

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO DE EMPRESAS DE SÃO PAULO

BARBARA DE OLIVEIRA PANSERI

**DISCRICIONARIEDADE DA BUROCRACIA EM ÁREAS-MEIO:
COMPRAS NA SAÚDE NA PREFEITURA DE SÃO PAULO**

SÃO PAULO
2018

BARBARA DE OLIVEIRA PANSERI

DISCRICIONARIEDADE DA BUROCRACIA EM ÁREAS-MEIO:

COMPRAS NA SAÚDE NA PREFEITURA DE SÃO PAULO

Dissertação apresentada à Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas como requisito para a obtenção do título de Mestre em Administração Pública e Governo.

Campo de Conhecimento: Governo e Sociedade Civil em Contexto Subnacional

Orientadora: Profa. Dra. Regina Silvia Viotto Monteiro Pacheco

SÃO PAULO

2018

Panseri, Barbara de Oliveira.

Discrecionariiedade da burocracia em áreas-meio : compras na saúde na prefeitura de São Paulo / Barbara de Oliveira Panseri. - 2018. 113 f.

Orientadora: Regina Silvia Viotto Monteiro Pacheco.

Dissertação (CMAPG) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo.

1. Compras (Serviço público). 2. Administração pública. 3. Contratos administrativos. 4. Concorrência pública - Aspectos sociais. I. Pacheco, Regina Silvia Viotto Monteiro. II. Dissertação (CMAPG) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo. III. Título.

CDU 351.712.2.023

BARBARA DE OLIVEIRA PANSERI

DISCRICIONARIEDADE DA BUROCRACIA EM ÁREAS-MEIO:

COMPRAS NA SAÚDE NA PREFEITURA DE SÃO PAULO

Dissertação apresentada à Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas como requisito para a obtenção do título de Mestre em Administração Pública e Governo.

Campo de Conhecimento:

Governo e Sociedade Civil em Contexto Subnacional

Data de aprovação: 23 de fevereiro de 2018

Banca examinadora:

Profa. Dra. Regina Silvia Viotto Monteiro
Pacheco (orientadora)
FGV-EAESP

Profa. Dra. Cibeles Franzese
FGV-EAESP

Prof. Dr. José Carlos Vaz
USP – EACH

AGRADECIMENTOS

A trajetória do Mestrado é breve, porém intensa e cheia de aprendizados. Nestes 24 meses, muitas foram as pessoas que contribuíram de alguma forma para esta pesquisa. Destaco aqui parte delas, para quem agradeço de coração:

Agradeço a todos os funcionários da Fundação Getúlio Vargas e à CAPES, que nos garantem a estrutura necessária para que possamos desenvolver as atividades acadêmicas. Também considero importante toda a comunidade docente do Programa, que propiciou debates e novos aprendizados ao longo dos três semestres.

À profa. Regina Pacheco, minha orientadora, que desde o início, mesmo eu sendo de outra linha de pesquisa, me apoiou, soube ouvir e soube criticar, quando oportuno. Meu muito obrigada pelas horas dedicadas à revisão da minha dissertação, pelas bolsas de pesquisa das quais tive a honra de participar e por toda a parceria neste período.

Aos professores Cibeles Franzese e José Carlos Vaz por sua disponibilidade e comentários mais do que relevantes na banca de qualificação.

À professora Gabriela Lotta, por me auxiliar lá no início na definição mais precisa do meu tema.

A todos os entrevistados que dedicaram parte de seu valioso tempo para esta pesquisa e que tornaram possível este trabalho, e mais importante que isso, que se dedicam diariamente para que o paciente receba o medicamento na ponta e para que os profissionais de saúde tenham os materiais adequados para usar nos ambulatórios, consultórios e hospitais.

A todos os amigos e colegas da pós-graduação, que dividiram comigo disciplinas, momentos de descontração e incertezas, como a Luana, Mariel, Tamara, Morgana, Arthur e especialmente a Ivy Moraes, parceira de angústias e coautora de mais de um artigo durante o mestrado, e a Anny Medeiros, excelente revisora deste trabalho.

Aos meus colegas que foram servidores na Prefeitura de São Paulo à época em que tive o prazer de compor a equipe da Secretaria de Gestão – Danilo Bertazzi, Pedro Henrique Campos, Samuel Ralize, Maitê Lar-san, Telma Hoyler, Erika Mayumi, Beatriz Corrales, Lara Lopes, Isadora Moura, Mariana Brito, Felipe Teixeira – ou da Secretaria de Saúde – Nádia Vieira, Fernanda Balbino, Bruno Zanetta e Ilka

Correa. Certamente, sem essa experiência no setor público não teria sido possível aceitar o desafio de estudá-lo.

A todos os meus amigos pelo incentivo e paciência ao longo deste período. Em particular agradeço aos que mais me deram apoio e são meu suporte para todas as horas, Marcela Namura, José Roberto Baldívia Júnior, Ivan Mardegan, Renato Cebolo, seja para uma cervejinha de fim de expediente, seja para ouvir lamentações da vida ou para discutir sobre minha dissertação.

Agradeço também às minhas queridas amigas de colégio, Fernanda Bortoletto, Carolina Peres, Jéssica Machuca, Bruna Barbieri, Luciana Veríssimo, Mayara Reis, Taís Timbó, Carolina Koutras; aos meus queridos amigos que a USP proporcionou, Livia Prado, Julia Cardoso, Allan Greicon, Roger Lai e Adriana Tavares; às queridas noinhas Juliana Pucci, Vanessa Ramos, Cinthia Kraft, Tanja Oshima, Clarice Tambelli e Daniela Cremasco. Todos vocês iluminam e divertem minha vida.

À Carol Cavanha, amiga não só do hand, da USP, mas do carnaval, da Prospectiva, do mestrado, da vida. Se não fosse ela, não teria nem ingressado nesse mestrado. Obrigada por sempre me incentivar à vida acadêmica e compartilhar comigo sua experiência como mestranda.

À Deloise Jesus, outra grande amiga que a Prefeitura me deu de presente. Obrigada por me aguentar nesse período, por sempre me acalmar e ouvir sobre compras públicas na Saúde. Sua ajuda foi essencial, não só na revisão do texto, mas especialmente para me manter firme e forte.

Às minhas tias Silvana, Sônia, Lucinha e Eliana e ao meu tio Rogério, que estão sempre ali, torcendo por mim, e que eu sei que posso contar a qualquer hora.

Ao meu irmão Bruno, que mesmo não me perguntando muito sobre o mestrado, sei que está ali orgulhoso e torcendo pelo meu sucesso. À minha cunhada Victoria e ao meu sobrinho Enrico, que sempre traz felicidade, inocência, diversão e carinho.

À minha irmã, amiga e sócia Daniele, com quem tenho o prazer de dividir minha história.

À minha querida avó Ruth, sempre muito preocupada comigo e cuidadora nata.

Ao meu avô Manoel, com quem tanto aprendi, que já não está mais aqui conosco, mas que certamente está lá acompanhando cada passo meu.

À minha querida mãe Elisa, companheira de tantos momentos e que se não fosse todo o esforço sempre dedicado à minha educação e ao meu bem-estar, não teria chegado aqui hoje.

À minha segunda mãe e amiga, Beni, que mesmo não sendo do mesmo sangue, não teria como ser mais da família.

Serei sempre grata.

RESUMO

A presente pesquisa parte de uma dupla constatação: tanto em relação à lacuna de literatura existente no campo de políticas públicas a respeito do papel dos burocratas na condução da compra pública, quanto da percepção da presente autora acerca de gargalos estruturantes nas áreas de compras ligados especialmente à gestão dos recursos humanos e competências e à necessidade de modernização e valorização destas atividades. A partir de um estudo de caso empreendido na Secretaria Municipal de Saúde de São Paulo, o trabalho analisa de que forma os burocratas participantes do processo de compra de medicamentos e materiais médico-hospitalares podem influenciar no resultado final da aquisição, dito de outra forma, a pesquisa busca entender se existe margem de discricionariedade dos burocratas durante o processo de compra pública. Para isso, alguns aspectos são analisados, dentre eles, as características das compras e dos compradores públicos no órgão em questão, com levantamento dos dados e das etapas do processo da compra; o nível de discricionariedade dos burocratas e as atividades formais e informais desempenhadas por eles em cada etapa do processo da compra; e ainda aspectos relativos à gestão dos recursos humanos da área de compras, como adequação dos cursos e capacitações ou a relação entre a chefia e seus subordinados.

Palavras-chave: discricionariedade; gestão das compras públicas; compradores públicos; saúde; São Paulo.

ABSTRACT

The present research is based on a double observation: both in relation to the literature gap in the field of public policies regarding the role of bureaucrats in the conduct of public procurement, and the author's perception of structuring bottlenecks in the areas of shopping the management of human resources and skills and the need to modernize and enhance these activities. Based on a case study carried out at the Municipal Health Department of São Paulo, the paper analyzes how bureaucrats participating in the purchase of medicines and medical-hospital materials can influence the final result of the acquisition, in other words, the research tries to understand if there is a margin of discretion of the bureaucrats during the public purchase process. For this, some aspects are analyzed, among them, the characteristics of the purchases and the public buyers in the department in question, with data collection and the stages of the purchase process; the level of discretion of bureaucrats and the formal and informal activities they perform at each stage of the procurement process; and also aspects related to the human resource management of the purchasing area, such as the adequacy of courses and training or the relationship between the manager and his/her subordinates.

Key-words: discretion; management of government purchases; public purchasers; health; Sao Paulo.

LISTA DE SIGLAS E ABREVIACÕES

AGPP – Assistente de Gestão de Políticas Públicas

ARP – Ata de Registro de Preços

BME – Burocrata de médio escalão

CAS – Coordenadoria de Administração e Suprimentos

CDMEC – Centro de Distribuição de Medicamentos

CFO – Coordenadoria de Finanças e Orçamento

CPL – Comissão Permanente de Licitação

DTS – Divisão Técnica de Suprimentos

EPP – Empresa de Pequeno Porte

GCSSP – Gestão da Cadeia de Suprimento do Setor Público

GTC – Grupo Técnico de Compras

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

LAI – Lei de Acesso à Informação

LOA – Lei Orçamentária Anual

MARE – Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado

ME – Microempresa

PMSP – Prefeitura do Município de São Paulo

PNUMA – Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente

RDC – Regime Diferenciado de Contratações Públicas

SEI – Sistema Eletrônico de Informações

SIASG – Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais

SIGSS – Sistema Integrado de Gestão de Suprimentos e Serviços

SLB – *Street Level Bureaucracy*

SLTI – Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação

SMG – Secretaria Municipal de Gestão de São Paulo

SMS – Secretaria Municipal de Saúde de São Paulo

SOF – Sistema Orçamentário Financeiro

SRP – Sistema de Registro de Preços

TIC – Tecnologia da informação e comunicação

LISTA DE FIGURAS

Figura 1: Organograma da Secretaria de Saúde, com foco em compras

Figura 2: Detalhamento da Divisão de Suprimentos

Figura 3: Conceito de discricionariiedade nas compras

Figura 4: Resumo dos Achados da Pesquisa

LISTA DE QUADROS

Quadro 1: Comparando o burocrata de nível de rua com o comprador público

Quadro 2: Revisão da Literatura sobre compras públicas

Quadro 3: Dimensões e etapas da licitação pública

Quadro 4: Etapas do processo de licitação para nova ARP

Quadro 5: Etapas do processo de requisição/acionamento de ARP

Quadro 6: Etapas do processo de dispensa de licitação de medicamentos ou material médico-hospitalar

Quadro 7: Margem de discricionariedade real aplicada à compra de medicamentos e materiais médico-hospitalares na SMS-SP

Quadro 8: Análise dos objetivos específicos

LISTA DE TABELAS

Tabela I: Orçamento e empenho anual – 5 maiores orçamentos (2016)

Tabela II: Orçamento destinado a compras e contratações por Secretaria (2016)

Tabela III: Serviços comuns com orçamento mais representativo em 2015

Tabela IV: Quantidade de Atas de Registro de Preços por Órgão (2016)

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1: Servidores por Subárea da Divisão de Suprimentos

Gráfico 2: Salários dos servidores da Divisão de Suprimentos

Gráfico 3: Escolaridade dos servidores da Divisão de Suprimentos

Gráfico 4: Idade dos servidores da Divisão de Suprimentos

Gráfico 5: Tempo de casa dos servidores da Divisão de Suprimentos

Gráfico 6: Vínculo dos servidores da Divisão de Suprimentos

SUMÁRIO

1.	INTRODUÇÃO	18
2.	REVISÃO DA LITERATURA	24
2.1.	Burocracias e a implementação de políticas públicas	25
2.1.1.	A <i>SLB</i> de Lipsky	29
2.2.	Compras públicas	34
3.	DESENHO METODOLÓGICO.....	40
3.1.	Objeto, justificativa e objetivos	40
3.2.	Método e procedimentos	42
3.3.	Escolha do município de São Paulo	44
3.4.	Escolha do órgão	45
4.	ESTUDO DO CASO	47
4.1.	Aparato legal e normativo das compras públicas	47
4.1.1.	Dimensões de uma compra bem sucedida.....	52
4.2.	Perfil das compras municipais.....	55
4.3.	Detalhamento da compra de medicamentos e materiais médico-hospitalares na Secretaria Municipal de Saúde de São Paulo	57
4.3.1.	A burocracia compradora na Secretaria Municipal de Saúde	60
4.3.2.	As atividades desempenhadas	65
5.	COMPRAS PÚBLICAS NA SMS E OS BUROCRATAS	71
5.1.	Discrecionabilidade dos compradores.....	71
5.1.1.	Qual é o espaço disponível para a ação?	72
5.1.2.	Por quais razões a discrecionabilidade existe?	74
5.1.3.	Como os burocratas exercem a discrecionabilidade?	75
5.1.4.	Quais os resultados do exercício da discrecionabilidade?	78
5.2.	Condicionantes do comportamento do comprador público.....	80
5.2.1.	Características da Chefia e a relação chefe-subordinado	82
5.2.2.	<i>Feedback</i> e motivação dos servidores	85
5.2.3.	Conhecimento e aprendizados.....	88
5.2.4.	Visão global do processo de compra.....	89
5.2.5.	Foco no cliente da política	90
5.3.	Outros achados da pesquisa.....	91
5.3.1.	Análise dos obstáculos segundo as dimensões de sucesso da compra....	91
5.3.2.	A falta de planejamento de compras e contratações	94
6.	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	95

7. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	99
Anexo I – Protocolo inicial das entrevistas semiestruturadas.....	107
Anexo II – Lista de cargos dos entrevistados	110
Anexo III – Lista da legislação consultada	111
Anexo IV – Imagens dos pedidos de acesso à informação realizados.....	113

1. INTRODUÇÃO

Conforme nos apresentou Bresser (1996; 2001), o Estado brasileiro passou por significativas mudanças no final do século XX. Os anos que sucederam o período militar foram de estagnação econômica e de acirramento dos contrastes – sejam eles econômicos, quando olhamos para a posição dos países latino-americanos no cenário global, sejam sociais, quando observamos dados da disparidade social do período. Diante desse cenário, a década de 1990 aparece como um acalento: com o fim do regime autoritário, o país ingressa em um período de retomada do Estado Democrático, caminhando ao lado das tentativas de recuperação econômica. Acompanhando este processo e seguindo as tendências internacionais à época, vemos o Estado brasileiro passando de um modelo patrimonialista-burocrático para um Estado com tentativas de introdução da Nova Administração Pública, do movimento *New Public Management* (FERLIE et al., 1999). Nas palavras de Bresser:

O Estado brasileiro, no início do século XX, era um Estado oligárquico e patrimonial, no seio de uma economia agrícola mercantil e de uma sociedade de classes mal saída do escravismo. Cem anos depois, (...) um Estado democrático, entre burocrático e gerencial (...). A transição do Estado Patrimonial para o Estado Gerencial, ou, (...), do Estado Autoritário para o Estado Democrático, foi, portanto, imensa, mas plena de contradições. (...) Em síntese, no plano político transitamos do Estado oligárquico ao Estado democrático (de elites); no administrativo, do Estado patrimonial ao Estado gerencial; no plano social, da Sociedade Senhorial para a Sociedade Pós-Industrial. (...) foram aqui transições rápidas, próprias de um país que salta etapas, mas permanece subdesenvolvido, que se moderniza, mas permanece atrasado porque dual e injusto. (BRESSER-PEREIRA, 2001, p.1)

Após pouco mais de 20 anos da proposta de Reforma do Aparelho do Estado empreendida pelo Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE) durante a década 1990, e em um contexto político-econômico adverso como o que hoje vivemos, discussões acerca do papel do Estado brasileiro (de regulador a provedor dos serviços), da relevância de termos um bom corpo tecnocrático para suportar tais responsabilidades, do uso eficiente do recurso público para prover políticas públicas necessárias à sociedade e da importância da transparência para promover a participação popular e para fortalecer a democracia voltam à tona com mais força.

A crise fiscal que assola o país desde a crise internacional de 2009, por um lado pela queda da receita – originária na queda da atividade econômica –, e por outro, pelo crescimento de despesas correntes¹ – muitas delas incompressíveis como o gasto com pessoal

¹ Não é consenso entre os economistas que a crise fiscal tenha origem na queda da receita e aumento das despesas obrigatórias. Uma linha de economistas, como Daniel Duque, autor de reportagem - <http://mercadopopular.org/2016/11/da-onde-veio-nossa-crise-fiscal/> - no Mercado Popular, entende que o problema está ligado a um planejamento fiscal equivocado por parte do governo, a partir de uma brecha na Lei

e a questão previdenciária –, foi intensificada com os acontecimentos políticos de 2016. Como forma de contornar a situação e criar espaço fiscal para realizar algum investimento, a Administração tenta adotar medidas para ampliar a arrecadação, reduzir despesas e melhorar a qualidade e a eficiência do gasto público. A redução ou não do papel do Estado como provedor de serviços e políticas sociais está também em disputa e confronto opiniões ideológicas opostas.

As alternativas são diversas e controversas, é claro, e não se pretende aqui apresentá-las, muito menos discutir o mérito das possíveis soluções. Também não é objetivo desta introdução aprofundar-se sobre as diferentes características administrativas do Estado². O objetivo central aqui é o de contextualizar o leitor acerca do debate sobre o papel do Estado frente às políticas públicas, e ressaltar a importância de se discutir questões ligadas à modernização do Estado e ao ganho de eficiência³ na implementação destas políticas.

Ao estudar os paradigmas de Administração Pública existentes e se aprofundar sobre as características da administração brasileira nos governos Collor a Lula diante tais paradigmas, Abrucio (2007) apresenta um balanço das reformas empreendidas desde a redemocratização com vistas a apresentar os avanços e os pontos de melhoria necessários para uma agenda efetiva de longo prazo em torno da gestão pública no país. O autor conclui sua análise mostrando que a democracia brasileira avançou muito nos últimos anos, mas a

de Responsabilidade Fiscal, na medida em que a diferença verificada entre o PIB previsto e o realizado vem se ampliando ano a ano, com o crescimento do PIB menor do que o estimado ao término do período.

² Segundo Bresser, o Estado brasileiro pode ser dividido em três períodos administrativos. O primeiro deles é o Estado Patrimonial que vai desde a colonização do Brasil pelos portugueses e se encerra com o início do governo Vargas (em 1930). A principal característica deste paradigma é que os burocratas derivam sua renda do Estado – havendo confusão entre o patrimônio privado com o estatal – e os critérios e ferramentas de trabalho não são racional-legais. Na sequência, com o início do governo provisório de Vargas em 1930 são fundadas as principais instituições da Administração Burocrática, período marcado por uma série de medidas cujo objetivo fundamental é a defesa da coisa pública, em contraposição ao período patrimonialista antecedente. O paradigma burocrático é um modelo repleto de formalismo, onde o burocrata é controlado por processos, estabelece uma hierarquia funcional rígida, baseada em princípios de profissionalização. Os procedimentos formais são feitos por funcionários especializados, com competências fixas, sujeitos ao controle hierárquico. Há, na teoria, a profissionalização do funcionário burocrático, que exerce o cargo técnico em razão de sua competência, comprovada por processo de seleção meritocrático – o concurso público, mérito exclusivamente formal, conforme nos ensina posteriormente Longo (2001). Tenta-se assim afastar o nepotismo e as relações de apadrinhamento do período anterior. Por fim, o terceiro momento, que se inicia na década de 1980 no mundo, mas que ainda foi pouco incorporado e discutido nas instâncias políticas brasileiras, é o conjunto de ideias administrativas rotulado por muitos autores como Nova Administração Pública (NAP). Este paradigma apresenta como principal tônica o restabelecimento da primazia de princípios gerenciais (baseados em conceitos modernos de administração do setor privado) sobre o modelo burocrático tradicional, ou seja, princípios como o impulso para a eficiência, a busca da excelência, a orientação para o cliente, e a gestão baseada em competências.

³ Eficiência entendida aqui como um dos 3Es das ações governamentais – os outros dois são eficácia e efetividade. Para Antico e Jannuzzi (2006), uma ação pública eficiente é aquela onde se utiliza o menor nível de recursos (energia, recursos humanos ou financeiros e tempo) frente aos custos em realizá-la. Também é frequente encontrar definições de eficiência ligadas à capacidade administrativa do Estado de produzir o máximo de resultados com o mínimo de recursos.

frágil conexão entre eleitores e eleitos, ainda significativa, favorece o que parte da literatura tem chamado de clientelismo⁴ e patrimonialismo⁵ em várias instâncias de poder, sobretudo no plano subnacional, resultando em pouca atenção aos temas de gestão pública (aumento da transparência, profissionalização da burocracia, eficiência no uso do recurso público, novas formas de gestão dos recursos humanos no setor público, uso das tecnologias da informação e comunicação – TICs – para ganho de eficiência, efetividade e aumento da participação popular, entre outros).

Assim, o que se viu em 2007 é que mesmo diante tantas tentativas reformistas, a Administração Pública brasileira ainda contém fortes resquícios patrimonialistas, misturados com tentativas burocratizantes ou gerenciais. Passados dez anos do esforço empreendido por Abrucio, constata-se que pouco se avançou desde a primeira gestão de Lula (2003 – 2006)⁶, e o país ainda patina para adotar práticas que tragam resultados significativos no campo da gestão pública. Mais difícil é a situação dos entes municipais: se as reformas administrativas chegaram tardiamente no Governo Federal e nos Estados, ainda não chegaram de modo estruturado na maior parcela dos municípios. Dessa maneira, discussões acerca de como ampliar a eficiência no uso do recurso público, como fazer compras públicas com mais qualidade em menor tempo, como capacitar e motivar os servidores públicos, e como desenhar e implementar a avaliação por desempenho passam ao largo da pauta nas

⁴ Clientelismo está empregado aqui recuperando o conceito usado por Edson Nunes: “um sistema de controle do fluxo de recursos materiais e de intermediação de interesses no qual não há número fixo ou organizado de unidades constitutivas. As unidades constitutivas do clientelismo são agrupamentos, pirâmides ou redes baseados em relações pessoais que repousam em troca generalizada. As unidades clientelistas disputam frequentemente o controle do fluxo de recursos dentro de um determinado território, a participação em redes clientelistas não está codificada em nenhum tipo de regulamento formal, os arranjos hierárquicos no interior das redes estão baseados em consentimento individual e não gozam de respaldo jurídico”. (NUNES, 2003, P.40).

