenta o Sistema de Registro de Preços previsto, no Art. 15, da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993 (BRASIL, 2013).
Lei 12.462/2011 – Regime de Compra Diferenciada	Institui o Regime Diferenciado de Contratações Públicas – RDC (BRASIL, 2011).
Lei 14133/2021	A Lei nº 14.133/2021 consolida em um único diploma normativo o regime jurídico aplicável às licitações e contratos administrativos (BRASIL, 2021).

FONTE: a autora (2021).

Neste mesmo compasso, os legisladores se esmeram para poder inovar, já que muitas leis estão sendo consideradas ultrapassadas para atender o dinamismo econômico e/ou social do país. Tal situação pode ser constatada com a recente homologação da Lei 14133/2021, que substitui normas legais já defasadas por uma legislação mais avançada e moderna na busca da efetividade. Ela terá prazo de adequação de 2 anos (AGÊNCIA SENADO, 2021).

O processo de compras na Administração Pública é composto por um fluxo de procedimentos que tem como objetivo a contratação, e que para que isto ocorra demanda planejamento da contratação, a seleção do fornecedor de acordo com a necessidade identificada no planejamento e a execução do contrato. Tal processo define o embasamento legal, pois é ele que norteará todo processo, afinal uma vez definido, poderá estabelecer a modalidade e a tipificação que será utilizada. Esta definição pode impactar no tempo e

consequentemente no desempenho desse processo. As modalidades previstas na lei e prazos são exibidas no Quadro 9:

Quadro 9- Modalidade versus prazo de licitação

Modalidades	Prazo
Concorrência	45 dias - melhor técnica ou técnica e preço ou for regime de empreitada global 30 dias - nos demais casos
Tomada de Preços	30 dias – melhor técnica ou técnica e preço 15 dias nos demais casos
Convite	05 dias úteis
Pregão	8 dias úteis (Art. 4º, V, da Lei 10.520/02)
Diálogo Competitivo	25 dias úteis (art. 32§ 1ª da lei 14133/2021)

FONTE: a autora (2021).

3.1 Impugnação, Recursos Administrativos, Sanções e Judicialização

A publicação do edital caracteriza, no processo de compras públicas, o início da fase externa do processo licitatório. Assim, os fornecedores interessados poderão analisar a possibilidade ou não da participação no referido certame. Quando suscitadas dúvidas, essas poderão se sanar com base no art. 40 da lei 8666/1993. Porém, quando estas não são sanadas ou o edital é eivado de falhas, vícios ou inconsistências, cria-se a possibilidade de o interessado recorrer aos preceitos legais. De forma mais detalhada, o artigo 41 da Lei nº 8.666/1993 prevê o prazo legal para interposição da impugnação pelo licitante em seu §1º, *in verbis*:

Artigo 41 - A Administração não pode descumprir as normas e condições do edital, ao qual se acha estritamente vinculada
§1º - Qualquer cidadão é parte legítima para impugnar edital de licitação por irregularidade na aplicação desta Lei, devendo protocolar o pedido até 5 (cinco) dias úteis antes da data fixada para a abertura dos envelopes de habilitação, devendo a Administração julgar e responder à impugnação em até 3 três dias úteis, sem prejuízo da faculdade prevista no § 1º do art. 113.

Quando o edital é publicado atende ao princípio administrativo da vinculação ao instrumento convocatório. Ou seja, se está previsto no instrumento convocatório, não há possibilidade de se adotar outro procedimento a não ser

aquele trazido no bojo do edital. Uma prática contrária induz à nulidade do ato praticado.

Para que seja possível impugnar um edital de licitação, este deverá ser motivado por escrito, isto é, de modo formal, sendo direcionado ao Presidente da Comissão de Licitação ou, no caso de Pregão, ao Pregoeiro, sendo passível a todo e qualquer interessado a possibilidade de impugnar um edital no qual entenda conter irregularidades.

O prazo de impugnação varia pela modalidade do processo licitatório. Assim, o pregão estabelece que pode ser impugnado em até 2 dias úteis antes do certame, já as demais modalidades em 5 dias úteis (BRASIL, 1993).

A previsibilidade de interposição de recursos nas licitações públicas é fundamental para que haja o cumprimento dos princípios inerentes à Administração Pública, visando a sua efetividade, concedendo aos licitantes a garantia do cumprimento legal de seus direitos assistidos ao contraditório. De acordo com Ximenes (2012), os recursos, ou a fase recursal do procedimento licitatório, estão fundamentados na Constituição Federal, Art. 5º, incisos XXXIV, nos quais se observa que todos têm o direito de petição aos Poderes Públicos em defesa de direitos ou contra ilegalidade ou abuso de poder da Constituição Federal.

Dessa forma, no que tange ao procedimento licitatório, é o instrumento que permite ao licitante, que por alguma razão se sinta prejudicado, provocar a própria Administração a fim de reexaminar seus atos. Na concepção de Di Pietro,

Dentro do direito de petição estão agasalhadas inúmeras modalidades de recursos administrativos, disciplinadas por legislação esparsa, que estabelece normas concernentes a prazo, procedimento, competência e outros requisitos a serem observados pelos peticionários (DI PIETRO, 2006, p. 698).

Os recursos previstos no Art. 109, da Lei 8666/1993 se subdividem em: hierárquico, de representação e de reconsideração. Gasparini (2008, p. 684) salienta que o recurso hierárquico é o “meio adequado para o superior rever o ato, decisão ou comportamento de seu subordinado, especialmente da comissão de licitação, quando devidamente interposto”. Este recurso pode ser interposto em até 5 dias úteis a contar da intimação do ato ou da lavratura da ata.

Já o recurso de representação é o interponível para denunciar, perante instância administrativa superior, qualquer irregularidade ou ilegalidade praticada contra o objeto da licitação ou do contrato que não se inclua nas alíneas do inciso I. Da mesma forma, detém o prazo de 5 dias a partir da intimação da decisão relacionada com o objeto da licitação ou contrato com exceção da modalidade convite, que é de 2 dias conforme §6º. Ressalta-se que o recurso de reconsideração visa à alteração de um entendimento (PEREIRA JÚNIOR, 2009).

O recurso de reconsideração refere-se ao pedido de reconsideração, previsto no inciso III, sendo cabível no prazo de 10 dias úteis, que são contados da intimação do ato contra decisão de Ministro de Estado ou Secretário Estadual ou Municipal, nas hipóteses do §3º do art. 87, da Lei 8.666/93. Tais direitos se mantêm na nova lei de licitações, Lei 14.133/21, em seus art. 164 e 165.

Quando o recurso administrativo não consegue o êxito de resolução entre as partes e há o descumprimento contratual, o ente comprador pode se utilizar das penalidades e/ou sanções previstas na lei.

As sanções administrativas aos licitantes e/ou contratados da Administração Pública Federal, autárquica e fundacional estão previstas no art. 87 da Lei nº 8.666, de 23 de junho de 1993, no art. 7º da Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002, no art. 28 do Decreto nº 5.450, de 31 de maio de 2005 e no art. 27 da Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013 e no artigo 156 da Lei n.º 14.133/21.

Fixadas nas normas brasileiras, as sanções administrativas aplicadas aos licitantes e contratados, são as seguintes (BRASIL, 1993):

- a) advertência;
- b) multa;
- c) suspensão temporária de participação em licitação e impedimento de contratar com a Administração, por prazo não superior a 2 (dois) anos;
- d) declaração de inidoneidade para licitar ou contratar com a Administração Pública;
- e) impedimento de licitar e contratar com a União, Estados, Distrito Federal ou Municípios e o descredenciamento no Sistema de Cadastramento de Fornecedores - SICAF pelo prazo de até 5 (cinco) anos, sem prejuízo das multas previstas em edital e no contrato e das demais cominações legais.

Para facilitar o entendimento das particularidades de cada sanção compôs-se o Quadro 10:

Quadro 10- Caracterização das Sanções

Tipificação	Descrição	Previsão legal	Efeito
Advertência	Consiste em uma comunicação formal ao fornecedor, após a instauração do processo administrativo sancionador, advertindo-lhe sobre o descumprimento de obrigação legal assumida, cláusula contratual ou falha na execução do serviço ou fornecimento, determinando que seja sanada a impropriedade e, notificando que, em caso de reincidência, sanção mais elevada poderá ser aplicada.	Art. 87. Pela inexecução total ou parcial do contrato a Administração poderá, garantida a prévia defesa, aplicar ao contratado as seguintes sanções: I – advertência.	Advertência do descumprimento.
Multa	A sanção de multa tem natureza pecuniária e sua aplicação se dará na gradação prevista no instrumento convocatório ou no contrato quando houver atraso injustificado no cumprimento da obrigação contratual, e em decorrência da inexecução parcial ou total do objeto da contratação.	Art. 86 e 87 da Lei nº 8.666, de 1993, a seguir: “Art. 86. O atraso injustificado na execução do contrato sujeitará o contratado à multa de mora, na forma prevista no instrumento convocatório ou no contrato.	Multa, na forma prevista no instrumento convocatório ou no contrato.
Suspensão Temporária de Participar em Licitações	A sanção de suspensão temporária de participar em licitações suspende o direito dos fornecedores de participarem dos procedimentos licitatórios promovidos no âmbito do órgão ou entidade responsável pela aplicação da sanção, por prazo não superior a 2 anos	A previsão legal está inserida no inciso III do art. 87 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993.	Suspensão.

Impedimento De Contratar Com A Administração	A sanção de impedimento de contratar impede os fornecedores de formalizarem contratos no âmbito do órgão ou entidade responsável pela aplicação da sanção, por prazo não superior a 2 anos.	A previsão legal está inserida no inciso III do art. 87 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993.	Impedimento de licitar ou ter contrato com Administração Pública.
Descredenciamento	Vai se dar com a situação "inativo" sobre os dados do fornecedor disponível no sistema, em consequência da aplicação da sanção de impedido de licitar e contratar com a União, Estados, Distrito Federal ou Municípios.	O art. 7º da Lei nº 10.520, de 2002, e pelo Decreto nº 5.450, de 2005.	Impedimento de licitar com órgão público.
Declaração De Inidoneidade	Impossibilitará o fornecedor ou interessado de participar de licitações e formalizar contratos com todos os órgãos e entidades da Administração Pública direta e indireta da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.	A previsão legal está inserida no inciso III do art. 87 da Lei nº 8.666.	Declaração de inidoneidade.

FONTE: a autora (2021).

As sanções variam de acordo com o nível de severidade. A literatura considera sanções de baixo poder: a persuasão (repreensão pública) e a intervenção. Por sua vez, são consideradas sanções de maior poderio as multas financeiras, a suspensão temporária e a proibição de contratar com a Administração Pública (MARVEL; MARVEL, 2009).

A judicialização, no que tange às licitações, refere-se à participação do judiciário em decisões que não puderam ser sanadas em instância administrativa, pautadas nas prerrogativas previstas na Lei 8.666/1993. No âmbito do processo licitatório, admite-se neste estudo a possibilidade de judicialização apenas para o que se costuma referir como fase externa, ou seja, a partir da publicação do edital até a entrega/o pagamento da compra pública, já que esta está pautada nas possibilidades recursais previstas no Art. 109, da Lei 8.666/1993.

3.2 A 5ª Regional de Saúde

A opção pelo lócus, ou seja, os municípios escolhidos, se deu pelo fato de a pesquisadora residir em Guarapuava. Tal fato foi entendido como um facilitador de acesso aos sujeitos da pesquisa. Após o contato com os consórcios intermunicipais de saúde, identificou-se como melhor opção de núcleo de pesquisa a 5ª Regional de Saúde, já que estes participam dos consórcios intermunicipais CISGAP, CIS e ASSISCOP, além do Consórcio Intergestores Paraná Saúde. Dessa forma, pode-se ter uma percepção tanto dos compradores diretos (municípios) quanto dos compradores indiretos (consórcios), além dos fornecedores destes e do judiciário.

A 5ª Regional é uma das 22 regionais do Estado do Paraná (SAÚDE MPP-PR, 2021) estando localizada no município de Guarapuava. Considerado um município de grande porte pela concepção do IBGE – que institui o porte de municípios acima de 100 mil habitantes como de grande porte, é a 9ª economia do Estado e um dos 20 municípios que pertencem à 5ª Regional de Saúde. Portanto, participa da compra compartilhada pelos consórcios, além de poder realizá-la de forma autônoma em seu município. Por este motivo estabeleceu-se a região de Guarapuava, comportando os 20 municípios do Estado do Paraná que compõem a 5ª Regional de Saúde. Estes adquirem produtos e serviços da área de saúde de forma direta em seus municípios e/ou de forma indireta, compartilhada em 4 consórcios.

Figura 3- Mapa da 5ª Regional de Saúde

FONTE: SESA (2021).

As Regionais de Saúde no Paraná, são em número de 22 (vinte e duas) em todo o Estado, constituem a instância administrativa intermediária da SESA/ISEP. De acordo com a SESA, "a Regional de Saúde tem a função de desenvolver a inteligência necessária para apoiar o município em todas as áreas e para influenciar na gestão das questões regionais, fomentando a busca contínua e crescente da eficiência com qualidade" (5ª REGIONAL DE SAÚDE, 2021).

Figura 4- Mapa das Regionais de Saúde



FONTE: SESA (2021).

3.2.1 Municípios

Os 20 municípios que compõem a 5ª regional de saúde contemplam um total de 457.956 habitantes, com uma dotação orçamentária de R\$ 1.720.943.177,96, uma despesa total de R\$ 1.483.718.123,45 e um total de gastos em saúde de R\$ 324.767.514,48, ou seja, um média 20,75% de gastos com saúde. (IPARDES, 2020).

A Tabela 1 mostra os municípios que compõem a 5ª Regional de Saúde, contemplando orçamento, despesa, valores gastos em saúde e o percentual que estes gastos representam para o município. Ressalta-se que de acordo com a legislação vigente, Lei Federal 141/2012, existe uma obrigatoriedade de gastos no percentual de 15% do orçamento nos municípios. Esse gasto pode ser realizado na compra e distribuição de medicamentos e investimentos na gestão do sistema público de saúde. Em 2020, com base nos dados do IparDES, estes municípios gastaram em média 21,88 % do seu orçamento em saúde, o que representa um montante de R\$ 324.767.514,48 em aquisição de produtos e/ou serviços para atender uma população de 457.956 indivíduos. Dito de outra forma,

observou-se um gasto médio de R\$ 709,17 por habitante, sendo a secretaria de saúde uma das maiores demandantes por processos de compras públicas.

Tabela 1 - Dados dos Municípios que compõem a 5ª Regional de Saúde

Municípios	População Estimada	Orçamento (2020)	Despesas (2020)	Valor Compra em Saúde	% de Compra em Saúde
Boa Ventura de São Roque	6343	38.786.903,65	29.614.844,18	5.719.391,13	19,31
Campina do Simão	3831	26.494.726,12	24.353.710,65	4.601.414,47	18,89
Candói	16.126	62.859.960,26	62.401.956,38	12.288.371,09	19,69
Cantagalo	13.340	44.778.729,98	38.218.344,86	7.305.309,72	19,11
Foz do Jordão	4.466	28.577.464,63	24.026.157,86	5.633.054,80	23,45
Goioxim	6.997	31.331.600,16	30.892.988,41	6.154.228,02	19,92
Guarapuava	183.755	591.394.268,96	497.731.696,41	132.355.807,09	26,59
Laranjal	5.719	25.652.809,67	23.111.040,94	4.713.063,82	20,39
Laranjeiras do Sul	32.167	115.545.919,52	108.094.914,48	20.602.709,12	19,06
Marquinho	4.283	28.878.432,92	18.863.363,72	5.293.824,73	28,06
Nova Laranjeiras	11.462	40.892.106,86	38.113.575,74	9.579.659,61	25,13
Palmital	12.755	58.361.182,22	49.267.926,48	9.032.286,75	18,33
Pinhão	32.722	122.569.672,81	99.142.869,16	18.710.305,17	18,87
Pitanga	29.686	121.269.685,73	96.037.151,85	19.022.642,65	19,81
Porto Barreiro	3.133	24.642.572,95	24.219.975,77	4.756.382,33	19,64
Prudentópolis	52.776	171.916.808,43	150.535.407,97	25.336.385,99	16,83
Reserva do Iguaçu	8.127	37.760.198,33	33.599.251,41	7.039.465,51	20,95
Rio Bonito do Iguaçu	13.240	58.387.540,64	52.196.359,26	10.103.235,77	19,36
Turvo	12.977	68.398.165,28	62.925.302,35	11.887.194,99	18,89
Virmond	4.051	22.444.428,84	20.371.285,57	4.632.781,72	22,74

FONTE: IPARDES (2021).

A Tabela 1 foi categorizada por ordem decrescente de gastos com saúde, tanto em reais como em percentuais, possibilitando conhecer as despesas e gastos ou investimentos com saúde. Ela demonstra que não necessariamente o município mais populoso é o que mais gasta com saúde, já que o mais populoso gasta 26,59 % e o município que mais gasta chega a 28,06%.

Tabela 2 - Valor gasto em saúde por habitante cm base nos dados do IPARDES (2020)

Municípios	População Estimada	Orçamento 2020	% de receita própria	Receita Percapta Tributária	Endividamento Bruto %
Boa Ventura de São Roque	6343	38.786.903,65	0,32	276,42	4,02
Campina do Simão	3831	26.494.726,12	0,19	158,72	4,14
Candói	16.126	62.859.960,26	0,21	511,80	0,00
Cantagalo	13.340	44.778.729,98	0,28	273,00	17,79
Foz do Jordão	4.466	28.577.464,63	0,24	208,27	2,13
Goioxim	6.997	31.331.600,16	0,09	233,78	10,00
Guarapuava	183.755	591.394.268,96	0,69	741,63	15,55
Laranjal	5.719	25.652.809,67	0,14	92,41	16,67
Laranjeiras do Sul	32.167	115.545.919,52	0,33	448,98	33,37
Marquinho	4.283	28.878.432,92	0,23	243,61	6,31
Nova Laranjeiras	11.462	40.892.106,86	0,12	304,86	19,66
Palmital	12.755	58.361.182,22	0,23	230,00	32,49
Pinhão	32.722	122.569.672,81	0,40	337,81	3,83
Pitanga	29.686	121.269.685,73	0,31	458,55	21,39
Porto Barreiro	3.133	24.642.572,95	0,15	254,80	9,60
Prudentópolis	52.776	171.916.808,43	0,35	418,24	27,70
Reserva do Iguaçu	8.127	37.760.198,33	0,23	221,89	19,91
Rio Bonito do Iguaçu	13.240	58.387.540,64	0,28	165,22	4,02
Turvo	12.977	68.398.165,28	0,31	267,98	7,01
Virmond	4.051	22.444.428,84	0,10	337,81	10,47

FONTE: IPARDES (2021).

A Tabela 2 exibe o valor gasto por habitante em cada município que compõe a 5ª Regional de Saúde. Ela permite visualizar, por exemplo, que o município que tem o maior valor gasto em saúde tem o menor número de habitantes, ao passo que a mesma lógica não se aplica ao município com maior número de habitantes. Possibilita, ainda, verificar que todos os municípios gastam em saúde mais do que os 15% preconizados pela lei.

De acordo com os entrevistados os municípios fazem aquisições diretas, porém a grande maioria das aquisições de insumos na área da saúde destes municípios de menor porte é realizado por aquisição indireta através do consórcio visando economicidade, já que quando há a aquisição conjunta potencializa o quantitativo das licitações e assim há maior interesse por parte dos fornecedores acarretando em disputas por preço gerando economia a todos

os participantes segundo a percepção dos agentes compradores diretos (municípios) e agentes compradores indiretos (consórcios).

3.2.2 Consórcios

No estado do Paraná os consórcios iniciaram suas atividades com o processo de descentralização do SUS, baseados nas Leis 8.080 de setembro de 1990, e 8.142 de 28 de dezembro de 1990. Segundo Nicoletto (2005), no Paraná, em 1992:

A oferta pública de consultas especializadas estava pouco disponível, devido à dificuldade do governo estadual contratar recursos humanos para atuar nos Centros Regionais de Especialidades. Assim, os consórcios foram estimulados e implantados, visando solucionar o problema. (NICOLETTO SCS ET AL, 2005, p. 30)

O estado do Paraná é dividido em 22 Regionais de Saúde, cada regional tem como sede o município polo. Os CISs foram constituídos em parceria entre o estado e os municípios, visando também a administração dos CREs já utilizados à descentralização do centro de referência médica a cidade de Curitiba. Os municípios que compõem a quinta regional de saúde participam de um ou mais consórcios de acordo com sua conveniência, já que ao todo são 5 consórcios nos quais estes municípios participam conforme demonstra o mapa.

Figura 5- Mapa dos Consórcios



FONTE: SESA – Secretaria do Estado da Saúde (2021)

3.2.3 CISGAP

O CISGAP teve início de suas atividades em 1º de julho de 2005 e é um Consórcio Intermunicipal de Saúde, que oferece serviços de consultas, exames e procedimentos ambulatoriais aos municípios de Guarapuava, Pinhão e Turvo pertencentes à 5ª Regional de Saúde.

3.2.4 CIS

O CIS Centro Oeste é uma forma de associação entre municípios, que visa assegurar ações e serviços de saúde a população, com eficiência e eficácia, atendendo aos princípios da universalidade e integralidade, racionalizando recursos, evitando desperdícios e a duplicidade de serviços. Como iniciativa eminentemente municipal, reforça o exercício da gestão, conferida institucionalmente aos municípios no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS), fundado em fevereiro de 2000, contemplando 14 municípios, os quais todos pertencem a 5ª regional de saúde. Boa Ventura de São Roque, Campina do Simão, Goioxim, Sta. Maria do Oeste, Candói, Foz do Jordão, Laranjal, Pitanga, Prudentópolis, Pinhão, Cantagalo, Palmital, Reserva do Iguaçu e Turvo.

3.2.5 Cantuquiriguaçu

Associação de Municípios da Cantuquiriguaçu, ou Cantú. A entidade é o elo de 20 municípios do Médio Centro Oeste do Paraná, fundado em 07 de agosto de 1984 e dentre estes 20 municípios estão 9 que pertencem a 5ª regional de saúde do Paraná: Candói, Foz Jordão, Goioxim, Laranjeiras do Sul, Pinhão, Porto Barreiro, Rio Bonito do Iguaçu, Marquinho, Reserva do Iguaçu,

3.2.6 AMOCENTRO

A Associação dos Municípios do Centro do Paraná – AMOCENTRO é um órgão de representação municipal e microrregional, sendo constituída sob a forma de sociedade civil, sem fins lucrativos. É composta por 16 municípios da Região central do Paraná: Altamira do Paraná, Boa Ventura de São Roque, Campina do Simão, Candido de Abreu, Guarapuava, Iretama, Laranjal, Manoel Ribas, Mato Rico, Nova Tebas, Palmital, Pitanga, Roncador, Santa Maria do Oeste, Turvo. Destes municípios 8 pertencem a 5ª regional de saúde.

4. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Para compreender a influência dos fatores críticos na dimensão temporal e efetividade dos processos de compras públicas na área de saúde foi necessário efetuar pesquisas de cunho qualitativo. A escolha da área da saúde foi pautada em dados de compras públicas, já que eles demonstram que a maior demanda de aquisição de produtos e serviços nos municípios está nesta área. Também se deu pela dificuldade que os atores dessa área encontram na operação da efetividade do processo de compras públicas de produtos e/ou serviços, sendo que Municípios de pequeno porte possuem demandas relativamente pequenas em virtude do número de aquisições em face do número de usuários do sistema de saúde.

Tal situação pode não se mostrar atrativa aos fornecedores, resultando em licitações fracassadas e/ou desertas. Observa-se assim, a emergência da necessidade da cooperação entre os atores compradores através de consórcios intermunicipais ou intergestores para realização da aquisição de forma indireta para que o conjunto de aquisições destes atores se torne atrativo e possibilite sua efetividade para todos os envolvidos.

A presente tese caracteriza-se como qualitativa, exploratória com a utilização de estudo de caso. Sendo utilizados como instrumentos de coleta de dados, o levantamento documental e entrevistas com compradores diretos e indiretos, e fornecedores que fornecem produtos e serviços na área da saúde. Através do referencial bibliográfico relacionado à área, foram possíveis verificações de lacunas e distribuições de elementos relacionados às compras públicas e suas dimensões, situação em que Schulman (1999 apud GRAY, 2012, p. 84) chama de “geratividade”, ou seja, a capacidade dos pesquisadores de aprofundar o estudo dos que vieram antes e identificar reais necessidades do escopo alçado. Além disso, esta pesquisa também possibilitou o enquadramento como exploratório e descritivo, com estudo de caso. De acordo com Lakatos e Marconi (2007), a utilização de pesquisa exploratória-descritiva, e informações – primárias ou secundárias – propicia um fortalecimento ao estudo de caso, identificando suas limitações e possibilidades.

A entrevista com os compradores se justifica pelo fato de que para compreender os fatores críticos de compras governamentais possibilita a percepção dos agentes compradores que neste estudo pautou-se em dois

sujeitos de pesquisa, ou seja, o comprador direto – municípios e comprador indireto – consórcios, bem como com os fornecedores de produtos e serviços na área da saúde, tendo a percepção por parte de quem transaciona com os entes públicos nas compras governamentais.

O levantamento documental dos processos judicializados se justifica para compreender a tratativa deste ator interveniente quando há conflitos entre comprador e fornecedor.

Através desses instrumentos e sujeitos de pesquisa foi possível compreender as percepções dos atores que fazem parte do processo de compras públicas, possibilitando deter a informação de todos os envolvidos, evitando unilateralidade ao realizar com um único sujeito de pesquisa.

4.1 DELINEAMENTO E ETAPAS DA PESQUISA

As etapas da pesquisa foram em seis partes:

Etapa I – Exploratória: iniciada a partir de um processo de sondagem para validar o caso, realizou-se um evento com os municípios e consórcios para obter uma visão dos compradores em estudo.

Etapa II – Revisão bibliográfica, objetivando embasar teoricamente os principais conceitos aplicados de fatores críticos que impactam na dimensão temporal e efetividade do processo de compras públicas.

Etapa III – Pesquisa de campo através de entrevistas em profundidade com o os Gestores de Compras (compra direta), com os consórcios intermunicipais de saúde e o consórcio Paraná Saúde (compra indireta), Fornecedores que fornecem para os municípios e consórcios.

Etapa IV - Análise documental de processos judicializados de compras públicas de municípios/consórcios e/ou fornecedores que transacionam com estes.

Etapa V – Análise dos dados e interpretação: a interpretação dos resultados, sendo necessário a transcrição das entrevistas e análise dos documentos, triangulação destes e posterior análise.

Etapa VI- Considerações finais: a última etapa da pesquisa diz respeito a elaboração de texto final, reiterando os resultados, as limitações e os apontamentos para pesquisas futuras.

A etapa II foi subdividida em duas, sendo a primeira a execução do evento denominado “A discricionariedade na construção de objetos para licitações nas compras públicas”, via Youtube®, de forma gratuita e pública em um centro universitário de Guarapuava-PR, como forma de prospectar e entender previamente o panorama dos principais envolvidos nos processos de compras públicas, seguido da pesquisa de campo.

A pesquisa de campo realizou 16 (dezesseis) entrevistas com os responsáveis pelo processo de compras nos municípios que compõem a 5ª Regional de Saúde do Estado do Paraná, bem como com os responsáveis pelo departamento de compras dos 4 consórcios que realizam compras compartilhadas com estes municípios. Na ocasião das entrevistas muitos dos municípios estavam trabalhando em home office, motivo pelo qual o acesso a estes foi mais difícil. Houve uma necessidade de adaptação às possibilidades dos entrevistados quanto ao formato de entrevista. Em sua grande maioria os entrevistados dos municípios possuem anos de experiência na função de pregoeiro. Das entrevistas realizadas, 2 foram presenciais, 2 via Google Meet® e 12 via WhatsApp®.

Já com relação aos consórcios, das 4 entrevistas, 2 foram presenciais, 1 via Google Meet® e 1 via WhatsApp® e telefone. O tempo total de entrevista foi de aproximadamente 30 horas, com média de 50 minutos cada. O nome dos respondentes, bem como dos municípios foram omitidos no texto como forma de garantir o anonimato. Inicialmente os entrevistados ficaram receosos, mas após uma explicação os respondentes mostraram-se receptivos, expondo principalmente seus Fatores Críticos enfrentados. Para preservar o anonimato nas respostas, foi possível classificar os respondentes pelas seguintes denominações:

O grupo de entrevistados referentes aos municípios foi classificado de M1 ao M16 (sendo M1, M2, M3...), no entanto, a pedido não se pôde identificar os municípios.