⁵ O Estado patrimonialista, dominante durante o período do Império e Primeira República – 1821 a 1930 –, descrito muito bem por Raymundo Faoro (1975), apresenta como característica fundamental um poder político concentrado essencialmente na aristocracia com heranças da cultura portuguesa pouco a pouco transposta para o Brasil: burocratas, juristas, letrados e militares. Este estamento aristocrático deriva seu poder e sua renda do próprio Estado (e não mais da renda das terras e meios de produção), e apresenta laços familiares ligados ao patriarcado rural. Daí deriva a noção corrente de patrimonialismo como a confusão/mistura entre o patrimônio público e o privado.

⁶ Segundo Abrucio (2007), o primeiro governo de Lula (2003 – 2006) continuou uma série de iniciativas advindas da experiência anterior da modernização do Estado brasileiro, particularmente no reforço de algumas carreiras, no campo do governo eletrônico e na nova moldagem que deu à controladoria, hoje um importante instrumento no combate à corrupção. Além disso, aproveitou sua inspiração na democracia participativa para discutir mais e melhor o Plano Plurianual (PPA) com a sociedade, realizando um avanço no campo de planejamento em diversos entes federativos. Entretanto, o ponto mais visível da presidência Lula 1 no campo da administração pública foi, segundo o autor, sua incapacidade de estabelecer uma agenda em prol da reforma da gestão pública: que não figurou como um tema-chave do primeiro governo petista, algo bastante inesperado para quem tinha o objetivo declarado de aumentar a efetividade das políticas públicas, notadamente as sociais, sem prejudicar o necessário ajuste fiscal. Assim, nos governos que se seguiram, ressaltados diversos avanços no que concerne ao uso das TICs para ampliação da participação social, transparência e agilidade administrativa do governo, temáticas ligadas à gestão permaneceram adormecidas./

burocracias municipais.

Em Congresso⁷ recente, uma publicação sobre o balanço dos últimos 10 anos no campo da gestão pública revelou, dentre outras questões, que a Administração pública brasileira ainda carece fortemente de planos de modernização que coloquem o cidadão como cliente central do governo. Diante essa dificuldade de reformar a administração brasileira, assistem-se diversas tentativas nos três níveis federativos de como melhorar a gestão pública para minorar possíveis ineficiências administrativas.

Por fim, é interessante analisar ainda as contribuições de Pacheco (2010), que discute os problemas relativos à profissionalização do serviço civil no Brasil, e com isso, faz um panorama das modificações do serviço público no país ocorridas nos últimos 30 anos. Segundo a autora, ainda que o Brasil figure entre um dos países latino-americanos onde o serviço público é dotado do maior grau de profissionalização, as explicações para esta posição destacada seguem a linha de que somos o “primeiro país latino-americano a iniciar a constituição de corpos permanentes de Estado – ainda que tal iniciativa tenha permanecido inconclusa”, e ainda falam da institucionalização da forma de ingresso no serviço público por meio de concurso público, inscrita na Constituição de 1988⁸, em seu artigo 37, inciso II. Segundo a autora, é necessário atualizar o sentido da profissionalização do serviço público para além do formalismo do ingresso por concurso: deve passar a abranger aspectos relativos a competências, compromisso com resultados e desempenho, e trazer à tona novos perfis profissionais requeridos, como gerentes e dirigentes públicos. Nas palavras de Pacheco (2010), “no Brasil, as tentativas inconclusas de implantação de uma burocracia meritocrática têm raízes histórico-sociológicas, e não derivam apenas de um comportamento clientelista por parte dos políticos”.

Trilhando esse caminho de discutir aspectos ligados à profissionalização do serviço público e formas de modernizar a gestão pública brasileira, neste trabalho acompanhar-se-á uma questão muito cara às discussões sobre a burocracia pública no Brasil: o papel dos burocratas nas atividades ligadas à compra pública, com foco em entender se existe margem

⁷ A X Edição do CONSAD – Conselho Nacional de Secretários de Estado da Administração – aconteceu em Brasília, entre os dias 5 a 7 de julho de 2017, e fez um balanço de quatro temas sensíveis à Administração Pública brasileira: (a) uso das TICS e governo eletrônico, (b) compras públicas, (c) gestão de recursos humanos e competências no setor público, e (d) participação e controle social. As publicações referidas sobre o balanço dos trabalhos acadêmicos do Congresso na última década estão disponíveis em: < <http://consad.org.br/downloads/>>.

⁸ Não significa que a forma de ingresso por concurso público tenha sido inaugurada com a Constituição de 1988, já que esse mecanismo já aparecia na Constituição de 1967. Entretanto, durante o período Militar, a Constituição de 1969 abriu margens para que o ingresso no serviço público não se restringisse ao concurso, e após a retomada do período democrático, voltou-se ao modelo anterior.

de discricionariiedade dos servidores durante o processo de compra pública e quais são os condicionantes existentes para que este servidor possa fazer uma compra bem sucedida. Se por um lado esses burocratas são dotados de conhecimento e informações sobre o processo e gestão das compras (e com isso, podem impactar no resultado da aquisição e – ainda que indiretamente – no resultado da política pública finalística à qual a compra está vinculada), por outro lado, essa mesma burocracia costuma estar desmotivada, desmotivação causada em geral pela má gestão dos recursos humanos no setor público ou por uma cultura de meritocracia e estabilidade do servidor público prevalente no Brasil hoje, em que não se considera o desempenho do burocrata como variável na progressão da carreira.

Para dar conta de abordar o tema, por meio de uma pesquisa qualitativa, optou-se por realizar um estudo de caso sobre compras na Saúde no Município de São Paulo. Como ficará evidente na seção metodológica, onde serão apresentados os objetivos da pesquisa bem como a justificativa de escolha do tema, a presente autora parte da premissa que o burocrata que atua nos bastidores, especificamente nas atividades-meio da gestão pública, apresenta grande margem de discricionariiedade no processo, o que pode eventualmente impactar a política pública finalística à qual o processo está integrado. Assim, tentar-se-á responder alguns questionamentos que aparecem na literatura (HUPE, 2013; LOTTA, SANTIAGO, 2018) que discute discricionariiedade da burocracia pública: qual é o espaço disponível para ação do burocrata em determinada atividade? Como ele a exerce? Por quais razões a discricionariiedade existe? E quais são os resultados do exercício da discricionariiedade?

O trabalho foi então dividido em seis seções. A primeira delas é esta introdução, seguida da segunda seção, que se incumbe da revisão da literatura sobre dois temas aqui apreciados: (a) burocracia pública, com ênfase em entender quem são os burocratas que lidam com as compras públicas, e especialmente, em levantar alguns *gaps* presentes nos estudos sobre o tema, e (b) gestão das compras públicas e seu papel fundamental como atividade suporte para a consecução das funções do Estado.

A terceira seção tem por objetivo apresentar o desenho metodológico a ser adotado no trabalho, bem como os objetivos - geral e específicos - da pesquisa. A quarta seção abordará em profundidade o caso escolhido para ser analisado – compra de medicamentos e materiais médico-hospitalares pela Prefeitura do Município de São Paulo – com o intuito central de trazer à tona qual é o papel efetivo dos burocratas durante a gestão da compra pública e ainda, como estes papéis podem apresentar impactos sobre o resultado final da compra. A quinta seção tem por objetivo analisar de que forma o caso em questão dialoga com a literatura sobre o tema, e explicitar os resultados das entrevistas realizadas, jogando luz à discussão

sobre a relevância da gestão das compras públicas e da gestão dos recursos humanos envolvidos nesta atividade. Por fim, na última seção, serão apresentados os principais achados da pesquisa, bem como as limitações do trabalho e as possibilidades de novas agendas sobre o mesmo tema.

2. REVISÃO DA LITERATURA

A literatura sobre o funcionamento do Estado brasileiro é bastante extensa e diversa. Apesar disso, ainda hoje pouco sabemos sobre algumas de suas engrenagens. Até os anos de 1980, a literatura brasileira ateu-se à análise das macro características do Estado brasileiro (MARQUES, 2006) com ênfase em entender a formação das classes políticas e econômicas que compõem o Estado, em estudos que vão desde os trabalhos clássicos de Oliveira Viana, Celso Furtado e Raimundo Faoro, até os trabalhos de Luciano Martins, Bresser Pereira e Fernando Henrique Cardoso, já nos anos de 1970. Tal literatura aportou conhecimento significativo sobre a construção do Estado brasileiro, que trabalhos seminais posteriores como Campelo de Souza (1976) e Nunes (1997) só vieram a aprofundar, trazendo para o cerne do debate como as características da política na história do país influenciam a dinâmica do Estado. Análises sobre o funcionamento de aspectos específicos do aparelho estatal e de suas relações com o sistema político permaneceram por algum tempo analisados de longe ou de forma indireta (MARQUES, 2006).

De trinta anos para cá, nos anos de 1980, assistimos ao desabrochamento de um extenso campo de estudos de políticas públicas no país, especialmente de 2002 pra cá (PIRES et al, 2014)⁹, não mais com foco em macrotemas sobre a formação do Estado ou características dos períodos imperiais e ditatoriais. Contudo, mesmo após alguns anos de crescimento do Campo, algumas engrenagens do Estado e do ciclo de ações governamentais ainda parecem pouco conhecidas. Este trabalho atua no sentido de contribuir com o desnudamento de uma das caixas-pretas do Estado brasileiro na atualidade: a área de compras públicas, especialmente quando esta tangencia outra conhecida caixa-preta do Estado, a atuação dos burocratas que estão nos bastidores da política pública, ou seja, nas áreas-meio. Dessa forma, a revisão da literatura, foco da presente seção, está dividida em duas subseções, uma que analisará os estudos sobre burocracia pública na atualidade – e para isso recorrerá aos clássicos –, e a outra que faz um levantamento acerca dos estudos sobre compras públicas com objetivo de sistematizar os trabalhos existentes em grandes blocos temáticos.

⁹ Conforme contam Pires et al (2014), a partir de 2002, esse movimento acadêmico-científico inaugura no Brasil um novo campo de estudos, se separando da Administração de Empresas, com o denominador “Públicas”. Os autores dividem o movimento em quatro períodos, a saber: 2002 a 2005, com a afirmação das diferenças e o reconhecimento da identidade própria; 2006 a 2009, o nascimento do Campo de Públicas; e de 2010 a 2013, no qual inicia-se o crescimento do Campo de Públicas, ao mesmo tempo em que aparecem tentativas de retrocesso; e por fim, 2013 em diante, onde se inicia a consolidação do Campo e seu reconhecimento no âmbito do sistema de avaliação educacional.

2.1. Burocracias e a implementação de políticas públicas

O estudo da burocracia é antigo: diversas áreas do conhecimento se dedicaram a entender qual é o papel dos burocratas, seja em organizações privadas ou públicas. No século passado, as discussões sobre burocracia pública marcaram os campos da Sociologia (em especial da Sociologia das organizações), da Economia, e, notadamente da Ciência Política e posteriormente do campo de Públicas. Mais recentemente, até a História se ocupou de olhar para as burocracias públicas, sob o prisma do neoinstitucionalismo histórico.

Numa tentativa de explicar o processo de burocratização e formação de oligarquias, Darcy Leach (2005) ao analisar a obra seminal de Robert Michels¹⁰ a respeito da sociologia dos partidos políticos, resume a “lei de ferro das oligarquias” em três argumentos encadeados, sendo que os dois primeiros reforçam a relevância de se estudar o fenômeno da burocratização e o terceiro chama atenção para o aspecto antidemocrático e oligárquico que as estruturas racionais-burocráticas poderiam criar:

1. Bureaucracy happens: Large-scale organizations in modern society will always have a rational-bureaucratic structure (i.e., a system of procedural formality, jurisdictional specialization, and hierarchical authority). This claim is based on the premise that there is an ever-increasing need for administrative efficiency, which necessitates a complex and hierarchical division of labor;

2. If bureaucracy happens, power rises: Due to structural imperatives and aided by the supposed "incompetence" of the masses, rational-bureaucratic structure automatically concentrates power in the hands of a professional leadership, conferring upon them a monopoly of skills, knowledge, and resources; and

3. If power rises, power corrupts: Once power is concentrated, the leadership will always act to preserve its power-even when that means going against the interests of the membership-and will use undemocratic means to stifle any internal opposition that it interprets as a threat to its authority. (LEACH, 2005, p.313)

Diante disso, o burocrata público, objeto de interesse da presente análise, entendido como corpo de funcionários públicos não eleitos do Estado (CAVALCANTE, LOTTA, 2015) responsável por dar concretude às políticas estatais, pode ser considerado fundamental tanto para explicar o funcionamento da democracia (ou de regimes não democráticos), quanto para garantir a eficiência do Estado em entregar políticas públicas de qualidade aos seus cidadãos. A Ciência Política se dedicou então a entender quem são os burocratas públicos e qual é a sua relevância para o Estado moderno (DOWNS, 1967; WEBER, 1978; LINDBLOM, 1981; WILSON, 1987; GRUBER, 1987), e ainda, qual sua relação com os políticos eleitos (ABERBACH, PUTNAM, ROCKMAN, 1981). A obra citada de Michels (1915) abriu ainda uma corrente de estudos que incorpora também a dimensão do poder nas análises

¹⁰ *Political parties: A sociological study of the oligarchical tendencies of modern democracy*, 1915.

organizacionais.

No Brasil também são diversos os estudos que olharam para a burocracia no governo federal (ABRUCIO, LOUREIRO, 1998; LOUREIRO, OLIVIERI, MARTES, 2010; PRAÇA, FREITAS, HOEPERS, 2012) e especialmente a relação desta com os políticos eleitos, seja para entender o funcionamento do presidencialismo brasileiro (ABRANCHES, 1988; LOUREIRO et al. 1998), seja para explicitar o debate a respeito do uso dado aos cargos em comissão como estratégia de cálculo político (CRUZ, 2008).

Sobre a discussão a respeito de quais são as funções de um político em contraposição ao burocrata, procura-se geralmente estabelecer uma resposta tecnocrática, separando binariamente a atuação técnica dos funcionários, considerada meritocrática, do padrão imposto pelos políticos, classificado quase sempre como clientelista (LOUREIRO et al. 1998). Max Weber (1974) já apontava para a inseparável complementaridade entre esses dois atores políticos nas democracias contemporâneas. Segundo o autor, em uma sociedade democrática, os burocratas se incumbem das tarefas técnicas e especializadas, fundamentais para a racionalização da ação do Estado, especialmente quando há o aumento do papel do Estado na prestação de serviços públicos; aos políticos, por seu turno, cabe exercer o papel da liderança numa sociedade democrática de massas. Esta inseparável complementaridade entre políticos e burocratas é fundamental para a garantia da ordem democrática.

Fugindo de uma visão dicotômica, Aberbach, Putnam e Rockman (1981) vão encontrar na pesquisa evidências que a burocracia de alto escalão – ou seja, a que ocupa os altos cargos – não exerce unicamente seu poder pelo conhecimento técnico. Nas democracias contemporâneas verifica-se um processo de “burocratização da política e politização da burocracia”, ou seja, prevalecem formas híbridas de relacionamento entre política e administração nas quais políticos estão fundamentando tecnicamente suas decisões e os burocratas reforçando seu papel nas decisões políticas, orientando-se pelos sinais emitidos pelos políticos ou mesmo intermediando interesses de clientelas específicas. Essa realidade leva os analistas a estudar criticamente os efeitos dessa intersecção de papéis para o funcionamento do Estado e para a manutenção da ordem democrática (Abrucio, Pacheco, Loureiro, 2010).

Assim, a questão central neste debate atualmente é não abraçar como ideal a total despolitização da burocracia, como se esta devesse responder apenas às normas previamente estabelecidas e, com isso, em princípio, defendesse o interesse público (LOUREIRO et al. 1998). A literatura sobre o tema mostra que em certos momentos os burocratas vão defender interesses políticos intrínsecos, e, assim como os políticos, a burocracia deve ser responsável

frente aos cidadãos¹¹.

Em paralelo, na Administração Pública, já na década de 1980 uma corrente de estudos vai se debruçar sobre como operam as políticas públicas dentro do Estado – desde o seu desenho até a implementação e a avaliação da mesma. Desde a publicação do trabalho de Lipsky (1980), sobre a burocracia de nível de rua ou de linha de frente (do termo em inglês *street level bureaucracy* - *SLB*) – entendida como parcela da burocracia que trabalha diretamente com os usuários do serviço público¹² (como policiais, professores, profissionais de saúde, juízes e assistentes sociais), e que, por ter parcela de discricionariedade, afeta diretamente o acesso aos bens e serviços providos pelo governo –, as discussões acerca do papel dos agentes implementadores das políticas públicas vieram fortemente à tona e passaram a aparecer na literatura internacional e nacional. Antes, estudos sobre a fase de implementação da política pública apareciam em menor evidência do que aqueles sobre tomada de decisão e formulação, ou seja, a partir desta obra, à abordagem *top down*, juntam-se análises com caráter *bottom up*¹³. Ainda assim, durante duas décadas, o número de estudos sobre burocracias públicas foi bastante reduzido no Brasil, tendo sido impulsionado pelas discussões a respeito da Reforma do Estado, no final do século XX.

Nas palavras de Lotta e Santiago (2018):

A transformação dos modelos de gestão pública e a compreensão sobre os processos de implementação das políticas têm gerado mudanças na forma de se enxergar a atuação dos burocratas e seu impacto nesses processos (PETERS, 2009). A ideia de que a gestão de políticas públicas seria uma atividade relativamente simples e hierárquica que seguiria a uma lógica de comando e obediência, com diferenças claras entre formulação e implementação – como era a visão tradicional do modelo weberiano –, vem perdendo espaço para novas abordagens que consideram as políticas como processos que envolvem interações complexas (...) entre diferentes organizações do setor público (PETERS, 2009). Nessa perspectiva, o declínio do modelo burocrático e a ascensão de abordagens mais flexíveis e voltadas à melhoria da eficiência trouxeram para a agenda a necessidade de se repensar a atuação dos servidores e os condicionantes para melhoria do seu desempenho (PIRES, 2009). (LOTTA, SANTIAGO, 2018, p. 1)

Nessa linha, em anos mais recentes, especialmente de 2009 até a atualidade, no Brasil, nota-se que alguns autores brasileiros (ABRUCIO, OLIVEIRA, 2011; LOTTA et al., 2014;

¹¹ São diversos os autores na literatura preocupados com a discussão acerca da responsabilização e controle da burocracia pública. Vale citar Gruber (1987), e no Brasil, Abrucio (2000) e Loureiro (2003).

¹² O conceito de Lipsky não se refere ao grau de qualificação nem à posição na estrutura hierárquica.

¹³ Essas são as duas principais abordagens acerca da maneira como a implementação de políticas públicas é analisada. O modelo *top-down*, de cima para baixo, parte da ideia de que a implementação se inicia com a decisão do governo central e os burocratas são implementadores cujo grau de decisão é limitado. Já o modelo *bottom-up*, de baixo para cima, partindo da constatação de que muitas políticas não eram executadas como formuladas, entende que o nível da entrega dos bens e serviços públicos importam, ou seja, há certo grau de discricionariedade do servidor público da ponta que não deve ser desprezado.

CAVALCANTE, LOTTA, 2015) passaram a analisar, além dos conceitos dos termos burocracia de nível de rua e burocracia de alto escalão, uma nova parcela da burocracia – a de médio escalão – na medida em que, para estes autores, esta estabelece o elo entre o alto escalão e os burocratas da linha de frente, figurando, portanto, como atores também centrais na compreensão da implementação de políticas. Os estudos empreendidos pela Escola Nacional de Administração Pública - ENAP, Universidade Federal do ABC - UFABC e Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA em 2015 seguem a linha de caracterizar quem são e o que fazem os ocupantes desta parcela intermediária, apresentando uma dupla função: tanto para desvendar alguns dos mitos a respeito do funcionamento do Estado e do processo de implementação das políticas, como para desenhar melhores políticas de seleção e gestão dos recursos humanos na administração pública (CAVALCANTE, LOTTA, 2015). Importante frisar que esta visão ainda encontra certa resistência, justamente por deixar o conceito de burocratas de médio escalão ainda solto, e permitir diversas interpretações.

De toda forma, os trabalhos acerca da “burocracia de médio escalão” no Brasil estudam, em sua maioria, o perfil dos burocratas do Governo Federal, como Cavalcante e Lotta (2015) ou ainda o impacto da burocracia de médio escalão na implementação de políticas públicas específicas, como é o caso de Oliveira e Abrucio (2011) e outros trabalhos que vieram na sequência. Não há, contudo, estudos significativos que analisem em profundidade as atividades desempenhadas pelos burocratas públicos nas atividades-meio¹⁴, entendidas como atividades que subsidiam as atividades finalísticas e ficam nos bastidores do ciclo da gestão governamental, como é o caso da área de compras públicas, de gestão de pessoas, de tecnologia da informação e comunicação, de administração e finanças, áreas jurídicas ou assessorias técnicas.

Diante dessa revisão e da constatação de que há significativa confusão entre alguns termos – implementadores, burocratas de médio escalão, cargos comissionados de nível baixo ou médio, gestores e gerentes intermediários –, fato é que ainda é difícil definir com exatidão quem é o burocrata de médio escalão. Se por um lado, a literatura sobre o tema ainda é muito incipiente no Brasil; por outro, como mencionado, não há estudos nacionais sobre burocracia que estabeleçam a divisão entre burocratas que trabalham com áreas finalísticas e aqueles que

¹⁴ O conceito de atividades-meio não consta na CF/88, nem na legislação ordinária – Lei nº 8.666/93 e suas alterações – que dispõe sobre compras e licitações. Na literatura, encontram-se referências sobre o conceito na discussão jurídica acerca das terceirizações permitidas ou não na Administração Pública. A jurisprudência dos Tribunais de Contas orienta a Administração Pública a admitir terceirizações somente para as atividades-meio da organização. Não é objetivo aqui entrar nos meandros desse imbróglio, mas apenas enfatizar que não existe definição legal para os termos atividades-meio e atividades-fim. Esse trabalho definiu, então, o conceito conforme supracitado, definição esta a mais adequada para a presente finalidade.

o fazem com áreas-meio e ligadas à gestão, e ainda, não há distinção entre os burocratas que exercem atividades de chefia em contraposição àqueles que são subordinados e não exercem atividades que exijam competências/responsabilidades de chefia. Dessa forma, a lacuna identificada – e para a qual o trabalho pretende contribuir – é a inexistência de trabalhos que analisem o papel da burocracia nas atividades-meio, que pode impactar na eficiência e eficácia de determinada política pública.

É imprescindível destacar, ao final, que esta análise não se restringirá ao conceito de burocratas de médio escalão apresentado por Lotta et al (2014), nem pretende contribuir significativamente para esse debate. Aqui trataremos de um tema que não foi suficientemente abordado em nenhuma das categorias até agora estudadas no Brasil: os funcionários públicos, de carreira ou não, responsáveis pelas atividades-meio. Escolheu-se como objeto analítico o burocrata que participa de todo o processo de uma das funções meio mais marcantes na administração pública, a da compra pública, desde a especificação do quê e quanto se compra, até a entrega final do objeto comprado, seja esse burocrata gerente da divisão, seja esse burocrata servidor concursado ou não, seja esse burocrata de ‘médio escalão’ ou não, seja esse servidor com formação superior ou não. O objeto aqui delimitado será chamado a partir de agora de comprador público. O interesse em estudar esse segmento da burocracia vem da importância de suas atividades – especialmente em um momento de preocupação significativa com a racionalização do gasto público; do volume de recursos que movimentam; da (falta de) qualificação para exercer tais atividades; e da premissa de que eles podem afetar o resultado da compra pública. Logicamente que a escolha deste objeto poderá contribuir para o debate sobre as funções dos burocratas de médio escalão, pouco estudados até aqui, principalmente nas atividades de gestão da Administração, contudo não é objetivo deste trabalho.

A seguir apresenta-se de modo resumido a obra de Lipsky, já citada, por entender que a análise feita pelo autor a respeito da *SLB* poderá ser de grande valia para o estudo do papel dos compradores públicos, ainda que estes últimos se aproximem mais do médio escalão do que da *SLB*. Como ficará evidente na subseção a seguir, a comparação a ser realizada apresenta diversas limitações, mas é de grande valia na medida em que destacará a relevância da discricionariedade tanto para os burocratas de linha de frente, quanto para os compradores públicos.

2.1.1. A *SLB* de Lipsky

Gilson (2015) escreve um capítulo no aniversário de 30 anos da publicação do livro

Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services para justamente mostrar como a obra permanece atual e viva e como suas contribuições são ainda significativas para o campo de Administração Pública e Ciência Política:

Lipsky was neither the first to consider administrative discretion (Davis 1969; Wilson 1978) or organisational influences over agents' behaviour (Argyris 1964; McGregor 1960). Nonetheless, his comprehensive and eloquent analysis, derived from analysis across diverse work settings, presented a timely challenge to those considering implementation primarily from a political science perspective. His consideration of what the street level bureaucrats responsible for public service delivery actually do in policy implementation and how their actions differ from the policy pronouncements of central level planners, contradicted the assumptions of top-down analysts. (GILSON, 2015, p.1)

No excerto acima, o autor apresenta duas das três maiores contribuições da obra de Lipsky: a existência da discricão da burocracia e a influência organizacional sobre o comportamento individual. De modo um pouco mais detalhado, é possível considerar que as três grandes contribuições do clássico expressam que:

- os burocratas de nível de rua (SLBs) têm discricão e poder durante a fase de implementação da política pública e, portanto, suas práticas são o que os cidadãos experimentam como política e têm consequências políticas relevantes, já que tanto a oferta do benefício ou serviço público como a alocação de sanções é feita a partir do burocrata. A SLB, portanto, fica como meio de campo entre o Estado e o cidadão, e Lipsky trabalha discricão como o espaço existente entre as regras/leis para tomada de decisão;
- o comportamento dos SLBs é sistematicamente influenciado pelo ambiente organizacional e institucional em que trabalham, em vez de ser uma resposta às preferências e interesses pessoais. Lipsky vai defender que os burocratas de nível de rua não tomam decisões apenas baseadas no seu repertório pessoal. A SLB na maior parte das vezes não tem tempo, informações ou recursos para responder adequadamente durante a tomada de decisão, pelo contrário: eles são pressionados por características organizacionais como recursos inadequados; crescente demanda de serviços; expectativas organizacionais ou objetivos políticos vagos ou conflitantes; dificuldades em medir seu desempenho; clientes que não queriam estar ali, entre outras.
- os esforços para controlar o comportamento dos SLBs ou mitigar a margem de discricão apenas prejudicam sua capacidade de resposta aos clientes, os levando às vezes a estereotipar ou desconsiderar as necessidades dos clientes/cidadãos.

Importante frisar que Lipsky não está propondo acabar com a SLB: ele entende que não há alternativa aos burocratas de nível de rua que tomam decisões importantes em serviços públicos. Sua contribuição é, portanto, no sentido de localizar os problemas dos burocratas de nível da rua e tentar identificar condições que melhorem o setor público para que se possa prestar serviços adequados e inovadores e com máximo respeito aos cidadãos.

Assim, a principal conclusão do trabalho de Gilson (2015) é de que o trabalho seminal de Lipsky ilumina as características humanas e políticas essenciais da implementação de políticas públicas, fornecendo *insights* que permanecem inovadores trinta anos depois. Talvez o mais importante da obra sejam suas propostas ainda relativamente não testadas sobre como fortalecer o desempenho das burocracias públicas. Dentre essas propostas, Lipsky aborda três bastante interessantes para o presente trabalho, quais sejam: (i) a importância de criar momentos de reflexão entre os pares e sua chefia para que todos possam compartilhar boas práticas e aprendizados; (ii) a importância de ter uma estratégia gerencial definida, ou seja, que o papel central da chefia (chamada por Lipsky de *managers*) não seja apenas alguém na hierarquia, mas que o chefe possa construir as capacidades individuais, fortalecer suas equipes, moldar a cultura organizacional e criar espaço para que os burocratas possam ser ouvidos e compartilhem suas experiências; e (iii) a relevância de ouvir os desejos e angústias do cliente, já que o papel do burocrata é estabelecer a relação entre o Estado e o cidadão, é importante estabelecer uma relação de confiança.

Após passar brevemente pelos principais conceitos de Lipsky, a presente autora entende que o uso destes conceitos poderiam ser aplicados, guardadas todas as diferenças, à situação dos compradores públicos. Explicando: da mesma forma que a SLB descrita brilhantemente por Lipsky apresenta como característica singular a descrição e que tal característica define, de alguma forma, o acesso dos cidadãos aos serviços públicos, pode-se dizer que o comprador público, agindo no espaço existente permitido pela lei, também possui margem significativa para interferir no resultado da política pública finalística à qual a compra está ligada. No presente estudo, como ficará evidente na seção 3, sobre desenho metodológico, busca-se compreender de que forma o servidor que trabalha com a compra pública pode fazer uma compra bem sucedida, impactando indiretamente no acesso do cidadão ao medicamento ou ao material hospitalar disponível para seu atendimento.

O quadro 1 abaixo explicita como se dá a comparação entre os burocratas de nível de rua e os burocratas que lidam com a compra governamental e será resgatado na seção 5 para análise dos resultados colhidos na pesquisa.

Quadro 1: Comparando o burocrata de nível de rua com o comprador público

Estrato da burocracia	Quem são	Conceito de discrição	Condicionantes do comportamento	Formas de controle	Grau de responsabilização
<i>Street Level Bureaucracy</i> (segundo conceito de Lipsky)	Aqueles que aplicam a política pública “na ponta” e influenciam em como os cidadãos experimentam essa política.	Lipsky trabalha na obra discrição como o espaço existente entre as regras/leis para tomada de decisão, para ação ou inação.	Comportamento dos SLBs influenciado pelo ambiente organizacional e institucional em que trabalham, em vez de ser uma resposta às preferências e interesses pessoais.	Esforços para controlar o comportamento dos SLBs ou mitigar a margem de discrição apenas prejudicam capacidade de resposta.	Alto, na medida em que a resposta diante à ação do burocrata é instantânea.
Comprador público (como será trabalhado aqui)	Servidor público que participa de alguma etapa do processo da compra, desde a especificação do quê e quanto se compra, até a entrega final do objeto comprado.	Margem existente entre a legislação de compras (Federal, estadual e municipal) e as atividades e comportamentos do servidor.	Comportamento dos compradores parece ser fortemente influenciado por pelo apego às regras ¹⁵ e pelo medo dos órgãos de controle, mas merece avaliação mais detalhada.	Legislação brasileira de compras com foco na punição. Burocrata da área age sempre com medo e é avesso à inovação e a mudanças.	Baixo, na medida em que não existe responsabilização do comprador público caso ele não tenha feito uma ação ilícita. A mensuração de desempenho é baixíssima, bem como a responsabilização.

Fonte: Elaboração própria conforme interpretação da obra do Lipsky

Como exposto no Quadro 1 acima, é notória a diferença entre quem são os compradores públicos e os burocratas de nível de rua (SLB). Enquanto os primeiros são servidores que ficam nos bastidores de determinada política pública, dentro de uma Divisão de Suprimentos, os SLB ficam em unidades de atendimento direto ao público, “guichês”, em contato direto com o cidadão. Os cidadãos não sabem quem são os burocratas compradores, mas eles olham os burocratas de nível de rua nos olhos e a experiência resultante desse contato representa o acesso desse cidadão aos bens e serviços providos pelo governo.

O quadro 1 também apresenta os condicionantes de comportamento de cada um: enquanto a *street lever bureaucracy* descrita por Lipsky é influenciada fortemente pelo ambiente organizacional e institucional em que trabalham – ao invés de preferências individuais –, no caso dos compradores públicos, eles parecem ser fortemente influenciados por uma cultura de cumprimento das regras por medo dos órgãos de controle¹⁶, mas será que

¹⁵ Para Weber, o *ethos* burocrático se assenta na obediência à norma e à hierarquia.

¹⁶ Motta (2010) discute a questão das compras públicas no âmbito da Administração Direta do Poder

o ambiente organizacional também não influencia seu comportamento? As condicionantes de comportamento desses burocratas merecem ser abordadas com maior profundidade em momento posterior da pesquisa.

Como ponto de partida para a discussão acerca de como os burocratas exercem a discricionariedade é interessante apresentar ainda na revisão de literatura as contribuições de Taylor e Kelly (2006). Os autores demonstram que há pelo menos três tipos de discricionariedade, com orientações distintas: “discricionariedade voltada a valores, baseada na atuação dos burocratas que fazem julgamentos éticos influenciados por treinamentos, códigos de conduta e abordagens profissionais; discricionariedade voltada às regras, ou seja, ao cumprimento das regras existentes, quando elas são pré-determinadas e bem disseminadas; discricionariedade voltada a tarefas, quando há processos bem desenhados e padronizados, cabendo aos burocratas executá-los dentro das conformidades”. (Taylor, Kelly, 2006 apud Lotta, Santiago, 2018, p. 25).

Nessa linha, importante frisar que o comportamento dos burocratas deve ser analisado tendo como pressuposto fundamental que não apenas as regras formais definem os processos decisórios, mas também os padrões informais são fundamentais em qualquer organização (CROZIER, 1981). Nas palavras de Loureiro e al. (1998):

Se a hierarquia e as regras formais são fundamentais, as decisões em uma organização são também fortemente influenciadas por padrões informais, que não correspondem às regras RSP impessoais do modelo weberiano clássico, tampouco à hierarquia estabelecida pelo organograma. (LOUREIRO e al., 1998, p.48)

Na esteira das diferenças entre os dois atores – SLB e compradores públicos – o quadro apresenta, por fim, aspectos ligados à forma de controle e ao grau de responsabilização. A literatura sobre o tema tende a discutir responsabilização e controle dos burocratas do alto escalão governamental ou da SLB, deixando de lado os burocratas que ficam nos bastidores: não existem trabalhos que falam em responsabilização ou controle de compradores públicos, pois até o momento a compra é avaliada sempre na lógica da punição a atividades ilícitas e não seguindo uma lógica de desempenho. Utilizando um exemplo

Executivo Federal Brasileiro com o objetivo de analisar a busca por maior eficiência do gasto público federal. São utilizados como referências comparativas, o conhecimento acumulado pela iniciativa privada no campo das aquisições de produtos e serviços, e ainda o sistema de compras públicas federais norte-americano. As reflexões apresentadas ao longo da dissertação indicam que o sistema federal brasileiro de compras públicas poderia ser classificado como "Corruptocêntrico", por conta da centralidade do Combate à Corrupção e do medo dos órgãos de controle, elemento em torno do qual gravitam, em órbitas hierarquizadas por ordem de importância, a Legislação, os Sistemas, as Pessoas e por último, o Resultado. Neste sentido, a conclusão de Motta é a de que o sistema brasileiro de compras não contribui substancialmente para a melhora da eficiência do gasto público federal.

concreto: se um servidor diretor de uma área de compras autoriza uma dispensa de licitação, pois existe um quadro deflagrado de desabastecimento de um medicamento na rede pública da cidade, esse servidor estaria agindo dentro da legalidade, entretanto, o que não se observa é que esse servidor não orquestrou adequadamente sua equipe para que o desabastecimento não viesse a acontecer – assumindo aqui a premissa de que poderia ter sido evitado caso tivesse havido planejamento de compras adequado. Não existe, portanto, um alto grau de responsabilização sob as ações desse burocrata, o oposto do que acontece com um burocrata de nível de rua, que se age de forma inadequada sofrerá as consequências no mesmo momento.

2.2.Compras públicas

Como segunda parte da revisão bibliográfica, esta subseção vai abordar a temática das compras no setor público. A relevância das discussões acerca do tema pode ser dividida em três motivos elucidados na sequência. Em primeiro lugar, entende-se que as áreas de compras vêm assumindo papel estratégico de 1990 até os dias de hoje (BATISTA, MALDONADO, 2008), uma vez que discussões ligadas à eficiência no uso do recurso público estão no cerne da avaliação de uma política pública. As compras públicas no país movimentam recursos estimados por alguns em 10 a 15% do Produto Interno Bruto (BIDERMANN et al., 2006; SILVA, BARKI, 2012) e por outros em 15 a 30% (AURIOL, 2006; PNUMA, 2011).

Em segundo lugar, o processo de compras públicas envolve, cada vez mais, o uso de TICs, uma vez que hoje desde o início da compra, passando pela realização da licitação, até o controle de estoques, os servidores se utilizam de sistemas de informações, ora melhores, ora piores. Entretanto, ainda que o processo de compras passe pelo uso das tecnologias, o setor público ainda patina para adotar sistemas e práticas já utilizados pelo mundo privado. Segundo Tridapalli, Fernandes e Vieira machado (2011), por exemplo, a adoção de novas técnicas e tecnologias na gestão da cadeia de suprimentos pode levar a redução significativa de gastos públicos, aumentando a eficiência da compra e maximizando a prestação de serviços à população:

Todos os governos estão sendo submetidos a restrições orçamentárias, a fazer mais com menos e a sociedade está exigindo mais transparência, justiça e equidade nos contratos públicos. A tecnologia está cada vez mais presente (...). Todo esforço governamental para melhoria da qualidade dos gastos correntes com bens e serviços utilizados no setor público deve passar pela modernização da gestão da cadeia de suprimento. Na maioria dos casos, este esforço resume-se à parte do processo, como os sistemas de compras. Está demonstrado que existe enorme potencial de modernização em outras fases do processo logístico (...). Isso é relevante na administração pública, pois os gastos com compras de bens e serviços podem representar até 36% dos orçamentos das unidades governamentais. Assim, cabe ao poder

público desenvolver técnicas ou adaptá-las da iniciativa privada e incorporá-las à gestão pública para aumento da eficiência e eficácia destes gastos. As pesquisas no Brasil nesta área da gestão pública são deficientes (...). A gestão de gastos públicos no Brasil deve ser tratada em todas as fases da cadeia de suprimento de bens e serviços, como uso intensivo do governo eletrônico, ou seja, desde o levantamento das necessidades até a utilização final, com sistemas de tecnologia integrados. A grande maioria de unidades de governo do Brasil não está utilizando técnicas adequadas no planejamento de necessidades de materiais e serviços alinhados com o plano estratégico, desenvolvimento de fornecedores, processo virtual, gestão de estoques, gestão estratégica, gestão de custos relevantes e outros importantes, dentro de uma visão integradora, tanto interna como externa, para minimizar custos operacionais das transações, alcance de metas de redução dos gastos, melhoria da capacidade de investimento e maximização dos serviços essenciais para a população. (TRIDAPALLI, FERNANDES, VIEIRA MACHADO, 2011, p.402)

Por fim, as funções desempenhadas em áreas de compras públicas são diversas: desde o conhecimento da legislação pertinente ao tema, até a qualificação para ser pregoeiro, por exemplo, o que envolve treinamento e capacitações específicas, e o pressuposto da profissionalização dos compradores públicos. Assim, quando falamos em compras públicas, tangenciam-se velhos desafios conhecidos pela Administração Pública, sistematizados aqui em três pontos: (i) uso eficiente do recurso público; (ii) uso da tecnologia como ferramenta de gestão; e (iii) capacidade e capacitação da burocracia para trabalhar nas áreas governamentais de gestão.

Sob o contexto político e econômico atual, de queda da arrecadação de boa parte dos entes federados, limite ao crescimento dos investimentos, especialmente em políticas sociais, e descontinuidade de um conjunto de políticas públicas (JESUS, PANSERI, 2017), a preocupação com os três desafios apresentados torna-se ainda mais central. Como será apresentado mais adiante, o objetivo deste trabalho não é avaliar se a compra de medicamento e materiais foi eficiente olhando para o recurso financeiro utilizado naquele período, mas sim olhando atentamente para as funções desempenhadas pela burocracia que contribuem ou não para a eficiência no processo, e questionando, quando necessário, sobre quais são os padrões formais e informais que os compradores públicos seguem e que impactam no resultado da compra, por isso, é importante discutir os principais elementos que integram os estudos sobre compras públicas atualmente.

Em relação à análise dos estudos sobre compras públicas no Brasil, constatou-se grande número de trabalhos (AGUNE e al, 2005; PEREIRA et al, 2008; FERNANDES, 2008) com foco nas experiências de implantação de novos sistemas de informação. Fernandes (2008) estuda as transformações pelas quais passou a Administração Federal com a adoção

do SIASG¹⁷/Comprasnet. O autor foca sua análise na implantação do SIASG em 1994 e todas as transformações decorrentes da implantação de todos os módulos do sistema. Para isso, ele percorre não só as características da legislação de compras (etapas do processo, especificidades da lei nº 8.666/1993, modalidades de licitação), como também as características estruturais da Secretaria que centraliza as compras no Governo Federal (SLTI). Suas conclusões alertam para as limitações de uso de cada módulo do sistema, e ainda, para a necessidade de aprimoramento contínuo do SIASG para que o uso das TICs dê suporte adequado ao processo dinâmico da compra pública e traga celeridade e eficiência ao processo.

Além de abordagens sobre o uso de TICs nas compras públicas, também é frequente na literatura nacional recente alguns artigos que tratam da introdução e das vantagens decorrentes do uso do pregão nas licitações e do impacto nos preços praticados (DINIZ, STOFFEL, GOEBEL, 2004; MENEZES, 2007; DE FARIA et al., 2010; NUNES, DE LIMA LUCENA, DA SILVA, 2014), e em especial, do pregão eletrônico (DE FARIA et al., 2011). Além disso, encontram-se ainda artigos sobre o impacto da introdução do instrumento do sistema de registro de preços (RODRIGUES, OLIVEIRA, 2002; FERNANDES, 2007) e dos bancos de preços na Administração Pública, como o estudo de caso do banco de preços usado pelo Ministério da Saúde (SAMRSLA, 2012).

Dois outros temas bastante estudados dentro da temática de compras são (a) o papel da compra no desenvolvimento sustentável – conhecido como compras públicas verdes – e (b) a importância da compra pública para fomentar a economia local e, especialmente, as micro e pequenas empresas, ambos ligados ao conceito de uso do poder de compra do estado (SILVA, 2008; DAGNINO, DIAS, 2012; JESUS, 2014). Sobre o primeiro aspecto, nos últimos 10 anos, extenso número de artigos sobre o tema foi apresentado em revistas e congressos nacionais (BIDERMAN et al., 2008; VALENTE, 2011; LOPES, OLIVEIRA, 2012; DA SILVA, BARKI, 2014; GOMIDES DO COUTO, COELHO, 2015; DE OLIVEIRA, LUZIO DOS SANTOS, 2015). Sobre o impacto das compras sobre o desenvolvimento local, diversos autores (SILVA, 2008; LIMA, 2009; FERNANDES, 2009; CALDAS, 2013; JESUS, 2014) se dedicaram à temática, analisando em entes específicos como se deu a aderência da política de favorecimento e fomento às micro e pequenas empresas e seus resultados.

Por fim, ainda encontram-se alguns trabalhos dedicados à discussão sobre logística de

¹⁷ Sigla se refere ao Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais, ferramenta de apoio informatizado aos processos de licitação e gestão de contratos utilizada pelo governo federal.

suprimentos no setor público (TRIDAPALLI, FERNANDES, VIEIRA MACHADO, 2011; VAZ, LOTTA, 2011; JANNY et al., 2011). O ponto central dos trabalhos é trazer à tona a necessidade de uma visão integrada, desde a compra até a logística de distribuição, como forma de contribuir para discussões acerca do resultado da política pública. Segundo Janny et al (2011), o que é estratégico na gestão de suprimentos é a modelagem de um sistema de inteligência de compras que permita a construção de árvores estratégicas de decisão que levem à melhor estrutura, especificação, tipo de contrato e modalidade de contratação para cada objeto, organização e contexto. Segundo os autores, para se atingir este modelo estratégico e contingencial de compras e contratações há a “necessidade permanente de revisões que incluam não somente a técnica específica de compras, mas também a logística, a gestão de suprimentos, a integração dos processos internos, as estruturas e, com grande ênfase, a formação do pessoal e o fortalecimento das carreiras técnicas no setor público”.

O artigo do Tripadalli, Fernandes e Vieira Machado (2011), já citado, pretende destacar e reafirmar a importância do gerenciamento integral da cadeia no debate sobre economia e redução de gastos no setor público. Eles apresentam os principais componentes do modelo de gestão da cadeia de suprimento do setor público (GCSSP), com a utilização intensiva das ferramentas de TIC e incorporação de novos processos do setor privado adaptados ao setor público. As três perguntas centrais que os autores tentam responder neste artigo são (i) quais são as funcionalidades que um sistema de gestão da cadeia de suprimento, com ênfase nas compras, deve ter, (ii) qual o estágio atual dos sistemas implementados nos estados brasileiros e as perspectivas futuras de implementação, e (iii) quais os impactos de redução de custos totais pela implementação de um sistema eletrônico de compras públicas e de gestão técnica da cadeia de suprimento.

O excerto extraído destacado abaixo reforça o argumento central a respeito da importância de tratar a compra em sua integridade, se utilizando do modelo de GCSSP:

O conceito do gerenciamento integral da gestão dos materiais e da contratação dos serviços, que estamos chamando de GCSSP, é necessário ao bom funcionamento dos governos. Este conceito é defendido por vários autores, entre os quais podemos destacar Fernandes (2002), ao afirmar que temos de abandonar a velha ideia de que cada aquisição é um processo único. Temos de introduzir no setor público o conceito de gerenciamento integral do processo de compras, SCM (Supply Chain Management), buscando associações estratégicas de longo prazo com o setor privado no desenvolvimento de portais e outras soluções. Temos de buscar associações permanentes e/ou ocasionais com outros níveis de governo ou mesmo com outros países para agregar demandas e reduzir custos, treinando e atualizando continuamente os funcionários encarregados dos processos de compras. Outro aspecto é o aperfeiçoamento da legislação vigente para adequá-la às novas possibilidades e à realidade das compras eletrônicas. (TRIDAPALLI, FERNANDES, VIEIRA MACHADO, 2011)

Assim, os autores concluem que, para além da economia gerada com a adoção de compras eletrônicas, outros instrumentos podem e devem ser incorporados ao processo logístico no setor público que apresentam grande potencial de economia, são eles: a engenharia de padronização e especificação de materiais e serviços, banco de preços, gestão do processo de compras, gestão de estoques, gestão de contratos, gestão do SRP, gestão individualizada de consumo de itens de consumo significativos, gestão de fornecedores, gestão da auditoria e gestão da armazenagem. Um bom gerenciamento da cadeia de suprimentos no setor público deve considerar, portanto, “uma visão integradora internamente com os sistemas corporativos, e externamente com fornecedores, sociedade e órgãos de governo, com uso intensivo de tecnologia de informação e comunicações (TIC), (...), equipe treinada, com envolvimento de pequenos e médios fornecedores, agregação de demandas, alianças estratégicas, previsibilidade de pagamentos, estimulação de competição, atividades de diligenciamento e dentro de um sistema de gestão estratégica com definição de indicadores de gestão” (TRIDAPALLI, FERNANDES, VIEIRA MACHADO, 2011)

O artigo de Vaz e Lotta (2011), por sua vez, também parte de um necessário esforço de aprofundamento da insuficiente discussão sobre logística no setor público, e objetiva identificar e sistematizar os componentes logísticos da gestão de políticas públicas, especialmente os princípios da logística integrada e do gerenciamento da cadeia de suprimentos nos processos decisórios. Como conclusões, os autores explicitam que a discussão sobre a logística pode ter impactos significativos em termos de acesso e qualidade dos serviços públicos, eficiência e controle de gastos no serviço público, e, ainda, na efetividade das ações públicas. Dessa forma, nota-se que os três trabalhos, ainda que tragam a temática à tona, não se aprofundam sobre um caso específico, e, portanto, apresentam apenas elementos importantes para uma análise de caso futura.