Tabela 3- Municípios Entrevistados

Municípios	Forma de Entrevista	Tempo de Entrevista
Porto Barreiro	WhatsApp ®.	50m
Campina do Simão	WhatsApp ®.	40m
Virmond	WhatsApp ®.	60m
Marquinho	WhatsApp ®.	38m
Foz do Jordão	WhatsApp ®.	45m
Laranjal	WhatsApp ®.	34m
Boa Ventura de São Roque	Google Meet ®	120m
Reserva do Iguaçu	Google Meet ®	60m
Nova Laranjeiras	WhatsApp ®.	59m
Palmital	WhatsApp ®.	42m
Turvo	WhatsApp ®.	60m
Rio Bonito do Iguaçu	WhatsApp ®.	55m
Pitanga	WhatsApp ®.	43m
Pinhão	WhatsApp ®.	59m
Prudentópolis	<u>Google Meet</u> ®	60m
Guarapuava	Presencial	80m
Total		905m

FONTE: dados da pesquisa (2021).

Grupo de respondentes referentes aos consórcios (C1, C2, C3, C4)

Tabela 4- Consórcios Entrevistados

Consórcio	Forma de entrevista	Tempo de entrevista
Consórcio Intergestores Paraná Saúde	Google Meet ®	60m
	Telefone	30m
CISGAP	Presencial	140m
CIS	Presencial	80m
ASSISCOP	WhatsApp ®.	60m
Total		370m

FONTE: dados da pesquisa (2021).

Para a concepção da etapa IV, as entrevistas foram realizadas entre os meses de março e agosto de 2021, utilizando-se tanto meios como Google Meet®, ligação telefônica, aplicativo móvel WhatsApp® e presencialmente – respeitando todos os protocolos sanitários estabelecidos em momento pandêmico. As entrevistas quando via *Meet* tiveram duração média de 1h30m, quando presencial uma média de 2h e quando via *Whatsapp* este tempo oscilou de 40 a 60m, estando disponibilizado nas tabelas 3 e 4. À exceção do M1 todos solicitaram para que não fosse descrito o nome do entrevistado, nem citado o município se possível.

Essas entrevistas, quando permitidas, foram gravadas, mediante a autorização do respondente. Posteriormente foram transcritas e arquivadas para darem suporte às análises. Quando não autorizadas as gravações, foram coletadas por escrita do entrevistador e subsequentemente transcritas.

4.2 Categorias Analíticas: Definição Constitutiva e Operacional

Ao se tratar o rigor científico e análise detalhada de evidenciação científica, de acordo com Vieira (2004), é possível separar as categorias analíticas em duas possibilidades: a Definição Constitutiva (DC) e a Definição

Operacional (DO). A Definição Constitutiva refere-se à formulação conceitual e teórica do objeto de estudo, rebuscando os principais aspectos da literatura e dos autores que embasaram as discussões. Por sua vez, a Definição Operacional, traz maior tangibilidade das categorias, de forma a explicitar um embasamento mais real e operacionalizar as ações, para alcance de resultados (VIEIRA, 2004).

Dessa forma são categorias analíticas desse estudo:

4.2.1 Fatores Críticos

a) Definição Constitutiva

Elementos determinantes para o melhor desempenho, pois, se a organização os identifica e consegue incorporá-los ao planejamento estratégico e ao sistema de informações, passam a complementar as atividades de análise competitiva (STOLLENWERK, 2001).

b) Definição Operacional

Operacionalizados a partir da percepção dos entrevistados acerca de variáveis consideradas relevantes por seu efeito sobre a operacionalização de processos organizacionais de compras bem como sobre a efetividade da aquisição na área de saúde na esfera pública municipal.

4.2.2 Dimensão temporal

a) Definição Constitutiva

O tempo, não significa o transcurso de dias ou semanas, mas as mudanças de estado associadas à ocorrência de determinados fatos (BUCCI, 2021, p.161).

b) Definição Operacional

Operacionalizado a partir da percepção de entrevistados sobre os efeitos na efetividade dos processos de compras municipais aspectos associados a:

- fluxo: representação da sucessão de etapas;

- duração: associada à medida de execução de ações;
- expectativa: associada às projeções e aos parâmetros adotados pelos atores em suas decisões.

4.2.3 Efetividade

a) Definição Constitutiva

A efetividade significa, portanto, a realização do Direito, o desempenho concreto de sua função social. Ela representa a materialização dos fatos, dos preceitos legais e simboliza a aproximação, tão íntima quanto possível, entre o dever ser normativo e o ser da realidade social (BARROSO, 1993, p. 79).

b) Definição operacional

Operacionalizada por meio da percepção de entrevistados acerca da geração de valor organizacional ou social no curso de processos de aquisição de produtos e serviços por parte dos municípios na área de saúde. Indicativos associados à realização de expectativas ligadas ao cumprimento do contrato, satisfação de necessidades do órgão público, atendimento responsivo à população e racionalização de recursos foram utilizados.

4.2.4 Procedimentos de Coleta e Tratamento dos Dados

Após a definição das categorias analíticas, apresentam-se as formas utilizadas para a coleta e tratamento dos dados, com diferentes sujeitos de pesquisa.

4.2.5 Coleta de Dados

A coleta de dados foi realizada através de pesquisa documental e de entrevista semiestruturada:

A coleta de dados referente a pesquisa documental dos processos judicializados pautou na busca de processos de 2015 a 2020, nas comarcas que atendem municípios da 5ª regional de saúde através de consulta a processos no PROJUDI, sendo estas realizadas de março a outubro de 2021.

Para a coleta de dados utilizou-se de entrevista semiestruturada, que pode ser entendida, como sugerem Sampieri, Callado e Lucio (2013), como uma reunião para conversar e trocar informações entre uma pessoa (o entrevistador) e outra (o entrevistado). Com a utilização da entrevista com perguntas e respostas é possível delinear uma comunicação e ao mesmo tempo a construção de significados a respeito de determinado tema.

A entrevista foi estruturada com questões sobre o processo de compras governamentais buscando identificar a percepção dos compradores quanto aos Fatores Críticos em adquirir produtos e serviços para Administração Pública, portanto, tendo entrevistado responsáveis legais do departamento de compras para que elencasse fatores críticos na concepção de quem demanda produtos e/ou serviços: Municípios e consórcios, bem como para os fornecedores enquanto fornecedor de produtos e serviços à Administração Pública.

As entrevistas com os gestores municipais, na condição de compradores diretos de produtos e serviços da área da saúde, possibilitaram um universo de vinte (20) municípios, entrevistados 16, contemplando município de pequeno, médio e grande porte. Já com relação aos consórcios foi possível a entrevista com todos que tem os municípios da 5ª regional de saúde como consorciados, na condição de comprador indireto que realiza a compra compartilhada.

As entrevistas estabeleceram o enfoque dos fornecedores. Para isso, foram verificadas as empresas que comercializam a venda de medicamentos e insumos na área da saúde. Diante de um universo de duzentos e vinte e oito (228) empresas (n = 228) foram coletadas oito (8) entrevistas, que totalizaram a amostra para análise qualitativa. Ressalta-se que três (3) destas empresas comercializam com 100% dos municípios da 5ª Regional de Saúde, dois (2) com 70%, 2 com 50% e 1 com 40%.

As entrevistas realizadas com os compradores diretos e indiretos de compras públicas na área da saúde, bem como dos fornecedores foram coletadas entre os meses de março e de outubro de 2021 por diversos meios. Entre eles podem-se mencionar: o Google Meet®, o telefone e o aplicativo móvel WhatsApp®. Quando permitidas, as conversas foram gravadas, mediante autorização do respondente. Posteriormente, foram transcritas e arquivadas para darem suporte às análises. Em contrapartida, quando não autorizadas as respostas de forma oral, elaborou-se questionários com perguntas abertas

enviados de maneira escrita aos entrevistados para preenchimento e, subsequentemente, transcrição.

A entrevista foi estruturada com 11 questões que abordavam experiência, participação, percepção, contribuição, motivação, Fatores Críticos e impactos no processo de compras públicas na área da saúde. Para melhor compreensão dos casos e das situações foram categorizadas as questões em eixos analíticos, conforme explicita Bardin (1985). Optou-se por esses eixos para melhor compreender o panorama diante do lócus e dos envolvidos.

Quadro 11- Categorização de Fatores Críticos mediante questionário aplicado

Variável	Número da Questão	Pergunta
Experiência em Compras Públicas e Percepções	1	Quais as suas principais experiências em compras públicas? Qual função? e quanto tempo atua?
	2	Ao longo desse período, você percebeu mudanças nos processos de compras públicas? Quais?
	10	Sua empresa já precisou judicializar algum processo de compra pública? Se sim, quais foram os impactos deste processo?
dimensão temporal	8	Como responsável da empresa, qual o impacto do tempo nos processos de compras públicas?
Eficiência ou Ineficiência	5	Existe, na sua concepção, diferença em vender diretamente com município de vender para consórcio? Se sim, qual?
	6	Como você percebe a evolução ou involução dos processos licitatórios?
	9	Sua empresa já foi multada? Se sim, por quê? Conseguiu recorrer?
Fatores Críticos e Limitações	4	Diante da sua experiência, quais as dificuldades em ser um fornecedor para órgãos públicos?
	7	Na sua opinião, quais as implicações das requisições emergenciais para que o fornecedor possa atender?
Motivações para as Compras Públicas	3	Quais são os motivos que levam sua empresa a negociar com um órgão público?
	11	Em sua opinião, quais os impactos e mudanças (positivos e negativos) que a alteração da 8.666/1993 trará para o processo de compras públicas?

FONTE: dados da pesquisa (2021).

4.2.6 Tratamento dos Dados

Para o tratamento de dados utilizou-se a categorização e a interpretação dos dados, mediante análise de conteúdo, com fragmentos importantes das entrevistas, atrelando-os à teoria (BARDIN, 1985).

O roteiro utilizado nas entrevistas (Apêndices 1,2,3) teve como base duas temáticas centrais relacionadas ao processo de compras públicas. Essas temáticas foram pautadas em dimensão temporal e efetividade das Compras Públicas. Foram assim definidas no intuito de compreender os Fatores Críticos à efetividade do processo de compras públicas. Contudo, neste primeiro estudo buscaram compreender o processo de compras em si. Inicialmente nas entrevistas, os compradores foram convidados a relatarem sua experiência, seguindo com as percepções quanto à evolução ou involução ocorrida no processo de compras públicas e a informação da ocorrência ou não de multas e/ou judicialização das compras no município no qual atua. Após passou-se à entrevista com base nas categorias, possibilitando trazer ao estudo a percepção destes atores quanto ao processo de compras municipais de forma direta.

Na sequência, este mesmo roteiro foi utilizado para a entrevista com os quatro (4) consórcios intermunicipais de saúde que têm como associados os municípios que compõem a 5ª Regional de Saúde. Procurou-se averiguar as percepções de quem atua em parceria com os municípios no processo de compra indireta dos mesmos.

Para a análise e interpretação dos dados, utilizou-se de análise de conteúdo, com fragmentos importantes das entrevistas, relacionando-a às teorias, mediante categorização de Fatores Críticos, o que torna, diante da análise de Bardin (1985), a pesquisa melhor delimitada e com direcionamentos explícitos.

4.2.7 Dificuldades e limitações da pesquisa

Grande parte da limitação das respostas, se deu mediante a incompatibilidade de agenda, o desinteresse de alguns respondentes e em alguns momentos, a não-aceitação de questionamentos ou dúvidas sobre o real intento da pesquisa, mesmo que explicitado o caráter estritamente acadêmico

da pesquisa. Outra limitação foi o período pandêmico em plena expectativa da vacina, produto este que envolvia os sujeitos de pesquisa na aquisição: comprador e fornecedor, portanto dificultando disponibilidade para conceder entrevista.

Há poucos estudos que abordam o fornecedor, contrapondo o cenário de pesquisas do comprador que já detém vários estudos e publicações, bem como a tempo objetivo e subjetivo no processo de compras públicas.

5. APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS RESULTADOS

Os objetivos desta pesquisa compreenderam analisar a relação entre a dimensão temporal, fatores críticos e efetividade de processos de compras públicas na área de saúde. Este capítulo reúne a descrição dos resultados, trazendo, primeiramente, as percepções por parte dos diferentes atores envolvidos nos municípios que compõem a 5ª Regional de Saúde no Estado do Paraná. Em seguida, avança na análise interpretativa com vistas a melhor compreender a conexão entre as categorias, sob o viés interpretativo e implicações para as compras públicas a partir da relevância manifestada pela dimensão temporal.

Acerca das percepções, as seções seguintes se dedicarão a descrever, nesta ordem, as percepções do ator comprador: municípios e consórcios; as percepções do ator fornecedor: empresas que transacionam com os municípios e os consórcios a venda de produtos e/ou serviços da área de saúde.

5.1 Percepção do Processo pelos Stakeholders

A percepção foi identificada através de entrevista com os Stakeholders que participam do processo de aquisição de produtos e serviços da área de saúde com relação ao processo de compras públicas, tendo em vista que os respondentes puderam manifestar suas opiniões pautadas na experiência e na vivência.

5.1.1. Percepção dos fatores críticos por compradores diretos (município)

Dos 20 municípios que compõem a 5ª Regional de Saúde, 16 concederam entrevistas por meio de representantes oficiais, o que assegurou 85% de cobertura na obtenção dos dados.

Dos indivíduos que foram entrevistados, há variação quanto a sua experiência à frente do processo de compras públicas, tendo alguns mais de 8 anos de atuação na área ou em mais de 2 municípios no decorrer do período analisado. Outros, ao contrário, estavam em sua primeira experiência. A percepção dos compradores quanto aos fatores críticos, de modo geral,

reforçam a expectativa de seu impacto sobre a efetividade do processo em sua operacionalidade.

Independentemente da experiência acumulada, é notória a manifestação de que precisam de equipe técnica que auxilie no processo e, assim, uma das implicações que impacta significativamente é a mudança que ocorre a cada alteração de gestão,

uma vez que na maioria das vezes troca-se todos ou quase todos os colaboradores e com isso tem-se um grande prejuízo econômico e temporal para o ente público, já que esta mudança implica em iniciar do zero a aprendizagem naquela área (M1).

Tal relato associa a descontinuidade organizacional dos trabalhos de equipes técnicas com a perda da base de conhecimento, situação abordada na obra de Spin (1987). Esta descontinuidade, de acordo com os entrevistados, gera incertezas e insegurança, primeiramente em saber quem sai e quem fica e se quem fica tem conhecimento técnico. Em segundo lugar, a hesitação diz respeito a como será sob o novo comando,

pois não se trata de um trabalho meramente operacional, onde qualquer pessoa pode realizar, precisa de conhecimento e capacitação e isso pode levar tempo, já que em primeiro ano de mandato tudo é mais moroso, em especial quando é a primeira experiência de um gestor no poder (M9).

A possibilidade de ruptura total, ou seja, a troca de todos os colaboradores do setor, com a inserção de pessoas despreparadas foi algo manifestado como preocupação. Tal situação aumenta o tempo de necessidade de conhecimento e capacitação para poder atuar com base em todos os princípios inerentes à Administração Pública em licitações. Em nenhum dos municípios entrevistados ocorreu este cenário durante o período de experiência dos entrevistados, porém foi comentado como situações do passado já ocorridas.

A percepção de descontinuidade está associada ao impacto no desempenho das atividades dos setores responsáveis pelas compras municipais, situação que, por sua vez, demanda mais tempo de execução na fase interna, podendo até impactar na fase externa. Isso porque a competência reduzida pode provocar erros ou vícios no edital, potencializando impugnações, recursos ou, ainda, o desencadeamento de licitações desertas ou frustradas.

Gera-se, desse modo, ônus ao poder público e ao cidadão, já que este é o ator final do processo quando se fala em compras na área da saúde pública.

Dos 16 respondentes, 13 citaram o planejamento como um dos maiores gargalos no processo de compras públicas. Outros citaram a dificuldade de orçamento, mas também relacionando esta dificuldade à ausência ou deficiência no processo de planejamento:

Falta de planejamento por parte dos secretários e/ou responsáveis pela elaboração dos projetos, ocasionando erros e atrasos no processo licitatório, além de solicitações com informações defasadas e/ou desatualizadas que não atendem à necessidade do requerente (M3).

Segundo eles, ainda há uma atuação individualizada da maioria das secretarias, o que impacta no retrabalho do setor responsável por compras, já que muitos produtos poderiam ser comprados de forma unificada e não o são. Assim, demanda-se a realização de novo certame, quando este poderia ter sido realizado em conjunto se houvesse um planejamento sistêmico.

Para que o setor público não fique em falta de um determinado produto ou de uma prestação de serviços, precisa-se de planejamento e controle por parte da Administração Pública no qual envolve todas as secretarias no âmbito municipal. No entanto, uma Licitação precisa respeitar os prazos do início até o fim da Licitação, ou seja, com o pedido de solicitação até a finalização do contrato e assinatura do mesmo por ambas as partes (M4).

Dos 16 municípios, 8 disseram que tudo o que vem para ser adquirido, vem em regime de urgência, situação que demonstra claramente a ausência de planejamento “e como consequência tem os atropelos, pois em alguns casos se faz necessário parar um processo que foi devidamente planejado para suprir a necessidade do desorganizado” (M13).

Cada departamento tem que se planejar para não acontecer um impasse de compras. Os processos levam dias para fazer cotações, lançar no sistema, montar o edital e o edital só passa a contar os dias após publicado, é demorado. Todos os setores públicos sofrem por falta de algum material por falta de licitação (M6).

Quando a fase interna não é bem realizada, vários problemas são acarretados, pois a dificuldade em saber descrever o que se quer comprar, bem como justificar a compra pode impactar na realização do edital, já que:

Não raro, precisamos devolver memorando de pedido de compra para que possam corrigir a ausência de justificativa, ou a melhoria de descrição para que se possa comprar o que deseja. Não é fácil, em algumas situações acabamos descrevendo porque já foram tantas idas e vindas sem sucesso (M4).

Além disso, como comenta um entrevistado,

Normalmente os processos demoram para chegar a fase externa, o planejamento não é bem elaborado, isso quando há algum planejamento, normalmente licita-se pela necessidade e a urgência de alguns serviços ou produto, aí a falta de tempo e a falta do planejamento determina uma contratação ineficiente (M8).

Este tipo de situação pode causar inúmeros problemas, tais como o respondente M7 aborda

foi solicitado insumos para uma cadeira odontológica e foi assim realizado, o detalhe é que esta cadeira era importada e o insumo que veio era nacional e não era compatível com a cadeira. Levamos 8 meses para conseguir o produto correto e durante este período a cadeira ficou sem uso (M7).

Tal caso pode demonstrar claramente o impacto final deste erro na vida dos cidadãos, pois foram 8 meses sem a prestação de serviço

Na saúde a maior parte dos produtos são importados, situação que ocasiona maior morosidade já que além de toda fase interna e externa, ainda precisa contar com logística eficaz que cumpra os prazos contratuais.

a maioria dos produtos são importados, situação esta que muitas vezes, mesmo buscando a modalidade que possibilita o menor tempo de execução, não significa a possibilidade de entrega no prazo desejado, já que hoje há um problema com insumos (M1).

A importação pode levar meses dependendo do país, da legislação e do desembaraço aduaneiro. De acordo com o SIXCOMEX (2021), o prazo para cumprimento das exigências para importação de medicamentos é de no mínimo 30 dias. Os países de que o Brasil mais importa medicamentos são: Índia, China, Estados Unidos, Tailândia e Suíça.

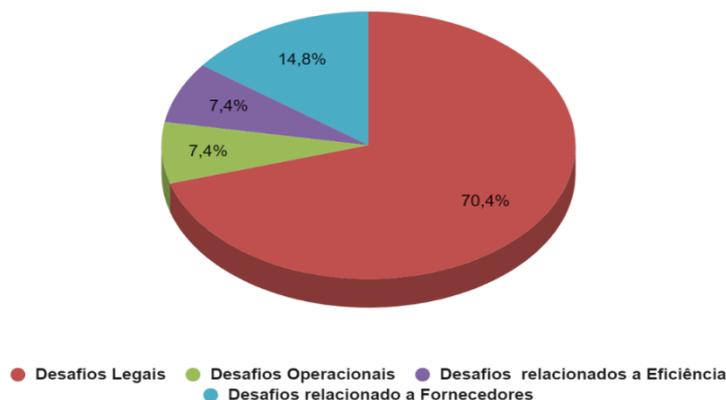
No que tange à burocracia, os entrevistados sinalizam que o processo licitatório é burocrático por si só. De acordo com os respondentes, os processos de compras públicas ainda estão longe de ter efetividade, já que se tem muitos fatores para que isto ocorra, entre eles a legalidade. Craven (2020) reforça que, diante da literatura, a manutenção do processo burocrático auxilia na expansão e melhoria da efetividade dos trâmites legais, seja em âmbito local, seja em

âmbito global. Ocorre que a percepção de burocracia dos respondentes não está atrelada à conotação de burocracia weberiana em que Craven (2020) se embasa e sim na conotação popular de burocracia que trata de morosidade processual.

Quanto à operacionalidade, os respondentes afirmaram que a lei, apesar de nos últimos tempos ter tido inovações, ainda é um grande Fator Crítico para os compradores, pois a homologação da Lei 10.520/02, ou lei do pregão, trouxe ganho pela inversão processual que otimizou os certames – sendo isso um consenso de todos –, porém os municípios de pequeno porte citam a dificuldade da realização do pregão eletrônico pelo fato deste inibir a participação dos empresários locais dado o despreparo para concorrer na modalidade. Já os de médio e grande porte possuem preferência por esta modalidade e citam os ganhos de o fazer, tais como: agilidade, concorrência e preço.

Na Figura 6, a lei é percebida como um Fator Crítico para o agente comprador.

Figura 6- Principais Fatores Críticos para Operacionalizar as Compras Públicas



FONTE: a autora (2021).

Mais de 70% dos entrevistados veem a lei como um Fator Crítico destacado ao processo de realização de compras públicas municipais, pois ainda é considerada um dos grandes entraves em virtude interpretações equivocadas, do desconhecimento técnico, além dos prazos estabelecidos para a fase externa processual de determinadas modalidades, tais como concorrência e tomada de preço.

Com base nesta evidência, questionou-se a operacionalidade, ou seja, se os processos em geral demandam parecer jurídico para tramitar e 95% responderam afirmativamente. Os trechos a seguir possibilitam entender esta dependência operacional.

Os Processos Licitatórios do Município passam todos pela análise jurídica para seus devidos pareceres, pois estes são os fundamentos jurídicos para que se proceda à licitação com base na lei (M2).

Todos os processos licitatórios, bem como os aditivos passam por parecer jurídico (M15).

Todos os processos licitatórios passam por pareceres jurídicos, cada prefeitura tem seu modo de fazer, fazemos os pareceres iniciais, edital e final antes de homologar (M13).

O Processo inicia-se com termo de referência que a Secretaria elabora, e também faz os orçamentos de preço, depois de autorizado pelo Prefeito, a Secretaria de Finanças atesta disponibilidade orçamentária, em sequência segue para Parecer Jurídico, se o Parecer for favorável, inicia-se a Fase externa com a Publicação dos Editais, e recebimentos de proposta, as quais são analisadas pela Comissão de Licitação ou Pregoeiro (M10).

Todos os processos licitatórios passam pelo departamento jurídico e a comissão se responsabiliza apenas por processos na modalidade de Tomada de Preços (M8).

Pelos comentários dos respondentes, pode-se observar claramente um aumento de processos administrativos na realização da licitação, já que muitos municípios têm colocado pareceres jurídicos antes e depois do certame em virtude de receios de erro. Tal situação impacta no tempo do processo, tanto na fase interna quanto na externa, situação que atenua a morosidade.

Quando questionados sobre as compras indiretas com a participação dos consórcios, 90% dos respondentes demonstraram-se favoráveis à atuação destes atores, como relata um dos municípios caracterizados como de pequeno porte: “facilitou muito na questão de consultas com especialistas, tornando isso possível, já que municípios pequenos isso se torna quase que impossível” (M2). Segundo os entrevistados, a aquisição compartilhada possibilita a compra de serviços e produtos que não seriam possíveis se fossem comprados de forma direta.

Mashaw (2021) reforça essa manifestação de uma compra compartilhada e de sistemas cooperativos em aquisições públicas, tornando um modelo mais

transparente, acessível e, embora incerto, bastante complexo para a manutenção de processos públicos e do primeiro setor.

Enquanto município, sua base de preço no caso de consulta é a tabela SUS, que em função da sua defasagem de preço de mercado não estimula a participação dos prestadores de serviços médicos ou exames laboratoriais em licitação direta. Tal situação não ocorre nos consórcios, tendo em vista que possui outra legislação, operação e demanda. É importante que a averiguação de mercado e o atendimento ao segmento – quando refletido o preço, demanda e média de custos – sejam periodicamente aplicados como forma de melhor estruturar os processos de compras públicas, sejam estas munidas de licitações ou aquisições diversas (MASHAW, 2021).

A dimensão temporal emergiu em todas as respostas, já que como consequência havia a morosidade ou atraso processual. Segundo os respondentes, desde a ausência do planejamento à fiscalização de um contrato tem o fator tempo impactando: “o tempo é o maior impacto nas licitações porque trava os processos, e a maioria decorre pela situação de impugnação, recurso, documentação vencida ou ineficiência na gestão de contrato” (M1).

Segundo os compradores, as fases (interna e externa) que compõem o processo licitatório demandam tempo significativo, porém quando possibilitados impugnação, recurso ou outro, este tempo impacta ainda mais, gerando ineficiência. Isso ocorre já que muitas vezes quando é solicitado ele vem em caráter de urgência e quando este é atrelado à saúde pode gerar outros desdobramentos, tais como ausência de produto ou serviço, podendo impactar diretamente na vida do cidadão. Sendo assim, verificou-se a partir das percepções dos respondentes que a variável tempo impacta significativamente nos processos de compras públicas.

Apesar de o tempo ser citado em vários estudos de desempenho, ele normalmente está pautado junto de outros Fatores Críticos, como custo e qualidade. Todavia, quando se refere à aquisição de produtos e serviços na área da saúde o fator tempo passa a ser essencial, pois “já ocorreu demora de um exame, por não conseguir contratar o profissional ou a falta de um medicamento gerado por erro de baixa de estoque no sistema” (M15). Este caso demonstra o quanto tal situação pode ocasionar efeitos, pois sendo um medicamento

controlado ou um exame essencial para um diagnóstico, ambos podem desencadear dissabores a todos os atores envolvidos.

Quando questionado aos respondentes sobre terem ou não já realizado processo de multas aos fornecedores, 50% responderam afirmativamente, sendo a maioria por atraso na entrega de produto ou serviço e os outros 50% dizendo não ter sido necessário ou optar por não multar e sim instruir o fornecedor.

A multa trata de uma das sanções previstas ao ente fornecedor que o ente comprador pode instituir quando não cumprido o contrato, seja na totalidade ou na parcialidade. De acordo com a legislação, lei 8666/1993, art. 86 e 87, quando há o descumprimento pode ser dada “advertência, multa, suspensão temporária, declaração de Idoneidade, impedimento de licitar com o órgão público”. Ainda, é possível verificar que a multa é tratada como limitação pela literatura, que, apesar do alto preço quantitativo, em grande parte dos processos pode agregar um valor negativo ou depreciativo à investigação pública (CRAVEN, 2020).

Na sequência, questionou-se a necessidade de judicializar e, neste quesito, 60% dos respondentes disseram já ter sido necessária a judicialização, porém enfatizando que não decorria de processos de aquisição na saúde e sim de obras, sendo na maioria uma situação vivenciada. Abaixo apresentam-se algumas citações para melhor elucidar este ponto.

Sim, neste caso a empresa não pode fornecer para o município passando assim para a próxima colocada (M4).

Sim, foi um transtorno para o Município, a empresa apresentou uma declaração falsa que a empresa era microempresa. Foi desclassificado pela administração. A empresa entrou na justiça e ganhou a causa. A administração teve que suspender o contrato com a outra (M6).