Finalmente, sobre o papel do burocrata que trabalha diretamente com a compra pública – tema do presente trabalho – encontrou-se apenas um estudo – Batista e Maldonado (2008) – que olha para o papel do comprador público nas aquisições de bens e serviços nas instituições públicas de ciência e tecnologia em saúde, tendo como referência o CPqAM/Fiocruz. O estudo contempla características e causas que potencializam os contextos da gestão das compras institucionais, a função administrativa de compra, o papel do comprador público no processo, o seu perfil, o seu comportamento ético, bem como a possibilidade de redução de custos na aquisição de materiais para a pesquisa científica. A conclusão dos autores indica que ainda que a organização administrativa do Estado hoje seja repleta de procedimentos e formalidades que dificultam e dão morosidade ao processo de

aquisição, é possível sim inovar e minimizar os problemas de engessamento colocados pela legislação atual sem que fira a moralidade esperada dos compradores públicos. Para isso, as soluções apontadas, neste caso, foram: (i) a qualificação dos agentes públicos envolvidos (solicitantes, compradores, almoxarifes), (ii) estabelecimento de rotinas específicas capazes de melhorar, tanto os produtos adquiridos, quanto os processos envolvidos, via otimização de processos e sistemas, e ainda (iii) a modificação da visão do comprador público, que não pode mais estar preocupado unicamente com o fechamento de um processo de compra sem, contudo, avaliar essa operação com os demais processos integrados de gestão, buscando a diminuição dos custos e a melhoria na qualidade dos serviços realizados (BATISTA, MALDONADO, 2008).

Nota-se, assim, que as conclusões apresentadas por Batista e Maldonado (2008) reforçam a necessidade de aprofundamento sobre o tema, e abrem espaço para estudos que coloquem a prova a visão dos autores, mostrando se as soluções levantadas são ou não aplicáveis em outros contextos. Além disso, como expresso por Janny et al (2011) e Vaz e Lotta (2011), é fundamental aprofundar os estudos acerca da qualificação dos compradores públicos, discutindo em detalhes qual é a formação do pessoal e quais são as formas de fortalecimento destas carreiras técnicas.

O Quadro abaixo tem por objetivo resumir a literatura nacional sobre compras públicas¹⁸ citada, separando em grandes tópicos de pesquisa:

Quadro 2: Revisão da Literatura sobre compras públicas

Tema de pesquisa	Objeto do estudo	Autores
Uso de TICs nas compras públicas	Implantação do SIASG e Comprasnet no Governo Federal	FERNANDES, 2008
	Introdução e vantagens decorrentes do uso do pregão eletrônico nas licitações	DINIZ, STOFFEL, GOEBEL, 2004; MENEZES, 2007; DE FARIA et al., 2010, 2011; NUNES, DE LIMA LUCENA, DA SILVA, 2014
Inovações e novos instrumentos nas compras públicas	Introdução do Sistema de Registro de Preços	RODRIGUES, OLIVEIRA, 2002; FERNANDES, 2007
	Uso de bancos de preços na Administração Pública	SAMRSLA, 2012
Uso do poder de compra do estado	Conceito de poder de compra do Estado	SILVA, 2008; DAGNINO, DIAS, 2012; JESUS, 2014
	O papel da compra no desenvolvimento sustentável (compras públicas verdes)	BIDERMAN et al., 2008; VALENTE, 2011; LOPES, OLIVEIRA, 2012; DA SILVA, BARKI, 2014; GOMIDES DO COUTO, COELHO, 2015; DE OLIVEIRA, LUZIO DOS SANTOS, 2015
	A importância da compra	SILVA, 2008; LIMA, 2009; FERNANDES, 2009;

¹⁸ A revisão bibliográfica de compras públicas foi feita pelo Google Acadêmico, com recorte para autores nacionais. Não se buscou, no entanto, cobrir toda a literatura nacional a partir de uma análise bibliométrica, mas sim se referenciar em autores já mais consolidados.

	pública para fomentar a economia local e as ME e EPPs	CALDAS, 2013; JESUS, 2014
Logística de suprimentos no setor público	Gestão estratégica da cadeia de suprimentos	JANNY et al., 2011; TRIDAPALLI, FERNANDES, VIEIRA MACHADO, 2011
	Componentes logísticos da gestão de políticas públicas	VAZ, LOTTA, 2011
Burocracia e compras públicas	O papel do comprador público nas aquisições de bens e serviços	BATISTA, MALDONADO, 2008

Fonte: Elaboração Própria

Feita esta breve revisão¹⁹ sobre a literatura de compras públicas, na quarta seção do presente trabalho explorar-se-á em detalhes o aparato legal e normativo sobre o tema, o processo de compras do caso escolhido e o papel dos compradores públicos e voltaremos a algumas discussões aqui colocadas. Neste momento é oportuno apresentar qual é o desenho da pesquisa, o que será realizado na terceira seção, a seguir.

3. DESENHO METODOLÓGICO

Köche (1999) considera a ciência como um processo de investigação que procura atingir conhecimentos sistematizados, sendo necessário planejamento. O autor complementa que o planejamento da pesquisa depende tanto do problema a ser investigado, da sua natureza e situação espaço-temporal em que se encontra, quanto do nível de conhecimento do pesquisador. Esta complexa situação leva a um número infinito de tipos de pesquisa. Diante disso, esta seção tem por objetivo apresentar tais variáveis, passando pelo objeto e objetivos do estudo, métodos, conhecimento do pesquisador, natureza e procedimentos da pesquisa.

3.1. Objeto, justificativa e objetivos

A área de estudos de políticas públicas no Brasil tem se tornado cada vez mais complexa, incorporando atores, instituições, processos, arranjos e capacidades em suas discussões. Permanece, todavia, marcante sua fragmentação organizacional e temática e são incipientes os esforços em ampliar as formas de análise das ações do Estado, incluindo novos atores e modelos analíticos (Faria, 2012, apud Hoyler, 2017, no prelo). Isto posto, este trabalho pretende contribuir com a redução da lacuna apresentada na revisão bibliográfica

¹⁹ A revisão de literatura feita nesta subseção não considerou a literatura internacional sobre o tema. Ainda que a autora tenha buscado referências internacionais, ela entende que os trabalhos pouco contribuem para a discussão aqui apresentada, na medida em que também não foram encontradas pesquisas de outros países que tratem da discricionariedade do burocrata público comprador. Para pesquisas relativas à corrupção e compras públicas, consultar Auriol (2006). Para pesquisas referentes às compras eletrônicas ao redor do mundo, consultar Talero (2001). Para buscas mais abrangentes sobre o tema, usar a palavra-chave *government procurement*.

aproximando a literatura sobre a gestão de compras públicas daquela que trata das burocracias, tendo como objeto de estudo os burocratas participantes da compra municipal na área de Saúde, no ano de 2017.

A preocupação com esse objeto se justifica de duas formas. A primeira delas, já apresentada, diz respeito à necessidade de avançar nos estudos sobre burocracia em áreas-meio e especialmente nas atividades ligadas à compra pública. A segunda justificativa se dá na medida em que a autora foi assessora da Secretaria Municipal de Gestão e participou de uma tentativa de conter a crise de distribuição de medicamentos e materiais médico-hospitalares pela qual o município de São Paulo passou nos anos de 2015 e 2016, e, dessa forma, acompanhou de perto os problemas enfrentados pela – e com a – burocracia durante as compras na Secretaria Municipal de Saúde. O conhecimento sobre o processo de compras no órgão selecionado contribuiu para a que autora percebesse a oportunidade e utilidade de analisar e sistematizar de forma científica o caso em questão.

A experiência da autora, associada às pesquisas realizadas para esta dissertação, possibilitou constatar a necessidade de ter um corpo burocrático mais bem treinado e com competências mais bem desenhadas para lidar com a complexidade da compra pública. Conhecer a Lei nº 8.666/93 não é por si só garantia de execução de um bom processo de compra, e não é garantia de que a compra realizada foi de qualidade, na quantidade adequada e no prazo esperado para atender aos cidadãos. A legislação tentará garantir o melhor preço, e legalidade do processo, mas ela não se preocupa, muitas vezes, com a sua eficiência e eficácia.

Dessa forma, o objetivo geral do trabalho é entender se esses burocratas – que estão envolvidos com o processo de compra desde a especificação até a entrega do produto – apresentam discricionariedade nas atividades que realizam e em que grau isso pode influenciar no êxito ou não da compra pública de medicamentos e materiais médico-hospitalares em um município. Como objetivos específicos estão:

- Apresentar e discutir os conceitos de discricionariedade trabalhados por Lipsky e Hupe e avaliar a aplicabilidade à atividade da compra pública;
- Apresentar dimensões centrais para o sucesso de uma compra pública, levando em conta tanto a legislação e jurisprudência como a visão dos servidores entrevistados;
- Classificar as atividades dos compradores públicos da Secretária Municipal de Saúde de São Paulo segundo o grau de discricionariedade das mesmas e discutir quais são os efeitos dessa discricionariedade para o sucesso das compras municipais, a partir dos critérios

propostos;

- Apresentar as características das compras públicas no Município de São Paulo e os dados gerais relativos ao processo de compra em questão;
- Trazer elementos que contribuam para o entendimento dos condicionantes do comportamento dos compradores públicos e analisar de que forma isso pode impactar no sucesso da compra pública.

3.2.Método e procedimentos

Etimologicamente, a palavra método deriva do latim *methodus* e do grego *methodos*, cujo significado está ligado ao caminho ou trajeto pelo qual se procura chegar aos objetivos projetados. Dessa forma, passa-se agora a descrever o método utilizado na presente pesquisa.

Para dar conta de atingir os objetivos colocados, o estudo tem caráter qualitativo²⁰ (GUBA, 1994), usando como método global e estratégia de pesquisa o estudo de caso. Segundo Stake (2005) no método do Estudo de Caso, a ênfase está na compreensão, fundamentada basicamente no conhecimento tácito que, segundo o autor, tem uma forte ligação com intencionalidade, o que não ocorre quando o objetivo é meramente explanação, baseada no conhecimento proposicional. Assim, quando a explanação ou a busca de um conhecimento proposicional é a “alma” de um estudo, o estudo de caso pode ser uma desvantagem, mas quando o objetivo é a compreensão, a ampliação da experiência, a vantagem reaparece, como é o caso em questão.

Stake (1995; 2005) ainda faz a separação entre o estudo de caso *intrínseco*, cujo objetivo último é entender um caso particular que é de interesse do pesquisador, sem existir a preocupação de que esse caso possa representar outros; e o estudo de caso *instrumental* no qual um estudo de caso é realizado para prover *insights* em um tema específico ou para (re)desenhar uma generalização. Enquanto no primeiro o objetivo não é teorizar, no segundo, o estudo de caso é um apoio para possíveis explicações ou generalizações.

Outro aspecto que aparece na literatura sobre este método é uma dicotomia central do papel do estudo de caso: profundidade *versus* generalização. Autores mais positivistas²¹ como

²⁰ A pesquisa qualitativa opõe-se, de modo geral, à quantitativa enquanto esta recorre à quantificação como única via de assegurar a validade de uma generalização, pressupondo um modelo único de investigação, derivado das ciências naturais, que parta de uma hipótese-guia, só admita observações externas, siga um caminho indutivo para estabelecer leis, mediante verificações objetivas, amparadas em frequências estatísticas (CHIZZOTTI, 2003).

²¹ Para Guba e Lincoln (1994) é possível identificar a coexistência de quatro paradigmas: Positivismo, Pós-Positivismo, Teoria Crítica (que englobaria neo-marxismo, feminismo, materialismo e as investigações participantes) e o Construtivismo. Cada um dos paradigmas apresentam diferentes visões epistemológicas, ontológicas e metodológicas dos fenômenos a serem estudados. Grosso modo, enquanto o positivismo e o pós-

Yin (1986; 2001) vão dizer que os estudos de caso são relevantes na medida em que devem caminhar para mostrar uma generalização teórica, e por isso a preferência dessa corrente por estudos comparados com o maior *n* possível. Indo de encontro a tal visão, autores mais construtivistas como Stake (2005) vão focar no papel do estudo de caso como necessário para chegar ao conhecimento e à profundidade do caso abordado, dando preferência a um número menor de casos.

A análise trazida ao longo do presente trabalho restringe-se ao âmbito da Secretaria de Saúde do município de São Paulo, não podendo extrapolar-se para toda a administração pública, apesar de aportar indicativos relevantes a serem comparados em investigações futuras. Assim, a despeito da preocupação desta autora com a possibilidade de generalização futura, a escolha do método do estudo de caso intrínseco é estratégica justamente por ser uma área ainda não abordada pelo Campo de Públicas, e que por essa razão merece o estudo em profundidade. Como já mencionado anteriormente, existe um *gap* nos estudos sobre burocracia e uma lacuna também nos estudos sobre compras públicas, pois não se abordou até o momento qual é o impacto da discricionariedade dos compradores públicos sobre o resultado da compra. Assim, ainda que o estudo possa ao final – resguardadas as devidas diferenças – resultar em um caso instrumental, pois comparável a outros processos de compras municipais ou estaduais, esta não é a preocupação central da autora.

Neste momento, é preciso, ainda, distinguir o método científico de seus procedimentos (CAVALCANTE LIMA, 2012). Cervo e Bervian (2002) entendem que, por método compreende-se o dispositivo para se atingir o objetivo dado. O procedimento, por sua vez, subordina-se ao método, que é a aplicação específica do plano metodológico e a forma especial de executá-lo durante a pesquisa científica.

Os procedimentos a serem utilizados neste trabalho são: (i) levantamento de dados, (ii) análise documental, e (iii) entrevistas semiestruturadas. No primeiro caso, por meio do Portal da Transparência e pedidos via Lei de Acesso à Informação (LAI), foram levantados dados sobre o volume de compras do município, com especial atenção ao montante destinado à Secretaria Municipal de Saúde e à compra de medicamentos e materiais médico-hospitalares realizada pelo órgão e, ainda, dados sobre os servidores envolvidos com o processo de compras no órgão em questão. Este levantamento será usado como subsídio para

positivismo focam na realidade objetiva das coisas, sujeita às leis universais da ciência e, portanto, a pesquisa gira em torno da verificação de uma hipótese, o construtivismo, em oposição, assumiria a existência de realidades múltiplas, que não podem ser resolvidas através de processos racionais e precisam de uma compreensão e reconstrução dos fatos mais aprofundada. Do ponto de vista epistemológico, o positivismo representa a objetividade, ao passo que o construtivismo representa a subjetividade e a construção do conhecimento.

estruturação das duas etapas subsequentes.

Por meio da análise documental foram analisados tanto a legislação vigente concernente às compras municipais, quanto os processos administrativos²² que possam conter o fluxo das atividades de compras estudadas. Por fim, as entrevistas auxiliaram tanto a buscar respostas sobre como se dá o fluxo do processo de compras na Secretaria Municipal de Saúde de São Paulo, quanto a coletar impressões no campo, informações mais subjetivas sobre o cotidiano dos servidores que ali trabalham, suas atividades, motivações e insatisfações. A área da Secretaria a ser estudada (Coordenadoria de Administração e Suprimentos, dentro dela especificamente a antiga Divisão Técnica de Suprimentos, atualmente segmentada em três divisões, conforme organograma que será apresentado mais a frente) conta com 30 servidores atualmente, lotados em 5 subdivisões distintas (diretoria, grupo técnico de compras, atas, pesquisa de preço, licitação); dessa forma, serão 10 servidores entrevistados (ao menos um servidor por subdivisão e o chefe da divisão), a depender de análise posterior. O roteiro das entrevistas semiestruturadas encontra-se no Anexo I e a listagem dos cargos e lotação dos entrevistados encontra-se no Anexo II.

3.3. Escolha do município de São Paulo

O estudo das compras públicas poderia ser empreendido em qualquer ente federativo, contudo a opção por estudar as compras a nível municipal se deve ao fato de que o município, conforme alguns autores que analisam as características do federalismo brasileiro (MONTEIRO NETO, 2014; SOUZA, 2001; CARA, 2012), é o elo mais frágil do nosso pacto federativo, e desse modo infere-se que a burocracia municipal é aquela – dentre todas as burocracias públicas no país – que mais carece de políticas adequadas de gestão de recursos humanos e competências.

A Prefeitura de São Paulo apresentou em 2016 um orçamento de R\$54 bilhões de reais, conforme definido em sua Lei Orçamentária Anual (LOA). Por meio de análise da decomposição orçamentária²³, estima-se que o orçamento destinado à aquisição de bens e à contratação de serviços atinja o patamar de R\$18 bilhões, correspondente a 36% do orçamento municipal, e ainda, superior ao orçamento de todos os municípios brasileiros, com

²² Conforme Portaria SMG nº 01/2016, a partir de 06 de janeiro de 2016, os processos de compras municipais de São Paulo passaram a ser realizados pelo Sistema Eletrônico de Informações – SEI - e dessa forma, podem ser consultados através do link < <https://sei.prefeitura.sp.gov.br/consulta>>.

²³ As informações foram obtidas por meio de um pedido via Portal da Transparência de todos os valores empenhados e liquidados em 2016 e suas respectivas características contábeis.

exceção do Rio de Janeiro²⁴.

Dessa forma, pela expressividade e volume de compras realizadas pela Prefeitura de São Paulo, a análise aprofundada deste caso poderá contribuir com os estudos sobre burocracia e compras públicas no município, e ainda despertar o olhar dos administradores públicos acerca da relevância da gestão de recursos humanos e competências gerenciais para concretude de determinadas políticas, como ficará evidente na seção 5.

3.4. Escolha do órgão

Após discutir o porquê da opção pelo estudo do município de São Paulo, esta subseção se dedica à escolha do processo de compra em análise, que levou em consideração primordialmente o impacto orçamentário da compra sobre o orçamento total. Analisando essa questão do impacto no orçamento – do órgão e das compras e contratações – as tabelas abaixo evidenciam a relevância do caso da Saúde:

Tabela I: Orçamento e empenho anual – 5 maiores orçamentos (2016)

Órgão	Valor orçado anual (R\$)	Valor empenhado (R\$)	Valor empenhado com despesas correntes ²⁵ (R\$)
Secretaria Municipal de Saúde ²⁶	9.162.640.170,00	9.439.930.457,55	6.873.809.421,04
Secretaria Municipal de Educação	11.096.151.037,00	10.242.868.168,39	4.612.973.329,41
Secretaria Municipal de Transportes	3.315.704.795,00	4.197.799.013,16	4.002.896.243,60
Autoridade Municipal de Limpeza Urbana	1.967.968.877,00	2.193.199.683,85	2.180.636.902,33
Secretaria Municipal de Assistência Social	1.154.025.525,00	1.029.664.726,81	1.022.965.413,38
Total Prefeitura SP	54.407.300.347,00	49.422.518.911,62	22.951.930.706,07

Fonte: Elaboração Própria com dados do Portal da Transparência

Na tabela acima, optou-se por apresentar o orçamento dos 5 maiores órgãos municipais, com o intuito de enfatizar o percentual do orçamento destinado à área da Saúde no município, que representa 16,8% do valor orçado anual, mas chega a 29% do valor empenhado com despesas correntes em 2016. Na tabela 2, numa tentativa de olhar especialmente para o valor destinado a compras e contratações, vemos que a Secretaria de

²⁴ As informações foram obtidas por meio do FINBRA - Finanças do Brasil, da Secretaria do Tesouro Nacional, que disponibiliza anualmente os dados contábeis de todos municípios brasileiros.

²⁵ Descartou-se a reserva de contingência, os investimentos, amortizações e juros da dívida, e a despesa com pessoal.

²⁶ O orçamento da Secretaria Municipal de Saúde considerou os orçamentos do Fundo Municipal de Saúde, da Autarquia Municipal de Saúde e do Hospital do Servidor Público Municipal.

Saúde novamente se destaca significativamente em relação às demais:

Tabela II: Orçamento destinado a compras e contratações por Secretaria (2016)

Órgão	Valor possivelmente²⁷ destinado a compras e contratações	Percentual do valor comparado ao empenhado total
Secretaria Municipal de Saúde ²⁸	R\$ 6.271.052.125,18	12,7%
Secretaria Municipal de Educação	R\$ 3.985.565.166,88	8,1%
Secretaria Municipal de Serviços	R\$ 2.770.031.515,94	5,6%
Secretaria Municipal de Transportes	R\$ 1.349.453.908,45	2,7%
Secretaria Municipal de Assistência Social	R\$ 1.016.870.774,52	2,1%
Secretaria Municipal de Coordenação das Subprefeituras + 32 subprefeituras	R\$ 830.042.114,02	1,7%
Secretaria Municipal de Cultura	R\$ 214.115.585,67	0,4%
Secretaria Municipal do Verde e do Meio Ambiente	R\$ 181.692.608,59	0,4%
Secretaria Municipal de Finanças e Desenvolvimento Econômico	R\$ 179.644.826,77	0,4%
Secretaria Municipal de Esportes, Lazer e Recreação	R\$ 160.494.100,54	0,3%
Secretaria do Governo Municipal	R\$ 152.109.016,75	0,3%
Encargos Gerais do Município	R\$ 148.018.311,49	0,3%
Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano	R\$ 141.042.806,29	0,3%
Secretaria Municipal de Gestão	R\$ 138.869.376,14	0,3%
Fundação Theatro Municipal de São Paulo	R\$ 99.443.545,48	0,2%
Secretaria Municipal de Segurança Urbana ²⁹	R\$ 87.352.406,42	0,2%
Câmara Municipal de São Paulo	R\$ 75.383.071,63	0,2%
Fundo Municipal de Saneamento Ambiental e Infraestrutura	R\$ 74.236.746,93	0,2%
Secretaria Municipal do Desenvolvimento Trabalho e Empreendedorismo	R\$ 65.211.635,65	0,1%
Secretaria Municipal de Habitação	R\$ 64.266.440,29	0,1%
Serviço Funerário do Município de São Paulo	R\$ 37.412.110,47	0,1%
Secretaria Municipal de Infraestrutura Urbana e Obras	R\$ 35.678.261,40	0,1%
Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania	R\$ 31.602.252,62	0,1%
Outros órgãos	R\$ 151.176.923,57	0,3%
Total	R\$ 18.260.765.631,69	36,9%

Fonte: Elaboração Própria com dados do Portal da Transparência

²⁷ A análise realizada para estimar o valor destinado às compras e contratações selecionou os grupos e tipos de despesas, de forma a considerar todas aquelas relativas à aquisição de materiais de consumo e materiais permanentes, bem como a categoria ‘outros serviços de terceiros – pessoa jurídica’, rubrica para as contratações, segundo conhecimento prévio da autora sobre classificação orçamentária.

²⁸ Cf. nota 24.

²⁹ Neste valor, não está conspirado o custo da operação delegada, convênio entre a Prefeitura e a Polícia Militar por meio do qual os policiais em horários de folga atuam para a administração municipal.

Dessa forma, conforme os dados apresentados, do valor total empenhado em 2016 pela Prefeitura do Município de São Paulo, aproximadamente 36,9% foram destinados a compras e contratações diversas, sendo que 12,7% especificamente pela Secretaria de Saúde.

Por fim, vale mencionar que a pesquisa também buscou identificar qual é o tamanho da área de compras dos órgãos da Prefeitura de São Paulo quanto ao número de servidores (concursados ou não) pois áreas com maior número de servidores poderiam mostra-se mais complexas e ricas durante o processo da pesquisa. Infelizmente, os pedidos realizados de acesso à informação não resultaram na informação pretendida, na medida em que a própria Prefeitura tem dificuldade em precisar quantas são as áreas de compras e quais servidores compõe cada uma delas. Dessa forma, este aspecto não foi um critério determinante para a escolha do órgão de estudo.

De acordo com os critérios apresentados, optou-se pela escolha da aquisição de medicamentos e materiais médico-hospitalares devido à maior complexidade de tal processo comparado aos demais. Por fim, outras duas características da aquisição de medicamentos não utilizadas como critério para sua seleção, mas que devem ser mencionadas na medida em que ampliam a complexidade do processo são: (a) a sensibilidade da política pública finalística à qual a compra está vinculada (distribuição de medicamentos e utilização dos materiais médico-hospitalares pelo SUS no atendimento de grande volume de cidadãos, entre municípios de São Paulo e moradores de municípios fronteiriços), e (b) especificidade do setor – técnica e de mercado – de medicamentos e materiais médico-hospitalares.

Para dar sequência ao estudo, na próxima seção será apresentada uma análise da legislação de compras e licitações, das características orçamentárias e do perfil das compras públicas do município de São Paulo, seguida de uma análise aprofundada sobre as atividades detalhadas durante a aquisição de medicamentos e materiais médico-hospitalares realizadas pela Secretaria Municipal de Saúde. Para isso, o levantamento de dados prévio e a realização das entrevistas semiestruturadas com os servidores públicos da Divisão de Suprimentos da Secretaria Municipal de Saúde serão de extrema valia.

4. ESTUDO DO CASO

4.1. Aparato legal e normativo das compras públicas

No Brasil, a Lei nº 8.666 de 21 de junho de 1993 regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal (1988), instituindo normas para licitações e contratos da Administração Pública. Os dispositivos desta lei – conhecida como Lei das Licitações – são

válidos para a aquisição de bens e serviços também pelas entidades da Administração Indireta e dos demais entes federativos (Estados e Municípios). Segundo seu artigo 2º, toda forma de obras, serviços, compras, alienações, concessões, permissões e locações da Administração Pública deve ser realizada via licitação, ressalvadas as hipóteses de dispensa e inexigibilidade previstas nos artigos 17, 24 e 25 da mesma lei.

No artigo 3º, encontram-se detalhados os objetivos e princípios da licitação, a saber: “garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos.”. No mesmo artigo, encontram-se ainda detalhadas as práticas vedadas aos burocratas, os critérios de desempate de uma licitação e de margem de preferência, entre outras questões.

É interessante mencionar o contexto histórico no qual a legislação foi elaborada e aprovada, marcado por uma opinião pública preocupada com denúncias de corrupção. Visando impedir que novos episódios de favorecimentos ou conluíus pudessem se repetir, a lei aprovada apresenta significativo apreço pelo detalhismo de procedimentos e pelo caráter exaustivo da lei (PINTO, 2002; FERNANDES, 2008), entendido muitas vezes como excesso de formalismo. Sabemos que existem diversos técnicos que apresentam críticas à legislação (desde a preferência pelo critério do preço em detrimento da técnica, até a discussão sobre adoção de um regime jurídico idêntico em todas as entidades da administração pública, inclusive para empresas estatais), entretanto para este trabalho será suficiente compreender quais são as características da legislação, para, a partir dela, analisar a conduta dos burocratas envolvidos no processo da compra pública.

Descrevendo outros aspectos importantes da lei para a presente análise, encontra-se no artigo 6º, inciso III, a definição do que é compra pública, entendida como *toda aquisição remunerada de bens para fornecimento de uma só vez ou parceladamente*. Mais adiante, ainda no capítulo I, seção V, a lei apresenta características, princípios e preferências das compras públicas, como a adequada caracterização de seu objeto e indicação dos recursos orçamentários para seu pagamento, o princípio da padronização, visando compatibilidade de especificações técnicas e de desempenho, o uso do preço de mercado como baliza também na Administração Pública, entre outras.

Conforme artigos 22 e 23 da mesma lei estabelecem-se as seguintes modalidades de

licitação para compras e contratações com os respectivos valores:

- a) Concorrência: os interessados devem comprovar atender a requisitos de qualificação exigidos em edital; aplica-se a compras em valores acima de R\$ 650 mil ou de R\$ 1,5 milhão, no caso de obras e serviços de engenharia;
- b) Tomada de Preços: convoca fornecedores previamente cadastrados, aplicando-se a compras em valores até R\$ 650 mil ou até R\$ 1,5 milhão, no caso de obras e serviços de engenharia;
- c) Pregão: aberto aos interessados que atendam aos requisitos de qualificação, aplica-se à aquisição de bens e serviços comuns, de qualquer valor;
- d) Convite: prevê a escolha e convite a um mínimo de três fornecedores no ramo pertinente ao objeto, podendo ser adotada para compras em valor até R\$ 80 mil, ou R\$ 150 mil, em se tratando de obras e serviços de engenharia;
- e) Concurso: adotado para a escolha de trabalho técnico, científico ou artístico, mediante atribuição de prêmio ou remuneração conforme critérios definidos em edital;
- f) Leilão: modalidade adotada para venda de bens inservíveis, produtos apreendidos ou penhorados, mediante lances. (FERNANDES; 2008, p.3)

Como critérios para julgamento das propostas, a legislação prevê as alternativas de menor preço, melhor técnica, a combinação entre técnica e preço. Conforme o artigo 24, é permitida a dispensa de licitação, que pode ocorrer até um valor limite (R\$ 8 mil e R\$ 15 mil, respectivamente, para bens e serviços ou obras e serviços de engenharia), em situações excepcionais de emergência, calamidade, guerra e quando o processo licitatório conduzir a resultados antieconômicos. Uma lista considerável de outras hipóteses³⁰ de dispensa de licitação foi prevista em lei, relativamente a produtos ou serviços com características peculiares. Além dos casos onde a licitação é dispensável, são admitidas situações de inexigibilidade de licitação, que se aplicam a produtos ou serviços de natureza singular que pressuponham “notória especialização”, ou no caso de profissionais artísticos (FERNANDES, 2008).

Após passar brevemente pelas principais informações sobre a Lei de Licitações (8.666/93), vale ainda apresentar três inovações que apareceram depois: (a) a inclusão da modalidade pregão, inicialmente presencial, em 2002, seguido da forma eletrônica, em 2005³¹; (b) a publicação da Lei do Regime Diferenciado de Contratações Públicas em 2011; e (c) a criação do Sistema de Registro de Preço, em 2013.

O pregão é a sexta modalidade de licitação e pode ser definido como a modalidade

³⁰ Atualmente, são 34 exceções, previstas em lei. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8666cons.htm>

³¹ Em 31 de maio de 2005, foi publicado decreto que regulamentou a utilização do pregão, especialmente na forma eletrônica, para a aquisição de bens e serviços comuns. O decreto tornou obrigatório na administração pública federal o uso do pregão nas compras de bens e serviços comuns e determinou que a forma eletrônica deveria ser preferencialmente adotada, ou seja, o órgão que não utilizasse pregão na forma eletrônica para aquisição de bens e serviços comuns teria de formalizar justificativa que comprove a inviabilidade de sua utilização.

para aquisição de bens e serviços comuns em que a disputa pelo fornecimento é feita em sessão pública, por meio de propostas e lances, para classificação e habilitação do licitante com a proposta de menor preço. Ele foi instituído pela Lei nº 10.520/2002, no Governo Federal foi regulamentado pelos Decretos nº 3.555, de 2000 e nº 5.450, de 2005 e nos demais entes federativos foi regulamentado por meio de legislações locais nos anos subsequentes.

Segundo o artigo 1º da respectiva lei consideram-se bens e serviços comuns aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado. Além disso, a grande inovação que o pregão propõe é a inversão das fases de habilitação e análise das propostas, ou seja, apenas a documentação do participante que tenha apresentado a melhor proposta é analisada. Com essa inovação, o pregão apresenta a possibilidade de redução da burocracia, com potencial economia aos cofres públicos. Atualmente, a maior parcela dos entes federados já apresenta legislação que torna obrigatória a realização do pregão eletrônico e são diversos os trabalhos que analisam os ganhos – processuais e financeiros – decorrentes da utilização desta nova modalidade.

Partindo agora para a análise da introdução, em 2011, do Regime Diferenciado de Contratações Públicas (RDC), é interessante notar que as discussões a respeito desse novo regime começam com o propósito de facilitar e dar agilidade aos projetos referentes à Copa das Confederações 2013, à Copa do Mundo de 2014 e às Olimpíadas e Paraolimpíadas de 2016, no Rio de Janeiro. A princípio, foi a Medida Provisória 527/11, de autoria do Poder Executivo, que instituiu o RDC. No entanto, posteriormente a MP foi convertida na Lei nº 12.462/2011, que ampliou as hipóteses de aplicação do regime e prevalece até então, com alterações pelas Leis nº 12.688, de 2012, nº 13.190, de 2015, e nº 13.243, de 2016. Atualmente, segundo o artigo 1º da referida Lei, o RDC tem sua aplicabilidade exclusivamente às licitações e contratos necessários à realização:

- I - dos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos de 2016, constantes da Carteira de Projetos Olímpicos a ser definida pela Autoridade Pública Olímpica (APO); e
- II - da Copa das Confederações da Federação Internacional de Futebol Associação - Fifa 2013 e da Copa do Mundo Fifa 2014, definidos pelo Grupo Executivo - Gecopa 2014 do Comitê Gestor instituído para definir, aprovar e supervisionar as ações previstas no Plano Estratégico das Ações do Governo Brasileiro para a realização da Copa do Mundo Fifa 2014 - CGCOPA 2014, restringindo-se, no caso de obras públicas, às constantes da matriz de responsabilidades celebrada entre a União, Estados, Distrito Federal e Municípios;
- III - de obras de infraestrutura e de contratação de serviços para os aeroportos das capitais dos Estados da Federação distantes até 350 km (trezentos e cinquenta quilômetros) das cidades sedes dos mundiais referidos nos incisos I e II;
- IV - das ações integrantes do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC);
- V - das obras e serviços de engenharia no âmbito do Sistema Único de Saúde – SUS;

- VI - das obras e serviços de engenharia para construção, ampliação e reforma e administração de estabelecimentos penais e de unidades de atendimento socioeducativo;
 - VII - das ações no âmbito da segurança pública;
 - VIII - das obras e serviços de engenharia, relacionadas a melhorias na mobilidade urbana ou ampliação de infraestrutura logística;
 - IX - dos contratos a que se refere o art. 47-A;
 - X - das ações em órgãos e entidades dedicados à ciência, à tecnologia e à inovação.
- (BRASIL, 2011)

É importante ainda ressaltar que em nenhuma das hipóteses em que é possível a aplicação do RDC há obrigatoriedade de sua utilização pelo ente licitante. Sua adoção é opcional e deve estar prevista no instrumento convocatório do procedimento licitatório. Uma vez adotado, as normas da Lei nº 8.666/1993 não são mais aplicáveis ao RDC. Conforme disposição da própria Lei nº 12.462/2011, a opção pelo RDC resulta no afastamento das normas contidas na Lei de Licitações, salvo em hipóteses expressamente previstas na lei.

O procedimento licitatório do RDC se assemelha de certa forma ao pregão. Assim como no pregão, há uma inversão de fases na licitação, sendo a fase de habilitação realizada após a abertura de propostas, de modo que somente os documentos do vencedor do certame são verificados. Para facilitar a contratação, ao ente licitante é facultada a criação de um cadastro com a pré-qualificação permanente das empresas interessadas em participar de licitações. A licitação no RDC é preferencialmente realizada em meio eletrônico, mas pode, em casos excepcionais, ser presencial. Por fim, no RDC, a despeito do que ocorre nas modalidades previstas na legislação, somente há uma fase recursal única, que ocorre logo após a habilitação do vencedor. Na fase recursal, são analisados pelo ente licitante os recursos referentes ao julgamento das propostas e à habilitação.

Passando para a análise da legislação que introduz o Sistema de Registro de Preços (SRP), vale explicar o que é uma Ata de Registro de Preços (ARP) e o que é o SRP. De acordo com o inciso II, art. 2º, do Decreto nº 7.892/2013, a ARP é um *documento vinculativo, obrigacional, com característica de compromisso para futura contratação, em que se registram os preços, fornecedores, órgãos participantes e condições a serem praticadas, conforme as disposições contidas no instrumento convocatório e propostas apresentadas*. O Sistema de Registro de Preços, por sua vez, conforme o inciso I do referido artigo, é o *conjunto de procedimentos para registro formal de preços relativos à prestação de serviços e aquisição de bens, para contratações futuras*. O art. 3º deste Decreto apresenta também as quatro hipóteses previstas para uso do SRP, são elas:

- I - quando, pelas características do bem ou serviço, houver necessidade de contratações frequentes;
- II - quando for conveniente a aquisição de bens com previsão de entregas parceladas

ou contratação de serviços remunerados por unidade de medida ou em regime de tarefa;

III - quando for conveniente a aquisição de bens ou a contratação de serviços para atendimento a mais de um órgão ou entidade, ou a programas de governo; ou

IV - quando, pela natureza do objeto, não for possível definir previamente o quantitativo a ser demandado pela Administração. (BRASIL, 2013)

A licitação para a ata de registro de preços, conforme art. 3º, do Decreto 4.342/2002, deve ser realizada exclusivamente pelas modalidades Concorrência ou Pregão, sendo que mais recentemente é frequente a opção dos entes federativos pela realização das licitações do SRP via pregão, preferencialmente eletrônico.

Dois anos após a publicação desse Decreto, que regulamentou o Sistema de Registro de Preços previsto no art. 15 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993 no Governo Federal, o município de São Paulo também publicou um Decreto Municipal – nº 56.144, de 1º de junho de 2015 – dispondo sobre o SRP na cidade. Nele, as quatro hipóteses listadas são mantidas. Assim, a Secretaria Municipal de Saúde, como muitos órgãos municipais, passou a utilizar desde 2013 - e formalmente regulamentado a partir de 2015 - as Atas de Registro de Preços. Na Saúde, conforme ficou evidente durante a fase de entrevistas, as ARPs são atualmente licitadas por meio do pregão eletrônico.

Antes de passar à subseção que discutirá e apresentará as dimensões que devem ser levadas em consideração para dizer que uma aquisição ou contratação foi exitosa, é interessante ressaltar que a presente autora, para conseguir entender em detalhes como se dá o processo de compras da Secretaria de Saúde da cidade de São Paulo, precisou fazer um levantamento de toda a legislação pertinente. O resultado está consolidado no Anexo III, para eventuais consultas.

4.1.1. Dimensões de uma compra bem sucedida

É extensa a discussão jurídica em torno do conceito de ‘proposta mais vantajosa para a administração’, pois enquanto alguns juristas podem interpretar com uma visão estritamente econômica onde a proposta de menor valor sempre ganha quando o julgamento é pelo preço, outra corrente, como é o caso de Meirelles (1991), afirma que nem sempre a proposta mais vantajosa será aquela que apresentar o menor preço.

Para Justen Filho (2011), por exemplo, a vantagem na licitação está caracterizada pela conjugação de dois fatores: em primeiro lugar, a prestação do particular contratado e, em segundo, a contraprestação pecuniária por parte da Administração Pública. A proposta mais vantajosa é, então, a situação em que o contratado realizar a melhor prestação, e a esfera pública efetuar a contraprestação menos onerosa para os cofres públicos. Trata-se de uma

relação custo-benefício, congregando-se a qualidade na execução do objeto e não só o preço praticado.

Nieburh (2008), por sua vez, descreve três variáveis centrais ao desempenho em licitações públicas: além das duas já citadas (preço e qualidade), ele adiciona também celeridade. Segundo o autor, o tempo entre a realização da licitação e a entrega do bem ou prestação do serviço deve ser o menor possível, minimizando-se os custos administrativos e atendendo à necessidade pública em tempo adequado. Poderíamos falar também em tempestividade, ou seja, compra tempestiva entendida como a compra que chegou dentro do prazo necessário.

Voltando a atenção à dimensão da qualidade, no que diz respeito ao material adquirido, ela refere-se usualmente aos atributos de durabilidade, economicidade no uso e funcionalidade. Já com relação a serviços, os atributos são difusos, identificáveis para cada objeto. Em geral, relacionam-se ao fato de o serviço atender às exigências prescritas objetivamente em instrumento convocatório (SOUZA, FENIL, 2017).

Em anos recentes³², surge uma nova dimensão das compras públicas: a Lei de Licitações e Contratos passou a prever a promoção do desenvolvimento nacional sustentável como um dos objetivos gerais das compras e contratações públicas. Assim, uma compra ou contratação pública é dita sustentável quando toca ao menos um subconjunto das diretrizes da sustentabilidade, listadas de forma não exaustiva no Decreto nº 7.746/2012 (BRASIL, 2012), que estabelece, de forma específica, critérios, práticas e diretrizes para a promoção do desenvolvimento nacional sustentável nas contratações realizadas pela administração pública federal listadas na sequência:

Art. 4º São diretrizes de sustentabilidade, entre outras:

- I – menor impacto sobre recursos naturais como flora, fauna, ar, solo e água;
- II – preferência para materiais, tecnologias e matérias-primas de origem local;
- III – maior eficiência na utilização de recursos naturais como água e energia;
- IV – maior geração de empregos, preferencialmente com mão de obra local;
- V – maior vida útil e menor custo de manutenção do bem e da obra;
- VI – uso de inovações que reduzam a pressão sobre recursos naturais; e
- VII – origem ambientalmente regular dos recursos naturais utilizados nos bens, serviços e obras. (BRASIL, 2012)

Desse modo, a partir de 2010 o objetivo das compras públicas transcende o suprimento célere, econômico e com qualidade, passando a abarcar a sustentabilidade. Como quinta dimensão a ser observada, o §3º do art. 3º da Lei de Licitações e Contratos (Lei nº

³² A Lei nº 12.349 de 2010 incluiu uma terceira finalidade legal à licitação, qual seja, a promoção do desenvolvimento nacional sustentável, alteração promovida no art. 3º da Lei 8.666/93.

8666/1993) apresenta a necessidade de publicidade e transparência de todos os atos durante a licitação, sendo a única exceção o sigilo do conteúdo das propostas dos licitantes até suas aberturas. A necessidade da transparência nas compras públicas foi reforçada pela Lei nº 12.527/11 – Lei de Acesso à Informação (LAI), que, em seu art. 7º, registra a obrigatoriedade de se conferir acesso às informações sobre licitações. A mesma norma, em seu art. 8º apresenta:

Art. 8º É dever dos órgãos e entidades públicas promover, independentemente de requerimentos, a divulgação em local de fácil acesso, no âmbito de suas competências, de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas.

§ 1º Na divulgação das informações a que se refere o caput, deverão constar, no mínimo:

[...]

IV - informações concernentes a procedimentos licitatórios, inclusive os respectivos editais e resultados, bem como a todos os contratos celebrados; (BRASIL, 2011)

Vale ainda apresentar como dimensão-chave para avaliar o sucesso de uma licitação pública o desenvolvimento econômico-social gerado por meio do tratamento diferenciado e favorecido às micro e pequenas empresas durante o certame licitatório. Com a Lei Complementar nº 123/2006³³, que instituiu o Estatuto Nacional da Microempresa (ME) e da Empresa de Pequeno Porte (EPP), seus artigos 42 ao 49 trouxeram expressos benefícios às MEs e EPPs em procedimentos licitatórios. Este tratamento diferenciado encontra suporte nos artigos 170, inciso IX e 179 da CF/88, e tem como racional o uso de poder de compra³⁴ do Estado para promover desenvolvimento e combater desigualdades geradas.

Por fim, o princípio constitucional³⁵ da eficiência administrativa está expresso no artigo 37, caput, da CF/88, conforme já falado, e deve ser observado quando se trata do processo de compras e contratações públicas. Ao buscar uma definição mais precisa para o princípio, encontrou-se o Decreto nº 5.378, de 23 de fevereiro de 2005, que institui o Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização (Gespública), no qual, em seu artigo 2º define como objetivo do Programa “promover a eficiência, por meio de melhor aproveitamento dos recursos, relativamente aos resultados da ação pública”. Evidencia-se assim que eficiência está diretamente ligado à minimização do custo processual e ao melhor uso do recurso em uma licitação. Os valores estipulados para dispensa de licitação denotam

³³ Alterada pela Lei Complementar nº 147/2014.

³⁴ Poder de compra pode ser entendido, seguindo definição do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio, como o poder do consumidor, seja ele empresa privada, órgão público, cooperativa ou pessoa física, que ao adquirir bens e serviços define suas exigências e necessidades, tornando-se indutor da qualidade, da produtividade e da inovação tecnológica, gerando emprego, ocupação e renda e contribuindo para o desenvolvimento do país.

³⁵ Por meio da Emenda Constitucional nº 19, de 4 de junho de 1998, a eficiência foi elevada à categoria de princípio constitucional.

novamente a preocupação do legislador em evitar processos cujos custos administrativos sejam incompatíveis com valor do objeto demandado.

Conclui-se esta subseção identificando, assim, sete dimensões-chave para definir quanto ao sucesso de uma compra pública, quais sejam: a qualidade do objeto, o preço pago pela Administração, a celeridade ou tempestividade do processo, o atendimento a critérios de sustentabilidade, a transparência/publicidade processual, o desenvolvimento local e a eficiência como dimensões de um bom desempenho em processos públicos de aquisição de bens ou contratação de serviços.

4.2. Perfil das compras municipais

No município de São Paulo há mais de 12 milhões de moradores (conforme dados do IBGE 2016) e 21 milhões na região metropolitana - potenciais beneficiários de políticas públicas do município. A cidade ainda apresenta o 3º maior orçamento do país - ficando atrás apenas da União e do Estado de São Paulo.

A Prefeitura de São Paulo atualmente apresenta 25 secretarias municipais, 32 prefeituras regionais – antigas subprefeituras –, além de 16 fundos municipais, totalizando 140 unidades orçamentárias³⁶ distintas. Para cada unidade orçamentária existe uma ou mais áreas de compras. Ao falar sobre a complexidade das compras no município é fundamental debruçar-se, também, sobre o percentual do orçamento que elas ocupam e, ainda, entender quais são os serviços e contratos mais custosos para a Administração.

Assim, para atender aos objetivos deste artigo, realizou-se um estudo a partir dos dados extraídos do Portal da Transparência sobre o orçamento da Administração Direta (subprefeituras, secretarias e fundos municipais).

Como já falado, a Prefeitura de São Paulo apresentou em 2016 um orçamento previsto de R\$54 bilhões de reais enquanto o orçamento destinado à aquisição de bens e à contratação de serviços atingiu o patamar de R\$18 bilhões, correspondendo a mais de 35% do orçamento municipal. Além da expressividade e do volume de compras, outra característica relevante no caso de São Paulo é o elevado valor de serviços que são comuns a todos os órgãos e que, portanto, poderiam ser licitados por meio de Atas de Registro de Preço. A Tabela III analisa os valores destinados a contratos de limpeza, vigilância, processamento de dados e locação de

³⁶ Constitui uma unidade orçamentária o agrupamento de serviços subordinados ao mesmo órgão ou repartição a que serão consignadas dotações próprias (art. 14 da Lei nº 4.320/1964). Já os órgãos orçamentários correspondem a agrupamentos de unidades orçamentárias. As dotações são consignadas às unidades orçamentárias, responsáveis pela realização das ações. Assim, o orçamento da Secretaria Municipal de Saúde, por exemplo, está no órgão ‘Fundo Municipal de Saúde’, que possui 9 unidades orçamentárias dentro de sua estrutura hierárquica.

veículos, itens para os quais não existem atas no município, e em que há um grande número de fornecedores.