Houve um processo de uma empresa que entrou com Mandado de Segurança quando o município não aceitou conceder o reequilíbrio econômico-financeiro requerido, o contrato foi rescindido e aberto novo processo de Licitação, porém a Própria empresa que teve o contrato cancelado venceu a licitação e retirou o Mandado de Segurança (M8).

Judicialização na concepção dos respondentes causa morosidade, inibindo muitas vezes a efetividade e na questão da saúde, tal situação é complexa. Na maioria das vezes precisam do produto ou serviço o mais rápido possível e esta situação não ocorrerá no judiciário porque não há como prever o tempo de litígio elencam os respondentes. Assim, a maioria dos compradores

argumentam que procuram resolver administrativamente, já que na percepção dos gestores de compras municipais é mais viável.

Ao indagar sobre as mudanças e impactos da Lei 8666/1993 com o advento da Lei 14.133/2021, os respondentes demonstraram um certo desconforto por tratar de um tema muito novo que está em fase de estudo em muitos municípios, como cita um dos respondentes: “ainda não tivemos tempo para estudar a fundo a nova Lei. Porém sei que ela vem para facilitar muitos casos e também busca trazer mais transparência aos processos” (M1). A grande maioria, no entanto, colocou como ponto positivo a obrigação de incluir o planejamento de compras, entendendo que por se tratar de incumbência poderá amenizar o gargalo existente. Em outras palavras, possibilita-se um ganho no processo de compras já que em o existindo de fato, viabilizará a compra unificada.

5.1.2 Percepção dos fatores críticos por compradores indiretos

Os compradores indiretos, ou seja, com os responsáveis pela aquisição de produtos e serviços dos consórcios que tem como consorciados os municípios que compõem a 5ª Regional de Saúde também contribuíram com a compreensão de fatores críticos e efetividade do processo de compras públicas a partir de sua percepção pautada por sua experiência.

Os compradores indiretos entrevistados reúnem 4 consórcios, sendo três consórcios intermunicipais de saúde, os quais contemplam como consorciados os referidos municípios: CISGAP, CIS Centro Oeste e ASSISCOP. Todos adquirem serviços e insumos básicos de saúde. Há ainda o Consórcio Paraná Saúde, que se concentra na aquisição de medicamentos para 398 municípios no Estado do Paraná. Apesar de todos realizarem a compra compartilhada ou indireta, detêm suas particularidades operacionais, ressaltando que mesmo assim os municípios podem optar por fazer compra direta.

Com relação à experiência dos gestores dos consórcios intermunicipais de saúde, todos possuem mais de 10 anos de atuação. Sua atuação se diferencia pelo fato de que

Os consórcios compram produtos e serviços para o consórcio e para os Municípios consorciados, sendo os serviços especializados na área

de saúde, tais como consultas, procedimentos preventivos e exames com o orçamento do SUS, porém com autonomia de valor para contratação destes serviços através do consórcio. A contratação destes profissionais é feita por credenciamento o qual fica aberto o ano todo e é realizado através de inegibilidade (C1).

Os municípios consorciados realizam planejamento conjunto, pautado em um orçamento unificado, possibilitando, segundo o entrevistado C1, até 50% de economia, dependendo do tipo de aquisição, em virtude do volume de frequência, bem como todo suporte técnico para operações licitatórias. Também oportuniza maior atratividade de fornecedores em virtude do volume de aquisição.

Apesar de a adesão ser de forma voluntária, os entrevistados mencionam que o que mais motiva é o preço (preço acessível) e a garantia de entrega dos produtos. Como maior Fator Crítico os entrevistados citam que na área da saúde são os insumos, “já que muitos para não dizer a maioria dos insumos farmacêuticos são de outros países dificultando a regularidade de aquisição” (C4).

Já com relação às multas, elencam que a maioria se trata da “falta de entrega ou atraso em entrega com ausência de comprovação da motivação” (C4). Tal situação remete a Mashaw (2021) o qual reforça que a motivação entre os *stakeholders* do processo de compras públicas pode ressaltar as principais deficiências e limitações passíveis de mitigação nesses processos.

No que tange aos produtos ou insumos da saúde, a aquisição compartilhada possibilita a otimização de resultados, já que em virtude da quantidade adquirida se consegue maior oferta e desconto, além de maior participação de fornecedores. Os municípios respondentes, todos sem exceção, fazem parte de um ou mais consórcios. No Estado do Paraná, o único município que não participa de consórcio é a capital do Estado, na medida em que “Curitiba não participa em virtude do seu poder de negociação, possuindo uma grande demanda por produtos e serviços, portanto não vendo a necessidade de aquisição compartilhada” (C4).

Os municípios de pequeno porte relatam que a compra direta em especial de medicamento se torna inviável porque não há interesse de fornecedores venderem para municípios que possuem dificuldade de logística, por exemplo, motivo pelo qual consorciavam-se a fim de conseguir ter efetividade. Tal é o caso de um dos respondentes, que disse que ao receber uma demanda judicial para

adquirir medicamento teve três processos frustrados e acabou tendo que fazer por dispensa (M11).

As entrevistas possibilitaram identificar Fatores Críticos percebidos por atores compradores no processo de compras públicas, sintetizados no Quadro 12, acompanhados de evidências extraídas dos relatos.

Quadro 12- Fatores Críticos

FATOR CRÍTICO	TRECHO
Mudança de Gestão	<ul style="list-style-type: none"> • “Uma vez que na maioria das vezes troca-se todos ou quase todos os colaboradores e com isso tem-se um grande prejuízo econômico e temporal para o ente público, já que esta mudança implica em iniciar do zero a aprendizagem naquela área” (M1). • “Pois, não se trata de um trabalho meramente operacional, onde qualquer pessoa pode realizar, precisa de conhecimento e capacitação e isso pode levar tempo, já que em primeiro ano de mandato tudo é mais moroso, em especial quando é a primeira experiência de um gestor no poder” (M9). • “O universo “compras públicas” continua sendo um imbróglio na esfera da Administração Municipal devido às mudanças de gestores frequentemente que não estão habituados a este tipo de procedimento dificultando as aquisições dos produtos e serviços” (M12).
Planejamento	<ul style="list-style-type: none"> • “Falta de planejamento por parte dos secretários e/ou responsáveis pela elaboração dos projetos, ocasionando erros e atrasos no processo licitatório, além de solicitações com informações defasadas e/ou desatualizadas que não atendem à necessidade do requerente” (M3). • “O Município deve ter um bom planejamento para não acabar deixando a desejar” (M2). • “Foi solicitado insumos para uma cadeira odontológica e foi assim realizado, o detalhe é que esta cadeira era importada e o insumo que veio era nacional e não era compatível com a cadeira. Levamos 8 meses para conseguir o produto correto e durante este período a cadeira ficou sem uso” (M7).” • “E como consequência tem os atropelos, pois em alguns casos se faz necessário parar um processo que foi devidamente planejado para suprir a necessidade do desorganizado” (M13). • “Cada departamento tem que se planejar, para não acontecer um impasse de compras. Os processos levam dias para fazer cotações, lançar no sistema, montar o edital e o edital só passa a contar os dias após publicado, é demorado. Todos os setores públicos sofrem por falta de algum material por falta de licitação” (M6). • O planejamento compartilhado possibilita a otimização de custos operacionais e facilita o processo de aquisição em virtude do volume demandado (C4).

Insumos	<ul style="list-style-type: none"> • “A maioria dos produtos são importados, situação esta que muitas vezes, mesmo buscando a modalidade que possibilita o menor tempo de execução, não significa a possibilidade de entrega no prazo desejado, já que hoje há um problema com insumos” (M1). • “O mais demorado é a entrega do produto, geralmente quando um pedido é realizado realmente existe a necessidade. Hoje em dia os fornecedores estão pedindo mais de 60 dias para entregar em geral, pois até mesmo alguns materiais de consumos estão com entregas mais lentas devido à falta de matéria prima” (M8).
Logística	<ul style="list-style-type: none"> • “A maioria dos produtos são importados, situação esta que muitas vezes, mesmo buscando a modalidade que possibilita o menor tempo de execução, não significa a possibilidade de entrega no prazo desejado, já que hoje há um problema com insumos” (M1). • “Estamos tendo alguns problemas com entregas de produto” (M8). • “Logística: ex: combustível aqui é um valor, em outro município é outro e pela lei do nepotismo não pode adquirir na sede, imagine ter que ir na BR para poder abastecer e apesar de no outro município ser mais barato, quanto custa o ir com o carro até estes lugares para poder abastecer” (M14). • “O pregão apesar da participação, não significa que vc terá o produto, já que muitas vezes as empresas participam mas não entregam, desistem porque ganharam apenas 1 ou 2 itens e quando verem a logística que implica a entrega não assinam o contrato desistindo e acarretando problema no tempo do processo, pois precisa ir chamando os classificados seguintes e assim com o prazo legal tudo demora” (M13). • Os insumos em grande parte são importados, situação que em algumas aquisições compromete a entrega no prazo contratual estabelecido (C4).
Burocracia	<ul style="list-style-type: none"> • “Processo licitatório <u>é burocrático</u> por si só. O Município deve ter um bom planejamento para não acabar deixando por desejar” (M11). • “Normalmente <u>os Processos demoram</u> para chegar à fase externa, licita-se pela necessidade e a urgência de algum serviço ou produto, aí a falta de tempo e a falta do planejamento determina uma contratação ineficiente” (M15). • “As principais mudanças nas compras públicas nos últimos anos é a publicidade e maior transparência, apesar do processo de compra ainda ser burocrático” (M13). • “Acho que <u>deveria simplificar o processo</u>, apenas exigir transparência da compra e onde foi aplicado o produto e realizado o serviço, hoje os meios eletrônicos permitem isso, trabalhamos juntado pilhas de folhas em processo que talvez nunca vai ser olhado e que não servirão em nada” (M15). • “Jurídico pede um parecer do controle interno em todos os processos de licitação perante o parecer do jurídico, e entendo que não deveria pois torna ainda mais burocrático, porém foi alertado em uma capacitação que deveria fazer, então se manteve” (M14).

Legislação	<ul style="list-style-type: none"> • “Na minha opinião pouco vai mudar com a <u>nova Lei</u>, pelo que nota-se foi juntado todas as Legislações Vigentes em uma só Lei, mas mantendo as questões legais que impactam na agilidade do processo” (M15). • “<u>A legislação</u> ainda é muito amarrada, e como não temos conhecimento jurídico, tudo passamos pela assessoria jurídica, o que impacta no processo” (M11). • “A legislação para municípios pequenos é um dos Fatores Críticos em compras públicas para conseguir fornecedores, já que possui grau de parentesco muito grande e pela lei não pode contratar” (M14). • “A legislação para municípios pequenos é um dos Fatores Críticos em compras públicas para conseguir fornecedores, já que possui grau de parentesco e fica mais caro adquirir em outros lugares, além de orientações de procedimento para compra. Ex medicamento, é a terceira vez que abro por banco de saúde e todos deram deserto, assim a legislação é feita pensando no grande e não no pequeno” (M13).
Preço	<ul style="list-style-type: none"> • “A principal dificuldade que encontramos é comprar o produto que queremos e comprá-lo pelo preço justo. É difícil descrever o objeto sem o conhecimento técnico, para que ele tanto atenda a lei nas questões de não exclusão/direcionamento a fornecedores, quanto, na questão de qualidade do produto. A questão de preços é que os fornecedores geralmente elevam os preços quando se trata de vender a órgãos públicos” (M8). • “O preço dos fornecedores que vendem são maiores que da indústria, porém não aparece indústria para vender a um pequeno município” (M14). • “Faz uma coluna de medicamentos, faz pesquisas para chegar a cesta de medicamentos e verificaram que era 300% acima do valor do banco de preço de saúde ou nota Paraná e a gente as vezes precisa de 6 unidades e isso vem preços superfaturado e se coloca o valor da tabela não tem interessados e acaba com nenhum participante. Assim chegar ao valor real do medicamento é complicado demais porque o jurídico não se manifesta, sendo o pregoeiro e o prefeito que tem que entender se condiz com o preço de mercado” (M13).

FONTE: a autora (2021).

5.1.3 Percepções dos fatores críticos por fornecedores

A coleta de dados junto a fornecedores teve o intuito de verificar as percepções do fornecedor de produtos e serviços na área de saúde para municípios e consórcios quanto aos Fatores Críticos que influenciam no processo de compras públicas nos municípios que compõem a 5ª Regional de Saúde. No que tange à venda na área da saúde no Estado do Paraná, de acordo com uma análise publicada no portal da transparência do consórcio Intergestores Paraná Saúde, apurou-se que há aproximadamente 227 empresas que vendem insumos para área da saúde. Já com relação às empresas de serviços médicos

e de exames clínicos, os consórcios intermunicipais de saúde CESGAP, CIS Centro Oeste e ASSISCOP não possuem um número relevante de prestadores, considerando que a oferta é menor que a demanda. Por este motivo, os editais para contratação ficam abertos o ano todo.

A situação de oferta menor que demanda observada foi justificada pelos consórcios intermunicipais pelos valores praticados de consulta e de exame, já que “no particular, o profissional ganha muito mais, inibindo muitas vezes a motivação à participação de processos licitatórios para atuar junto ao setor público” (C2).

Foram entrevistados 8 fornecedores dentre os quais 4 atendem todos os municípios que contemplam a 5ª Regional de Saúde, ou melhor, 100%. 2 atendem 50% e 2 aproximadamente 38%, o que demonstra que apesar de ser uma amostra relativamente pequena possui uma representatividade expressiva, dado o percentual de efetividade de transação, porém retrata as etapas necessárias para fornecer, situação esta que inibe a participação de algumas empresas do processo:

O fornecedor 1 (F1) atua há 27 anos com compras públicas e vende para os 20 municípios que contemplam a 5ª Regional de Saúde do Estado do Paraná. Ele trouxe uma narrativa de evolução do processo de licitação, já que quando iniciou sua atuação era a modalidade convite mais utilizada, o que representava um grande Fator Crítico para começar. Isto em razão de ser uma modalidade em que precisava ser convidado pelo órgão à participação, porém “após iniciar a atuação começa-se a entender do processo e com isso ter mais condição de competitividade” (F1).

A evolução do processo licitatório é tida por todos os entrevistados como um ganho de forma geral, dado que as alterações legais permitiram o surgimento de novas modalidades. Assim, teve-se um ganho temporal para a participação em licitações. Nas palavras de um dos fornecedores, “não raro haviam licitações que se ficava uma semana para conhecer o ganhador” (F2). Tal circunstância dificultava a participação do fornecedor em outros certames,

situação que facilitou após advento do pregão, em especial com o pregão eletrônico que inibiu a necessidade da presencialidade no certame, rompendo a lei da física, já que virtualmente se consegue estar em dois certames ao mesmo tempo (F4).

Apareceram inovações relevantes como as relacionadas aos avanços tecnológicos, que tornaram todo o processo mais transparente. A pandemia COVID-19 certamente acelerou o processo de implantação nos órgãos e tem gerado mudança em processos organizacionais, conforme pontuou (F6).

A percepção dos atores traz o entendimento de Niebuhr (2006), que evidencia que o pregão oferece mais vantagens à Administração Pública do que às outras modalidades previstas na Lei no 8.666/93. Isso torna o processo mais célere e mais econômico, com significativa redução da quantidade de recursos interpostos pelos licitantes. Segundo o pesquisador, “além de reduzir o tempo de conclusão do certame, em virtude da inversão das fases de habilitação e do julgamento das propostas, sendo examinada somente a habilitação do detentor da melhor proposta” (NIEBUHR, 2006, p. 281). Para o fornecedor, possibilitou-se a otimização do tempo e a participação em mais licitações que antes o impediam pela exigência presencial do representante da empresa.

De acordo com os entrevistados, o pregão teve um ganho com relação à dimensão temporal de execução no ato do certame, já que a modalidade tem a inversão de processo na abertura. No entanto, trouxe grandes gargalos para os fornecedores, pois com o pregão eletrônico qualquer empresa que tenha a descrição CNAE – Classificação Nacional de Atividades Econômicas – pode participar. Por outro lado, como as licitações de insumos de saúde são, em maioria, de editais realizados por itens e não por lotes, pode ocorrer que em uma única licitação tenha vários ganhadores e estes, em decorrência de ganhos de itens que não são considerados relevantes, desistam de fornecer. Tal situação compromete o processo, fazendo do ganho temporal inicial algo nulo e, em muitos casos, deficitário, pois “já presenciamos uma situação em que a empresa que tinha ganho em primeiro lugar não cumpriu o contrato e até ser chamado o segundo lugar, que no caso era nossa empresa, levou 6 meses” (F4).

O exemplo apresentado comprova que mesmo havendo inovação por parte da legislação do pregão, o processo pode gerar morosidade no pós-licitado, ocasionando Fatores Críticos ao fornecedor. De acordo com orçamento, o mesmo teria 60 dias de manutenção do preço, porém, em seis meses pode não condizer mais com o valor que pode praticar. Isso pode levar a outro declínio por parte da nova empresa à medida que procura evitar prejuízos a si. Por sua

vez, geram-se prejuízos ao ente público, que precisará realizar outro processo no caso de não haver mais empresas classificadas.

Demais, segundo um dos respondentes ainda se enfrentam muitos problemas, tais como:

edital mal elaborado, descrição de objeto sem precisão do que realmente se precisa, afetando a elaboração do orçamento, suscitando dúvidas e comprometendo a concorrência efetiva, pois um exemplo é mascara, se não se tem selo de qualidade o valor é um, já quando tem o selo o valor é outro, assim a ausência desta exigência afeta a concorrência já que se pode ofertar a com selo e outro sem, porém como o preço é que vale, quando não se tem tal exigência, se dá ganho pelo preço, sendo uma concorrência desleal, por falta de informações (F1).

A falta de informação mencionada se refere à falta de assimetria citada por Eishardt (1989), na medida em que o comprador sabe que ao não inserir tal dado pode vir a adquirir uma mercadoria ou prestação de serviço de menor custo, ou a de qualidade com custo reduzido, sendo tal situação benéfica ao comprador, mas não necessariamente ao fornecedor, já que este pode estar vendendo a preço de custo ou até mesmo vindo a não conseguir entregar o produto quando em situações diferentes de competitividade disputa o mesmo valor, insistindo no ganho do certame, já que terá que cumprir o contrato.

De acordo com o Tribunal de Contas da União (2010, p. 238) “na licitação por item, há a concentração de diferentes objetos num único procedimento licitatório, que podem representar, cada qual, certame distinto”. Para tanto,

deve o objeto da licitação ser dividido em itens de modo a ampliar a disputa entre os licitantes. Deve ficar comprovada a viabilidade técnica e econômica do feito, ter por objetivo o melhor aproveitamento dos recursos disponíveis no mercado e a preservação da economia de escala (TCU, 2010, p. 239).

O TCU pontua quando e o porquê pode ser adotada a licitação por item, cabendo, no entanto, ao ente comprador a decisão por fazer, levando em consideração a viabilidade técnica e econômica. Mas, de acordo com os entrevistados F1 e F5, muitos certames, em virtude de desconhecimento, são realizados por itens quando deveriam ser por lotes, já que se referem a objetos similares. O TCU (2010, p. 239) também aponta que

licitação em lotes ou grupos, como se itens fossem, deve ser vista com cautela pelo agente público, porque pode afastar licitantes que não

possam habilitar-se a fornecer a totalidade dos itens especificados nos lotes ou grupos, com prejuízo para a Administração.

O Fornecedor 1 (F1) comenta que um grande gargalo em termos de operacionalidade de legislação

está na generalização geográfica, pois um pregão normalmente é realizado no Brasil a nível nacional, no entanto cada Estado tem suas particularidades produtivas, logísticas e econômicas, situação que impacta no orçamento e conseqüentemente na concorrência.

Por tal motivo entende-se a importância da manutenção do instrumento legal que instituiu a contratação local e regional prevista na Lei 147/14.

Esse instrumento legal se pauta no fato de que os editais de licitações podem delimitar a participação de fornecedores em termos geográficos locais e/ou regionais desde que sejam atendidas as prerrogativas da lei. Considera-se que uma delas é a mais impactante, isto é, demanda a existência de no mínimo 3 fornecedores neste recorte geográfico para realização do certame. A situação mencionada proporciona maior dificuldade a municípios de pequeno porte quanto à compra de insumos na área da saúde. Isso ocasiona a realização da compra compartilhada no intuito da obtenção de êxito no processo (MUNHOZ, 2016).

Outro gargalo ainda imperante de acordo com os fornecedores se pauta na burocracia, como pontua F7, “na esfera pública tudo é muito moroso” (F7). Ou ainda, nas palavras de F1,

as coisas ainda são muito engessadas, pois já é de conhecimento de que a maioria dos produtos na área da saúde são importados, portanto sua cotação é em dólar e não em real, no entanto o certame é feito em real como registro de preço com validade contratual de 12 meses, tendo sempre demanda de reequilíbrio de preço (F1).

Em concordância com ele, F4 afirma que “gera trabalho e retrabalhos que poderiam ser evitados que não fosse tão burocrático” (F4). Percebe-se aqui uma similaridade de concepção entre comprador e fornecedor, já que veem a burocracia sob o olhar de morosidade.

O registro de preço é um procedimento especial de licitação previsto pelo decreto federal 7892 de 2013, que seleciona a proposta mais vantajosa, com observância do princípio da isonomia, para eventual e futura contratação pela Administração. Trata-se, de acordo com inciso I, art. 2 da lei, de “um conjunto de

procedimentos para registro formal de preços relativos à prestação de serviços e aquisição de bens, para contratações futuras”.

O Fornecedor (F1) elenca que a ausência de planejamento por parte do ente comprador gera problemas, pois muitas vezes lançam-se valores muito acima daquilo que será contratado e, com isso, desperta-se o interesse de muitos a participarem, porém

não raro ocorre de participar de licitações, como por exemplo, participamos de uma de R\$ 190.000,00 que no final de doze meses só tinham pedido R\$ 18.000,00 e com isso temos um problema pois precisamos manter o produto em estoque durante o contrato e quando finaliza e não há a aquisição, temos prejuízo, já que poderíamos ter vendido para outro ou até mesmo ter utilizado o capital para aquisição de outros insumos ou investimentos (F1).

Bispo e Gomes (2018) reforçam que independentemente do setor de atuação pública, a estipulação de um planejamento bem estruturado é capaz de manifestar maior assiduidade das relações, mitigação de riscos e maximização da eficiência – quando ordenados a precificação de itens e os processos públicos.

Hoje muitas empresas não trabalham com estoque e, quando questionados a este respeito, os entrevistados responderam que “muitos municípios pedem com prazo muito curto, então o fornecedor precisa estar preparado para atender” (F5).

alguns produtos você pede em dois a três dias chega, mas alguns não, assim começa que nem todo produto você pode estocar, outro que o estoque de produtos de saúde tem particularidades que precisam ser atendidos como a questão do álcool que não pode ser armazenado junto com nada (F1).

Os fornecedores F1 e F4 evidenciaram que muitos municípios não possuem pessoal preparado e capacitado para trabalhar nestes órgãos, situação que se evidencia já na cotação. Um exemplo é dado pelo depoimento em que o respondente revela que:

um município de 3000 habitantes vem e pede cotação para 10.000 cateter, sendo que para isso precisaria que cada habitante usasse 3 cateteres, situação que orientamos a diminuir, pois não usarão esta quantidade em 1 ano, situação que mostra o despreparo da equipe (F1).

A atuação dos *stakeholders* nos processos de identificação de necessidades e realização de tarefas nas compras públicas precisa seguir passos de transparência, coletividade e, acima de tudo, conectividade entre as partes (BISPO; GOMES, 2018).

Um respondente ainda reflete sobre a falta de comunicação entre as partes, especificando que “nem todos os fornecedores vão orientar, pois quando não se conhece a realidade do comprador se pauta no documento formal, ou seja, pede orçamento para x e envia-se para x” (F1). Presume-se que a informação é correta, porém isso acarretará em um certame com valor muito acima do necessário, levando muitos fornecedores vir apenas pelo valor. Isso impacta na concorrência, porém reflete no fornecimento de 15 a 20% do valor licitado no regime de registro de preço ao final do contrato e, neste caso, quem perde é o município, pois quem ganha não necessariamente será quem entregará (F6).

Diante da situação exemplificada pelo Fornecedor 1, percebe-se que ainda há despreparo no planejamento. Isso repercute na requisição de produtos, pois o órgão comprador se pauta no que o demandante requer. Assim, se não há planejamento no órgão demandante, há riscos de se requerer além do necessário, não se requerer ou se requerer errado. Tal situação pode comprometer o resultado do certame, além de prejudicar a finalidade pela qual se requer a aquisição. Nas palavras de F4, “não há qualidade no trabalho na elaboração do edital, ainda é muito deficiente as informações, precisa ter qualidade de informação, qualidade na descrição do objeto e qualidade na solicitação de documentos exigíveis” (F4).

Calmon e Costa (2013) refletem sobre a necessidade de especificação de requisitos, diante da verificação e revalidação de itens previstos em edital, instrumento de avaliação, ou mesmo, mecanismo de regulação de trabalho. Nesse sentido, é importante fazer a análise e a manifestação minuciosa de instruções, no intuito de diminuir as dubiedades e ambiguidades dos processos.

A complexidade dos sistemas públicos também está amplamente reforçada pela mudança de gestão e de processos relacionados à hierarquia – comumente mutável e dinâmica – necessitando maior acompanhamento e averiguação contínua (CALMON; COSTA, 2013). Pode-se averiguar tal questão no depoimento de F8, que exprime que: “a relação contratual precisa ser uma

via de duas mãos em que o comprador não pode só comprar, é uma relação de cooperação e não de rivalidade, precisando melhorar postura, informação, conhecimento e processo” (F8).

O entrevistado reforça da mesma forma que

a cada 4 anos muda gestão e isto impacta drasticamente para o fornecedor pois quem entra não sabe o necessário para dar informação, ou quando impugnado apenas nega o provimento ou ainda nos deparamos com situação de erros crassos em certames (F2).

Craven (2020) traz esse ambiente mutável como uma das características intrínsecas do ambiente público, tendo como maiores Fatores Críticos o acompanhamento e o monitoramento dos envolvidos nesse processo.

O tempo é crucial em uma licitação, pois “hoje ninguém tem produto a pronta entrega e o prazo médio de entrega é 60 dias e não tem como manter preços já que os insumos têm aumentado dia a dia” (F1). Tudo demanda trabalho e por vezes retrabalho: cotação, análise de licitações viáveis para participar, impugnações, preparação de documentação, participação do certame, cumprimento contratual, solicitação de reequilíbrio quando necessário, e até demanda judicial quando se faz necessário (F1 e F7).

Os fornecedores elencam o tempo cronológico ou objetivo levando em consideração as etapas que demandam para ser um fornecedor para a Administração Pública.

A coleta de dados junto a fornecedores teve o intuito de verificar as percepções do fornecedor de produtos e serviços na área de saúde para municípios e consórcios quanto aos Fatores Críticos que influenciam no processo de compras públicas nos municípios que compõem a 5ª Regional de Saúde. No que tange à venda na área da saúde no Estado do Paraná, de acordo com uma análise publicada no portal da transparência do consórcio Intergestores Paraná Saúde, apurou-se que há aproximadamente 227 empresas que vendem insumos para área da saúde. Já com relação às empresas de serviços médicos e de exames clínicos, os consórcios intermunicipais de saúde CESGAP, CIS Centro Oeste e ASSISCOP não possuem um número relevante de prestadores, considerando que a oferta é menor que a demanda. Por este motivo, os editais para contratação ficam abertos o ano todo.

A situação de oferta menor que demanda observada foi justificada pelos consórcios intermunicipais pelos valores praticados de consulta e de exame, já que “no particular, o profissional ganha muito mais, inibindo muitas vezes a motivação à participação de processos licitatórios para atuar junto ao setor público” (C2).

Foram entrevistados 8 fornecedores dentre os quais 4 atendem todos os municípios que contemplam a 5ª Regional de Saúde, ou melhor, 100%. 2 atendem 50% e 2 aproximadamente 38%, o que demonstra que apesar de ser uma amostra relativamente pequena possui uma representatividade expressiva, dado o percentual de efetividade de transação, porém retrata as etapas necessárias para fornecer, situação esta que inibe a participação de algumas empresas do processo:

O fornecedor 1 (F1) atua há 27 anos com compras públicas e vende para os 20 municípios que contemplam a 5ª Regional de Saúde do Estado do Paraná. Ele trouxe uma narrativa de evolução do processo de licitação, já que quando iniciou sua atuação era a modalidade convite mais utilizada, o que representava um grande Fator Crítico para começar. Isto em razão de ser uma modalidade em que precisava ser convidado pelo órgão à participação, porém “após iniciar a atuação começa-se a entender do processo e com isso ter mais condição de competitividade” (F1).