Tabela III: Serviços comuns com orçamento mais representativo em 2015

Serviço	Valor Liquidado 2015	Nº Fornecedores 2015	Nº Contratos 2015
Limpeza ³⁷	R\$ 663.442.767,84	100	319
Vigilância	R\$ 538.215.121,46	55	252
Processamento de dados	R\$ 260.959.782,10	40	90
Locação de veículos	R\$ 228.797.855,42	62	182

Fonte: Elaboração Própria com dados do Portal da Transparência

No que diz respeito às Atas de Registro de Preços do município, dos 73 órgãos da Administração Direta - em 2016 - 16 deles licitaram ou renovaram atas. A Tabela IV, abaixo, apresenta o número de ARPs por órgão. Nela destacam-se as secretarias de Saúde e Educação, que licitaram respectivamente 501 (67%) e 111 (15%) atas no ano passado para a aquisição dos bens e serviços relacionados às suas políticas públicas (especialmente medicamentos e merendas, respectivamente)³⁸.

Tabela IV: Quantidade de Atas de Registro de Preços por Órgão - 2016

Órgão	ARPs aditadas	Novas ARPs
Saúde	0	501
Educação	6	111
Companhia metropolitana de habitação	47	36
Empresa de tecnologia da informação e comunicação	12	14
Autarquia hospitalar municipal	10	15
Assistência e desenvolvimento social	2	21
Serviço funerário	6	15
Gestão	1	10
Esportes, lazer e recreação	3	7
Infraestrutura urbana e obras	8	0
Subprefeitura: vila prudente	8	0
Verde e meio ambiente	7	1

³⁷ Em 'Limpeza' não estão considerados os gastos com a política pública de limpeza urbana (limpeza de córregos, canais e galerias; varrição; coleta de lixo; tratamento de resíduos sólidos), apenas os serviços de limpeza dos órgãos e espaços da Prefeitura

³⁸ O levantamento da quantidade de atas efetuado não levou em consideração as características dos bens e serviços cujos preços foram registrados. Para tornar possível uma análise a respeito dos benefícios do uso do SRP para cada órgão, seria necessária uma análise caso-a-caso, avaliando quais foram os itens licitados, e se os processos de levantamento de quantitativos e de monitoramento dos preços foram eficientes e eficazes.

Coordenação das subprefeituras	0	7
Companhia de engenharia de tráfego	0	6
Direitos humanos e cidadania	3	1
Finanças e desenvolvimento econômico	2	0
Total	115	745

Fonte: Elaboração Própria com dados do E-negócios

A Tabela revela que em 2016 foram 745 Atas registradas e mais 115 aditamentos. Não foi possível entrar no detalhe sobre o objeto de cada ARP, mas uma análise mais profunda sobre o tema poderia achar convergência entre objetos, o que poderia trazer economia aos cofres públicos. Também não foi possível levantar o número total de Atas ativas da Prefeitura toda, mas apenas na Secretaria de Saúde esse número ultrapassa 850, conforme informação disponível no site do órgão. Tal número revela, por si só, a complexidade na gestão dessas atas, na medida em que para cada ARP, o órgão gerenciador tem a responsabilidade de fazer o gerenciamento dos quantitativos consumidos pelos participantes e não-participantes³⁹ bem como das multas e qualidade da prestação do serviço e/ou fornecimento.

4.3. Detalhamento da compra de medicamentos e materiais médico-hospitalares na Secretaria Municipal de Saúde de São Paulo

Partindo do conhecimento da legislação-base sobre o tema (a 8.666/93 já mencionada e a legislação posterior que trata sobre pregão e SRP), passa-se agora a descrever quais são as atividades exercidas em torno da gestão das compras públicas. Destacam-se no Quadro 3 abaixo sete etapas de interesse do presente estudo, na ordem cronológica do processo da compra, a saber: (a) definição do produto a ser adquirido; (b) definição da quantidade; (c) pesquisa de preços e definição do custo de aquisição aceitável; (d) licitação em si, com algumas subfases; (e) relação com fornecedor e gestão de cronograma de entrega; (f) gestão de estoque e logística de distribuição; e por fim, (g) gestão de contrato e/ou Atas de Registro de Preços. Cada uma destas atividades é fundamental para que o processo todo aconteça e a compra seja exitosa. Em cada uma destas etapas optou-se por destacar um único fator-chave de análise determinante para o sucesso do processo. Para definição do fator-chave, utilizou-se tanto o conteúdo das entrevistas, nas quais os servidores foram questionados sobre o que era

³⁹ Quando da licitação de uma Ata de Registro de Preço, o órgão gerenciador pergunta se outros órgãos estão interessados em participar daquela Ata. Participantes são os órgãos com quantitativos previstos na ARP desde a licitação da mesma, já os não-participantes são os órgãos que pedem para utilizar a Ata sem que tenham previsto quantitativo para aquela Ata.

decisivo naquela etapa, quanto o levantamento das dimensões de uma compra exitosa feito na literatura e resumido na seção 4.1.1.

Quadro 3: Dimensões e etapas da licitação pública

Etapa da Compra	Fator-chave	Atividades realizadas pela burocracia
Especificação técnica	qualidade	elaboração do termo de referência
Definição de Consumo Médio	quantidade	pesquisa e atualização de consumo médio mensal; levantamento de quantidade a ser adquirida
Pesquisa de mercado	preço/custo	pesquisa de ao menos três preços de mercado correspondente ao objeto a ser adquirido; pedido de cotação para fornecedores; pesquisa de ARPs vigentes em outros entes/órgãos
Licitação (fase interna)	qualidade-quantidade-preço + capacidade do Estado de induzir desenvolvimento (econômico e sustentável)	procedimentos formais, tais como elaboração do edital, definição do tipo e modalidade de licitação e agendamento do certame (tudo executado pela comissão permanente de licitação)
Licitação (fase externa)		divulgação ao público da licitação, sucedida pelas subfases: habilitação/ apresentação de propostas e documentos, classificação e julgamento, homologação e adjudicação, lembrando que leva-se em conta o uso do poder de compra do Estado para desenvolvimento local (estímulo às compras sustentáveis e garantias de cotas às ME e EPPs)
Gestão de cronograma de entrega	prazo/celeridade	empenho da despesa; diálogo com fornecedor para entrega do objeto adquirido; definição de cronograma de entrega
Gestão de contrato e/ou Atas de Registro de Preços	custo administrativo	diálogo com fornecedor em caso de multas ou descumprimentos contratuais; verificação do preço; gestão dos quantitativos já adquiridos/entregues

Fonte: Elaboração Própria a partir da legislação-base e das entrevistas realizadas

Vemos que o quadro acima apresenta 6 das 7 dimensões-chave usadas na literatura, deixando de citar apenas a transparência e publicidade processual, que é uma variável transversal, mais do que um fator-chave de análise.

Antes de iniciar o estudo detalhado sobre as atividades desempenhadas pela Divisão de Suprimentos, recorre-se à legislação da Secretaria Municipal de Saúde para entender qual é a função desta Divisão bem como da Coordenadoria em que ela se encontra. Além disso, apresenta-se também qual é o atual organograma da unidade, que facilitará a compreensão dos processos. Conforme Decreto Municipal nº 57.857 de 5 de setembro de 2017:

- Art. 71. A Coordenadoria de Administração e Suprimentos – CAS tem as seguintes atribuições:
- I – realizar as atividades de administração e serviços de apoio da sede da SMS;
 - II – conduzir e assegurar a conformidade do desenvolvimento dos processos licitatórios;
 - III – realizar estudos de mercado, nos termos da legislação vigente;
 - IV – subsidiar o processo de especificação e padronização de bens e serviços utilizados;

V – definir diretrizes para atuação dos órgãos descentralizados com atribuições relacionadas à Coordenadoria de Administração e Suprimentos;

VI – promover a execução e gestão dos contratos;

VII – definir diretrizes para as compras administrativas e gestão de insumos para a assistência à saúde;

VIII – atuar no aperfeiçoamento e monitoramento dos processos de trabalho das unidades da Coordenadoria, estimulando a integração entre as mesmas e as demais áreas da SMS.

Art. 72. A Divisão de Suprimentos tem as seguintes atribuições:

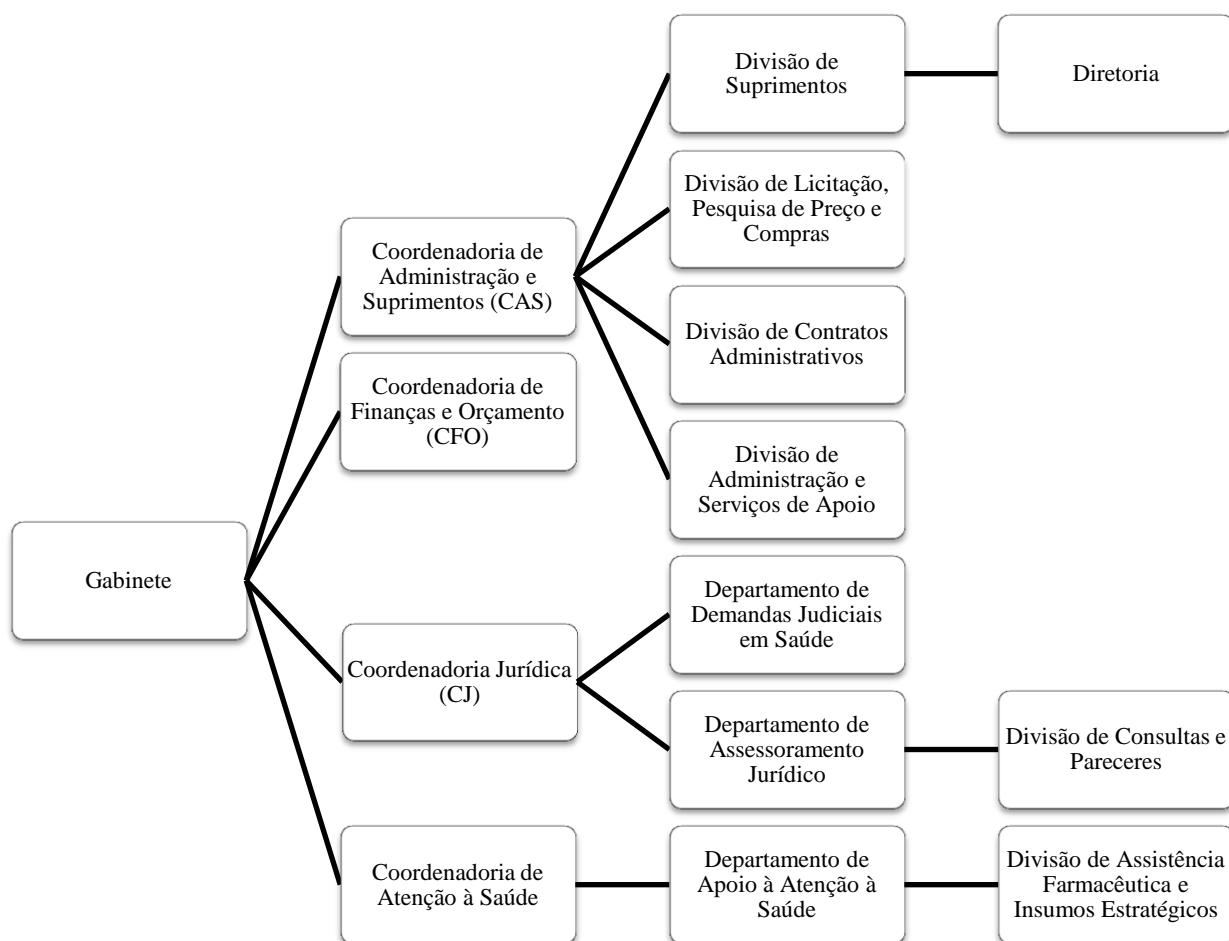
I – planejar, orientar, acompanhar, avaliar e propor melhorias para gestão de suprimentos;

II – promover a gestão de suprimentos integrada com as áreas técnicas, demais segmentos da SMS e outras Secretarias;

III – garantir o abastecimento de medicamentos e materiais médico-hospitalares na rede em conformidade com as informações de consumo fornecidas pelas unidades e com o consumo efetivo registrado nos sistemas corporativos. (SÃO PAULO, 2017)

O Diagrama 1 abaixo mostra o organograma resumido, com foco nas unidades que participam das atividades de compras:

Figura 1: Organograma da Secretaria de Saúde, com foco em compras

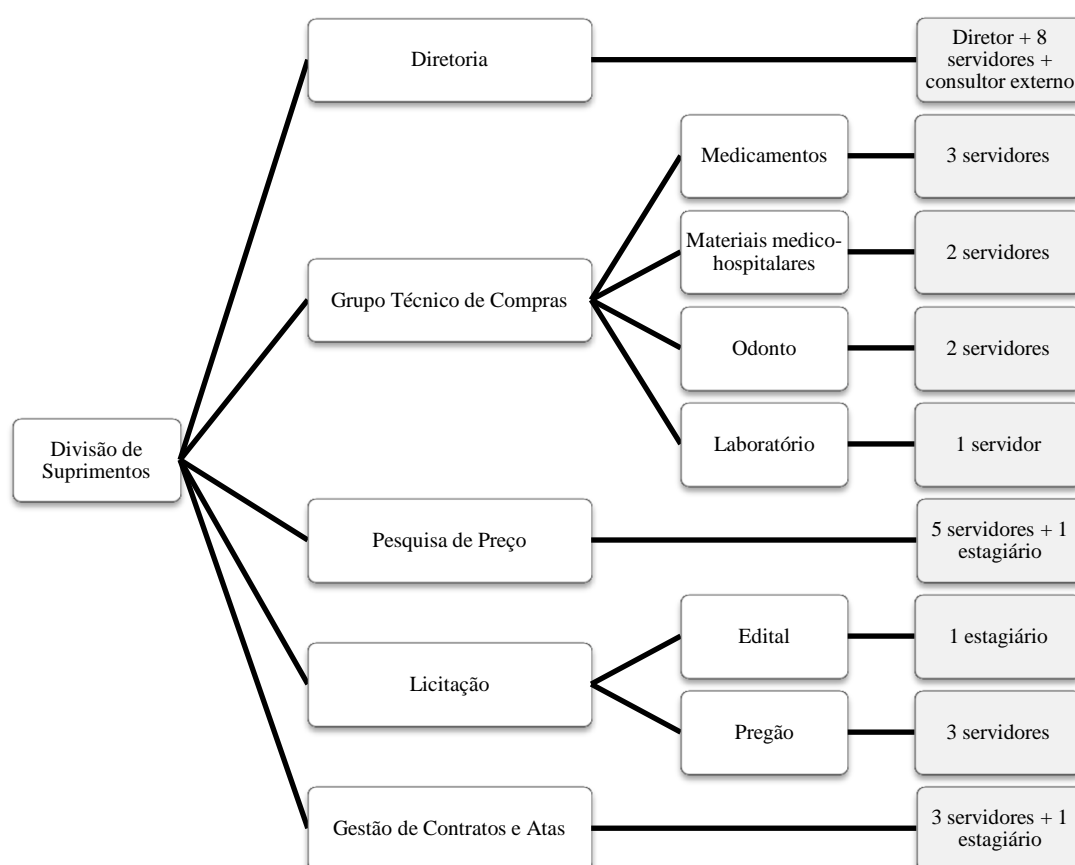


Fonte: Elaboração Própria conforme Decreto Municipal nº 57.857/2017

Conforme Figura acima e os artigos 71 e 72 do Decreto supramencionado, vemos que a compra de medicamentos e materiais médico-hospitalares é realizada pela Coordenadoria

de Administração e Suprimentos (CAS), e conta com ajuda e interface de outras três Coordenadorias, principalmente, ilustradas no organograma. Dentro da CAS, a Divisão de Suprimentos é a responsável por garantir o abastecimento de medicamentos e materiais médico-hospitalares na rede municipal. Assim é nesta Divisão onde estão lotados os 30 servidores foco do presente estudo, responsáveis por planejar, acompanhar e realizar a compra e gestão dos suprimentos de Saúde do município. Na Figura 2 abaixo, optou-se por apresentar as subdivisões de Suprimentos, com o respectivo número de servidores e estagiários lotados em cada área.

Figura 2: Detalhamento da Divisão de Suprimentos



Fonte: Elaboração Própria conforme informações obtidas pela LAI (dezembro/2017)

4.3.1. A burocracia compradora na Secretaria Municipal de Saúde

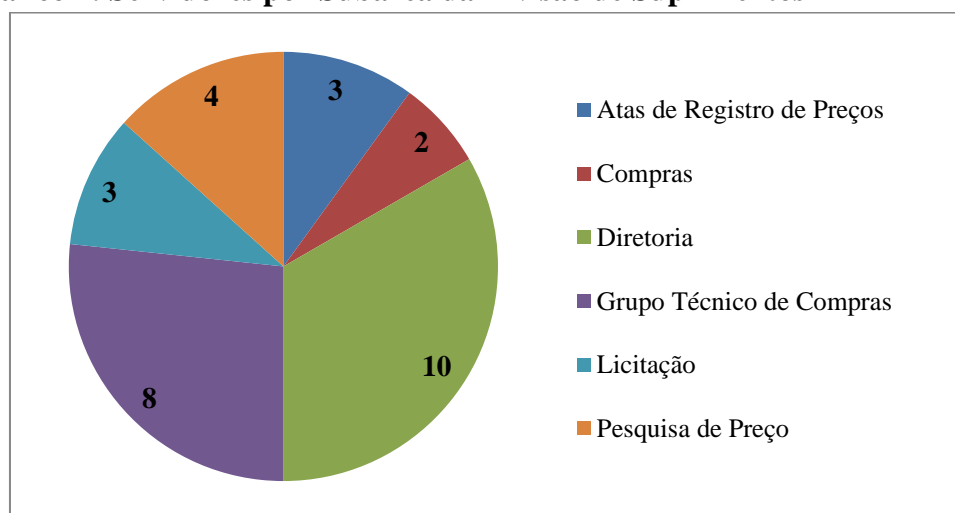
Nesta subseção, serão apresentadas as principais informações a respeito dos 30 servidores da Divisão de Suprimentos.

Antes disso, importante notar que durante as entrevistas ficou evidente a insatisfação dos servidores atuais em relação ao número de funcionários por área. Em 2016, o número de servidores da Divisão de Suprimentos chegava a 50, e devido a aposentadorias e saídas de

alguns servidores, as subáreas de Pesquisa, Atas e Licitações tiveram redução significativa do número de servidores, o que gera maior carga de trabalho para os servidores atuais.

O Gráfico 1 abaixo apresenta os servidores de acordo com a unidade de lotação. Observa-se que a Diretoria conta com 9 servidores, já que estão compreendidos aí tanto o Diretor, suas secretarias e assessores, como servidores que dão apoio às atividades de interação com outras áreas (por exemplo, existe um servidor da Diretoria que faz a interface com a CFO, outro que faz com o Jurídico, outro que faz com a Secretaria de Gestão para aplicação das penalidades, e ainda um servidor que faz a gestão do contrato com o parceiro logístico). Depois da Diretoria, a subdivisão com maior número de servidores é o Grupo Técnico de Compras (GTC), que desempenha papel fundamental na compra de medicamentos, materiais médico-hospitalares e insumos de laboratório e odontologia. No GTC estão os servidores com conhecimento técnico sobre cada uma dessas especialidades, portanto quem cuida de medicamentos é um médico, quem cuida de materiais é uma enfermeira, quem cuida de laboratório tem formação em química ou farmácia, e quem cuida de odonto, tem formação na área.

Gráfico 1: Servidores por Subárea da Divisão de Suprimentos

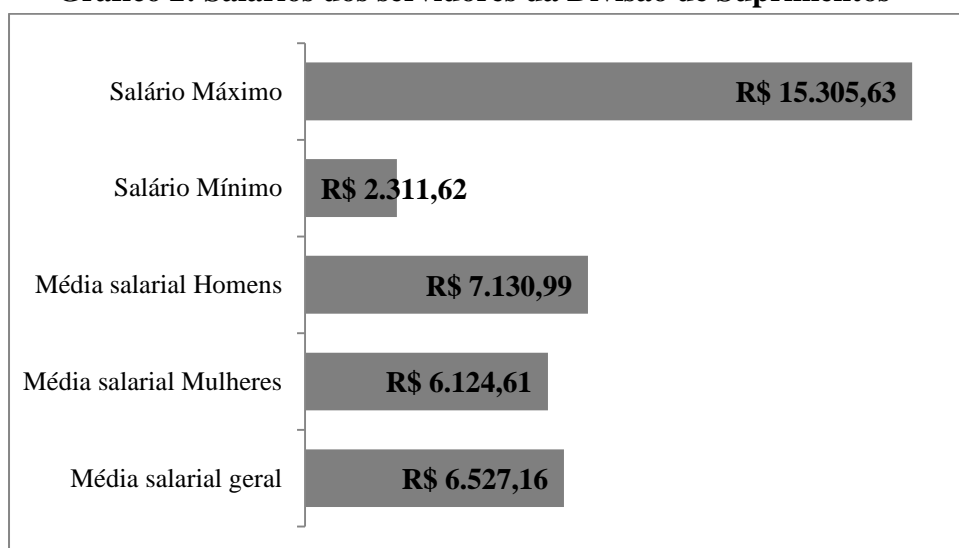


Fonte: Elaboração Própria conforme informações obtidas pela LAI (dezembro/2017)

O Gráfico 2 por sua vez apresenta as informações relativas à remuneração dos servidores da Divisão de Suprimentos. Observa-se que existe grande variação entre o salário mais baixo da área e o mais alto (diferença essa de mais de 6 vezes). Tal discrepância se deve ao fato de que numa mesma área temos servidores de diversas carreiras ou mesmo de diferentes vínculos empregatícios. Enquanto o salário mais alto advém de um(a) servidor(a) de carreira de nível superior – Analista de Saúde – com significativa progressão na carreira e

tempo de casa de 26 anos, o menor salário é de um(a) servidor(a) de carreira de nível médio – Assistente de Gestão de Políticas Públicas – (AGPP), cujo salário inicial é bem baixo (próximo a R\$1.000,00) e com pouco mais de 1 ano de casa.

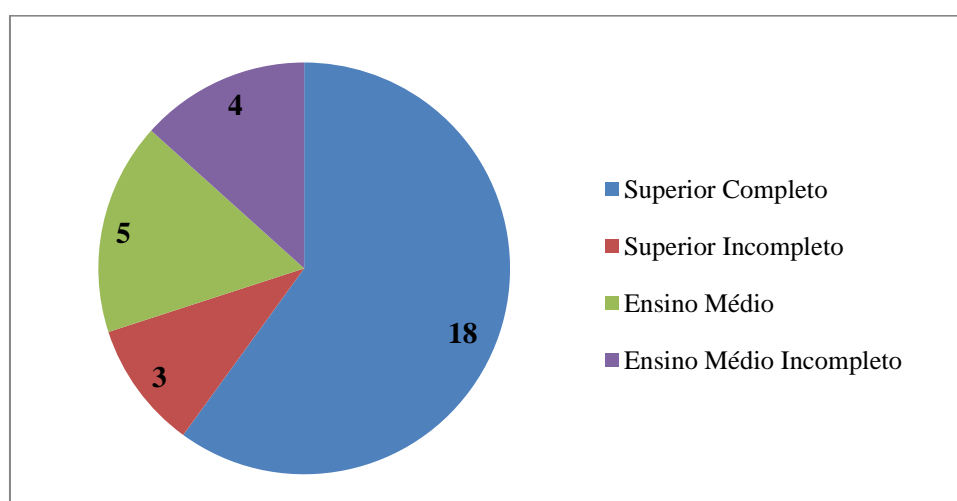
Gráfico 2: Salários dos servidores da Divisão de Suprimentos



Fonte: Elaboração Própria conforme informações obtidas pela LAI (dezembro/2017)

Observa-se ainda que as 18 mulheres, maioria, apresentam salário inferior à média dos salários dos homens. Essa diferença se dá, não porque o setor público diferencia salários de homens e mulheres, mas porque tem 3 servidores homens ocupando cargo de analista de saúde para medicamentos, com altos salários, fato que distorce a média geral dos homens.