A evolução do processo licitatório é tida por todos os entrevistados como um ganho de forma geral, dado que as alterações legais permitiram o surgimento de novas modalidades. Assim, teve-se um ganho temporal para a participação em licitações. Nas palavras de um dos fornecedores, “não raro haviam licitações que se ficava uma semana para conhecer o ganhador” (F2). Tal circunstância dificultava a participação do fornecedor em outros certames,

situação que facilitou após advento do pregão, em especial com o pregão eletrônico que inibiu a necessidade da presencialidade no certame, rompendo a lei da física, já que virtualmente se consegue estar em dois certames ao mesmo tempo (F4).

Apareceram inovações relevantes como as relacionadas aos avanços tecnológicos, que tornaram todo o processo mais transparente. A pandemia COVID-19 certamente acelerou o processo de implantação nos órgãos e tem gerado mudança em processos organizacionais, conforme pontuou (F6).

A percepção dos atores traz o entendimento de Niebuhr (2006), que evidencia que o pregão oferece mais vantagens à Administração Pública do que às outras modalidades previstas na Lei no 8.666/93. Isso torna o processo mais célere e mais econômico, com significativa redução da quantidade de recursos interpostos pelos licitantes. Segundo o pesquisador, “além de reduzir o tempo de conclusão do certame, em virtude da inversão das fases de habilitação e do julgamento das propostas, sendo examinada somente a habilitação do detentor da melhor proposta” (NIEBUHR, 2006, p. 281). Para o fornecedor, possibilitou-se a otimização do tempo e a participação em mais licitações que antes o impediavam pela exigência presencial do representante da empresa.

De acordo com os entrevistados, o pregão teve um ganho com relação à dimensão temporal de execução no ato do certame, já que a modalidade tem a inversão de processo na abertura. No entanto, trouxe grandes gargalos para os fornecedores, pois com o pregão eletrônico qualquer empresa que tenha a descrição CNAE – Classificação Nacional de Atividades Econômicas – pode participar. Por outro lado, como as licitações de insumos de saúde são, em maioria, de editais realizados por itens e não por lotes, pode ocorrer que em uma única licitação tenha vários ganhadores e estes, em decorrência de ganhos de itens que não são considerados relevantes, desistam de fornecer. Tal situação compromete o processo, fazendo do ganho temporal inicial algo nulo e, em muitos casos, deficitário, pois “já presenciamos uma situação em que a empresa que tinha ganho em primeiro lugar não cumpriu o contrato e até ser chamado o segundo lugar, que no caso era nossa empresa, levou 6 meses” (F4).

O exemplo apresentado comprova que mesmo havendo inovação por parte da legislação do pregão, o processo pode gerar morosidade no pós-licitado, ocasionando Fatores Críticos ao fornecedor. De acordo com orçamento, o mesmo teria 60 dias de manutenção do preço, porém, em seis meses pode não condizer mais com o valor que pode praticar. Isso pode levar a outro declínio por parte da nova empresa à medida que procura evitar prejuízos a si. Por sua vez, geram-se prejuízos ao ente público, que precisará realizar outro processo no caso de não haver mais empresas classificadas.

Demais, segundo um dos respondentes ainda se enfrentam muitos problemas, tais como:

edital mal elaborado, descrição de objeto sem precisão do que realmente se precisa, afetando a elaboração do orçamento, suscitando dúvidas e comprometendo a concorrência efetiva, pois um exemplo é mascara, se não se tem selo de qualidade o valor é um, já quando tem o selo o valor é outro, assim a ausência desta exigência afeta a concorrência já que se pode ofertar a com selo e outro sem, porém como o preço é que vale, quando não se tem tal exigência, se dá ganho pelo preço, sendo uma concorrência desleal, por falta de informações (F1).

A falta de informação mencionada se refere à falta de assimetria citada por Eishardt (1989), na medida em que o comprador sabe que ao não inserir tal dado pode vir a adquirir uma mercadoria ou prestação de serviço de menor custo, ou a de qualidade com custo reduzido, sendo tal situação benéfica ao comprador, mas não necessariamente ao fornecedor, já que este pode estar vendendo a preço de custo ou até mesmo vindo a não conseguir entregar o produto quando em situações diferentes de competitividade disputa o mesmo valor, insistindo no ganho do certame, já que terá que cumprir o contrato.

De acordo com o Tribunal de Contas da União (2010, p. 238) “na licitação por item, há a concentração de diferentes objetos num único procedimento licitatório, que podem representar, cada qual, certame distinto”. Para tanto,

deve o objeto da licitação ser dividido em itens de modo a ampliar a disputa entre os licitantes. Deve ficar comprovada a viabilidade técnica e econômica do feito, ter por objetivo o melhor aproveitamento dos recursos disponíveis no mercado e a preservação da economia de escala (TCU, 2010, p. 239).

O TCU pontua quando e o porquê pode ser adotada a licitação por item, cabendo, no entanto, ao ente comprador a decisão por fazer, levando em consideração a viabilidade técnica e econômica. Mas, de acordo com os entrevistados F1 e F5, muitos certames, em virtude de desconhecimento, são realizados por itens quando deveriam ser por lotes, já que se referem a objetos similares. O TCU (2010, p. 239) também aponta que

licitação em lotes ou grupos, como se itens fossem, deve ser vista com cautela pelo agente público, porque pode afastar licitantes que não possam habilitar-se a fornecer a totalidade dos itens especificados nos lotes ou grupos, com prejuízo para a Administração.

O Fornecedor 1 (F1) comenta que um grande gargalo em termos de operacionalidade de legislação

está na generalização geográfica, pois um pregão normalmente é realizado no Brasil a nível nacional, no entanto cada Estado tem suas particularidades produtivas, logísticas e econômicas, situação que impacta no orçamento e conseqüentemente na concorrência.

Por tal motivo entende-se a importância da manutenção do instrumento legal que instituiu a contratação local e regional prevista na Lei 147/14.

Esse instrumento legal se pauta no fato de que os editais de licitações podem delimitar a participação de fornecedores em termos geográficos locais e/ou regionais desde que sejam atendidas as prerrogativas da lei. Considera-se que uma delas é a mais impactante, isto é, demanda a existência de no mínimo 3 fornecedores neste recorte geográfico para realização do certame. A situação mencionada proporciona maior dificuldade a municípios de pequeno porte quanto à compra de insumos na área da saúde. Isso ocasiona a realização da compra compartilhada no intuito da obtenção de êxito no processo (MUNHOZ, 2016).

Outro gargalo ainda imperante de acordo com os fornecedores se pauta na burocracia, como pontua F7, “na esfera pública tudo é muito moroso” (F7). Ou ainda, nas palavras de F1,

as coisas ainda são muito engessadas, pois já é de conhecimento de que a maioria dos produtos na área da saúde são importados, portanto sua cotação é em dólar e não em real, no entanto o certame é feito em real como registro de preço com validade contratual de 12 meses, tendo sempre demanda de reequilíbrio de preço (F1).

Em concordância com ele, F4 afirma que “gera trabalho e retrabalhos que poderiam ser evitados que não fosse tão burocrático” (F4). Percebe-se aqui uma similaridade de concepção entre comprador e fornecedor, já que veem a burocracia sob o olhar de morosidade.

O registro de preço é um procedimento especial de licitação previsto pelo decreto federal 7892 de 2013, que seleciona a proposta mais vantajosa, com observância do princípio da isonomia, para eventual e futura contratação pela Administração. Trata-se, de acordo com inciso I, art. 2 da lei, de “um conjunto de procedimentos para registro formal de preços relativos à prestação de serviços e aquisição de bens, para contratações futuras”.

O Fornecedor (F1) elenca a ausência de planejamento por parte do ente comprador gera problemas, pois muitas vezes lançam-se valores muito acima

daquilo que será contratado e, com isso, desperta-se o interesse de muitos a participarem, porém

não raro ocorre de participar de licitações, como por exemplo, participamos de uma de R\$ 190.000,00 que no final de doze meses só tinham pedido R\$ 18.000,00 e com isso temos um problema pois precisamos manter o produto em estoque durante o contrato e quando finaliza e não há a aquisição, temos prejuízo, já que poderíamos ter vendido para outro ou até mesmo ter utilizado o capital para aquisição de outros insumos ou investimentos (F1).

Bispo e Gomes (2018) reforçam que independentemente do setor de atuação pública, a estipulação de um planejamento bem estruturado é capaz de manifestar maior assiduidade das relações, mitigação de riscos e maximização da eficiência – quando ordenados a precificação de itens e os processos públicos.

Hoje muitas empresas não trabalham com estoque e, quando questionados a este respeito, os entrevistados responderam que “muitos municípios pedem com prazo muito curto, então o fornecedor precisa estar preparado para atender” (F5).

alguns produtos você pede em dois a três dias chega, mas alguns não, assim começa que nem todo produto você pode estocar, outro que o estoque de produtos de saúde tem particularidades que precisam ser atendidos como a questão do álcool que não pode ser armazenado junto com nada (F1).

Os fornecedores F1 e F4 evidenciaram que muitos municípios não possuem pessoal preparado e capacitado para trabalhar nestes órgãos, situação que se evidencia já na cotação. Um exemplo é dado pelo depoimento em que o respondente revela que:

um município de 3000 habitantes vem e pede cotação para 10.000 cateter, sendo que para isso precisaria que cada habitante usasse 3 cateteres, situação que orientamos a diminuirmos, pois não usarão esta quantidade em 1 ano, situação que mostra o despreparo da equipe (F1).

A atuação dos *stakeholders* nos processos de identificação de necessidades e realização de tarefas nas compras públicas precisa seguir passos de transparência, coletividade e, acima de tudo, conectividade entre as partes (BISPO; GOMES, 2018).

Um respondente ainda reflete sobre a falta de comunicação entre as partes, especificando que “nem todos os fornecedores vão orientar, pois quando não se conhece a realidade do comprador se pauta no documento formal, ou seja, pede orçamento para x e envia-se para x” (F1). Presume-se que a informação é correta, porém isso acarretará em um certame com valor muito acima do necessário, levando muitos fornecedores vir apenas pelo valor. Isso impacta na concorrência, porém reflete no fornecimento de 15 a 20% do valor licitado no regime de registro de preço ao final do contrato e, neste caso, quem perde é o município, pois quem ganha não necessariamente será quem entregará (F6).

Diante da situação exemplificada pelo Fornecedor 1 percebe-se que ainda há despreparo no planejamento. Isso repercute na requisição de produtos, pois o órgão comprador se pauta no que o demandante requer. Assim, se não há planejamento no órgão demandante, há riscos de se requerer além do necessário, não se requerer ou se requerer errado. Tal situação pode comprometer o resultado do certame, além de prejudicar a finalidade pela qual se requer a aquisição. Nas palavras de F4, “não há qualidade no trabalho na elaboração do edital, ainda é muito deficiente as informações, precisa ter qualidade de informação, qualidade na descrição do objeto e qualidade na solicitação de documentos exigíveis” (F4).

Calmon e Costa (2013) refletem sobre a necessidade de especificação de requisitos, diante da verificação e revalidação de itens previstos em edital, instrumento de avaliação, ou mesmo, mecanismo de regulação de trabalho. Nesse sentido, é importante fazer a análise e a manifestação minuciosa de instruções, no intuito de diminuir as dúvidas e ambiguidades dos processos.

A complexidade dos sistemas públicos também está amplamente reforçada pela mudança de gestão e de processos relacionados à hierarquia – comumente mutável e dinâmica – necessitando maior acompanhamento e averiguação contínua (CALMON; COSTA, 2013). Pode-se averiguar tal questão no depoimento de F8, que exprime que: “a relação contratual precisa ser uma via de duas mãos em que o comprador não pode só comprar, é uma relação de cooperação e não de rivalidade, precisando melhorar postura, informação, conhecimento e processo” (F8).

O entrevistado reforça da mesma forma que

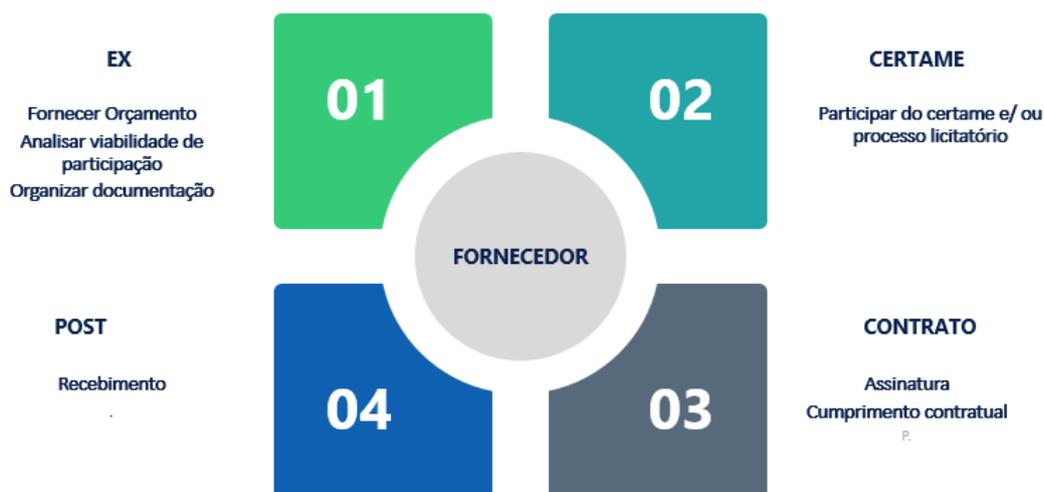
a cada 4 anos muda gestão e isto impacta drasticamente para o fornecedor pois quem entra não sabe o necessário para dar informação, ou quando impugnado apenas nega o provimento ou ainda nos deparamos com situação de erros crassos em certames (F2).

Craven (2020) traz esse ambiente mutável como uma das características intrínsecas do ambiente público, tendo como maiores Fatores Críticos o acompanhamento e o monitoramento dos envolvidos nesse processo.

O tempo é crucial em uma licitação, pois “hoje ninguém tem produto a pronta entrega e o prazo médio de entrega é 60 dias e não tem como manter preços já que os insumos têm aumentado dia a dia” (F1). Tudo demanda trabalho e por vezes retrabalho: cotação, análise de licitações viáveis para participar, impugnações, preparação de documentação, participação do certame, cumprimento contratual, solicitação de reequilíbrio quando necessário, e até demanda judicial quando se faz necessário (F1 e F7).

Os fornecedores elencam o tempo cronológico ou objetivo levando em consideração as etapas que demandam para ser um fornecedor para a Administração Pública.

Figura 7- Etapas para ser um Fornecedor



FONTE: Elaborado pela autora (2021).

Todavia, ele também é visto pelo fornecedor de produtos e/ou serviços da área de saúde de forma subjetiva ou percebido quanto às demais atribuições

que implicam a participação do mesmo em processos licitatórios municipais. De acordo com suas percepções, nem sempre o tempo cronológico é realizado, pois na condição de fornecedor existem Fatores Críticos que impactam na relação contratual, tais como: a) a falta de insumo por parte da indústria, b) o atraso logístico, c) a impossibilidade de estocar produtos que detêm validade pequena, d) a oscilação do valor do dólar (uma vez que quase todos os produtos são importados) e e) os valores ofertados na contratação de prestação de serviço especializados e/ou exames estabelecidos por uma tabela (SUS) – que há mais de uma década não é atualizada. Ou seja, muitas situações que a empresa vivencia através de Fatores Críticos exógenos, por sua vez, interferem na execução contratual, podendo levar a conflitos que ocasionarão dissabores financeiros. Exemplos disso são: as multas por atraso e/ou descumprimento contratual e em algumas situações quando judicializados, as custas processuais, os honorários advocatícios e o achatamento do capital de giro, bem como a suspensão de recebimento, que pode ocorrer, em casos de judicialização.

Todos os entrevistados disseram que a motivação se pauta em virtude da demanda, porque no varejo a demanda é muita pequena, já na Administração Pública é grande. Assim, no ramo da saúde o maior comprador é o órgão público. Portanto, ao aderir a este segmento empresarial se faz primordial ter o ente público como seu cliente principal, já que na condição de empresa busca maximizar seus objetivos, leia-se sua lucratividade. Como sugere o entrevistado (F6), “é um ótimo canal de venda, demanda alta, índice de inadimplência relativamente baixo”.

Entre todos os Fatores Críticos em ser fornecedor para órgão público, segundo os pesquisados, o maior ainda se pauta na morosidade no processo de licitação, uma morosidade de aquisição e uma morosidade de retorno em recursos. Enfim, na visão deles tudo ainda é moroso e “a maioria está pautada em questões de má elaboração de edital, ou informações deficitárias na descrição do objeto” (F5).

A elaboração do objeto passa pela descrição detalhada do produto a ser adquirido. Esta situação estabelece a condição de informação simétrica, ou seja, em que seja possível saber a real necessidade, possibilitando, assim a precificação pautada em informações reais que não inviabilizem a competitividade. Novamente, percebe-se a necessidade de adaptação e

acompanhamento de mudanças em um ambiente volátil e instável, embora seja possível predispor as necessidades do setor público mediante pilares básicos contidos na Administração Pública Gerencial (CALMON; COSTA, 2013).

De acordo com os entrevistados, “volatilidade dos custos, instabilidade dos produtos para compra, ata firmada e garantia por 12 meses, muitos órgãos não aceitam revisão de preços e/ou justificativas pela falta dos produtos” (F6). Essas demandas emergenciais podem comprometer o fornecedor, já que não foram previstas e na atual conjuntura não há possibilidade de estoque, dada a situação atual de mercado (F4).

Bajari e Tadelis (2001) e Tadelis (2012) asseveram que tal situação refere-se a uma relação em que, antes do início do contrato, tanto licitantes quanto contratantes não possuem informações sobre possíveis problemas que podem ocorrer durante a execução do contrato. No entanto, dada a complexidade dos itens adquiridos, os contratos são cercados de incertezas que implicarão sobre as muitas mudanças que irão ocorrer após sua assinatura.

Quando se realizam vendas para o município e estas apresentam problemas de entrega de produto, normalmente é passível uma dilação de prazo mediante justificativa. Isso é possível, pois quando se participa de venda compartilhada via consórcio tal situação é multada. Além disso, causa enormes dissabores ao fornecedor. Nas palavras de F6, “quando temos suporte do fabricante, temos argumentos para reversão de penalidades e multas, porém, nem sempre conseguimos este apoio” (F6). Com isso, tem-se um custo inesperado no processo que pode comprometer a lucratividade e/ou a efetividade contratual.

Quando não resolvidas tais situações acabam por ter que ser judicializadas. Como revela F6, “já tivemos que judicializar devido ao mau julgamento do pregoeiro e setor jurídico, nos inabilitando indevidamente. O pregão ficou suspenso, atrasando todo processo e no final tivemos o recurso deferido pelo juiz” (F6). Pode-se estabelecer uma conexão com essa situação através de Craven (2021), o qual aponta que o teor burocrático e estrutural do setor público, em grande parte dos casos, reforça os aspectos de dimensão temporal como uma fragilidade intrínseca. Ainda nesse contexto, um depoimento destacou que

minha empresa já precisou judicializar várias vezes, por aplicação de multa indevida, por não concessão de reequilíbrio econômico, situação que obriga o fornecedor a aumentar a precificação de seu produto o valor de margem de risco, já que tudo isso implica em custo, pois uma celeuma não se resolve em curto prazo (F8).

Dessa forma, tem-se como princípio uma das situações abarcadas por Bispo e Gomes (2018), onde, mesmo em setores diferentes de atuação, o setor público exige maior equilíbrio econômico mediante estruturação econômica altamente capacitada, exigindo maior atenção dos *stakeholders* diretos e indiretos.

Quando há a judicialização, tem-se a participação do ator interveniente. Dito de outro modo, o judiciário se apresenta com o poder de dizer qual das partes do conflito está correta. Neste caso demanda-se tempo, pois o processo seguirá os trâmites normais judiciais, o que pode impactar significativamente na eficácia do processo de aquisição de compras públicas. Quando se trata de saúde então, observa-se um agravamento ainda maior já que as consequências podem ir muito além da não efetividade da compra. Dada a complexidade das relações públicas em compras, amplamente discutida por Craven (2021), é relevante considerar os aspectos de maximização produtiva, o cumprimento de instrumentos e mecanismos de trabalho e a manutenção de uma comunicação efetiva entre os envolvidos nesse processo.

As entrevistas com os fornecedores possibilitaram identificar os gargalos no processo de compras públicas. Dessa forma, são exibidos no Quadro 13 os principais gargalos evidenciados, bem como os trechos de entrevista que legitimam a análise.

Quadro 13- Fatores Críticos na Percepção do Fornecedor

Fator Crítico	Trecho
Edital mal elaborado e/ou descrição do objeto sem precisão	<ul style="list-style-type: none"> • “Edital mal elaborado, descrição de objeto sem precisão do que realmente se precisa, afetando a elaboração do orçamento, suscitando dúvidas e comprometendo a concorrência efetiva, pois um exemplo é mascara, se não se tem selo de qualidade o valor é um, já quando tem o selo o valor é outro, assim a ausência desta exigência afeta a concorrência já que se pode ofertar a com selo e outro sem, porém como o preço é que vale, quando não se tem tal exigência, se dá ganho pelo preço, sendo uma concorrência desleal, por falta de informações” (F1). • “Não há qualidade no trabalho na elaboração do edital, ainda é muito deficiente as informações, precisa ter

	<p>qualidade de informação, qualidade na descrição do objeto e qualidade na solicitação de documentos exigíveis" (F4).</p> <ul style="list-style-type: none"> • "Enfim tudo ainda é moroso e a maioria está pautada em questões de má elaboração de edital, ou informações deficitárias na descrição do objeto" (F5).
Generalização Geográfica	<ul style="list-style-type: none"> • "Está na generalização geográfica, pois um pregão normalmente é realizado no Brasil a nível nacional, no entanto cada Estado tem suas particularidades produtivas, logísticas e econômicas, situação que impacta no orçamento e conseqüentemente na concorrência, motivo pelo qual entendem a importância da manutenção do instrumento legal que instituiu a contratação local e regional prevista na lei 147/14" (F1).
Burocracia	<ul style="list-style-type: none"> • "As coisas ainda são muito engessadas, pois já é de conhecimento de que a maioria dos produtos na área da saúde são importados, portanto sua cotação é em dólar e não em real, no entanto o certame é feito em real como registro de preço com validade contratual de 12 meses, tendo sempre demanda de reequilíbrio de preço" (F1). • "Gera trabalho e retrabalhos que poderiam ser evitados se não fossem tão burocráticos" (F4).
Registro de Preços	<ul style="list-style-type: none"> • "Não raro ocorre de participar de licitações, como por exemplo, participamos de uma de R\$ 190.000,00 que no final de doze meses só tinham pedido R\$ 18.000,00 e com isso temos um problema pois precisamos manter o produto em estoque durante o contrato e quando finaliza e não há a aquisição, temos prejuízo, já que poderíamos ter vendido para outro ou até mesmo ter utilizado o capital para aquisição de outros insumos ou investimentos" (F1). • "Volatilidade dos custos, instabilidade dos produtos para compra, ata firmada e garantia por 12 meses, muitos órgãos não aceitam revisão de preços e/ou justificativas pela falta dos produtos" (F6). • "Demandas emergenciais que podem comprometer o fornecedor, já que não foi prevista e na atual conjuntura não há possibilidade de estoque dada a situação atual de mercado" (F4).

Ausência de Pessoal Qualificado/mudança de gestão	<ul style="list-style-type: none"> • “Um município de 3000 habitantes vem e pede cotação para 10.000 cateter, sendo que para isso precisaria que cada habitante usasse 3 cateteres, situação que orientamos a diminuir, pois não usarão esta quantidade em 1 ano, situação que demonstra o despreparo da equipe” (F1). • “Nem todos os fornecedores vão orientar, pois quando não se conhece a realidade do comprador se pauta no documento formal, ou seja, pede orçamento para x e envia-se para x, já que se presume que a informação é correta, porém isso acarretará em um certame com valor muito acima do necessário fazendo com que muitos fornecedores venham apenas pelo valor, impactando na concorrência porém quando isso reflete no fornecimento de 15 a 20% do valor licitado no regime de registro de preço ao final do contrato, o município que perde porque quem ganha não necessariamente será quem entregará” (F6). • “A cada 4 anos muda gestão e isto impacta drasticamente para o fornecedor pois quem entra não sabe o necessário para dar informação, ou quando impugnado apenas nega o provimento ou ainda nos deparamos com situação de erros crassos em certames” (F2).
Morosidade	<ul style="list-style-type: none"> • “Já presenciamos uma situação em que a empresa que tinha ganho em primeiro lugar não cumpriu o contrato e até ser chamado o segundo lugar, que no caso era nossa empresa, levou 6 meses” (F4). • “Na esfera pública tudo é muito moroso” (F7). • “Enfim tudo ainda é moroso e “a maioria está pautada em questões de má elaboração de edital, ou informações deficitárias na descrição do objeto” (F5). • “Já tivemos que judicializar devido ao mau julgamento do pregoeiro e setor jurídico, nos inabilitando indevidamente. O pregão ficou suspenso, atrasando todo processo e no final tivemos o recurso deferido pelo juiz” (F6).
Ausência de Cooperação	<ul style="list-style-type: none"> • “Quando precisam de uma descrição de objeto a empresa é sua maior aliada, porém quando a empresa precisa de informação a reciprocidade não é a mesma” (F1). • “Sempre somos vistos como alguém que quer tirar vantagem, mesmo quando somos nós que estamos alertando de erros que podem impactar na qualidade, pois para nós não é interessante qualquer tipo de retrabalho ou reposição de produto” (F3).

FONTE: a autora (2021).

A análise da percepção de fornecedores prosseguiu considerando-se apenas processos judicializados (vide Apêndice 3) no período de 2015 a 2019, todos eles envolvendo o Consórcio Intergestores Paraná Saúde, motivados por

problemas relacionados a atrasos na entrega. O atraso da entrega de produtos gerou multa com base contratual. Por sua vez, foi recorrido no sentido de receber quando o promovente se configurava como ator comprador. Já quando este se configura como ator fornecedor foi recorrido no sentido de não pagar ou de reduzir o valor atribuído a título de multa.

A percepção de atores fornecedores quanto à judicialização é retratada por um representante de empresa:

As multas na maioria das vezes decorrem de atraso, porém este atraso da entrega do produto é justificado administrativamente, pois estamos em um período que não há insumo e a maioria dos produtos é importado, situação que impacta no cumprimento contratual e é desconsiderada por parte do comprador F1 [sic].

Situações como a mencionada pelo Fornecedor 1 são consideradas um momento crítico entre os atores. Boltanski e Thevenot (1999, p. 364) explicam que elas dão origem a uma “restrição de justificação”. Aqui está se assumindo que os atores são razoáveis, ou seja, que uma crítica ou defesa deveria ser apoiado com uma justificativa (TILLY 2006; MERCIER; SPERBER, 2017). Para que uma justificativa seja aceita deve

transcender as particularidades da disputa individual imediata e, em um nível mais geral, estabelecer uma equivalência com um modo de interpretação e avaliação compartilhado entre os atores e sobre o qual todos possam chegar a um acordo (BOLTANSKI; THEVENOT 1999, p. 361).

Na concepção do Fornecedor 2,

[...] a empresa pode até ganhar uma ação no judiciário, porém pode acarretar em ganhar e não levar, questões como o não recebimento ou ainda situação piores como os casos derivados de processos licitatórios, que simplesmente após uma demanda judicial, podem a critério do gestor ser simplesmente cancelado, alegando falta de interesse ou outra situação que justifique a abertura de um novo processo.

A situação elencada pelo fornecedor pode decorrer da possibilidade legal que a Administração Pública detém pautada na Lei 8666/1993 (BRASIL, 1993), a qual define:

Art. 49. A autoridade competente para a aprovação do procedimento somente poderá revogar a licitação por razões de interesse público decorrente de fato superveniente devidamente comprovado, pertinente e suficiente para justificar tal conduta, devendo anulá-la por ilegalidade, de ofício ou por provocação de terceiros, mediante parecer escrito e devidamente fundamentado.

Ainda, com base na súmula nº 473 do STF,

A administração pode anular seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornam ilegais, porque deles não se originam direitos; ou revogá-los, por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos, e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial.

A insatisfação quanto aos resultados é retratada pelo fornecedor 3:

Como fornecedor temos algumas situações que devem ser consideradas, pois os medicamentos são comprados em dólar e a licitação é em real. Na maioria das vezes é realizado um registro de preços, e com a oscilação do valor do dólar não há como saber se no decorrer dos 12 meses será possível comprar com este valor e na maioria das vezes não tem como manter em estoque em virtude do vencimento do produto. Assim na maioria das vezes se faz necessário solicitação de reequilíbrio econômico, porém quando esta demanda o judiciário, temos dois problemas: 1) o tempo de processo 2) a gestão financeira da empresa enquanto não há definição. É muito complicado, pois deveria ter prioridade na justiça, já que vendemos medicamentos, mas não há (F3) [sic].

5.1.4 Percepção da dimensão temporal

A percepção do tempo na grande maioria dos estudos pauta em uma percepção objetiva, que remete a concepção histórica dos sistemas de contagens, sistemáticas, periodicidades, criação de períodos e eventos, entre outros aspectos fundamentais para a compreensão dos espaços temporais absolutos.

Esta concepção objetiva no processo de compras públicas se remete ao fluxo processual, envolvendo todas as etapas que antecedem ao certame, ao processo do certame em si, e as ações que ocorrem posterior ao certame até que se chegue a assinatura contratual, situação esta que remete ao pessimismo das percepções, as quais parece convergir entre os respondentes, ressoando a crítica do senso comum a respeito da celeridade em virtude da gestão temporal processual.

Quando este ainda processo demanda a interveniência judiciária, essa percepção negativa acentua já que não é compatível com os resultados desempenhados quando considerados, quantitativamente, os processos julgados pelo judiciário em um determinado tempo, ou pelas iniciativas

orientadas para melhorias de desempenho por parte de juízes e tribunais (GOMES; FREITAS, 2017).

Ressalta-se que, observada a data de ingresso processual e julgamento dos processos já concluídos, a média temporal de duração é em torno de 2 anos, tempo decorrido este somado ao prazo interno e externo de um processo licitatório pode fazer com ele chegue a durar 3 anos, sendo quase o período de um mandato, portanto, contrapondo-se ao princípio da eficiência. Tal fato no contexto da presente pesquisa parece estar de acordo com a observação de Craven (2021) que, ao tratar da dimensão temporal em processos judiciais em nível mundial, atesta que a tramitação ocorre em uma velocidade não-satisfatória concomitantemente trazendo menor eficiência produtiva e agravos aos envolvidos nesse processo legal.

Destarte, sendo a percepção da dimensão temporal um aspecto interpretado de acordo com expectativas e quadros de referência próprios de cada conjunto de atores, uma reflexão se faz necessária: a análise do impacto da morosidade judicial nas organizações pode resultar em consequências para as organizações. Ou seja, pode ocorrer um descasamento temporal entre judiciário enquanto ser decisório, afetando as organizações enquanto seres demandantes, as quais ficam à mercê de uma decisão que pode ser benéfica para a empresa, porém, não necessariamente no tempo que necessita para poder ter o êxito almejado. O mesmo pode ocorrer com a outra parte do processo, ou seja, o comprador não conseguir o produto e/ou serviço, necessitando recorrer à dispensa de licitação para sanar as necessidades da sociedade até ocorrer a resolução da celeuma.

Tal situação remete a percepção do tempo subjetivo ou sentido, que configura pelo olhar da necessidade, a qual transcende a cronologia objetiva econômica para uma subjetividade social.

5.2 Discussão

Para compreender a influência dos Fatores Críticos na dimensão temporal e efetividade dos processos de compras públicas na área de saúde procurou conhecer a atuação de cada ator dentro do processo, detendo, portanto, uma visão sistêmica operacional, já que vários *stakeholders* encontram-se envolvidos

e, no estudo em questão, sendo a composição exibida na Figura 8, no que concerne à etapa de aquisição de produtos e/ou serviços da área de saúde.

Figura 8- Stakeholders do Processo de Compras Públicas Municipais



FONTE: a autora (2021).

Os fatores críticos podem nascer sob várias situações e, no caso específico das compras públicas, entender a percepção de cada stakeholders possibilita compreender suas expectativas. Em outras palavras, a Administração Pública nasce de um interesse em adquirir produtos e serviços para atendimento das necessidades públicas, o consórcio nasce de um interesse através dos consorciados para a aquisição de compras indiretas, visando uma cooperação para otimizar a aquisição de produtos e serviços, o fornecedor nasce do interesse em vender seu produto ou serviço a um cliente que, neste caso é a Administração Pública Municipal e o judiciário nasce da necessidade de julgar os interesses das partes quando evocado para tal. O cidadão, como ponta do iceberg, também é envolvido, já que em não ocorrendo a efetividade da compra pode sofrer o impacto em maior ou menor grau.

Os fatores críticos de sucesso permitem compreender sua relação com efetividade, pois para que a administração pública esteja conduzindo sua gestão

dentro dos princípios da nova administração pública é necessário ser eficiente, porém para que gere resultados precisa ter efetividade.

Para demonstrar os fatores críticos percebidos e sua relação com efetividade, como última base de composição demonstra a separação dos *frames* que indicam os discursos encontrados pela presente pesquisa tangenciando a experiência dos sujeitos da pesquisa, nos quais suas definições pautam-se na “situação construídas de acordo com princípios da organização e seu envolvimento subjetivo nele” (GOFFMAN, 1986, p. 10-11).

A. Tempo como meta fator Crítico

Os resultados permitem construir enquadramentos acerca da relação entre fatores críticos, dimensão temporal e efetividade. Cada qual representa uma forma de expressão desta relação.

Quadro 14- Relação de Fatores Críticos

	Contratual	Consequencial
Perspectiva	Concretização contratual	Impacto social Atendimento de necessidades
Lógica	Instrumental, baseada na relação custo-benefício	Moral, baseada no senso de justiça e realização de direitos
Fatores Críticos	Condicionantes externos	Condicionantes internos
Dimensão Temporal	Fluxo e processo	Expectativas
Efetividade	Realização do objeto	Valor Público
Nível	Interorganizacional	Sistêmico

FONTE: a autora (2021).

A dimensão temporal constitui tanto de fator efetivo, de natureza processual, como fator percebido internalizado pelos atores compradores e fornecedores em suas ações e decisões, as quais, em agregado, levam a discussão sobre efetividade das compras públicas para o nível sistêmico em convergência com o debate acerca dos valores públicos, compreendendo a efetividade para além da ótica funcionalista usualmente manifestada nas análises de processo de compras públicas. Observa-se que a efetividade se pauta na busca do atendimento da necessidade, a qual ocorre através de um processo conforme exibido no quadro 15.

Quadro 15- Processos de compra e venda

Processo para o Comprador	Processo para o Fornecedor
a) Aquisição de insumo b) Aquisição de serviços de saúde	a) Venda de insumo b) Prestação de serviços de saúde para organizações públicas
Realização de Licitação	Realização de Orçamento prévio e participação em licitação
Tempo de realização e homologação	Tempo de participação e homologação
Contratação	Contratação
Fiscalização de entrega de produto ou serviço	Entrega do insumo ou execução da prestação do serviço
Empenho	Tempo de Empenho
Pagamento	Tempo legal para recebimento

FONTE: a autora (2021).

O tempo na percepção dos atores é algo fundamental, haja vista que cada etapa do processo pode acarretar morosidade. Tal percepção situa-se na inclusão de todas as fases do processo licitatório (fase anterior ao certame – certame – fase posterior ao certame) até a adjudicação, porém percebe que tal narrativa está atrelada a eficiência, a qual na nova administração na concepção de Sartor (2003) é tido como núcleo básico da gestão.

Neste contexto, coaduna com a obra de Pimenta (1998) que ressalta que a reforma gerencial possuiu basicamente três grandes objetivos:

- i) aumentar a eficiência e a efetividade dos órgãos ou agências do Estado;
- ii) fortalecer a capacidade de promoção do desenvolvimento econômico e social;
- iii) assegurar um serviço público democrático orientado para o cidadão e responsabilizando o servidor público aos resultados obtidos.

Esta morosidade percebida refere-se à ausência de efetividade que perpassa não só na contextualização objetiva (realização do processo de compras), mas também da efetividade percebida, ou seja, daquela que nasce da necessidade da efetividade – governo, prestador dos serviços e usuários –, definindo e respeitando direitos e deveres e, ainda, permitindo alterações das

regras estabelecidas, sempre que necessário e em bases condensadas (BRESSER-PEREIRA, 1997).

Tal morosidade é percebida pelos *stakeholders* como um valor público, atrelado ao alcance de determinados objetivos relacionados as organizações (ISACA, 2012, p. 18,). Esses objetivos visam garantir, entre outros, os seguintes aspectos: que as ações planejadas estejam alinhadas com a estratégia da organização, que seja priorizado as necessidades mais importantes; que o atendimento a essas solicitações esteja em conformidade com os requisitos, prazos, qualidade e custos acordados; que os custos e riscos das iniciativas possam ser gerenciados e que os benefícios esperados das ações de realizadas sejam alcançados (ISACA, 2012b).

A palavra tempo emerge nos discursos sob várias formas pelos entrevistados conforme apresenta a figura 09.

Figura 9- Da Conexão de palavras dos entrevistados com o tempo



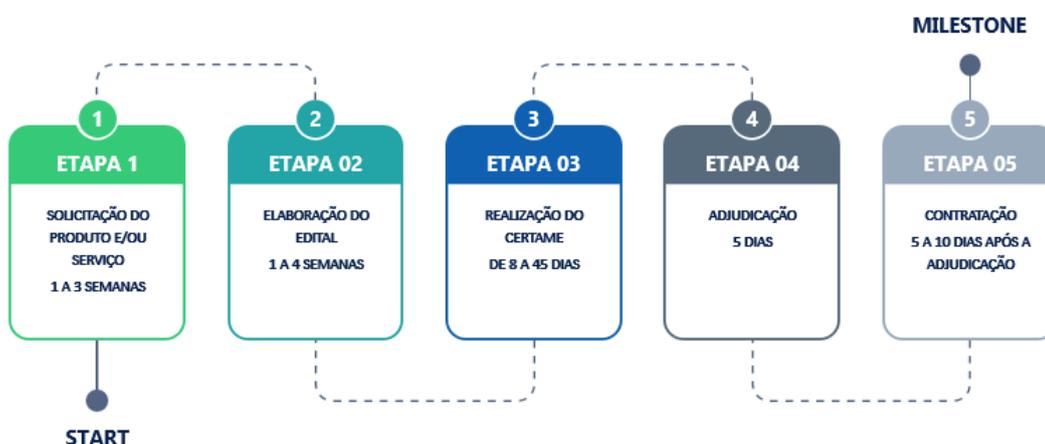
FONTE: a autora (2021).

As palavras, apesar de proferidas de forma diferente pelos em algumas situações possuem a mesma conotação. Elas seriam: morosidade, lentidão e demora, podendo uma representar/significar a outra. Assim como dificuldade pode contextualizar atraso, idas e vindas e retrabalho, já que todas estas podem ocasionar a dificuldade de obter êxito no processo, situação essa que pode remeter duas situações: o cronológico e o percebido. O primeiro refere-se ao

tempo que se divide em horas, minutos, dias, semanas, meses, anos (e assim por diante), portanto, o prazo que implica a realização de uma licitação, a assinatura de um contrato, o recebimento e a resposta a uma impugnação, recurso ou judicialização. Ele é quantitativo e mensurável.

O tempo cronológico aqui é delimitado como tempo de elaboração, tempo do certame e tempo para adjudicação e é definido como objetivo, já que segue uma linha reta cronológica, cujo tempo irá variar com base na modalidade escolhida ou preterida. Apesar disso, tem-se a necessidade de contabilizar o tempo processual que antecede e que prossegue, ou seja, o ex e post.

Figura 10- Imagem do Tempo Cronológico Processual de Compras Públicas



FONTE: a autora (2021).

A Figura 10 segue um modelo temporal padrão licitatório, não podendo ser levado como único, já que quando há impugnação e/ou recurso este prazo aumenta no mínimo em 5 dias podendo se estender em até 30 dias, dependendo dos atores envolvidos no processo decisório. E em caso de judicialização, tal situação pode perdurar por anos como demonstrado na pesquisa documental.²

O sentido comum do termo processo está geralmente associado à evolução da ação ao longo do tempo. “1. Ação continuada, realização contínua e prolongada de alguma atividade; seguimento, curso, decurso; 2. Sequência contínua de fatos ou operações que apresentam

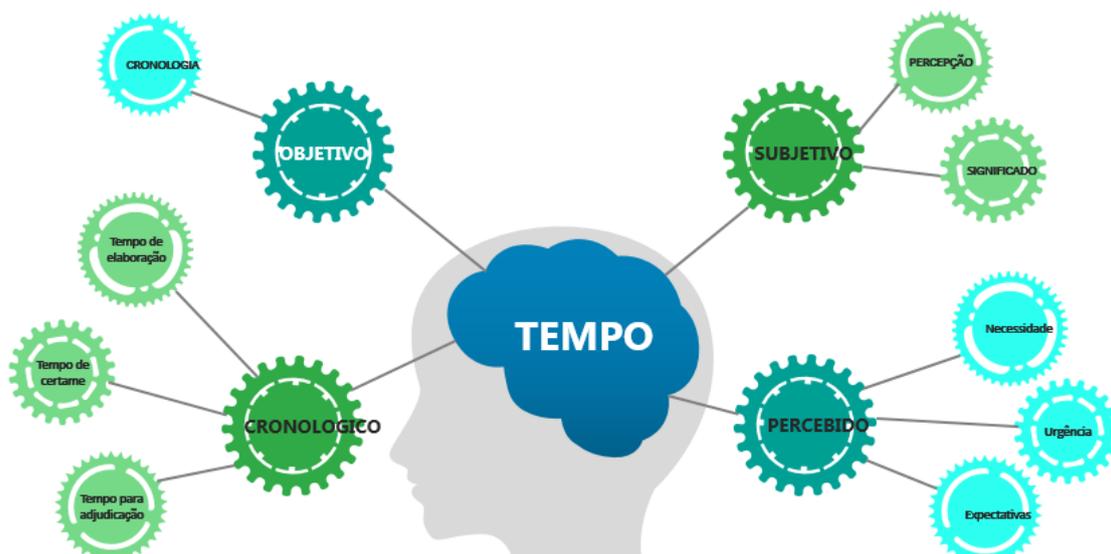
² O duplo fenômeno da juridicização e judicialização progressivas das relações sociais, por meio dos quais tanto a vida social passa a ser crescentemente mais regrada pelo direito como, simultaneamente, os conflitos passam a ser com mais frequência submetidos à decisão judicial, reforça essa multiplicidade de polos jurídicos (BUCCI, 2014, p. 119)

certa unidade ou que se reproduzem com certa regularidade; andamento, desenvolvimento, marcha; 3. Modo de fazer alguma coisa; método, maneira, procedimento[...].”

Esse tempo passa a ser meta-fator crítico já que participa como insumo decisório e condiciona, de modo agregado, a coordenação de expectativas e comportamentos em processos de compras públicas, ou seja, tempo percebido.

O tempo percebido é aquele em que o sujeito sente segundo suas concepções, suas necessidades e suas expectativas, sendo demonstrado na imagem 11.

Figura 11- Conotação do Tempo no Processo de Compras Públicas



FONTE: a autora (2021).

Estas dimensões do tempo possuem implicações no processo licitatório, pois apesar de haver previsibilidade legal de prazos cronológicos, não significa que estes serão devidamente cumpridos. Tal fato foi abordado pelos entrevistados através dos Fatores Críticos, que possibilitam entender que o tempo previsto não necessariamente será o tempo realizado. Dito de outra forma, na realização existem os prazos (tempo) controláveis previstos em lei e os prazos incontroláveis, tais como: capacitação de novos membros de equipe (já que cada um tem um tempo para assimilar conhecimentos), atrasos de entrega de produto e/ou serviço e a judicialização de processos.

Na concepção de Bucci (2014, p. 164) o tempo

A definição de processo e processualidade traz imanente a dimensão temporal. Embora não se trate de aspecto cuja apreciação seja consagrada pelo direito ou pela processualidade em sentido amplo, cuida-se de um componente importante das estratégias decisórias cabendo considerá-lo em destaque na análise dos processos governamentais. A relevância do elemento *tempo* como insumo dos processos decisórios é quase comparável à dos elementos econômicos ou institucionais.

O tempo percebido é pautado em necessidade, urgência e expectativas, portanto, tido como subjetivo ou percebido, visto que é derivado de percepção ou de significados, já que este oscila de município para município com relação ao ex e post, já que implica planejamento, operação e conhecimento técnico.

Bucci (2014, p. 165) elenca que “o processo é o desenrolar da ação por meio de uma sucessão encadeada de atos, cuja produção tem por fim a decisão”. Porém, para que essa decisão ocorra, se faz necessário que os stakeholders que movem as engrenagens precisam ter uma visão sistêmica já que haverá o tempo interno e o externo, porém este não necessariamente significará transcurso temporal, mais implicará em mudanças de fatos ou atos que impactam na sociedade, podendo ainda gerar um alto custo ao Estado.

A consideração da variável tempo nas organizações públicas possibilita a superação de discontinuidades processuais, que podem sacrificar recursos e frustrar expectativas, bem como a percepção do fator crítico tempo como um fator meta que leva a efetividade para outro nível de análise, ou seja, o nível sistêmico, e não mais processo a processo, gerando valor público (resultado social) bem como sua relação com a expectativa atrelada ao tempo percebido e seus efeitos a luz da eficiência.

B. Fatores críticos e efetividade

As percepções manifestadas por stakeholders, representados por compradores e fornecedores em processos de compras públicas municipais da área de saúde trouxeram diversos aspectos convergentes, em especial sobre os fatores críticos. O quadro 16 associa as percepções, indicando o seu grau de convergência e implicações sobre o processo.

Quadro 16- Percepção de fatores críticos

Fator crítico na percepção do comprador	Fator crítico na percepção do Fornecedor	Grau de Convergência	Implicação
Mudança de Gestão	Ausência de Pessoal Qualificado	Complementar	Morosidade
Planejamento	Ausência de Cooperação entre secretarias demandantes	Complementar	Dificuldade de aquisição
Insumos	Edital mal elaborado e/ou descrição do objeto sem precisão em virtude de problemas internos	Complementar	Dificuldade de aquisição
Logística	Generalização Geográfica	Complementar	Demora de entrega
Burocracia	Burocracia	Iguais	Morosidade
Legislação	Morosidade	Complementar	tempo
Preço	Registro de Preços	Complementar	qualidade

FONTE: a autora (2021).

O quadro demonstra uma concordância, mútuo reforço (quando objetivamente vistos), mas divergentes quando associados às expectativas de cada stakeholder.

Conclui-se que fatores críticos tem força objetiva quando analisados enquanto externos (contextuais), mas são percebidos e, portanto, valorizados diferentemente quando analisados pela lente de cada parte (percebidos/interpretados), gerando diferentes expectativas. Assim a efetividade dos processos de compras públicas é influenciada pela percepção de fatores críticos exercidos por compradores e fornecedores.

Com base nas percepções é possível inferir os fatores considerados críticos pelos compradores que afetam no processo organizacional, e, portanto, na efetividade da aquisição do produto e/ou serviço, dado o discurso dos sujeitos de pesquisa. Ao todo foram identificados 8 fatores pautados nas percepções dos atores compradores, bem como dos fornecedores:

O fator mudança de gestão se refere à mudança política, ou seja, mudança do mando na figura do gestor. No caso dos municípios centra-se na pessoa do prefeito, já que ao ser alterado na maioria das vezes ocorrem mudanças em todos os setores em termos de movimentação de pessoas.

Quando essa situação ocorre no setor responsável pelas compras públicas, observa-se um efeito crítico, pois conforme mencionado pelo respondente M13, “se leva em torno de 8 meses para capacitar uma pessoa para saber o básico de um processo licitatório, que só se tornar um pregoeiro”. [sic]

Para o fornecedor a ausência de profissionais qualificados em virtude da alteração do quadro impacta em morosidade. De acordo com o discurso de um dos fornecedores:

“A cada 4 anos muda gestão e isto impacta drasticamente para o fornecedor pois quem entra não sabe o necessário para dar informação, ou quando impugnado apenas nega o provimento ou ainda nos deparamos com situação de erros crassos em certames” (F2).

Tal situação pode ocasionar que compradores e fornecedores compartilhem incertezas sobre mudanças importantes que ocorrem depois que o contrato é assinado e a execução começa (TADELIS, 2012).

Assim, quando há uma mudança organizacional, os valores existentes são confrontados com os novos pressupostos, na forma de valores e interesses dos novos dirigentes e interpretados pelos membros da organização, podendo ser convergentes ou divergentes aos padrões de significados compartilhados (FEUERCSHÜTER, 1997). As práticas organizacionais, portanto, estão sujeitas aos critérios de aceitação e de resistência, que se pautam à existência de congruência de valores e/ou de interesses.

O fator Planejamento é tido como crítico porque ele é ou deveria ser o processo que antecede uma aquisição, e se assim for realizado contribui para o êxito do certame, evitando situações de emergência, ausência de orçamento, descrição errada de objeto, quantitativo inferior ao necessário, compras em duplicidade, impugnações de editais, recursos administrativos, judicialização, entre outros.

“Falta de planejamento por parte dos secretários e/ou responsáveis pela elaboração dos projetos, ocasionando erros e atrasos no processo licitatório, além de solicitações com informações defasadas e/ou desatualizadas que não atendem à necessidade do requerente” (M3).

Tal situação relatada pelos sujeitos de pesquisa remete a Mintzberg (1983, p. 1), que afirma que “para se ter um planejamento deve-se traçar as ações com antecedência”. Já Snyder e Glueck (apud MINTZBERG, 1980, p. 73)

explicam que o planejamento “é o ato de decidir, é a tomada de decisão propriamente dita”. Em muitos discursos o planejamento foi apontado como inexistente, ineficaz ou imparcial. Apesar de ser um fator já levantado por inúmeros estudiosos como crítico, relevante ou importante, ele ainda é percebido pelos atores das organizações e, no caso da Administração Pública, como um empecilho à eficiência, já que impacta no processo e, por sua vez, nos resultados.

Para o fornecedor tal situação está na forma ausência de Cooperação, ou seja, está atrelada à situação da unilateralidade, já que ao ser solicitado orçamento ou a cotação de preço se tem uma aproximação por parte do ente público em virtude da sua necessidade. Porém, quando a aquisição é realizada e ocasiona alguma situação de necessidade por parte do fornecedor, a tratativa nem sempre ocorre de forma amistosa. Isto é entendido por parte dos fornecedores como uma relação que não se pauta na assimetria necessária como deveria reger uma base contratual, pois eles poderiam cooperar para dirimir dúvidas quando precisa adquirir e há a dificuldade em especificar o produto e/ou serviço a ser contratado, impactando no planejamento licitatório e consequentemente na efetividade.

“Sempre somos vistos como alguém que quer tirar vantagem, mesmo quando somos nós que estamos alertando de erros que podem impactar na qualidade, pois para nós não é interessante qualquer tipo de retrabalho ou reposição de produto” (F3).

O fator Insumos surge como crítico no contexto de compras públicas na área da saúde, pois mesmo com o advento da lei brasileira 13979/2020 que autorizou a aquisição de produtos e serviços com dispensa de licitação para enfrentamento da pandemia COVID-19, insumos faltaram no mundo todo. Além disso, como alguns produtos, tais como medicamentos, derivam de um processo de importação, e como muitos editais não previram genéricos ou similares, não raro tinham suas licitações frustradas ou desertas. Assim, houve uma piora para aquisição e para cumprimento contratual, já que existem prazos de entrega, porém quando se depara com ausência de insumo o fornecedor não consegue entregar o produto, o comprador não consegue efetivar sua aquisição e o cidadão não consegue receber. Desta forma, todos os *stakeholders* são afetados, já que ocasiona morosidade e, por vezes, conflito entre os atores

compradores e fornecedores (em um primeiro momento) e entre comprador e cidadão (em um segundo momento).

Para o fornecedor, um dos grandes problemas de o comprador público obter insumos é o edital mal elaborado, que de acordo com os entrevistados, este é um Fator Crítico por duas situações: a primeira, em virtude de não dar possibilidades reais de competitividade quando, por exemplo, o objeto está mal descrito, quando se pede uma exigência descabível para aquele produto ou serviço, ou ainda, quando inviabiliza colocando valores muito abaixo da possibilidade de exquirir. A segunda são as situações de vícios que, por sua vez, geram impugnações, recursos, anulação e outros, que podem impactar na relação efetiva da aquisição, comprometendo a capacidade organizacional do cumprimento contratual.

A anulação de uma licitação segue as mesmas regras aplicáveis à anulação dos atos administrativos em geral: com base no poder de autotutela, a administração pública deve anular a licitação, de ofício ou provocada, sempre que constatar ou ficar demonstrada ilegalidade ou ilegitimidade no procedimento. Paralelamente a esse controle administrativo, o Poder Judiciário, desde que provocado, tem também competência para anular o procedimento licitatório em que se comprove a existência de vício (ilegalidade ou ilegitimidade) (ALEXANDRINO; PAULO, 2015, p. 234).

Assim, os editais devem ser elaborados minuciosamente para que se possam manter a isonomia, a legalidade, a moralidade e a competitividade. Um edital bem elaborado permite uma definição do objeto com detalhamento, a estipulação de exigências e preços, buscando sempre o aperfeiçoamento e diligências cabíveis, consultas de empresas físicas e documentos comprobatórios quando estes forem necessários (serviços), verificação da condição de bom fornecedor junto ao TCPR.

Observa-se que os pontos Edital Mal Elaborado, Descrição de Objeto e Assimetria da Informação estão associados, com base em estudos já realizados, ao planejamento, melhor dizendo, à ausência de planejamento. Por sua vez, essa ausência pode também estar correlacionada ao item mudança de gestão a cada 4 anos que, na maioria das vezes, implica a mudança da equipe de compras. Isso ocorre quando há falta de expertise na área, o que acaba comprometendo o processo como um todo.

“Edital mal elaborado, descrição de objeto sem precisão do que realmente se precisa, afetando a elaboração do orçamento, suscitando dúvidas e comprometendo a concorrência efetiva, pois um exemplo é mascara, se não se tem selo de qualidade o valor é um, já quando tem o selo o valor é outro, assim a ausência desta exigência afeta a concorrência já que se pode ofertar a com selo e outro sem, porém como o preço é que vale, quando não se tem tal exigência, se dá ganho pelo preço, sendo uma concorrência desleal, por falta de informações” (F1).

Tal situação, segundo os estudos de Fernandez (2009) e Weber e Mayer (2011), impacta na eficácia, já que interfere no desempenho da Administração Pública. Vale lembrar que a ausência de insumo afeta a pontualidade de entrega e a execução do contrato, gerando insatisfação do cidadão que é o usuário do sistema de saúde pública. Igualmente, os autores alertam para o impacto na eficiência, já que impacta a celeridade nos procedimentos de adjudicação. Afetando-se eficácia e eficiência não se obtém a efetividade desejada.

O fator Logística para os sujeitos de pesquisa está relacionado à origem dos produtos e ao processo licitatório em si, pois os medicamentos em sua grande maioria são importados. Tal situação impacta na entrega, pois os prazos quando oriundos de produtos nacionais têm uma celeridade, já quando derivam de importação apresentam outros prazos, comprometendo os resultados caso não haja uma aquisição planejada. De acordo com a RDC 367/2020, apenas dois portos e dois aeroportos estão autorizados a receber os medicamentos importados, estando estes nas cidades do Rio de Janeiro e São Paulo. Tal situação impacta o processo logístico, pois destas cidades para chegar ao Paraná terá outra etapa que por si só causa morosidade de entrega. Isso implica o uso de pelos menos dois tipos de modais, já que normalmente vem por aéreo ou marítimo até o Brasil e, na sequência, sendo utilizado o rodoviário até o comprador – que neste ato se refere ao fornecedor da Administração Pública – e só aí é efetivada a entrega ao comprador – Administração Pública.