Gráfico 3: Escolaridade dos servidores da Divisão de Suprimentos

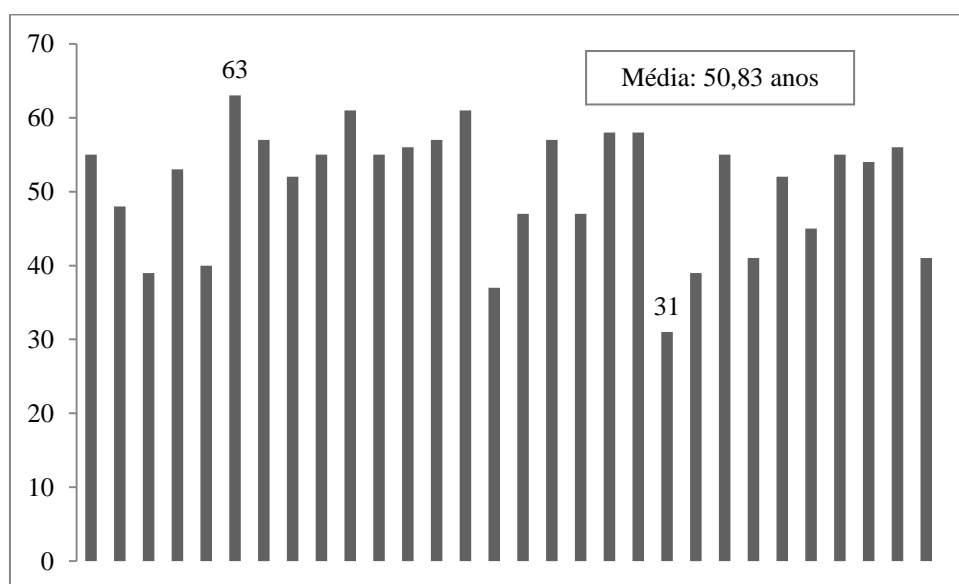


Fonte: Elaboração Própria conforme informações obtidas pela LAI (dezembro/2017)

O Gráfico 3 acima apresenta a escolaridade dos servidores de Suprimentos. Vemos que a maior parte (60%) tem superior completo e são apenas 4 que não concluíram o Ensino

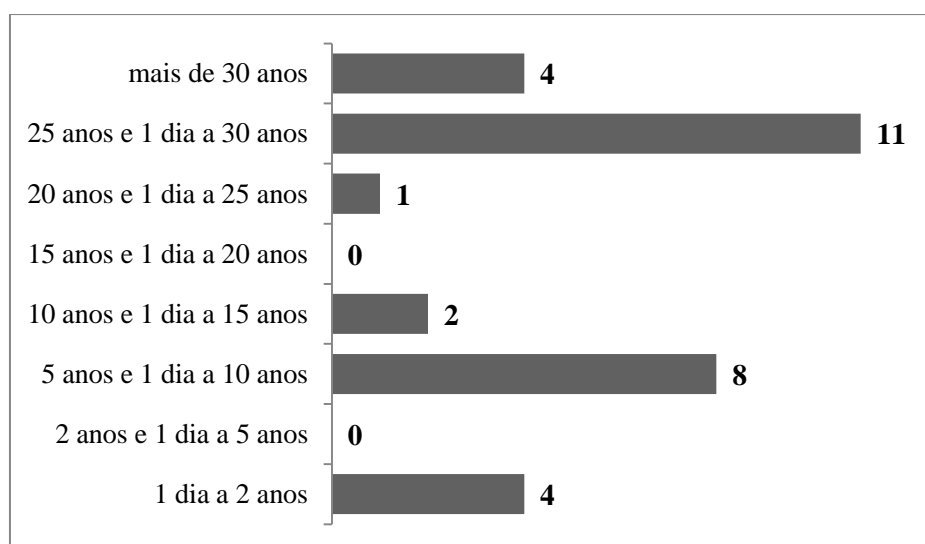
Médio. Mesmo entre os 16 servidores que entraram na carreira de AGPP, nível médio, 9 já cursaram ensino superior, o que revela que são funcionários com formação sólida. Durante as entrevistas ficou evidente que os servidores que estão hoje em compras ou tem formação técnica na área de Saúde, como é o caso dos servidores do GTC, ou tem formação administrativa. De toda forma, em ambos os casos, a trajetória profissional deles os levaram a ter alguma experiência com logística da compra ou da distribuição de insumos de saúde, e por isso acabaram chegando na Divisão de Suprimentos.

Gráfico 4: Idade dos servidores da Divisão de Suprimentos



Fonte: Elaboração Própria conforme informações obtidas pela LAI (dezembro/2017)

Gráfico 5: Tempo de casa⁴⁰ dos servidores da Divisão de Suprimentos

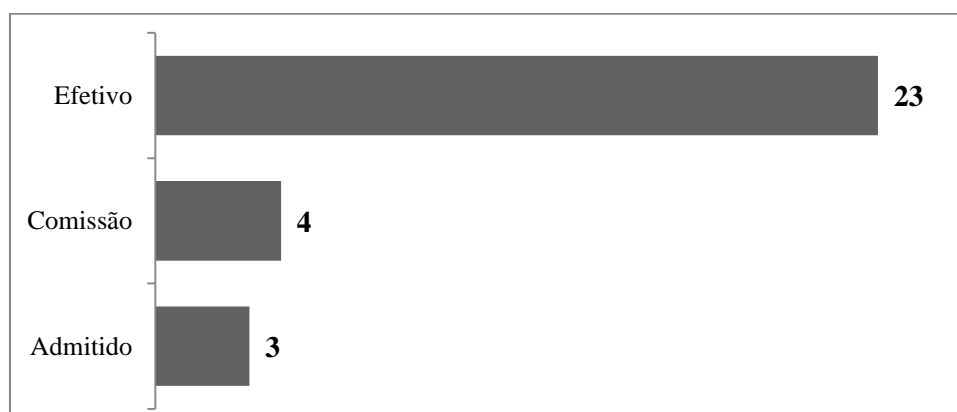


⁴⁰ Informação diz respeito à data de ingresso na Prefeitura de São Paulo, na Secretaria de Saúde, e não necessariamente na Divisão de Suprimentos.

Fonte: Elaboração Própria conforme informações obtidas pela LAI (dezembro/2017)

O Gráfico 4 apresenta a faixa etária dos servidores. Observou-se que a média é de 50,8 anos. Essa informação junto com a informação que consta no Gráfico 5 nos mostra que, na média, são servidores mais velhos com 18 anos de Prefeitura. O gráfico ainda mostra que não existem servidores de Suprimentos que ingressaram entre 2013 e 2015 e entre 1998 e 2002, ou se ingressaram, saíram por algum motivo. Isso remete a problemas de renovação dos recursos humanos nesses períodos ou dificuldades de retenção de servidores no setor.

Gráfico 6: Vínculo dos servidores da Divisão de Suprimentos



Fonte: Elaboração Própria conforme informações obtidas pela LAI (dezembro/2017)

Por fim, o gráfico acima revela que a maior parte dos servidores (77%) da Divisão de Suprimentos são servidores efetivos, ou seja, que entraram na Prefeitura por concurso público. Além dos 23 efetivos, 3 foram admitidos sem concurso público, pois entraram antes do Regime Jurídico dos Servidores (1990). Dos 4 servidores em cargo em comissão, 3 ingressaram no cargo em 2017, e 1 deles chama atenção pois está desde 2008 na Prefeitura, passando por 4 gestões diferentes.

A partir das informações coletadas nessa subseção, e já se aproveitando das entrevistas realizadas com 10 servidores da Divisão de Suprimentos – uma amostra de 33% dos servidores da Divisão –, é possível afirmar que é uma equipe bastante heterogênea, com formações, salários e trajetórias distintas. Tal heterogeneidade pode corroborar para a diversidade de posturas e comportamentos encontrados: como ficará evidente mais para frente, parcela dos servidores hoje se encontra bastante motivada e engajada com o trabalho público, enquanto parcela deles está bem descontente. Ou ainda, alguns servidores parecem não reclamar de baixos salários ou aspectos ligados à progressão na carreira, enquanto outros demonstram fortemente tal incômodo.

4.3.2. As atividades desempenhadas

Conhecida a estrutura da Divisão de Suprimentos e, portanto, conhecendo quem são os compradores públicos de medicamentos e materiais médico-hospitalares da Secretaria de Saúde de São Paulo, nesta subseção serão apresentados os fluxos das atividades desempenhadas para a realização da compra. Para isso, optou-se por selecionar três processos de compras, a saber: (a) licitação para nova ARP, (b) aquisição dentro de ARP existente, e (c) dispensa de licitação. Estes processos foram selecionados após realização das entrevistas e entendimento de que todas as aquisições de medicamentos ou materiais médico-hospitalares serão sempre realizadas por meio de um desses três processos de compra.

4.3.2.1.Licitação para nova Ata de Registro de Preços

O primeiro processo analisado é aquele que diz respeito a licitar uma nova Ata de Registro de Preço (ARP). Como já detalhado na revisão do aparato legal sobre compras, a utilização do Sistema de Registro de Preços é recomendada nos casos em que os processos de compras têm por objeto a aquisição de bens em que há necessidade de contratações frequentes e/ou com previsão de entregas parceladas (incisos I e II do artigo 3º), como é o caso da SMS. Nesse órgão, as licitações para ARP tomam grande parte da rotina dos servidores dedicados às compras e, como dito anteriormente, atualmente são aproximadamente 850 ARPs ativas na Secretaria.

O fluxo resumido que mostra as atividades desempenhadas para licitação de uma ARP na Secretaria de Saúde está apresentado abaixo:

Quadro 4: Etapas do processo de licitação para nova ARP

Etapas	Unidade	Atividade	Produto/Documento
Requisição	Área Requisitante (GTC ou Divisão de Assistência Farmacêutica)	Elabora a demanda	Requisição de Material/Serviço
Autorização da requisição	Área Competente (Diretoria ou Grupo Técnico de Compras)	Analisa requisição e verifica existência de ARP vigente	Documento simples
Especificação Técnica	Área Técnica (Divisão de Assistência Farmacêutica ou Comissão de Padronização de Materiais)	Prepara a especificação detalhada, quando necessário	Termo de Referência + encaminhamento
Pesquisa de Preço	Subdivisão de Pesquisa de mercado	Faz a pesquisa de acordo com o Decreto	Relatório com as pesquisas realizadas

		nº 56.144/2015	
Despacho de Abertura da Licitação	Autoridade competente (aqui, Diretor de Suprimentos)	Autoriza a abertura da licitação, indicando a CPL	Despacho autorizatório + informativo de publicação
Licitação fase interna: elaboração do edital	Subdivisão de licitação (Comissão Permanente de Licitação escolhida)	Prepara a Minuta e valida com a Coordenadoria Jurídica	Minuta do edital
Licitação fase interna: publicação do edital	Subdivisão de licitação (Comissão Permanente de Licitação escolhida) e Área de Publicação	Publica o edital e agenda o pregão no sistema	Edital publicado
Licitação fase externa: análise de documentação	Subdivisão de licitação (Comissão Permanente de Licitação escolhida)	Analisa eventual impugnação; Adjudica ao vencedor; recolhe documentação do vencedor	Ata do pregão (documento do Comprasnet) + Termo de Adjudicação + Documentação fornecedor
Licitação fase externa: homologação	Autoridade competente (aqui, Diretor de Suprimentos)	Elabora despacho e publica	Despacho de homologação da licitação + Informativo de publicação
Elaboração da ARP	Subdivisão de Atas	Elaboração da ARP conforme minuta constante no edital	Minuta de ARP
Publicação da ARP	Subdivisão de atas + Área de Publicação	Chamar fornecedor para assinatura; enviar para publicação	ARP assinada

Fonte: Elaboração Própria, após elaboração das entrevistas e consulta a processos eletrônicos

4.3.2.2. Requisição dentro de Ata de Registro de Preços existente

Uma vez licitada a Ata de Registro de Preço, o instrumento obriga o fornecedor ao cumprimento das obrigações de fornecimento por um período de 12 meses, renovável por igual período. Assim, após a publicação da ARP, a Subdivisão de Atas avisa o Grupo Técnico de Compras e registra a existência da Ata com seus respectivos objetos, quantitativos e preços no sistema interno⁴¹ utilizado para a compra. A partir daí, as unidades internas da Secretaria podem solicitar o acionamento desta ARP, a qualquer momento, durante aquele período. A autorização para uso da ata partirá do GTC. Este segundo tipo de processo está detalhado no Quadro 5 abaixo:

Quadro 5: Etapas do processo de requisição/acionamento de ARP

Etapas	Unidade	Atividade	Produto/Documento
Requisição	Área Requisitante (Grupo Técnico de Compras ou Divisão de Assistência)	Elabora a demanda	Requisição de Material/Serviço

⁴¹ Compraslog, sistema do parceiro logístico privado, Saúdelog.

	Farmacêutica)		
Especificação Técnica	Área Técnica (Divisão de Assistência Farmacêutica ou Comissão de Padronização de Materiais)	Prepara a especificação detalhada, quando necessário	Termo de Referência + encaminhamento
Indicação de ARP vigente	Área Técnica	Verifica existência de ARP vigente	Documento simples
Reserva orçamentária	Diretoria + CFO	Reserva o recurso e indica a dotação	Nota de Reserva (documento do SOF)
Despacho Autorizatório	Diretoria	Elabora Despacho, Diretor assina e manda para publicação	Despacho de autorização + Informativo de Publicação
Empenho	Diretoria + CFO	Faz o empenho pelo SOF	Nota de Empenho (documento do SOF)
Convocação para retirada do Empenho	Grupo Técnico de Compras (GTC)	Encaminha empenho para fornecedor e convoca para retirada	Nota de Empenho assinada
Recebimento do bem/serviço	Centro de Distribuição de Medicamentos (CDMEC)	Recebe, atesta, anexa Nota Fiscal e encaminha para Liquidação ou multa	Ateste de recebimento + Nota Fiscal
Aplicação de sanção (quando houver)	Diretoria	Checa ateste, faz despacho de penalidade e cadastra no sistema de apenados (SIGSS)	Despacho de aplicação de Sanção
Liquidação e pagamento	Diretoria + CFO	Confirma recebimento, realiza liquidação e encaminha para pagamento	Nota de Liquidação e Nota de Pagamento (documentos do SOF)

Fonte: Elaboração Própria, após elaboração das entrevistas e consulta a processos eletrônicos

Importante frisar que diferentemente do processo anterior (de licitação da Ata), aqui no acionamento aparecem as quatro etapas orçamentárias da compra – reserva, empenho, liquidação e pagamento – que envolvem outra Coordenadoria (que não a Coordenadoria de Administração e Suprimentos, foco do presente trabalho), a CFO e outra Secretaria (de Fazenda, até 2016 tinha o nome de Secretaria Municipal de Finanças e Desenvolvimento Econômico).

Para quem não tem intimidade com contabilidade pública, vale mencionar o que significa cada uma dessas etapas. Segundo a legislação, a execução da despesa orçamentária pública transcorre em três estágios, que conforme previsto na Lei nº 4.320/1964 são: empenho, liquidação e pagamento. O estágio da reserva orçamentária não aparece expresso diretamente na legislação, pois é entendido como parte da etapa de empenho. De toda forma, do ponto de vista processual, a reserva orçamentária precede o empenho e é etapa necessária

para que a autoridade competente autorize a despesa.

O empenho representa, assim, o segundo estágio da despesa orçamentária. É registrado no momento da contratação do serviço, aquisição do material ou bem, obra e amortização da dívida. Segundo o art. 58 da Lei nº 4.320/1964, é o *ato emanado de autoridade competente que cria para o Estado obrigação de pagamento pendente ou não de implemento de condição*.

A liquidação da despesa é o próximo estágio da despesa orçamentária, normalmente, processada pelas Unidades de Orçamento e Finanças ao receberem o objeto do empenho (o material, serviço, bem ou obra). Conforme previsto no art. 63 da Lei nº 4.320/1964, a liquidação consiste na verificação do direito adquirido pelo credor tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito e tem como objetivos: apurar a origem e o objeto do que se deve pagar; a importância exata a pagar; e a quem se deve pagar, para extinguir a obrigação.

O pagamento da despesa é o último estágio e consiste na entrega de numerário ao credor e só pode ser efetuado após a regular liquidação da despesa. A Lei nº 4.320/1964, em seu art. 64, define ordem de pagamento como sendo o *despacho da autoridade competente, determinando que a despesa liquidada seja paga*.

As atividades de empenho, liquidação e pagamento realizadas pela CFO são atividades bastante mecânicas, na medida em que são realizadas diretamente pelo Sistema de Orçamento e Finanças (SOF), sem que os servidores tenham grande margem para interferir naquele processo.

4.3.2.3. Dispensa de Licitação

O último processo a ser analisado é o de dispensa de licitação para aquisição de medicamentos e materiais médico-hospitalares. A dispensa desses objetos acontece na SMS, na maior parte das vezes, devido à necessidade de cumprimento de ação judicial ou para evitar desabastecimentos da rede quando o processo licitatório para Ata falhou ou quando, por erro de planejamento, não foi possível prever aquela demanda e não foi possível fazer as aquisições dos medicamentos ou materiais dentro do prazo. Para que a dispensa seja realizada é fundamental uma avaliação jurídica, para entender se o caso é passível de dispensa, mediante apreciação do artigo 24 da Lei nº 8.666/1993.

O Quadro 6 abaixo, igualmente aos outros dois, apresenta quais são as etapas da dispensa para compra de medicamentos ou materiais médico-hospitalares, mostrando quais são as áreas envolvidas em cada etapa, e quais são as atividades realizadas e os documentos

instruídos no processo administrativo.

Quadro 6: Etapas do processo de dispensa de licitação de medicamentos ou material médico-hospitalar

Etapas	Unidade	Atividade	Produto/Documento
Requisição	Área Requisitante (Grupo Técnico de Compras ou Divisão de Assistência Farmacêutica)	Elabora a demanda	Requisição de Material/Serviço
Especificação Técnica	Área Técnica (Divisão de Assistência Farmacêutica ou Comissão de Padronização de Materiais)	Prepara a especificação detalhada, quando necessário	Termo de Referência + encaminhamento
Pesquisa de Preço	Subdivisão de Pesquisa de mercado	Faz a pesquisa de acordo com o Decreto nº 56.144/2015	Relatório com as pesquisas realizadas
Reserva orçamentária	Diretoria + CFO	Reserva o recurso e indica a dotação	Nota de Reserva (documento do SOF)
Cotação eletrônica ⁴²	Diretoria + Subdivisão de dispensa	Realizar cotação eletrônica (quando o enquadramento é o inciso II do art. 24 da Lei nº 8.666/1993)	Relatório de Cotação Eletrônica (SIASG)
Análise Jurídica	Diretoria + Assessoria Jurídica	Enquadramento dentro as hipóteses de dispensa (art. 24, Lei 8.666/1993)	Parecer jurídico favorável à dispensa de licitação
Despacho Autorizatório	Diretoria + Área de Publicação	Elabora Despacho, Diretor assina e manda para publicação	Despacho de autorização + Informativo de Publicação
Empenho	Diretoria + CFO	Faz o empenho pelo SOF	Nota de Empenho (documento do SOF)
Convocação para retirada do Empenho	Grupo Técnico de Compras (GTC)	Encaminha empenho para fornecedor e convoca para retirada	Nota de Empenho assinada
Recebimento do bem/serviço	Centro de Distribuição de Medicamentos (CDMEC)	Recebe, atesta, anexa Nota Fiscal e encaminha para Liquidação ou multa	Ateste de recebimento + Nota Fiscal
Aplicação de sanção (quando houver)	Diretoria	Checa ateste, faz despacho de penalidade e cadastra no sistema de apenados (SIGSS)	Despacho de aplicação de Sanção
Liquidação	Diretoria + CFO	Confirma recebimento, realiza liquidação e	Nota de Liquidação (documento do SOF)

⁴² Cotação eletrônica é uma ferramenta criada pela Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Por meio da Portaria nº 306, de 13 de dezembro de 2001, que regulamenta o parágrafo segundo do art. 4º do Decreto nº 5.450/2005, foi criado o Sistema de Cotação Eletrônica de Preços, que automatiza os pedidos de compras para bens até o teto de R\$ 8 mil, ou seja, dispensa de licitação pelo inciso II do artigo 24 da Lei de Licitações. É por essa ferramenta que a SMS realiza a maior parte de suas dispensas.

		encaminha pagamento	para	
--	--	------------------------	------	--

Fonte: Elaboração Própria, após elaboração das entrevistas e consulta a processos eletrônicos

Observa-se que a dispensa é mais demorada do que o acionamento da Ata, na medida em que se somam duas etapas: (i) a análise jurídica, conforme já comentado e (ii) a etapa da cotação eletrônica, onde o comprador público deve buscar no mercado o fornecedor que poderá suprir às necessidades com a urgência e preço pedidos pela Administração por meio do COMPRASNET.

Vale, por fim, mencionar que durante as entrevistas ficou evidente – nas falas de dois dos entrevistados da Diretoria – que a Secretaria Municipal de Saúde nos últimos dois anos segue num esforço contínuo para diminuição do número de dispensas de licitação, já que a realização de dispensa devido a falhas de planejamento – e não a de pequeno valor, inciso II – tende a contrariar o princípio da eficiência e da economicidade. Explica-se: não que a realização de dispensa de licitação seja contrária à legalidade, pelo contrário, existe artigo que disciplina a dispensa de valor e o legislador ordinário disponibilizou para o gestor público a oportunidade de adquirir bens ou contratar serviços de pequeno vulto de modo menos burocrático e sem o ritual e custos necessários de consecução de um certame licitatório. Entretanto, a realização de dispensas consecutivas com alegação de calamidade ou segurança das pessoas pode revelar a falta de planejamento prévio e indicar que os gestores não estão agindo de acordo com os princípios de eficiência e economicidade, pois é de se esperar que a compra emergencial obtenha preços superiores à realização de um registro de preço, por exemplo. Assim, parece razoável que os gestores municipais sempre busquem pela não realização de dispensas e que os assessores jurídicos sejam reticentes a essa prática.

A análise detalhada das etapas dos três processos permitiu, em primeiro lugar, enumerar quais são as rotinas desempenhadas pelos servidores da Divisão de Suprimentos da Secretaria Municipal de Saúde de São Paulo. Além disso, elucidar quais são as etapas poderá contribuir com novas pesquisas, ao desnudar uma das caixas-preta que é o processo da compra. Por fim, como os quadros apresentam também qual é o “documento-marco” de cada etapa, caso alguém interessado queira consultar processos eletrônicos de compras, a partir da nomenclatura do documento é possível compreender o que se passa com o processo, ou seja, em qual etapa ele se encontra (um processo de dispensa de licitação que contém um Relatório de Cotação Eletrônica está na etapa de Cotação, seguindo para análise jurídica; um processo de requisição dentro de ARP vigente com uma nota de reserva está na etapa de reserva

orçamentária, e seguirá para despacho autorizatório, e assim por diante).