Outra situação levantada foi a desistência contratual, ou seja, quando um fornecedor ganha no pregão eletrônico um item que representa um quantitativo pequeno e acaba desistindo em virtude dos custos de logística para entregar o produto, alegando que o valor ganho não supre as despesas. Ao desistir de assinar o contrato, o agente comprador precisa chamar o próximo colocado até que haja aceitação por parte dos participantes do certame. Caso não haja

aceitação é necessário refazer o processo para nova contratação, situação essa que impacta na morosidade da contratação e, por sua vez, na efetividade da aquisição.

A logística, de acordo com Ballou (2003), quando bem executada possibilita ter o produto no menor custo como desejado, e assim deter os materiais e informações desde o ponto de origem até o seu destino com o propósito de atender o público-alvo.

Na percepção do fornecedor, a situação logística relaciona-se com a Generalização Geográfica, pois elencam que a generalização, em especial na modalidade de pregão eletrônico, coloca todos os fornecedores em um mesmo patamar de competitividade, já que os estados têm valores diferenciados de impostos. Portanto, inserem-se valores como referência que podem não refletir a realidade local e/ou regional, já que os custos operacionais se diferem de empresa para empresa. Uma empresa, além de todos os custos que já possui, apresenta questões de ordem estrutural, porte, logística e outros que impactam na competitividade justa. Além disso uma grande empresa normalmente tem maior possibilidade de negociação conforme destaca a fala do fornecedor abaixo:

“Está na generalização geográfica, pois um pregão normalmente é realizado no Brasil a nível nacional, no entanto cada Estado tem suas particularidades produtivas, logísticas e econômicas, situação que impacta no orçamento e conseqüentemente na concorrência, motivo pelo qual entendem a importância da manutenção do instrumento legal que instituiu a contratação local e regional prevista na lei 147/14” (F1).

O fator Burocracia é visto pelos compradores como inúmeros processos e procedimentos que demandam o processo licitatório, ou seja, a burocracia como controle. Os discursos pautam-se na grande maioria em morosidade:

“Processo licitatório é burocrático por si só. O Município deve ter um bom planejamento para não acabar deixando por desejar” (M11).

“Normalmente os Processos demoram para chegar à fase externa, licita-se pela necessidade e a urgência de algum serviço ou produto, aí a falta de tempo e a falta do planejamento determina uma contratação ineficiente” (M15).

A licitação segue leis e regras instituídas. Os sujeitos da pesquisa veem a burocracia como entrave ou empecilho à fluidez processual sendo, portanto, uma visão negativa que coaduna com os estudos de Robert Michels (1949), Ludwig von Mises (1944), Karl Mannheim (1941), Philip Selznick (1964) e Michel

Crozier (1963). Michels, por exemplo, aborda os caracteres burocráticos e seus impactos, professando as disfunções burocráticas como aspectos da burocracia que se sobrepõem à eficiência. Selznick, por sua vez, estuda o paradoxo da organização e Crozier, o círculo vicioso inerente à função dos próprios erros.

Para o fornecedor, a burocracia citada na sua percepção é vista como excesso de rigidez e de formalismo, que culminam na morosidade dos processos de compras públicas.

“As coisas ainda são muito engessadas, pois já é de conhecimento de que a maioria dos produtos na área da saúde são importados, portanto sua cotação é em dólar e não em real, no entanto o certame é feito em real como registro de preço com validade contratual de 12 meses, tendo sempre demanda de reequilíbrio de preço” (F1).

No que diz respeito à legislação inerente ao processo de compras públicas, tem-se uma robusta discussão nas bases teóricas nesse documento demonstrando sua influência. Nas entrevistas ela é tida na percepção de alguns respondentes como um entrave à efetividade, tanto pelos atores compradores quanto pelos fornecedores.

Tal situação remete à teoria institucional que, no entendimento de Berger e Luckmann (1978) veem a institucionalização como o processo pelo qual processos sociais, obrigações ou circunstâncias assumem o status de norma no pensamento e nas ações sociais. A perspectiva institucional com relação ao advento da lei permite refletir como a lei altera o ambiente e como os atores reagem sob coerção à mudança, frente a uma ação ativa institucional que visa adquirir produtos e serviços para a Administração Pública.

De acordo com um dos compradores **“A legislação ainda é muito amarrada, e como não temos conhecimento jurídico, tudo passamos pela assessoria jurídica, o que impacta no processo” (M11) grifo nosso.**

Na concepção dos fornecedores. **“A legislação amarra o processo e deixa tudo moroso, tudo tem prazo e os prazos para fornecedores devem rigorosamente ser cumpridos, porém quando demandado no órgão comprador tudo é realizado na última data do prazo, situação que causa morosidade e frustração. (F1). Grifo nosso**

O preço é visto como um entrave, já que alguns compradores falam da dificuldade de adquirir produtos com base no valor de mercado versus valor base

da tabela SUS. Tal situação dificulta a participação de fornecedores no certame em virtude do valor ofertado e, em outro momento, a questão de precificação diferenciada, quando se trata de Administração Pública.

De acordo com o Tribunal de Contas da União, toda compra pública exige a prévia definição de um preço de referência (Acórdão TCU 299/2011), que para os entrevistados trata de uma situação generalista, pois para conseguir este mesmo produto colocado em município de pequeno porte na maioria das vezes não se consegue por esse valor de referência, precisando justificar sua decisão no processo para não responder por crime, quando realizado por dispensa de licitação.

A precificação diferenciada levantada pelos respondentes remete à prerrogativa administrativa de atrasar pagamentos por até 90 dias, implícita no inc. XV do art. 78 da Lei nº 8.666/1993 6,

a qual originariamente deveria se prestar a socorrer a Administração diante de situações excepcionais, mas que acabou por produzir um dos maiores efeitos adversos do sistema normativo atual em razão de seu uso totalmente desmedido: a elevação dos preços motivada pela falta de confiança (PÉRCIO, 2020, p.4).

Na concepção do fornecedor, o registro de preços é um processo bom para o ator comprador, porém não para o fornecedor conforme exemplifica o fornecedor 1

“Não raro ocorre de participar de licitações, como por exemplo, participamos de uma de R\$ 190.000,00 que no final de doze meses só tinham pedido R\$ 18.000,00 e com isso temos um problema pois precisamos manter o produto em estoque durante o contrato e quando finaliza e não há a aquisição, temos prejuízo, já que poderíamos ter vendido para outro ou até mesmo ter utilizado o capital para aquisição de outros insumos ou investimentos” (F1).

Tal situação cria uma expectativa no contratado que é frustrada ao final do mesmo, e tal situação pode impactar na decisão em participar ou não de outros certames que sejam através de registro de preços.

Bullen e Rockart (1981, apud GRUNERT; ELLEGAARD, 1992) distinguem cinco tipos de fatores críticos de sucesso, dos quais um deles emergiu na identificação dos fatores críticos: fator temporal sob a forma de meta-fator crítico por, simultaneamente, estar subjacente aos demais fatores.

C. Tempo como fator crítico e efeito sistêmico

A base constitutiva pautou-se nos atores inseridos no processo de compra (municípios e consórcios) e de venda (fornecedores), os quais em seus discursos evidenciam fatores críticos na percepção de cada ator dentro de sua atuação no processo de compras públicas na área de saúde, demonstrado a dimensão temporal em seus discursos, causando implicações sobre a análise dos processos de compras públicas.

A) Tempo como meta-fator crítico:

O tempo na concepção de processo de compras públicas na maioria dos estudos é visto sob a conotação objetiva, da ordem cronológica, visualizada como um processo que ocorre por meio de uma sucessão de atos que objetiva como meta a contratação. Porém nesse processo, há atores que atuam para que a engrenagem siga seu fluxo desencadeando dentro das expectativas de resultados.

Quando observado apenas sob o aspecto objetivo, o tempo é apenas um elemento de passagem, que é incorporado como prazo legal, prazo operacional e/ou prazo recursal. Todavia quando elevado para análise das expectativas, o tempo passa a não ser mais associado apenas a ordem cronológica do transcurso do relógio, mais sim a “mudanças de estado associadas a ocorrência de determinados fatos” (Bucci, 2019, p. 166), os quais podem gerar impactos.

O processo de compras públicas na área da saúde, objeto deste estudo, traz a dimensão temporal como fator crítico, emergido no discurso de todos os atores do processo, mesmo que verbalizadas de outra forma, referindo-se ao fator tempo, demonstrando sua relevância no processo decisório. Esta relevância na concepção de Bucci (2019, p. 164) é de que “o elemento tempo como insumo dos processos decisórios é comparável à dos elementos econômicos ou institucionais.

Tal percepção leva a dimensão tempo para outro nível de análise que denominamos como meta-fator crítico, o qual evidencia o olhar da necessidade que leva a efetividade à relação de, valor público na condição de resultado social,

e sua relação com a internacionalização das expectativas, ligadas ao tempo percebido e o efeito sob a efetividade.

Na concepção do tempo como variável detecta o impacto decisório sistêmico organizacional, situação em que a para Bucci (2019, p. 163) possibilita uma dinâmica que “permite minimizar os custos de decisão pelo efeito do retardamento ou, de outro lado, obter uma transformação significativa a partir de iniciativas de pequena envergadura”.

Assim, entende-se que a efetividade dos processos de compras públicas é influenciada pela percepção de fatores críticos exercida por compradores e fornecedores. Entre eles ganha destaque o fator tempo, que emerge como meta-fator crítico por simultaneamente, estar subjacente aos demais fatores, por ser insumo decisório e por condicionar, de modo agregado, a coordenação de expectativas e comportamentos em processos de compras públicas. A internalização de expectativas associadas ao tempo processual percebido provoca um efeito sistêmico sobre as compras públicas, remetendo a efetividade para a esfera de discussão dos valores públicos.

B) Tempo, efeito sistêmico e efetividade como valor público

As expectativas associadas ao tempo acarretam percepções e efeitos distintos entre os stakeholders: compradores e fornecedores. Dito de outro modo, percebe-se um impacto para quem vende e para quem compra, bem como para o usuário do sistema de saúde em decorrência dos resultados deste processo. Isso possibilita compreender as implicações do fator crítico tempo sobre a efetividade do processo de compras públicas em uma dimensão maior como valor público, uma vez que há um efeito agregado de internalização nas expectativas a qual transpassa a efetivação de contrato, produzindo um efeito sistêmico.

Sistêmico, no sentido de pensar em conexões, relações, contextos, interações como um todo (Cunha, 2006), possibilitando mensurar os resultados enquanto valor público, já o meta-fator tempo pode implicar em maiores gastos públicos, tanto no contexto orçamentário, quanto operacional, transpondo suas implicações no contexto social.

Esta conotação remete aos autores Jørgensen & Vrangbæk (2011) e Bozeman (2007) os quais consideram os valores públicos importantes para a sociedade por serem capazes de evidenciar percepções da realidade, dar identidade a indivíduos e organizações dando significado ao serviço público, guiando comportamentos nas organizações.

Esta dimensão remete a concepção de Bucci (2019, p. 166) “a coordenação da ação no tempo passa a ser uma dimensão conscientemente trabalhada, que levará, por exemplo, a superar as discontinuidades involuntárias das políticas, que sacrificam recursos e frustram expectativas”, coadunando com Moore (1995) que elenca que os gerentes públicos devem pensar e agir para criar valor público, cumprindo a função social.

Esta função se atrela as dimensões da teoria do valor público de Moore adaptadas por Kelly, Mulgan & Muers (2002), que inserem os valores públicos em três níveis: serviços (qualidade e eficiência), resultados e confiança ou legitimidade (entre cidadãos e governo) (Williams & Shearer, 2011; Sadiqi, 2018).

Coaduna com a própria legislação brasileira, através do decreto 9.203/2017 a qual define valor público como sendo “produtos e resultados gerados, preservados ou entregues pelas atividades de uma organização que representem respostas efetivas e úteis às necessidades ou demandas de interesse público e modifiquem aspectos do conjunto da sociedade ou de alguns grupos específicos que remete a Meynhardt (2009), que elenca que o desempenho no setor público seria uma espécie de contribuição para o valor público, o qual seria percebido e avaliado pelo próprio público, fundamentado na percepção das pessoas e no fazer sentido, situação esta que aumentaria o comprometimento com questões morais e sociais (Alford & Hughes 2008; Alford & O'Flynn, 2009).

Assim, observa-se que implica em oferecer respostas efetivas a necessidades ou demandas coletivas que sejam politicamente desejadas (legitimidade), cujos resultados modifiquem aspectos da sociedade. (MARTINS & MARINI, 2010). Portanto não se trata do tempo objetivo, mais do tempo percebido o qual possui um *efeito* sistêmico na efetividade desencadeia como valor público, podendo causar impactos que produzem mudanças alterando o estado e as condições de vida da população, portanto impacto social.

6. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

Retomando o que foi proposto no início deste estudo com o objetivo principal de compreender a relação entre a dimensão temporal, Fatores Críticos e efetividade de processos de compras públicas na área de saúde em municípios que compõem a 5ª Regional de Saúde do Estado do Paraná, pautado em percepções, descreveu-se as concepções de fatores críticos de compradores e fornecedores. Na sequência, foram analisados os discursos usados pelos atores. Então, identificou-se, os fatores críticos emergentes das percepções destes quanto a convergência ou divergência, trazendo o tempo como um meta fator crítico. Nesse sentido, foi possível compreender que apesar das percepções dos *stakeholders* se convergirem, divergem no contexto das expectativas, e este fator impacta não só nos procedimentos operacionais, mas nas ações estratégicas dos atores que fazem parte deste processo, exigindo um novo olhar sobre o processo de compras, ou seja, um olhar sistêmico.

Os resultados mostraram que as compras governamentais na maioria dos estudos ainda tem uma percepção do tempo como objetivo, que decorre de fluxo processual, atrelado a legislação e princípios da administração pública, porém na percepção dos atores do processo de compras públicas o tempo está relacionado com expectativas que internacionalizam-se tomando uma dimensão sistêmica, indo além da efetivação contratual e portanto, levando a efetividade a uma discussão de bem público, revertendo a noção do beneficiário, tudo causado pela percepção do tempo na relação entre fator crítico e efetividade, dado que o tempo é um meta fator crítico por simultaneamente estar subjacente aos demais fatores, por ser insumo decisório e por condicionar, de modo agregado, a coordenação de expectativas e comportamentos em processos de compras públicas. A internalização de expectativas associadas ao tempo processual percebido provoca um efeito sistêmico sobre as compras públicas, remetendo a efetividade para a esfera de discussão dos valores públicos, uma vez que impacta no resultado econômico e social das organizações. Este fator crítico emergido permite análises qualitativas de conteúdo ou de estratégias discursivas que podem trazer novas discussões, com elementos adicionais para a compreensão do conhecimento, especialmente no que toca aos fundamentos ontológicos, epistemológicos, teóricos e metodológicos.

Sob o prisma de recomendações futuras, sugere-se o desenvolvimento de uma agenda em duas frentes: a primeira relacionada às possibilidades de melhoria quanto aos aspectos metodológicos utilizados no contexto desta pesquisa e a segunda relacionada ao aprofundamento de investigações sobre aspectos específicos identificados a partir dos resultados deste estudo. Nesse sentido, como primeiro argumento, sugere-se a ampliação do recorte geográfico a ser proposto para o estudo com o intuito de compreender, dentro de um espectro espacial mais amplo e diversificado. Recomenda-se também a elaboração de futuros estudos desenhados a partir de métodos quantitativos ou mistos, de modo a buscar mensurar o efeito sistêmico do tempo nas compras governamentais. Propõe-se também a ampliação do quantitativo de entrevistados em futuros estudos, com o objetivo de ampliar a perspectiva de captação de dados e, conseqüentemente, de análise, de forma a possibilitar um aprofundamento da discussão sobre o campo organizacional objeto deste estudo. Ainda poderia identificar a percepção do usuário do sistema de saúde – cidadão, com relação aos resultados ou satisfação com os serviços prestados. Além disso, impactos, influências, confiança podem também vir a ser objeto de investigação, explorando-se o modo como conceitos ou categorias analíticas.

Também poderia ser considerado um estudo sobre a administração judiciária no Paraná com foco de análise no sistema PROJUDI, tendo em vista a importância da inserção de nomenclatura e, por conseguinte, uma padronização de nomes processuais, possibilitando em termos de gestão ao judiciário a identificação dos gargalos processuais, não em termos de produção de julgamento processual, mas de tipologias processuais, conhecendo as causas e podendo ter informações para trabalhar esses nexos causais, entendendo o efeito temporal na sociedade.

7. REFERÊNCIAS

ABRAMO, C. W. Tempos de espera no Supremo Tribunal Federal. **Revista Direito GV**, v. 6, n. 2, p. 423-442, 2010.

ALFORD, J., & O'FLYNN, J. (2009). **Making sense of public value: Concepts, critiques and emergent meanings**. *Intl Journal of Public Administration*, 32(3-4), 171-191.

ANCONA, D. G.; GOODMAN, P. S.; LAWRENCE, B. S.; TUSHMAN, M. L. Time: a new research lens. **Academy of Management Review**, v. 26, n. 4: p. 645-663, 2001.

ANDRADE, F. A.; GUARIDO FILHO, E. R.; EBERLE, V. Pregão Eletrônico como Mito Racional: Análise dos Processos Licitatórios do Banco do Brasil. **Desenvolvimento em Questão**, v. 15, p. 233-274, 2017.

ARAÚJO JUNIOR, I. T. **Análise Comparada sobre Medidas de Favorecimento de Micro e Pequenas Empresas (mpes) em Compras Públicas com Avaliação de Eficácia e Identificação de Melhores Práticas**, textos de discussão do IPEA, 2018. Disponível em <https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=34331&Itemid=433>. Acesso em: 14 de setembro de 2021.

ARRETCHE, M. “**Tendências no estudo sobre avaliação de políticas públicas**”. *Revista Crítica de Sociologia e Política*, ano i, nº 1, jul.-dez. 2013.

ARROWSMITH, S. Past and future evolution of EU procurement legislation: from structure to common code? **Public Procurement Law Journal**, v. 35, n. 33, p. 337-384, 2006.

BAILY, P. et al. **Compras: princípios e administração**. São Paulo: Atlas, 2000.

_____. **Compras: princípios e administração**. São Paulo: Atlas, 2008.

BADRI, A. M.; DAVIS, D.; DAVIS, D. A study of measuring the critical factors of quality management. **International Journal of Quality and Reliability Management**, v. 12, p. 36-53, 1995.

BAJARI, P.; MCMILLAN, R.; TADELIS, S. Auctions versus negotiations in procurement: an empirical analysis. **Journal of Law, Economics, and Organization**, v. 25, n. 2, p. 372-399, 2009.

BAJARI, P.; TADELIS, S. Incentives versus Transaction costs: a theory of procurement contracts. **RAND Journal of economics**, v. 32 n. 3, p. 387-407, 2001.

BAJARI, P., TADELIS, S. Incentivos versus custos de transação: uma teoria dos contratos de aquisição. *The Rand Journal of Economics* 32 (3), 387-407 outono, 2001.

BALLOU, R. H. **Gerenciamento da Cadeia de Suprimentos**: planejamento, organização e logística empresarial. 4.ed. Porto Alegre: Bookman, 2002.

BANDEIRA-DE-MELLO, R.; MARCON, R. **O tempo como legitimador da causa**: implicações temporais em pesquisas de administração Revista Alcance, vol. 25, núm. 1, jan-abr, pp. 106-119. Universidade do Vale do Itajaí Brasil, 2018. DOI: [https://doi.org/alcance.v25n1\(Jan/Abr\).p106-119](https://doi.org/alcance.v25n1(Jan/Abr).p106-119).

BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 1985.

_____. **Análise de conteúdo**. Edições 70, 2011.

BARROSO, L. R. **Judicialização, Ativismo judicial e legitimidade democrática**. Revista do Tribunal Regional Eleitoral do Ceará, 2009. Disponível em: <<https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/synthesis/article/view/7433>>. Acesso em: 10 de agosto de 2021.

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**. Rev. Adm. Pública, Rio de Janeiro, v. 42, n. 4, p. 681-699, jul/ago. 2008.

BATISTA, F. F. **Modelo de Gestão do Conhecimento para a Administração Pública Brasileira**: como implementar a gestão do conhecimento para produzir resultados em benefícios ao cidadão. 2012. Brasília: IPEA. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/observatorio/destaques/71-modelo-de-gestao-do-conhecimento-para-a-administracao-publica-brasileira>>. Acesso em: 25 jan. 2022.

BEENSTOCK, M.; HAITOVSKY, Y. Does the appointment of judges increase the output of the judiciary? **International Review of Law and Economics**, v.24, n. 3, p. 351-369, 2004. DOI: 10.1016/j.irl.2004.10.006.

BEER, C. Judicial performance and the rule of law in the Mexican states. **Latin American Politics & Society**, v. 48, n. 3, p. 33-61, 2006.

BERGER, P. L.; LUCKMANN, T. **The social construction of reality**. London: Penguin, 1966.

BESSI, V. G.; ZIMMER, M. V.; GRISCI, C. L. I. O Panóptico Digital nas Organizações: espaço-temporalidade e controle no mundo do trabalho contemporâneo. **Organizações & Sociedade**, v. 14, n. 42, 2007.

BRESSER-PEREIRA, L. C. Gestão do setor público: estratégia e estrutura para um novo Estado. In: BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter K. (Org.). **Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial**. 2. ed. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 1998. p. 21-38.

BIANCHI, M. **A controladoria como um mecanismo interno de governança corporativa e de redução dos conflitos de interesse entre principal e**

agente. Dissertação (Mestrado em Ciências Contábeis). Universidade do Vale do Rio dos Sinos, São Leopoldo, 2005.

BISPO, F. C. S.; GOMES, R. C. Os papéis dos *stakeholders* na formulação do Pronatec. **Revista de Administração Pública [online]**, v. 52, n. 6, p. 1258-1269, 2018.

BLUEDORN, A. C.; DENHARDT, R. B. Time and organizations. **Journal of Management**, 14: 299-320, 1988.

BOLTANSKI, L; THEVENOT L. **On Justification: Economies of Worth.** PUP, Princeton, NJ, 2006.

BRAGA, A. **Evolução estratégica do processo de compras ou suprimentos de bens e serviços nas empresas.** Disponível em: <http://www.coppead.ufrj.br/pt-br/upload/publicacoes/ArtLog_AGO_2006>. Acesso em: 21 de agosto de 2021.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Licitações e contratos: orientações e jurisprudência do TCU - Tribunal de Contas da União.** 4. ed. rev., atual. e ampl. – Brasília: TCU, Secretaria-Geral da Presidência: Senado Federal, Secretaria Especial de Editoração e Publicações, 2010.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil.** Emendas constitucionais de revisão, de 05 de outubro de 1988.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil,** Brasília, DF: Senado, 1988.

_____. **Lei de Licitações e Contratos,** Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993.

_____. **Emenda Constitucional nº 19,** de 04 de junho de 1998.

_____. **Lei nº 10.520,** de 17 de julho de 2002.

_____. **Lei Geral das Micro e Pequenas Empresas.** Lei Complementar 123, de 14 de dezembro de 2006.

_____. **Lei Complementar nº 147,** de 7 de agosto de 2014.

_____. **Lei nº 14.133** de 01 de abril de 2021.

_____. **Lei 8078/1990.**

_____. **Decreto 7769** de 11 de fevereiro de 2005.

_____. **Decreto 2715** de 16 de janeiro de 2014.

_____. **Decreto 7892** de 23 janeiro de 2013.

_____ **Lei 12462** de 04 de agosto de 2011.

BRIDOUX, F., SMITH, K. G., GRIMM, C. M. The management of resources: Temporal effects of different types of actions on Performance. **Journal of Management**, v. 39, n. 4, p. 928-957, 2013.

BRITES, P. L. **Operacionalizar a Função de Compras**. 2018.

BUSCAGLIA, E; ULEN, T. A quantitative assessment of the efficiency of the judicial sector in Latin America. **International Review of Law and Economics**, v. 17, n. 2, p. 275-291, 1997.

BUTA, B. O.; GOMES, A. O.; LIMA, C. M. Proposta de um índice de desempenho para a Defensoria Pública da União. **Revista online de Direito FGV**, v. 16, n. 2., p.1-28, 2020. ISSN 2317-6172. <https://orcid.org/0000-0001-9000-3296>.

CALMON, P.; COSTA, A. T. M. Redes e governança das políticas públicas. **Revista de Pesquisa em Políticas Públicas**, n. 1, p. 1-29, 2013.

CAPPELLETTI, A. **Acesso à justiça**. Porto Alegre: Fabris, 2002.

CARVALHO, F. M.; KAYO, E. K.; MARTIN, D. M. L. 2010. Tangibilidade e Intangibilidade na Determinação do Desempenho Persistente de Firms Brasileiras. **Revista de Administração Contemporânea**, v. 14, n. 5, p. 871- 889, 2010.

CARVALHO, P. C. S. Política de compras na administração pública brasileira. In: **RHS licitações - conteúdo**. 2005. Disponível em: <<http://licitacao.uol.com.br/artdescricao.asp?cod=59>>. Acesso em: 21 de agosto de 2021.

CASTRO, A. Indicadores básicos e desempenho da justiça estadual de primeiro grau no Brasil. **Journal of Law, Economics, and Organization Advance**, November 11, 2010.

CASTRO, P. A. B. Confiança Pública e Legitimidade do Poder Judiciário: literatura internacional e a agenda de pesquisa pendente no Brasil. **Revista Da Controladoria Geral Da União**, v. 11, n. 20, p. 1284–1292.

CHAN, D. The conceptualization and analysis of change over time: An integrative approach incorporating longitudinal mean and covariance structures analysis (LMACS) and multiple indicator latent growth modeling (MLGM). **Organizational Research Methods**, 1: 421-483, 1998.

CLARK, P. A review of the theories of time and structure for organizational sociology. **Research in the Sociology of Organizations**, 4: 35-79, 1985.

CNJ - **Justiça em Números**. Disponível em: <<https://www.cnj.jus.br/wpcontent/uploads/2020/08/WEB-V3-Justi%C3%A7a-em-N%C3%BAmeros-2020-atualizado-em-25-08-2020.pdf>>. Acesso em: 10 de junho de 2021.

COLLINS, L. M. Analysis of longitudinal data: The integration of theoretical model, temporal design, and statistical model. **Annual Review of Psychology**, v. 57, p. 505-528, 2006.

COLLINS, L. M.; GRAHAM, J. W. The effect of timing and spacing of observations in longitudinal studies of tobacco and other drug use: Temporal design considerations. **Drug and Alcohol Dependence**, v. 68, p. 85-86, 2002.

CORAIOLA, D. M; SANDER, J. A.; MACCALI, N.; BULGACOV, S. Estudo de Caso. In: TAKAHASHI, Adriana Roseli Wunsch (organizadora). **Pesquisa Qualitativa em Administração: Fundamentos, Métodos e Usos no Brasil**. São Paulo: Atlas, 2013.

CORCORAN, T., ROWLING, L., & WISE, M. (2015). **The potential contribution of Intermediary Organizations for implementation of school mental health**. **Advances in School Mental Health Promotion**, 8(2), 57–70.

COSTA, C. C. M. O dinheiro público pelo ralo: ensaios em gestão e corrupção. 2016. **Tese de Doutorado em Administração Pública e Governo**. Escola de Administração do Estado de São Paulo – Eaesp/FGV 2016.

COSTA, C. C. M.; TERRA, A. C. P. **Compras públicas: para além da economicidade**. Brasília: Enap, p. 135, 2019.

COSTA, Eliezer Arantes da. **Gestão estratégica**. São Paulo: Saraiva, 2002.

CRAVEN, R. The Legal and Social Construction of Value in Government Procurement Markets. **Journal of Law and Society**, v. 4, n. 7, ed. 1, p. 29–59, 2020.

_____. Managing dissonance: Bureaucratic justice and public procurement. **Regulation & Governance**, v. 1244, 2021.

DAMIAN, I. P. M.; MORO Cabero, M. Mapeamento da Produção Científica sobre Gestão do Conhecimento e Memória Organizacional: um Enfoque Sobre os Modelos de Implantação e os Fatores Críticos de Sucesso. **Perspectivas em Gestão do Conhecimento**, v. 10, n. 3, p. 226–245, 2020. <https://doi.org/10.22478/ufpb.2236-417X.2020v10n3.49616>

DELGADO, A. K. C. **Mapeamento de stakeholders nas áreas conexas de turismo e meio ambiente: um estudo em João Pessoa/PB**. 2011. Dissertação (Mestrado). Universidade Federal do Rio Grande do Norte – UFRN, 2011.

DELOG. Ministério Do Planejamento, Orçamento E Gestão Secretaria De Logística E Tecnologia Da Informação Departamento De Logística Coordenação-Geral De Normas. **Sanções Administrativas Em Licitações E Contratos Caderno de Logística**, 2014.

DIAS JÚNIOR, F. J.; MUNIZ JÚNIOR, J.; GUSSONI, R. Fatores Críticos de Sucesso (FCS) e Desdobramento da Função Qualidade (QFD): Aplicação em Projeto de Treinamento. In: **Anais do XXIX Encontro Nacional de Engenharia de Produção: A Engenharia de Produção e o Desenvolvimento Sustentável: Integrando Tecnologia e Gestão**. Salvador, BA, Brasil, 06 a 09 de outubro de 2009.

DI PIETRO, M. S. Z. **Direito administrativo**. 14. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

DIMITROVA-GRAJZL, V.; GRAJZL, P.; SUSTERSIC, J.; ZAJC, Katarina. Court output, judicial staffing, and the demand for court services: evidence from Slovenian courts of first instance. **International Review of Law and Economics**, v. 32, n. 1, p. 19-29, 2012.

DONALDSON, T.; PRESTON, L. E. The stakeholder theory of the corporation: concepts, evidence and implications. **Academy of Management Review**, v. 20, n.1, p.65-91, 1995.

DUTRA, R. A. A. Compra de Medicamentos para Atenção Primária: Fatores Críticos e Oportunidades. In: **Congresso Consad De Gestão Pública**, VIII, 2015, Brasília-DF.

EASTON, D. **A Systems Analysis of Political Life**. New York: Wiley, 1965.

EDELMAN, L. B. The legal lives of private organizations. In: SARAT, A. **The Blackwell Companion to Law and Society**. Malden: Blackwell, p. 231-252, 2004.

EISENHARDT, K.M. **Agency Theory: an assessment and review**. The Academy of Management Review, v.14, n. 1, p. 57-74, Jan. 1989.

ELIAS, N. **O processo civilizador**. Formação do Estado e Civilização. Vol. 2. Tradução de Ruy Jungmann e revisão, apresentação e notas de Renato Janine Ribeiro. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 1993.

EMMENDOERFER, M. L. Temporalidades e Implicações do Trabalho Gerencial no Cotidiano. **Revista Pensamento Contemporâneo em Administração**, v. 11, n. 1, jan./mar., p. 70-84, 2017.

ENTMAN, Robert. Framing U. S. Coverage of international News: contrasts in narratives of the KAL and Iran Air incidents. *Journal of Communication*, vol. 48, n. 4, pp. 06-27, 1991.

FAULCONER, J. E; WILLIAMS, R. N. Temporality in human action: an alternative to positivism and historicism. **American Psychologist** 11: 1179-1188, 1985.

FENILI, R. **Boas práticas administrativas em compras e contratações públicas**. Rio de Janeiro: Impetus, 2016.

FENILI, R. R. **Desempenho em processos de compras e contratações públicas: um estudo a partir da inovação e das práticas organizacionais.** Tese (Doutorado em Administração) - Programa de Pós-Graduação em Administração da Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Ciências da Informação e Documentação. Universidade de Brasília, Brasília, 2016.

FERLIE et al. **A Nova Administração Pública em ação.** Brasília: Editora Universidade de Brasília; Enap, 1999. 468 p.

FERNANDES, C. C. C. **Política de compras e contratações:** trajetória e mudanças na 125 8. Referências Bibliográficas administração pública federal brasileira. Tese de Doutorado. Ebap – FGV, 2010.

_____. **A centralização das compras na administração federal:** lições da história. Brasília: VIII Congresso CONSAD de Gestão Pública, Painel 48/148, 2015.

_____. **A experiência do pregão nas compras públicas:** oportunidade e inovação. Congresso CONSAD de Gestão Pública, Brasília, DF, 2016.

FERRER, F. **Compras Públicas no Brasil:** diagnóstico e desenho estratégico do futuro. 2012.

FIGUEIREDO, J. R. **Licitações públicas para principiantes.** Florianópolis: Insular, 2002.

FIGUEIREDO, M. F.; FIGUEIREDO, A. M. C. "Avaliação política e avaliação de políticas: um quadro de referência teórica". *Análise e Conjuntura*, Belo Horizonte, vol. 1, nº 3, p. 107-127, set.-dez. 1986.

FISCHER, A. What time is it – really? **Popular Science**, v. 202, n. 3, p. 110-112, 1973.

FREEMAN, E.; MCVEA, J. **A Stakeholder approach to strategic management.** Disponível em: <http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=263511>. Acesso em: 12 de março de 2021.

FORSTER, N.S.; ROCKART, J. **Critical success factors:** an annotated bibliography. Massachusetts: Massachusetts Institute of Technology – MIT, Center for Information System Research, 1989.

GABARDO, E. **Princípio Constitucional da eficiência administrativa.** São Paulo: Dialética, 2002.

GARCIA, G. R. **A importância da função de compras nas organizações.** 2016. Disponível em: <http://www.techoje.com.br/site/techoje/categoria/detalhe_artigo/541>. Acesso em: 01 de agosto de 2020.

GARCIA, R. G. **A importância da função de compras nas organizações.** 2017.

GEELS, F W. **Processes and patterns in transitions and system innovations: Refining the co-evolutionary multi-level perspective.** *Technological forecasting and social change*, v. 72, n. 6, p. 681-696, 2005. DOI: 10.1016/j.techfore.2004.08.014.

GEORGE, J. M.; JONES, G. R. The role of time in theory and theory building. **Journal of Management**, 26: 657-684, 2000.

GERGEN, K. J. Social psychology as history. **Journal of Personality and Social Psychology**, 26: 309-320, 1973.

GERSICK, C. J. G. Time and transition on work teams: Toward a new model of group development. **Academy of Management Journal**, 31: 9-41, 1988.

GIOIA, D. A.; CORLEY, K. G; HAMILTON, A. L. Seeking Qualitative Rigor in Inductive Research. **Organizational Research Methods**, v. 16, n. 1, p. 15–31, 2012. <https://doi.org/10.1177/1094428112452151>.

GNYAWALI, D. R.; MADHAVAN, R. Cooperative networks and competitive dynamics: a structural embeddedness perspective. **Academy of Management Review**, v. 26, n. 3, p. 431-445, jul. 2001.

GOFFMAN, Erving. *Frame Analysis: An Essay on the Organization of Experience*. 2. ed. Boston: Northeastern University Press, 1986. Primeira edição em 1974

GOMES, A. O; FREITAS, M. E. M. de G. Correlação entre demanda, quantidade de juízes e desempenho judicial em varas da Justiça Federal no Brasil. **Revista online de Direito FGV**, v. 13, n. 2, p. 567-585, 2017. <https://doi.org/10.1590/2317-6172201722>.

GOMES, A. O.; GUIMARAES, T. A; AKUTSU, L. The relationship between judicial staff and court performance: Evidence from Brazilian state courts. **International Journal for Court Administration**, v. 8, n. 1, p. 12-19, 2016. doi: 10.18352/ijca.214.

GOMES, A. D.; BUTA, BERNARDO, O.; NUNES, R. R. Relação entre demanda judicial e força de trabalho nas justiças estaduais no Brasil. **Cadernos de Gestão Pública e Cidadania**, v. 24, n. 78, p. 1-14, 2019.

GOMES, A. O.; ALVES, S. T.; SILVA, J. T. Effects of investment in information and communication technologies on productivity of courts in Brazil. **Government Information Quarterly**, v. 35, p. 480-490, 2018.

GOMES, A. O.; GUIMARAES, T. A. Desempenho no Judiciário. Conceituação, estado da arte e agenda de pesquisa. **Revista Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 47, n. 2, p. 388-401, 2013.

GOMES, R. C. (1). Who are the relevant stakeholders to the local government context? Empirical evidences on environmental influences in the decision-making process of English Local Authorities. *Revista De Administração Contemporânea*, 9(spe1), 177-202. <https://doi.org/10.1590/S1415-65552005000500009>

GONÇALVES, P. S. **Administração de Materiais**. 3.ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.

GRAY, D. E. **Pesquisa no Mundo Real, (Métodos de Pesquisa)**, Penso, 2ª edição, 2012.

GUIMARÃES, T. A.; GOMES, A. O.; GUARIDO-FILHO, E. R. Administration of justice: an emerging research field. **RAUSP Management Journal**, v. 53, n. 3, p. 476-482, 2018.

GURVITCH, G. **The spectrum of social time**. Dordrecht, Netherlands: Reidel, 1964.

HALL, E. W. Time and Causality. **The Philosophical Review**, v. 43, n. 4, p. 330-350, 1934.

HARLOW C.; RAWLINGS, R. **Law and Administration**. Weidenfeld and Nicolson, London, 1984.

HASSARD, John. **Imagens do tempo no trabalho e na organização**. In: CALDAS, Miguel. FACHIN, Roberto. FISCHER, Tania. (org. ed. bras.) **Handbook de Estudos Organizacionais**. São Paulo: Atlas, 2001.

HEIDDEGER, Martin. **O conceito de tempo**. Tradução de Marco Aurélio Werle. *Cadernos de Tradução*, nº 2, Departamento de Filosofia – USP, 1997, p. 36-37

HITT, M. A.; IRELAND, R. D; HORKISSON, R. E. **Administração estratégica**. Tradução: José Carlos Barbosa dos Santos e Luiz Antonio Pedroso Rafael. São Paulo: Pioneira Thomson Learning, 2005.

IPEA. **Texto para discussão**. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - Brasília: Rio de Janeiro, 1990.

JACOBY, J. U. **Sistema de registro de preços e pregão presencial e eletrônico**. 4. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

JØRGENSEN, T. B., & VRANGBÆK, K. (2011). **Value Dynamics: Towards a Framework for Analyzing Public Value Changes**. *International Journal of Public Administration*, 34(8), 486–496.

JENSEN, M. C.; MECKLING, W. H. Theory of the firm: managerial behavior, agency costs and ownership structure. **Journal of Financial Economics**, v. 3, nº 4, 1976.

JONSKI, K.; MANKOWSKI, D. Is sky the limit? Revisiting “exogenous productivity of judges” argument. **International Journal for Court Administration**, v. 6, n. 2, p. 53-72, 2014.

JUSTEN FILHO, M. **Reforma da Lei de Licitações e Contratos: o que foi feito e o que se pretende fazer (palestra)**. IV Congresso Brasileiro de Licitações, Contratos e Compras Governamentais, Salvador, 13 de agosto de 2008.

KANT, I. *Fundamentação da metafísica dos costumes*. Trad. Paulo Quintela. São Paulo: Abril Cultural, 1980

KELLY, J. R.; MCGRATH, J. E. **On time and method**. Newbury Park, CA: Sage, 1988.

KELLY, K., G. MULGAN and S. MUERS. 2002. **Creating Public Value. An Analytical Framework for Public Service Reform**. London: Cabinet Office.

KELMAN, H. C. Evaluating the contributions of interactive problem solving to the resolution of ethnonational conflicts. **Peace and Conflict: Journal of Peace Psychology**, v.14, ed. 1, 2008.

KEMP, R.; LOORBACH, D.; ROTMANS, J. **Transition management as a model for managing processes of co-evolution towards sustainable development**. The International Journal of Sustainable Development & World Ecology, v. 14, n. 1, p. 78-91, 2007. DOI: 10.1080/13504500709469709.

KOTTER, J. P. *Leading change*. Boston: Harvard Business School Press, 1996

KUHN, T. **The Structure of Scientific Revolutions**. Chicago, IL., University of Chicago Press, 1962.

LAKATOS, E. M.; MARCONI, M. A. **Metodologia científica**. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

LEE, H.; SMITH, K. G.; GRIMM, C. M.; SCHOMBURG, A. Timing, order and durability of new product advantages with imitation. **Strategic Management Journal**, v. 21, p. 23-30, 2000.

LEWIS, J. D.; WEIGERT, A. J. **The Structures and Meanings of Social Time**. *Social Forces*, v. 60, 2, 1981.

LINK, C. P.; SILVA, G.; BARICHELLO, R.; DAL MAGRO, C. B. Fatores críticos no gerenciamento de projetos públicos sustentáveis. **Revista de Gestão e Projetos (GeP)**, v. 11, n. 2, p. 87-109, 2020. <https://doi.org/10.5585/gep.v11i2.17490>

LIMA, B. Q. L. de. **O uso do poder de compra é uma política eficaz de desenvolvimento sustentável.** IN: FERRER, F.; SANTANA, J. E. (Coord.) *Compras Públicas Brasil*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2015.

LOPES, E. C.; SANTOS, G. D. Implicações do uso do PROJUDI no Sistema Judiciário Paranaense. In: 3º Congresso internacional de direito e contemporaneidade/ V congresso iberoamericano de investigadores e docentes de direito e informática - Rede CIDDI, 2015, Santa Maria. **ANAIS - Congresso Internacional de Direito e Contemporaneidade**, 2015.

LOTTA, G. S. Avaliação do desempenho na área pública: perspectivas e propostas frente a dois casos práticos. **Revista de Administração de Empresas**, v. 1, n. 1, p. 2-12, 2002.

LYRA, M. C. D. P.; RIBEIRO, A. K. R.; DECONTI, L. Temporalidade e Interpretabilidade na Análise de Narrativas. **Psicologia, Teoria e Pesquisa**, Brasília, v. 34, e. 3431, 2018.

MACHADO JR, E. V. **Sinergia dos Stakeholders: Um framework de Gestão e Responsabilidade Social – Estudo de Caso em Instituição de Ensino Superior Brasileira**. 312p. Tese (Doutorado em Engenharia da Produção), 2009.

MALDONATO, M. Consciência da temporalidade e temporalidade da consciência. **Rev. Latinoam. Psicopat. Fund.** São Paulo, v. 11, n. 1, p. 39-54, 2008.

MARQUES, J. B. O Conceito de temporalidade e sua aplicação na historiografia antiga. **Revista de História**, v. 158, p. 43-65, 2008.

MARTINS, Humberto Falcão; MARINI, Caio et al. **Um guia de governança para resultados na administração pública**. Publix Editora, São Paulo, 2010.

MARTINS, H. F. Burocracia e a revolução gerencial: a persistência da dicotomia entre política e administração. **Revista do Serviço Público**, ano 48, n.1, p. 43-77, jan./abr. 1997.

MASHAW, J. L. Models of Administrative Justice. In: TOMLINSON, J.; THOMAS, R.; HERTOUGH, M.; KIRKHAM, R. (eds). **Oxford Handbook of Administrative Justice**. OUP, Oxford, 2021.

MAXIMIANO, A. C. A.; NOHARA, I. P. **Gestão Pública: abordagem integrada da Administração e do Direito Administrativo**. 1. ed. São Paulo: Atlas, 2017.

MCGRATH, J. E.; KELLY, J. R. **Time in human interaction: Toward a social psychology of time**. New York: Guilford, 1986.

MEIRELLES, H. L. **Direito Administrativo Brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 1996.

_____. **Direito Administrativo Brasileiro**. 37ª ed. São Paulo: Malheiros,

2011.

_____. **Direito Administrativo Brasileiro**. 38ª ed. São Paulo: Malheiros, 2012.

MELLO, H. D. A.; TONELLI, M. J. **O tempo e as organizações: Concepções do tempo em periódicos de Estudos Organizacionais**. *Anais do II Eneo*, ANPAD, Recife, 2002a.

MELLO, H. D. A.; TONELLI, M. J. **Tempo é dinheiro? A construção do tempo na administração contemporânea**. *Anais do XXVI EnANPAD*, ANPAD, Salvador, 2002b.

MENDES, G. F.; COELHO, I. M.; BRANCO, P. G. G. **Curso de Direito Constitucional**. 2ª ed. São Paulo: Saraiva, 2008, p. 360.

MEZZAROBA, O.; SILVEIRA, V. O. (Org.). **Justiça e [O paradigma da] Eficiência**. 1. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, v. 1, 2011.

MEYNHARDT, T. (2009). **Public value inside: What is public value creation?** *Intl Journal of Public Administration*, 32(3-4), 192-219.

MITCHELL, R. K.; AGLE, B.R.; WOOD, D.J. Toward a theory of stakeholder identification and salience: defining the principle of who and what really counts. **Academy of Management Review**, v.22, n.4, p.853 - 886, 1997.

MITCHELL, T. R.; JAMES, L. R. Building better theory: Time and the specification of when things happen. **Academy of Management Review**, v. 26, p. 530-548, 2001.

MITSOPOULOS, M.; PELAGIDIS, T. Does staffing affect the time to dispose cases in Greek courts? **International Review of Law and Economics**, v. 27, n. 2, p. 219-244, 2007.

MOHAN, V. **Public procurement for sustainable development**. Seul: IPPC4, 2010. Disponível em: <www.ippa.org/IPPC4/Proceedings/07GreenProcurement/Paper7-11.pdf>. Acesso em: 21 de agosto de 2021.

MOORE, M. H. (1995). **Creating public value: Strategic management in government**. Harvard University Press

MOSAKOWSKI, E.; EARLEY, P. C. A selective review of time assumptions in strategy research. **Academy of Management Review**, 25: 796-812, 2000.

MOTTA, A. R. **O combate ao desperdício no gasto público: uma reflexão baseada na comparação entre os sistemas de compra privado, público federal norte-americano e brasileiro**. Dissertação de Mestrado. Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Economia. Campinas-SP, 2010.

MUNHOZ, J. P. **Planejamento de Compras Municipais**. Serviço de Apoio às Micro e Pequenas Empresas do Paraná – SEBRAE/PR, 2016.

NAGAMINI, E.; ALMEIDA; M. C. S. A Temporalidade como Fator Determinante na Relação Comunicação e Educação. **Anais do Intercom – Sociedade Brasileira de Estudos Interdisciplinares da Comunicação: 42º Congresso Brasileiro de Ciências da Comunicação**. Belém: PA, 2019.

NEWTON, S. I. Princípios matemáticos. In: **Newton Leibniz**. 2ª ed. Tradução de Carlos Lopes de Mattos et al. (Col. Os Pensadores). São Paulo: Abril Cultural, 1983.

NOGUEIRA, J. A ausência do Poder Judiciário enquanto objeto de estudo da administração pública brasileira. **Revista Eletrônica Díke**, v. 1, n. 1, p. 1-17, 2011.

OCDE. **Stocktaking report on MENA Public Procurement Systems**, 2016.

OFER Zwikael; SHLOMO, Globerson. From Critical Success Factors to Critical Success Processes. **International Journal of Production Research**, v. 44, n. 17, p. 3433-3449, 2006. <https://doi.org/10.1080/00207540500536921>

OKHUYSEN, G. A. **The many faces of time: Temporal considerations in the study of organizational decision making**. Paper presented at the annual meeting of the Academy of Management, Chicago, 1999.

OLSEN, J. P. **Maybe it is time to rediscover bureaucracy?** Oslo: Arena, Mar. 2005. (Working Papers, n. 10) Disponível em: <http://www.sv.uio.no/arena/english/research/publications/arena_publications/workingpapers/working-papers2005/wp05_10.pdf>. Acesso em: 21 de agosto de 2021.

OSBORNE, David e GAEBLER, Ted. **Reinventando o governo: como o espírito empreendedor está transformando o setor público**. Brasília: Editora MH Comunicação, 1994.

PAIVA, K. C. M. *et al.* **O Tempo no Setor Varejo: Percepções e Vivências de Gerentes e Vendedores Brasileiros**. *Tourism & Management Studies*, v. 1, p. 259-269, 2012.

PALERMO, L. C. Tempo e temporalidade: transformações semânticas modernas e alguns desdobramentos na produção do conhecimento histórico. **Temporalidades – Revista de História**, ed. 23, v. 9, n. 1, 2017.

PAULA, Ana Paula Paes. **Por uma nova gestão pública: limites e potencialidades da experiência contemporânea**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005

PENTLAND, W. E.; HARVEY, A. S.; LAWTON, M. P.; MCCOLL, M. A. **Time use research in the social sciences**. New York: Kluwer Academic, 1999.

PIRES, S. S. **Cooperação Horizontal**: A experiência dos Consórcios Intermunicipais. VII Jornada Internacional de Políticas Públicas – São Luís do Maranhão – 2015. Universidade Federal do Maranhão. Disponível em: <<http://www.joinpp.ufma.br/jornadas/joinpp2015/pdfs/eixo8/cooperacaohorizontal-a-experiencia-dos-consorcios-intermunicipais.pdf>>. Acesso em: 01 de dezembro de 2021.

PLOYHART, E. R.; VANDENBERG, J.R. Longitudinal: Theory, Design and Analysis of Change, *Journal of management*, 2010, 36 (1), 94-120.

PRICE, A. O que os livros de benchmarking não dizem. **HSM Management**, v. 1, n. 3, p. 56, 1997.

QUIVY, R.; CAMPENHOUDT, L.V. **Manual de investigação em ciências sociais**. Lisboa: Gradiva, 1992.

REIS, A. L. N.; NETO, J. S. Fatores críticos de sucesso na implantação da governança da tecnologia da informação na administração pública federal. **Rev. Serv. Público Brasília**, v. 70, n. 4, p. 608-629, 2019.

REIS, J. C. **Tempo, História e evasão**. Campinas, SP: Papyrus, 1994.

RIGGS, D.; ROBBINS, S. Supply Management Strategies. In: **HSM Management** – Book Summary 2. São Paulo. Out-Dez, p.61-83. 2001.

ROCKART, J. F. Chief executives define their own data needs. **Harvard Business Review**, v.57, n.2, p.81-93, 1979.

ROCKART, J. F. **The changing role of the information systems executive**: a critical success factors perspective. Sloan School Management, Massachusetts Institute Technology, 1982.

ROSA, H. **Aceleração**: a transformação das estruturas temporais na Modernidade. São Paulo: Editora Unesp, 2019.

ROVELLI, C. **A ordem do tempo**. Trad. Silvana Cobucci. Rio de Janeiro: objetiva, 2018.

SAMPIERI, R. H.; COLLADO, C. F.; LUCIO, M. P. B. **Metodologia de pesquisa**. 5 ed. Porto Alegre: Penso, 2013.

SANTANA, J. E. **Planejamento nas licitações e contratações governamentais**: estratégias para suprimentos públicos. Curitiba-PR, Editora Negócios Públicos, 2015.

SANTOS, Higor Ricardo Monteiro. Fatores Críticos de Sucesso das Iniciativas de BPM no Setor Público. 2012. **Tese (Mestrado em Ciências da Computação)** - Centro de Informática, Universidade Federal de Pernambuco, Pernambuco, 2012.

SCARPIN, C. T. et al. Otimização no serviço de saúde no estado do Paraná: fluxo de pacientes e novas configurações hierárquicas. **Gestão & Produção [online]**, v. 15, n. 2, pp. 275-290, 2008.

SILVA, J. R. G.; WETZEL, U. **Configurações de Tempo e a Tentativa de Adaptação dos Indivíduos às Mudanças Organizacionais**. *Anais do XXVIII EnANPAD*, ANPAD, Curitiba, 2004.

SLVA, P. **Fatores que influenciam a Percepção Organizacional**, 2016, disponível em <https://administradores.com.br/artigos/fatores-que-influenciam-a-percepcao-organizacional>

SILVA, M. M. Produtividade dos juizes federais: em busca de critérios para a definição de um sistema de avaliação. **Revista Justiça e Educação**, n. 32, p. 40-56, 2006.

SOUZA, Antonio Ricardo. Agências reguladoras e seus modelos de gestão: uma análise na Aneel e Anatel. 2007. **Tese (Doutorado) – Universidade Federal da Bahia, Salvador**, 2007.

SPINK, P. **Continuidade e descontinuidade em organizações públicas**: um paradoxo democrático. *Cadernos Fundap*, São Paulo, Ano 7, n. 13, p. 57-65, abr 1987.

SUCHMAN, M. C. Managing legitimacy: strategic and institutional approaches. **Academy of Management Review**, v. 20, n° 3, 1995.

TADELIS, S. Public procurement design: lessons from the private sector. **International Journal of Industrial Organization**, v. 30, n. 3, p. 297-302, 2012.

TARAPANOFF, K. (Org.). **Inteligência organizacional e competitiva**. Brasília: Editora UNB, p. 303-326, 2001.

TCU – TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Related Information. **Governança e Gestão das Aquisições. Encontro com o Controle Externo**. 2ª edição, 2015. Disponível em: <<http://portal.tcu.gov.br/dialogo-publico/eventos/dialogopublicogovernanca-das-aquisicoes-encontro-com-o-controle-externo-2-edicao.htm>>. Acesso em: 06 de setembro de 2020.

TCU. **Licitações e Contratos**: orientações e jurisprudência do TCU. 4. ed. rev., atual. e ampl. Brasília: TCU, Secretaria Geral da Presidência: Senado Federal, Secretaria Especial de Editoração e Publicações, p. 238-239, 2010.

THAI, K. V. Public procurement re-examined. **Journal of public procurement**, v. 1, n. 1, p. 9-50, 2001.

TILLY, C. **Why? What Happens When People Give Reasons...** and Why. PUP, Princeton, NJ, 2006.

TIMMONS, A. C.; PREACHER, K. J. The Importance of Temporal Design: How do measurement intervals affect the accuracy and efficiency of parameter estimates in longitudinal research. **Multivariate Behavioral Research**, v. 50, p. 41-55, 2015.

TONELLI, M. J. **Sentidos do tempo e do tempo de trabalho na vida cotidiana**. *Organizações & Sociedade*, v. 15, n. 45, p. 207-217, 2008

TORRES, L. A. G. **Consórcio Intermunicipal: Estudos, Pareceres e Legislação Básica**. Informativo Jurídico do Centro de Estudos e Pesquisas de Administração Municipal (CEPAM) nº 11. São Paulo: CEPAM/Fundação Prefeito Faria Lima, 1995.

U.S. GOVERNMENT ACCOUNTABILITY OFFICE: A Century of Non-Partisan Fact-Based Work, GAO-06-1SP Published: Nov 15, 2005.

VERGARA, S. C.; VIEIRA, M. M. F. Sobre a dimensão tempo-espaço na análise organizacional. *Revista de Administração Contemporânea*, v. 9, n. 2, p. 103-119, 2005

WILLIAMS, I., DUROSE, J., Peck, E., DICKINSON, H., & WADE, E. (2007). **How can PCTs shape, reflect and increase public value?** Birmingham, UK: Health Services Management Centre

WILLIAMSON, O. E. **Markets and Hierarchies: analysis and antitrust implications**. New York: The Free Press, 1975.

WHITHROW, Gerald J. **Time in History: The evolution of our general awareness of time and temporal perspective**. Oxford: Oxford University Press, 1988.

WOOD, D. J.; JONES, R. E. Stakeholder mismatching: A theoretical problem in empirical research on corporate social performance. **The International Journal of Organizational Analysis**, v 3, n. 3, pp. 229-267, July, 1995.

WOOD JR., T.; PAULA, A. P. P. A mídia especializada e a cultura do management. **Organização & Sociedade**, Salva+dor, v. 13,n. 38,p. 91-105, 2006. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S19849230200600030006&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 27 jan. 2022.

YEUNG, L. L.T.; AZEVEDO, P. F. Além dos “achismos” e das evidências anedóticas: medindo a eficiência dos tribunais brasileiros. **Economia Aplicada**, v. 16, n. 4, p. 643-663, 2012.

YIN, R. K. **Estudo de Caso: planejamento e métodos**. 2. ed. Bookman, 2001.

ZAHEER, S.; ALBERT, S.; ZAHEER, A. Time scales and organizational theory. **Academy of Management Review**, 24: 725-741, 1999.

APÊNDICE 1- ROTEIRO DE ENTREVISTAS COM COMPRADORES

Apresentação

Me chamo Janete Probst Munhoz, sou aluna de doutorado do Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade Positivo. Essa pesquisa é parte da pesquisa de tese intitulada compras públicas: uma análise sob a judicialização, sob a orientação do professor Dr. Edson Guarido Filho. Agradeço imensamente sua disposição, colaboração e participação na entrevista.