É a partir desses três quadros de atividades que será possível avaliar qual é o grau de discricionariedade existente em cada etapa. Até o momento, é possível apenas afirmar que os servidores municipais da SMS realizam os processos de acordo com a legislação vigente, mas eles adaptaram à realidade da Secretaria, na medida em que criaram práticas internas específicas compatíveis com as necessidades e responsabilidades da Divisão.

5. COMPRAS PÚBLICAS NA SMS E OS BUROCRATAS

Feito o detalhamento dos principais processos de compras, esta seção tem a complexa missão de consolidar todos os achados da dissertação, respondendo ao objetivo geral – entender de que forma os burocratas que estão envolvidos no processo de compra desde a especificação até a entrega do produto influenciam no êxito ou não da compra pública de medicamentos e materiais médico-hospitalares no município de São Paulo – e aos objetivos específicos colocados no início do trabalho (na seção 2.1). Assim, optou-se por dividir a seção em três momentos.

Primeiramente, recuperando o conceito de discricionariedade trabalho por Lipsky, bem como o Quadro 1 apresentado, a pesquisa discutirá o que é a discricionariedade dos compradores públicos, apresentando de modo detalhado quais das atividades do processo de compra são discricionárias e enfatizando o impacto que tal margem pode gerar, com foco em mostrar que, deixando de lado o clichê de que a legislação é rígida, é possível sim usar as margens de discricionariedade para chegar a uma compra exitosa e eficiente. A segunda parte apresentará alguns aspectos ligados à gestão dos recursos humanos bem como às características do processo de compras que apareceram já na revisão de literatura e foram reforçados durante a etapa de entrevistas, e que de algum modo também impactam – positiva ou negativamente – no resultado da compra pública de medicamentos e materiais médico-hospitalares.

Por fim, num terceiro momento, serão apresentados outros achados do trabalho, que não estão diretamente relacionados à margem de discricionariedade do comprador público ou aos condicionantes do seu comportamento, mas que podem apresentar contribuição significativa sobre o tema.

5.1. Discricionariedade dos compradores

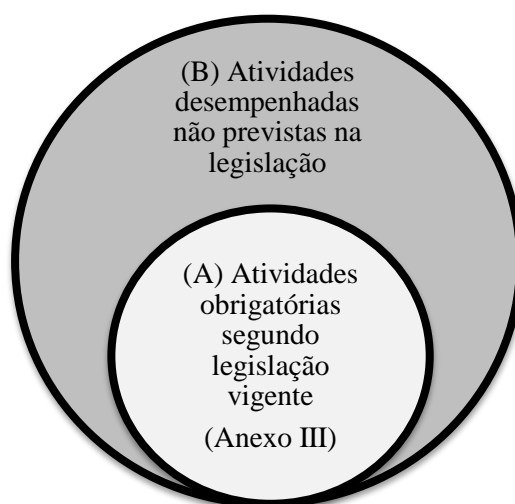
Esta subseção tem por objetivo discutir (i) qual é o espaço disponível para o

comprador público durante os três processos analisados (licitação para nova ARP, acionamento de ARP e dispensa de licitação), (ii) por quais razões a discricionariedade existe, (iii) como os burocratas exercem essa discricionariedade, e (iv) quais os resultados do exercício da discricionariedade?

5.1.1. Qual é o espaço disponível para a ação?

A Figura 3 abaixo ilustra o que é entendido como discricionariedade do burocrata que lida com a compra pública.

Figura 3: A discricionariedade nas compras públicas



Fonte: Elaboração Própria a partir de Lipsky (1980) e Hupe (2013)

As atividades classificadas como A são aquelas expressas na legislação, seja na federal (Lei nº 8.666/1993 e suas alterações), seja na municipal (Lei nº 13.278/2002, suas alterações e demais decretos municipais que regulamentam dispositivos importantes como obrigatoriedade do pregão eletrônico, SRP, entre outros). Assim, neste trabalho, o conceito de discricionariedade utilizado se assemelha a uma das acepções apresentadas por Hupe (2013)⁴³: a que entende discricionariedade como liberdade dentro de constrangimentos legais.

⁴³Hupe (2013) aponta que há quatro interpretações distintas a respeito do conceito de discricionariedade. O primeiro campo, o jurídico, considera a ideia de discricionariedade baseada na dimensão legal e de autoridade delegada. A discricionariedade é, para essa primeira interpretação, o espaço para escolhas legais garantido formalmente. O segundo campo é o econômico, em que a discussão sobre discricionariedade está relacionada ao modelo de agente-principal. Nesse modelo, a discricionariedade do agente pode se transformar em concordância, desvio ou divergência. O terceiro é o sociológico, no qual se analisa a discricionariedade considerando que os indivíduos são relativamente autônomos. Sua liberdade é usada para realizar julgamento das situações com que o burocrata lida, de forma que os agentes discricionários realizam seu papel reforçando a própria liberdade. A última interpretação é política, na qual as decisões discricionárias são tomadas em nome de um bem comum, de valores públicos e accountability. Neste trabalho, assim como em outros estudos sobre burocracia (DAVIS, 1971; LOTTA, 2015), optou-se por trabalhar com o primeiro campo, o jurídico.

Sabe-se que a burocracia brasileira tem uma cultura galgada no formalismo e detalhismo de procedimentos (PINTO, 2002; FERNANDES, 2008), herança do modelo burocrático-weberiano⁴⁴ que começou com o início do governo provisório de Vargas em 1930 e mostra seu término – ainda que haja controvérsias⁴⁵ – só 65 anos depois, com a Reforma do Aparelho do Estado durante a redemocratização.

Passados 50 anos de enraizamento dessa mentalidade formalista, o texto constitucional de 1988, em sua redação original trouxe inúmeros dispositivos que lembram características do modelo burocrático, enfatizando o controle entre os poderes, estabelecendo princípios que regem a atuação administrativa, especificando garantias dos agentes públicos quanto ao sistema remuneratório, previdenciário, estabilidade, entre outras. É nesta tentativa, por exemplo, que se insere o disposto no artigo 37 já citado, da Constituição, que traz os princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência⁴⁶.

Dito isso, é compreensível que os burocratas tenham apreço por seguir o que está na lei, na medida em que atividades desempenhadas para além do que está previamente expresso podem ser interpretadas como fora da legalidade, impessoalidade ou moralidade e estariam sujeitas à investigação por órgãos de controle e/ou à punição. Entretanto, existem certas atividades que não são descritas minuciosamente no texto legal e abrem espaço para interpretação, ou seja, margem para que o burocrata exerça, ainda sem desrespeitar a lei, suas obrigações e responsabilidades. Esse segundo rol de atividades, dentro do processo da compra municipal de medicamentos e materiais médico-hospitalares foi chamado aqui de B, que são as atividades não previstas na legislação de modo expresso e/ou detalhado desempenhadas pelos compradores públicos de medicamentos e materiais médico-hospitalares.

⁴⁴ Há relativo consenso entre os estudiosos (BRESSER, 1996; FAORO, 1975) que se debruçaram sobre as mudanças administrativas pelas quais o Estado brasileiro passou, que pode ser dividida em três fases, conforme separação proposta por Bresser Pereira (2001): (i) o Estado patrimonial, de 1821 a 1930, marcado poder político concentrado essencialmente na aristocracia com heranças da cultura portuguesa e pela confusão entre a coisa pública e a privada; (ii) o Estado burocrático, de 1930 até final da década de 1990, modelo repleto de formalismo, onde o burocrata é controlado por processos, estabelece uma hierarquia funcional rígida, baseada em princípios de profissionalização e meritocracia; e (iii) o Estado gerencial, que se inicia no Brasil em 1995 com a Reforma do Aparelho do Estado do MARE.

⁴⁵ O ponto de divergência que existe entre os autores está ligado à visão de alguns de que as formas existentes são estanques em contraposição ao entendimento de que ainda persiste uma cultura mista (Abrucio, 2007), com elementos patrimonialistas, burocráticos e gerenciais coexistindo.

⁴⁶ Esse princípio anteriormente não estava previsto na Constituição e foi inserido após a Emenda Constitucional nº 19/98, relativo à Reforma Administrativa do Estado.

5.1.2. Por quais razões a discricionariedade existe?

Nesse sentido, os estudos sobre a burocracia demonstram que a discricionariedade é possibilitada justamente pela existência de normas e regras e a forma como estão construídas: seja por sua abrangência (regras muito genéricas permitem interpretações variadas); por sua ambiguidade (regras que permitem interpretações diferentes por seu próprio conteúdo); ou por sua sobreposição e conflito (regras sobrepostas ou conflituosas entre si exigem tomada de decisão do ator sobre qual adotar) (LIPSKY, 2010; MATLAND, 2009; MAYNARD-MOODY; MUSHENO, 2003; WILSON, 1989). (LOTTA, SANTIAGO, p. 24)

O excerto acima apresenta três razões pelas quais a discricionariedade existe quando se estuda burocracia: (a) regras genéricas, (b) regras ambíguas, e (c) regras conflituosas. No caso em questão estas três hipóteses foram confirmadas pelos entrevistados, que ainda adicionaram um quarto caso: as regras omissas, ou inexistência de regras: a discricionariedade presente nas atividades ligadas à compra de medicamentos e materiais médico-hospitalares na Secretaria de Saúde é originada ora por regras genéricas, ora pela ambiguidade de interpretações, ora pela existência de regras conflituosas ou regras inexistentes ou omissas que deixam na mão do burocrata a decisão de qual seguir.

No primeiro caso, cita-se um exemplo concreto. A legislação municipal de compras em São Paulo fala em planejamento anual de compras e contratações. Entretanto, não existe nenhuma norma infra legal que detalhe os procedimentos a respeito do planejamento de compras e contratações, ficando a critério de cada órgão municipal e suas divisões desenhar a maneira como tal planejamento deve ser realizado. A questão central aqui é que o planejamento deveria ser padronizado e contar com algumas condições mínimas, que dessem segurança e previsibilidade aos gestores daquele órgão no que concerne ao montante de recurso a ser empenhado mês a mês, para que não ocorra tantas surpresas ao longo do ano orçamentário.

O segundo caso – ambiguidade – e o quarto – omissão – ainda que tenham sido confirmados pelos entrevistados, nenhum citou exemplos concretos, portanto valeria debruçar-se novamente sobre a legislação para verificar se de fato esses aspectos aparecem no caso em questão. Por fim, sobre a existência de regras sobrepostas ou conflituosas, cita-se como exemplo o Decreto Municipal 56.144/2015 que, dentre outras coisas, altera a forma como as pesquisas de mercado devem ser realizadas na Administração Pública municipal, criando a obrigação de consulta aos bancos de preços praticados pela Prefeitura, sendo que quando o Decreto foi publicado, a Prefeitura não possuía nenhum banco de preços próprio, fato que gerou dúvidas entre os burocratas que realizam a pesquisa de mercado e as áreas jurídicas, abrindo espaço para interpretações singulares.

5.1.3. Como os burocratas exercem a discricionariedade?

Numa tentativa de tornar o assunto mais tangível, o quadro 7 abaixo apresenta todas as etapas e atividades dos três processos de compra detalhados na subseção 4.3.2. Em cada atividade, a presente pesquisadora classificou-a em tipo A ou tipo B, retomando o conceito de discricionariedade expresso na Figura 3. Além disso, também classificou cada atividade de acordo com o grau ou intensidade da discricionariedade, criando uma escala onde 0 = inexistente, ou seja, toda atividade detalhada na legislação na qual não há margem para o burocrata interferir na ação; 1 = baixo, são atividades em que o burocrata pode interferir muito pouco no curso do processo de compra, ainda que existam parâmetros legais para o desempenho da função/atividade; e 2 = alto, são atividades em que o burocrata consegue interferir bastante no processo, ainda que existam parâmetros legais para o desempenho da função/atividade, e são normalmente atividades que dependem totalmente da capacitação, comprometimento e conhecimento do burocrata.

Quadro 7: Margem de discricionariedade real aplicada à compra de medicamentos e materiais médico-hospitalares na SMS-SP

Processo	Etapas	Atividades	Tipo A	Tipo B	Grau de discric.
Licitação para nova Ata de Registro de Preços	Requisição	Elabora a demanda	x		2
	Especificação	Prepara a especificação detalhada	x		2
	Pesquisa de Preço	Fazer a pesquisa de preço	x		2
	Despacho de Abertura da Licitação	Autoriza a abertura da licitação, indicando a CPL		x	1
	Licitação fase interna: elaboração do edital	Prepara a Minuta e valida com a Coordenadoria Jurídica		x	1
	Licitação fase interna: publicação do edital	Publica o edital e agenda o pregão no sistema	x		0
	Licitação fase externa: análise de documentação	Analisa eventual impugnação; Adjudica ao vencedor; recolhe documentação do vencedor	x		1
	Licitação fase externa: homologação	Elabora despacho e publica	x		0
	Elaboração e publicação da ARP	Elaboração da ARP conforme minuta; Chamar fornecedor para assinatura; enviar para publicação		x	1
Aquisição dentro de Ata de Registro de Preços existente	Requisição	Elabora a demanda	x		2
	Especificação Técnica	Prepara a especificação detalhada, quando necessário	x		2
	Indicação de ARP vigente	Verifica existência de ARP vigente		x	2
	Reserva orçamentária	Reserva o recurso e indica a dotação		x	1

Processo	Etapas	Atividades	Tipo A	Tipo B	Grau de discric.
Aquisição dentro de Ata de Registro de Preços existente	Despacho Autorizatório	Elabora Despacho, Diretor assina e manda para publicação		x	1
	Empenho	Faz o empenho pelo SOF	x		0
	Convocação para retirada do Empenho	Encaminha empenho para fornecedor e convoca para retirada		x	2
	Recebimento do bem/serviço	Recebe, atesta, anexa Nota Fiscal e encaminha para Liquidação ou multa	x		2
	Aplicação de sanção (quando houver)	Checa ateste, faz despacho de penalidade e cadastra no sistema de apenados (SIGSS)	x		2
	Liquidação	Confirma recebimento, realiza liquidação e encaminha para pagamento	x		0
Dispensa de Licitação Dispensa de Licitação	Requisição	Elabora a demanda	x		2
	Especificação Técnica	Prepara a especificação detalhada, quando necessário	x		2
	Pesquisa de Preço	Faz a pesquisa de acordo com o Decreto nº 56.144/2015	x		2
	Reserva orçamentária	Reserva o recurso e indica a dotação		x	1
	Cotação eletrônica	Realizar cotação	x		1
	Análise Jurídica	Enquadramento dentro as hipóteses de dispensa (art. 24, Lei 8.666/1993)	x		2
	Despacho Autorizatório	Elabora Despacho, Diretor assina e manda para publicação		x	1
	Empenho	Faz o empenho pelo SOF	x		0
	Convocação para retirada do Empenho	Encaminha empenho para fornecedor e convoca para retirada		x	2
	Recebimento do bem/serviço	Recebe, atesta, anexa Nota Fiscal e encaminha para Liquidação ou multa	x		2
	Aplicação de sanção (quando houver)	Checa ateste, faz despacho de penalidade e cadastra no sistema de apenados (SIGSS)	x		2
	Liquidação	Confirma recebimento, realiza liquidação e encaminha para pagamento	x		0

Fonte: Elaboração Própria após realização das entrevistas

A partir do quadro, é possível destacar as atividades com maior nível de discricionariedade. No processo de Licitação para nova ARP, as etapas de requisição, especificação técnica e pesquisa de preço são as que apresentam maior grau de discricionariedade, na medida em que, ainda que exista previsão legal sobre as três atividades, a atividade executada pelo servidor define diretamente três das sete dimensões da compra bem-sucedida e pode ser realizada de diversas formas. Nas entrevistas realizadas com membros do Grupo Técnico, por exemplo, ficou evidente que a etapa de definição do quê e

quanto se compra na Secretaria é ainda bastante discricionária, passando pelo crivo do servidor. Os servidores do GTC que cuidam da compra de medicamentos parecem ter criado uma rotina e organização interna mais eficiente e que permite melhor aferição do quantitativo a ser adquirido, enquanto os servidores que trabalham com a compra de materiais médico-hospitalares não possuem organização interna suficiente que permita dizer que o processo é realizado dentro do prazo necessário para que não haja desabastecimentos.

No processo de aquisição dentro de ARP, além das etapas de requisição e especificação já comentadas, aparecem quatro novas etapas com alto grau de discricionariedade: (a) indicação de Ata vigente, (b) convocação para retirada do Empenho, (c) recebimento do bem/serviço e ateste, e (d) aplicação de sanção, quando é o caso. Comentando uma a uma: na primeira delas, os servidores do Grupo Técnico consultam no sistema e em suas planilhas de trabalho se existe ARP vigente, e analisam se a ARP existente tem condição de suprir à necessidade, aqui é importantíssima a visão do comprador, já que é necessário verificar o histórico de fornecimento da ata. A convocação para retirada da nota de empenho, por sua vez, é um processo que acontece na Secretaria de Saúde e que foi modificado pelo GTC para dar celeridade à compra: o servidor do GTC entra em contato com o fornecedor antes mesmo do empenho publicado para agilizar o processo, e isso não é uma exigência legal.

Sobre a etapa de recebimento e ateste, é uma etapa delicada e, per si, aberta à análise do servidor que fará o ateste. Está na mão deste funcionário verificar se o bem ou serviço está de acordo com o previsto inicialmente. Lembrando que muitas vezes é necessário conhecimento técnico e específico da área de saúde para fazer esse ateste. Por fim, em relação à possibilidade de aplicar multa ao fornecedor, esta é sem dúvida uma atividade onde o papel do servidor é central, pois caso ele não aplique a multa como é devido, dificilmente alguém o questionará. Assim, faz-se necessário conhecimento do contrato, bem como uma gestão de fornecedores⁴⁷ bem feita.

No processo de Dispensa de Licitação, a etapa que aparece com grau 2 de discricionariedade e que não havia aparecido nos outros dois processos é a análise jurídica. Ainda que a Lei apresente todas as hipóteses que caracterizam uma dispensa de licitação, cabe à Diretoria de Suprimentos sugerir um enquadramento adequado e pedir que o Jurídico o valide: nesta etapa, a argumentação utilizada é central para convencer a área jurídica de que o processo deve mesmo ser enquadrado como dispensa (ou inexigibilidade), o que exige alto

⁴⁷ Atualmente, não existe na Prefeitura um sistema com banco de fornecedores, que permita consultar histórico. Assim, na Secretaria de Saúde, por exemplo, esse conhecimento fica na mão dos servidores do GTC.

nível de conhecimento técnico do comprador.

5.1.4. Quais os resultados do exercício da discricionariedade?

As consequências derivadas da margem de discricionariedade usada pela *street level bureaucracy*, de Lipsky, são marcantes, na medida em que definem a forma como a política pública será acessada. Assim, se um professor dá uma aula melhor de Matemática do que é previsto pela norma, melhor será para o aluno instantaneamente. Ou se um atendente de um guichê dá uma informação errada, seja por mau treinamento, seja por algum tipo de preconceito com o cliente, o cidadão será prejudicado imediatamente.

Quando falamos nos resultados do exercício da discricionariedade pelos compradores públicos fica um pouco mais cinzento. É evidente que da mesma forma que os burocratas de nível de rua podem usar a discricionariedade para aprimorar ou prejudicar a política pública na qual trabalha, os compradores também podem usá-la “para o bem ou para o mau”. Em se tratando de compras públicas, quando o burocrata usa a discricionariedade para o bem da Administração Pública, estamos falando de ganhos de eficiência, economia aos cofres públicos e celeridade do processo, ou seja, medicamentos e materiais médico-hospitalares chegando às UBSs e aos hospitais municipais mais rapidamente, pelo menor custo, com a maior qualidade possível. Quando o comprador usa a discricionariedade para o mau da Administração Pública, estamos tocando em pontos sensíveis, alguns até ilegais – como práticas de enriquecimento ilícito, improbidade, ou outros atos que firam os princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade.

No decorrer da pesquisa, os entrevistados não foram questionados a respeito de práticas ilícitas, tanto para não gerar constrangimentos, quanto por não ser objeto do presente trabalho. Assim, nesta subseção serão apresentados três exemplos reais do uso positivo da discricionariedade, ou seja, como o exercício dessa margem de ação legal deixada nas mãos dos compradores públicos pode ser utilizado para gerar valor público. Esses exemplos foram citados pelos servidores durante as entrevistas.

O primeiro deles foi apresentado pelo Diretor da Divisão de Suprimentos. Ao assumir o cargo de Diretor, ele, com formação jurídica, pediu que fosse feito um levantamento dos processos de dispensa de licitação para entender o histórico das dispensas e assim, compreender quais são os motivos que levam a Divisão de Suprimentos a realizar tanta dispensa. Neste levantamento, um dos processos encontrados foi de aquisição de seringas – não cabem aqui detalhes técnicos sobre o bem. Segundo ele, há mais de um ano as seringas vinham sendo adquiridas por dispensa de licitação, já que o Tribunal de Contas do Município

(TCM) havia feito um questionamento sobre um processo de licitação para Ata de Registro de Preços dessas mesmas seringas. O processo de licitação havia sido paralisado, e desde então, comprava-se por dispensa, sem avançar nas discussões com o TCM.

Com a chegada à Divisão, o novo Diretor desenterrou o processo administrativo, ainda físico e com mais de 5 volumes, para entender qual era o motivo da paralisação. Após leitura do processo e conversa com jurídico, foi possível escrever um parecer dando resposta ao TCM, que entendeu que o processo para licitação de ARP poderia seguir. A licitação foi realizada e o pregão foi exitoso, com as seringas adjudicadas e homologadas. O preço registrado na Ata foi aproximadamente 50% menor ao preço que estava sendo pago pelas seringas por meio da aquisição via dispensa de licitação. Este caso elucida uma expressão comum no setor público: “sentou em cima do processo” ou “engavetou o processo”. O novo diretor verificou que o antigo diretor havia, por algum motivo que não nos interessa aqui, deixado o processo administrativo guardado por alguns meses e optando por autorizar uma dispensa de licitação.

Como segundo exemplo, compartilha-se um caso citado pela servidora que trabalha na área de Atas de Registro de Preços desde o início da área. Segundo ela, não existia nenhuma sistema de informação que permitisse organizar e controlar as ARPs – ou seja, registrar a data de início e término da vigência, o uso dos objetos da ata, entre outras informações –, assim, ela deveria fazer tudo por meio de planilhas. Com a ajuda de uma estagiária, elas programaram e criaram um sistema bem simples, mas que atende até hoje⁴⁸ as necessidades da área de Atas da Secretaria.

Por fim, uma boa prática citada pelo servidor que trabalha no Grupo Técnico de Compras de Medicamentos vale ser mencionada. O contrato decorrente da Ata de Registro de Preço diz que o fornecedor tem 10 dias corridos para entrega do produto após a emissão da Ordem de Fornecimento. Dessa forma, se a Administração Municipal tem ARP ativa de um determinado medicamento, bastaria que ela emitisse Ordem de Fornecimento para que a empresa detentora da ARP fornecesse no prazo adequado. Entretanto, a questão é um pouco mais complexa, na medida que muitos fornecedores na área de saúde não apresentam estoque pronto para atender à alta demanda da Prefeitura tão rapidamente. Ou seja, é possível que o fornecedor não consiga atender dentro do prazo de 10 dias, e se isso vier a ocorrer