A entrevista tem como público-alvo o ente público da administração pública que realiza as compras públicas, tendo o objetivo de identificar as implicações da judicialização e/ou sanções nos processos de compras públicas. Solicito sua permissão para gravar a entrevista e gostaria de informar que suas respostas serão tratadas de forma agregada sem mencionar o seu nome, ou seja, mantendo o anonimato dos entrevistados.

Introdução

As compras públicas nas instituições públicas, decorrem de uma relação comercial, ou seja, entre fornecedores e compradores que ao participarem de um processo licitatório, possuem expectativas associadas à aquisição e à venda de produtos ou serviços. De acordo com o Portal de Transparência do Governo Federal, o Brasil, no exercício de 2019, em compras públicas teve um dispêndio de R\$ 86 bilhões.

Aquecimento

- Para dar início à conversa, comente quais suas principais experiências em compras públicas.
- Na sua opinião, quais as mudanças ocorreram ao longo desse período, nos processos de compras públicas?
- Como ocorrem os processos de multa ou judicialização nas aquisições de compras públicas municipais?

Questões principais e secundárias de pesquisa

Categoria	Pergunta Primária: Diante da sua experiência, quais as dificuldades em ser um comprador para órgãos públicos?
Efetividade das Compras Públicas	Itens que se espera obter: <ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> Entrevistado citou a questão do tempo. <input type="checkbox"/> Citou a questão da burocracia. <input type="checkbox"/> Citou a questão da comunicação.
	Pergunta Secundária: Como você percebe a questão de tempo com relação aos processos licitatórios?
	Itens que se espera obter: <ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> Citou a dimensão temporal e suas implicações na empresa. <input type="checkbox"/> Citou o fortalecimento ou enfraquecimento das compras. <input type="checkbox"/> Citou as dificuldades com relação aos processos licitatórios.
	Pergunta Terciária: Na sua opinião, qual a diferença em se comprar de pequenas empresas ou grandes empresas?
	Itens que se espera obter: <ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> O entrevistado afirma que existem diferenças significativas. <input type="checkbox"/> Explicou o porquê de seu argumento.
Pergunta Quaternária: Como você percebe o papel do comprador e do tempo decorrido nos processos, com relação às compras públicas?	
Itens que se espera obter: <ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> Com relação às características do comprador, o entrevistado falou sobre as técnicas e conhecimentos. 	

	<ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> Com relação ao tempo, falou sobre os altos riscos diante dos processos não efetivados <input type="checkbox"/> Citou a questão da ausência ou presença de um departamento jurídico para amparo legal. <input type="checkbox"/> Falou sobre sensações de coerção ou pressão em algum momento do processo de compras públicas.
--	---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Categoria	Pergunta Primária: Já acompanhou algum processo de empresa que já foi multada, se sim porquê?
Judicialização	Itens que se espera obter:
	<ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> Acompanhou, sim, um processo. <input type="checkbox"/> Explicou o motivo pela qual foi multada.
	Pergunta Secundária: Já acompanhou algum processo de empresa que precisou judicializar algum processo de compra pública? Se sim, quais foram os impactos percebidos?
	Itens que se espera obter:
	<ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> O entrevistado citou os impactos positivos. <input type="checkbox"/> O entrevistado citou os impactos negativos. <input type="checkbox"/> Explicou os impasses quando precisa demandar o judiciário em uma questão contratual.
	Pergunta Terciária: Em sua opinião, quais os impactos e mudanças (positivos e negativos) que a alteração da 8.666/1993 trará para o processo de compras públicas?
Itens que se espera obter:	
<ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> O entrevistado tem ciência da alteração da 8.666/1993 e consequências em curto/longo prazo. <input type="checkbox"/> Citou os impactos positivos para essa alteração. <input type="checkbox"/> Citou os impactos negativos para essa alteração. <input type="checkbox"/> Citou a dimensão temporal a essas alterações como prós ou contras. <input type="checkbox"/> Frustração com relação ao tempo decorrido / esperado. 	

	Pergunta Quaternária: Com relação ao quesito tempo de processos e ao seu papel como comprador, a judicialização tem qual(is) impacto(s)?
	<p>Itens que se espera obter:</p> <ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> A judicialização, em certo ponto, faz o gestor se sentir coagido. <input type="checkbox"/> O tempo decorrido de processo é diferente do tempo esperado por conta da judicialização. <input type="checkbox"/> Existe um risco alto, bem como frustrações, por conta da judicialização. <input type="checkbox"/> Esse processo atrapalha a efetividade e andamento das demais ações da organização. <input type="checkbox"/> A judicialização impacta diretamente no relacionamento com as empresas. <input type="checkbox"/> A judicialização encarece o processo.

Considerações e finalização

Os objetivos deste estudo estão relacionados exclusivamente à intenção de compreensão e interpretação do fenômeno da judicialização na efetividade das compras públicas, considerando o caráter epistemológico, empírico e sob levantamento dos sujeitos de pesquisa.

APÊNDICE 2- ROTEIRO DE ENTREVISTAS COM CONSÓRCIO

Apresentação

Me chamo Janete Probst Munhoz, sou aluna de doutorado do Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade Positivo. Essa pesquisa é parte da pesquisa de tese intitulada compras públicas: uma análise sob a judicialização, sob a orientação do professor Dr. Edson Guarido Filho. Agradeço imensamente sua disposição, colaboração e participação na entrevista.

A entrevista tem como público-alvo o Consórcio Paraná Saúde que realiza as compras públicas de Medicamento e insumos de saúde para os Municípios do estado do PR, tendo o objetivo de identificar as implicações da judicialização e/ou sansões nos processos de compras públicas. Solicito sua permissão para gravar a entrevista e gostaria de informar que suas respostas serão tratadas de forma agregada sem mencionar o seu nome, ou seja, mantendo o anonimato dos entrevistados.

Introdução

As compras públicas nas instituições públicas, decorrem de uma relação comercial, ou seja, entre fornecedores e compradores que ao participarem de um processo licitatório, possuem expectativas associadas à aquisição e à venda de produtos ou serviços. De acordo com o Portal de Transparência do Governo Federal, o Brasil, no exercício de 2019, em compras públicas teve um dispêndio de R\$ 86 bilhões.

Aquecimento

- Para dar início à conversa, comente quais suas principais experiências em compras públicas.
- Como ocorre a atuação do consórcio nas compras públicas municipais?
- Na sua opinião quais foram as principais mudanças ocorridas nos processos de compras públicas?
- Como ocorrem os processos de multa ou judicialização nas aquisições realizadas pelo consórcio?

Questões principais e secundárias de pesquisa

Categoria	Pergunta Primária: Diante da sua experiência, quais as dificuldades em intermediar as aquisições para órgãos públicos?
Efetividade das Compras Públicas	Itens que se espera obter: <ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> Entrevistado citou a questão do tempo. <input type="checkbox"/> Citou a questão da burocracia. <input type="checkbox"/> Citou a questão da comunicação.
	Pergunta Secundária: Como você percebe a questão de tempo com relação aos processos licitatórios?
	Itens que se espera obter: <ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> Citou a dimensão temporal e suas implicações na empresa. <input type="checkbox"/> Citou o fortalecimento ou enfraquecimento das compras. <input type="checkbox"/> Citou as dificuldades com relação aos processos licitatórios.
	Pergunta Terciária: Na sua opinião, qual a diferença em se comprar de pequenas empresas ou grandes empresas?
	Itens que se espera obter: <ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> O entrevistado afirma que existem diferenças significativas. <input type="checkbox"/> Explicou o porquê de seu argumento.
	Pergunta Quaternária: Como você percebe o papel do comprador e do tempo decorrido nos processos, com relação às compras públicas?
	Itens que se espera obter: <ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> Com relação às características do comprador, o entrevistado falou sobre as técnicas e conhecimentos.

	<ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> Com relação ao tempo, falou sobre os altos riscos diante dos processos não efetivados <input type="checkbox"/> Citou a questão da ausência ou presença de um departamento jurídico para amparo legal. <input type="checkbox"/> Falou sobre sensações de coerção ou pressão em algum momento do processo de compras públicas.
--	---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Categoria	Pergunta Primária: Já acompanhou algum processo de empresa que já foi multada, se sim porquê?
Judicialização	Itens que se espera obter:
	<ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> Acompanhou, sim, um processo. <input type="checkbox"/> Explicou o motivo pela qual foi multada.
	Pergunta Secundária: Já acompanhou algum processo de empresa que precisou judicializar algum processo de compra pública? Se sim, quais foram os impactos percebidos?
	Itens que se espera obter:
	<ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> O entrevistado citou os impactos positivos. <input type="checkbox"/> O entrevistado citou os impactos negativos. <input type="checkbox"/> Explicou os impasses quando precisa demandar o judiciário em uma questão contratual.
	Pergunta Terciária: Em sua opinião, quais os impactos e mudanças (positivos e negativos) que a alteração da 8.666/1993 trará para o processo de compras públicas?
Itens que se espera obter:	
<ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> O entrevistado tem ciência da alteração da 8.666/1993 e consequências em curto/longo prazo. <input type="checkbox"/> Citou os impactos positivos para essa alteração. <input type="checkbox"/> Citou os impactos negativos para essa alteração. <input type="checkbox"/> Citou a dimensão temporal a essas alterações como prós ou contras. <input type="checkbox"/> Frustração com relação ao tempo decorrido / esperado. 	

	Pergunta Quaternária: Com relação ao quesito tempo de processos e ao seu papel como comprador, a judicialização tem qual(is) impacto(s)?
	<p>Itens que se espera obter:</p> <ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> A judicialização, em certo ponto, faz o gestor se sentir coagido. <input type="checkbox"/> O tempo decorrido de processo é diferente do tempo esperado por conta da judicialização. <input type="checkbox"/> Existe um risco alto, bem como frustrações, por conta da judicialização. <input type="checkbox"/> Esse processo atrapalha a efetividade e andamento das demais ações da organização. <input type="checkbox"/> A judicialização impacta diretamente no relacionamento com as empresas. <input type="checkbox"/> A judicialização encarece o processo.

Considerações e finalização

Os objetivos deste estudo estão relacionados exclusivamente à intenção de compreensão e interpretação do fenômeno da judicialização na efetividade das compras públicas, considerando o caráter epistemológico, empírico e sob levantamento dos sujeitos de pesquisa.

APÊNDICE 3- ROTEIRO DE ENTREVISTAS COM FORNECEDORES

Apresentação

Me chamo Janete Probst Munhoz, sou aluna de doutorado do Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade Positivo. Essa pesquisa é parte da pesquisa de tese intitulada compras públicas: uma análise sob a judicialização, sob a orientação do professor Dr. Edson Guarido Filho. Agradeço imensamente sua disposição, colaboração e participação na entrevista.

A entrevista tem como público-alvo fornecedores para administração pública nas compras públicas, como objetivo de identificar as implicações da judicialização e/ou sanções nos processos de compras públicas. Solicito sua permissão para gravar a entrevista e gostaria de informar que suas respostas serão tratadas de forma agregada sem mencionar o seu nome, ou seja, mantendo o anonimato dos entrevistados.

Introdução

As compras públicas nas instituições públicas, decorrem de uma relação comercial, ou seja, entre fornecedores e compradores que ao participarem de um processo licitatório, possuem expectativas associadas à aquisição e à venda de produtos ou serviços. De acordo com o Portal de Transparência do Governo Federal, o Brasil, no exercício de 2019, em compras públicas teve um dispêndio de R\$ 86 bilhões.

Aquecimento

- Para dar início à conversa, comente quais suas principais experiências em compras públicas.
- Ao longo desse período, você percebeu mudanças nos processos de compras públicas? Quais?
- Durante o tempo que fornece para administração pública comente situações de notificação, multas e/ou judicialização vivenciada pela sua empresa.

- Quais são os motivos que levam sua empresa a negociar com um órgão público?

Questões principais e secundárias de pesquisa

Categoria	Pergunta Primária: Diante da sua experiência, quais as dificuldades em ser um fornecedor para órgãos públicos?
Efetividade das Compras Públicas	Itens que se espera obter: <ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> Entrevistado citou a questão do tempo. <input type="checkbox"/> Citou a questão da burocracia. <input type="checkbox"/> Citou a questão da comunicação.
	Pergunta Secundária: Como você percebe a evolução ou involução dos processos licitatórios?
	Itens que se espera obter: <ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> Citou a dimensão temporal e suas implicações na empresa. <input type="checkbox"/> Citou o fortalecimento ou enfraquecimento dos processos. <input type="checkbox"/> Citou a complexidade dos novos processos licitatórios.
	Pergunta Terciária: Na sua opinião quais as implicações das requisições emergenciais para que o fornecedor possa atender?
	Itens que se espera obter: <ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> O entrevistado contextualize. <input type="checkbox"/> Explicou o porquê de seu argumento.
Pergunta Quaternária: Como gestor da empresa qual o impacto do tempo decorrido nos processos, com relação às compras públicas?	
Itens que se espera obter:	

	<ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> Com relação às características do gestor, o entrevistado falou sobre autonomia. <input type="checkbox"/> Com relação ao tempo, falou sobre os altos riscos de negociação e frustração com processos não efetivados <input type="checkbox"/> Citou que as compras públicas estão incorporadas corretamente ao planejamento da empresa. <input type="checkbox"/> Falou se se sente coagido em algum momento do processo de compras públicas.
--	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Categoria	Pergunta Primária: Sua empresa já foi multada, se sim porquê? Conseguiu recorrer?
Judicialização	Itens que se espera obter: <ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> A empresa já foi multada. <input type="checkbox"/> Explicou o motivo pela qual foi multada. <input type="checkbox"/> A empresa recorreu (ou não) e explicou esse fato.
	Pergunta Secundária: Sua empresa já precisou judicializar algum processo de compra pública? Se sim, quais foram os impactos deste processo?
	Itens que se espera obter: <ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> A empresa já precisou judicializar. <input type="checkbox"/> O entrevistado citou os impactos positivos. <input type="checkbox"/> O entrevistado citou os impactos negativos. <input type="checkbox"/> Explicou os impasses quando precisa demandar o judiciário em uma questão contratual.
	Pergunta Terciária: Em sua opinião, quais os impactos e mudanças (positivos e negativos) que a alteração da 8.666/1993 trará para o processo de compras públicas?
	Itens que se espera obter: <ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> O entrevistado tem ciência da alteração da 8.666/1993 e consequências em curto/longo prazo. <input type="checkbox"/> Citou os impactos positivos para essa alteração. <input type="checkbox"/> Citou os impactos negativos para essa alteração.

	<ul style="list-style-type: none"><input type="checkbox"/> Citou a dimensão temporal a essas alterações como prós ou contras.<input type="checkbox"/> Frustração com relação ao tempo decorrido / esperado.
--	------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Considerações e finalização

Os objetivos deste estudo estão relacionados exclusivamente à intenção de compreensão e interpretação do fenômeno da judicialização na efetividade das compras públicas, considerando o caráter epistemológico, empírico e sob levantamento dos sujeitos de pesquisa.

APÊNDICE 4 – COMENTÁRIOS SOBRE PROCESSOS AJUIZADOS

Visando analisar os impactos da judicialização nos processos e compras públicas, primeiro verificou-se nos municípios que compõem a 5ª Regional de Saúde no Estado do Paraná a existência de processos de aquisição de produtos para área da saúde judicializados. Dada a negativa de todos, reportou-se aos consórcios intermunicipais de saúde que têm como consorciados esses municípios, os quais também deram a negativa, à exceção do consórcio Intergestores Paraná Saúde. Este deu afirmativa da existência não só de processos administrativos, como judicializados no período de 2015 a 2020.

O Consórcio Intergestores Paraná Saúde atua na aquisição de medicamentos para 398 municípios dos 399 do Estado do Paraná, contemplando os municípios da 5ª Regional de Saúde, excluindo-se apenas Curitiba em virtude de sua condição operacional e de pessoal para realizar aquisições diretas sem a necessidade da aquisição indireta ou consorciada realizada pelo consórcio.

Diante deste prévio levantamento, buscou-se através do portal da transparência a análise dos dados, identificando situações decorrentes de processos administrativos que culminaram em multa sob o embasamento do descumprimento contratual, ou seja, a não entrega ou entrega fora do prazo. Identificaram-se valores anuais que passaram a fazer parte das receitas do consórcio derivados desta penalidade ou sansão, conforme demonstra a Tabela 5:

Tabela 5- Valores das multas aplicadas

ANO	VALOR MULTA APLICADA
2015	800.640,75
2016	677.741,16
2017	253.148,10
2018	664.530,31
2019	667.855,38
2020	1.797.533,61

FONTE: Consórcio Intergestores Paraná Saúde (2021).

As sanções aplicadas pelo Consórcio Intergestores Paraná Saúde demonstram um acumulado anual de 2015 a 2020, perfazendo um montante de R\$ 4.193.593,93, o que representa um valor médio anual de R\$ 698.932,30 de multas, sendo estas denominadas como multa aplicada a fornecedores no ícone ingressos de receita disponível no portal de transparência do site da instituição.

Procurando compreender as motivações que levaram a este cenário, foi realizada uma entrevista via telefone com os responsáveis pelas compras. Na sequência, foram encaminhadas para estes as indagações de modo formalizado, explicando a ocorrência processual que levou à sanção:

Os motivos da aplicação das multas decorrem de atraso nas entregas, cancelamento de itens de empenho e/ou saldo da ata de registro de preços, registro de ocorrência de não conformidade por ocasião de entregas em situações previstas nas normas editalíssimas, a exemplo de irregularidades cometidas em caráter reincidente em transporte, entrega de medicamento com validade inferior ao tempo permitido, embalagens sem inscrição exigível de venda proibida ao comércio, marca diferente da cotada e outras, bem como demais infrações cometidas quando da participação em pregões eletrônicos (R1) [sic].

Justifica-se pelo ente comprador que as multas aplicadas pelo consórcio “tem sua previsão legal nos editais de licitação e atas de registros de preços e são aplicadas ao amparo da determinação legal representada pelos artigos 86 a 88 e 109, inciso I da lei 8.666/1993” (R1), [sic]. Tal conotação remete a um sistema baseado em regras, que como Black explica, trata da, “discrção e regras não estão em uma relação de soma zero, de modo que quanto mais regras existem, menos discrção existe e vice-versa” (BLACK, 2001, p. 2). De acordo com a ideia de “discrionariedade embutida”, as áreas cinzentas jurídicas equivalem a bolsões de discrionariedade nos textos jurídicos (HARLOW; RAWLINGS 1984, p. 298).

No período entre 2015 e 2020, segundo C1 “foram instaurados 1060 processos administrativos, sendo que a maioria teve motivação em infração contratual decorrente de atrasos nas entregas de medicamentos e cancelamento de entrega” [sic].

Podem existir várias razões pelas quais os tomadores de decisão não cumprem a lei de contratos públicos, distintas do não cumprimento como uma

medida deliberada (ARROWSMITH et al., 1998; GELDERMAN et al., 2006; GELDERMAN et al., 2010; ASPEY; CRAVEN, 2018). A lei é frequentemente criticada por sua complexidade e acessibilidade, situação que pode estar atrelada à assimetria de informação. Os indivíduos podem não cumprir, mesmo quando predispostos ao cumprimento das regras, por não conhecerem a lei ou não entenderem os requisitos legais. Restrições de recursos (por exemplo, dinheiro e tempo insuficientes) e/ou capacidades desempenham um papel nisso (BALDWIN, 1990).

Quando a situação não é resolvida no administrativo, demanda-se a necessidade de judicializar. Tal situação ocorre quando os conflitos se mantêm e as partes recorrem a um novo ator no processo como forma de se obter uma decisão justa para as partes.

O conflito só irá ser solucionado após o julgamento do judiciário, situação que pode acarretar em atenuação do descasamento temporal, uma vez que demanda tempo e este pode não ocorrer na forma almejada para nenhuma das partes interessadas.

Ao indagar sobre os processos judicializados pelo Consórcio Intergestores do Paraná Saúde, este elencou que no período de 2015 a 2020 “houve judicialização de 5 processos envolvendo 3 fornecedores” (C1) [sic]. Para que fosse possível entender estes processos realizou-se uma consulta ao PROJUDI pautando a pesquisa na busca do promovente ou promovido como sendo o Consórcio Intergestores Paraná Saúde, constando os 5 processos judicializados, sendo 3 por parte do consórcio e dois por parte dos fornecedores, conforme demonstra a Tabela 6.

Tabela 6- Processos Judicializados

Número de processo e empresa relacionada			Montante em R\$ (Reais)		
Processo	Promovido	Promovente	Valor Causa	Valor Corr.	Valor Multa
0014939-71.2017.8.16.0194	Concord Distribuidora de Medicamentos Ltda - EPP	Consórcio Intergestores Paraná Saúde	R\$ 14.562,48	R\$ 21.689,95	R\$ 23.471,84
0035625-81.2017.8.16.0001	Distribuidora de Medicamentos Londrina Ltda	Consórcio Intergestores Paraná Saúde	R\$ 22.412,78	R\$ 38.721,53	R\$ 38.721,53

0000344-30.2018.8.16.0001	Volpi Distribuidora de Drogas Ltda	Consórcio Intergestores Paraná Saúde	R\$ 111.471,08	R\$ 111.471,08	R\$ 111.471,08
0010244-69.2020.8.16.0194	Consórcio Intergestores Paraná Saúde	Atons do Brasil distribuidora de produtos hospitalares Ltda	R\$ 34.061,74		
547560/20	Consórcio Intergestores Paraná Saúde	Altermed Material Hospitalar Ltda	R\$ 11.076,25		

FONTE: PROJUDI (2021).

A Tabela 6 exhibe os processos e valores das ações, as quais pela análise da peça processual se configuram em situações em que foi buscada primeiro a tratativa legal através de recurso administrativo e, em sendo infrutífero, buscou-se o ator interveniente, ou seja, o judiciário para proferir a decisão ao litígio.

Assim, verifica-se que apesar da incerteza existente sobre como se deve agir e se comportar, e como se espera que os outros ajam e se comportem reportada na teoria dos jogos, os atores coordenam e firmam acordos, devido às convenções que sustentam as regras constitutivas e reguladoras, formais e informais que compõem as instituições (LEWIS, 1969).

Dos 5 processos, o primeiro ainda se encontra em tramitação. Já o segundo foi encaminhado para o Tribunal de Contas e apesar de não ter prosperado quanto à redução ou nulidade da multa, conseguiu que houvesse um acordão quanto à retenção total de valor que até então decorria por parte do comprador a título de garantir o pagamento da multa, sendo uma conquista para o ente fornecedor.

Analisando a motivação processual, verifica-se que todos decorrem de atraso de entrega. Tal constatação remete à escolha racional que normalmente também assume a escolha com base em motivação por trás da conformidade e que, ao decidir se obedecem aos atores são capazes de calcular a probabilidade de aplicação (PACHNOU, 2005a; 2005b; ARROWSMITH; CRAVEN, 2016).

Tabela 7- Motivação à Judicialização/situação processual

Processo	Data	Motivação	Sentença	Conclusão	Situação
0014939-71.2017.8.16.0194	08/01/2018	Atraso na entrega / não cumprimento de contrato	Deferido provimento parcial	20/01/2020	Encaminhado ao TJ
0035625-81.2017.8.16.0001	21/12/2017	Atraso na entrega / não cumprimento de contrato	Deferido	13/12/2020	Condenado à Revelia
0000344-30.2018.8.16.0001	12/01/2018	Atraso na entrega / não cumprimento de contrato	Deferido	3/12/2020	Condenado
0010244-69.2020.8.16.0194	04/11/2020	Atraso na entrega / não cumprimento de contrato	Em trâmite		
547560/20	15/02/2021	Atraso na entrega / não cumprimento de contrato	Deferido parcial	14/05/21	Condenado parcialmente

FONTE: PROJUDI (2021).

Com base na motivação, todos os processos decorreram do atraso da entrega de produtos, situação que gerou multa com base contratual e que por sua vez foi recorrido no sentido de receber quando o promovente se configurava no ator comprador ou no sentido de não pagar ou de reduzir o valor atribuído a título de multa quando o promovente se configura no ator fornecedor.

Se observado a data de ingresso processual e julgamento dos processos já concluídos, verifica-se uma média temporal de 2 anos, a exceção de 1 processo que no deferimento parcial teve 3 meses de duração processual, situação que se, somado ao prazo interno e externo de um processo licitatório, pode ultrapassar a 3 anos, sendo quase o período de um mandato, portanto contrapondo o princípio da eficiência.

Por meio de análise documental nos processos judicializados das empresas que comercializam com o ente público é enfatizada a possibilidade da existência de uma discricionariedade, ou seja, de uma unilateralidade de julgamento, que pode ser a causa de conflito, que pode gerar Fatores Críticos não solucionáveis entre as partes. Conseqüentemente, os conflitos são levados ao judiciário para que um ator imparcial ao processo possa analisar e proferir uma sentença.

Buscou-se a percepção dos juízes com relação aos processos judicializados de compras governamentais e os mesmos ficaram surpresos pela indagação, pois em primeiro momento foi solicitada a possibilidade de acesso aos processos de compras públicas e a resposta foi:

É difícil saber tal informação pois o PROJUDI não busca por assunto e sim pelas partes, portanto não tendo como saber do que trata a ação, somente ao analisar. Pode acessar ações em que o Estado é parte, porém tendo que acessar uma a uma para saber se trata de ação de compras públicas. Juridicamente não existe uma única nomenclatura para peticionar, sendo o advogado que dá o nome da ação. (J1, [sic])

Diante de tal colocação foi questionado porque não existe uma nomenclatura que possibilite tal filtro, já que processos de compras públicas, em especial na área da saúde, possuem um caráter emergencial e a resposta foi de que “nunca até o momento alguém levantou esta questão, nem mesmo o ente público comprador em algum momento solicitou este tipo de informação” (R1 e J2). Explica o J3 que

os processos de modo geral são conhecidos no momento de análise por parte dos juízes e nem sempre o nome da ação remete de fato ao que se trata, situação que segue os ritos normais do judiciário, ou seja, tramita normalmente, sem qualquer possibilidade de identificação de prioridade (J3).

Diante de tais colocações buscou-se através de entrevistas com as empresas judicializados, no intuito de compreender a percepção destes atores quanto a judicialização, já que o ator comprador expõe suas razões, o judiciário seu entendimento frente ao que se conhece e para contemplar todos os atores envolvidos necessário se fez essa complementação de visão. Em entrevista com representante de empresas que já judicializou, o gestor traz a seguinte abordagem:

As multas na maioria das vezes decorrem de atraso, porém este atraso da entrega do produto é justificado administrativamente, pois estamos em um período que não há insumo e a maioria dos produtos é importado, situação que impacta no cumprimento contratual e é desconsiderada por parte do comprador F1 [sic].

Situações como a mencionada pelo fornecedor 1, se considera um momento crítico entre os atores, o qual Boltanski e Thevenot explicam que dão origem a uma "restrição de justificação" (1999, p. 364): assumindo que os atores são razoáveis, ou seja, que uma crítica ou defesa deveria ser apoiado com uma justificativa (TILLY 2006; MERCIER & SPERBER 2017). Para que

uma justificativa seja aceita deve “transcender as particularidades da disputa individual imediata e, em um nível mais geral, estabelecer uma equivalência com um modo de interpretação e avaliação compartilhado entre os atores e sobre o qual todos possam chegar a um acordo” (BOLTANSKI & THEVENOT 1999, p. 361).

Na concepção do Fornecedor 2:

[...] a empresa pode até ganhar uma ação no judiciário, porém pode acarretar em ganhar e não levar, questões como o não recebimento ou ainda situação piores como os casos derivados de processos licitatórios, que simplesmente após uma demanda judicial, podem a critério do gestor ser simplesmente cancelado, alegando falta de interesse ou outra situação que justifique a abertura de um novo processo.

Tal situação elencada pelo fornecedor pode decorrer da possibilidade legal que a administração pública detém pautada na lei 8666/1993 (BRASIL, 1993), a qual define “Art. 49. A autoridade competente para a aprovação do procedimento somente poderá revogar a licitação por razões de interesse público decorrente de fato superveniente devidamente comprovado, pertinente e suficiente para justificar tal conduta, devendo anulá-la por ilegalidade, de ofício ou por provocação de terceiros, mediante parecer escrito e devidamente fundamentado”.

Ainda pode com base na sumula nº 473 do STF “A administração pode anular seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornam ilegais, porque deles não se originam direitos; ou revogá-los, por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos, e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial”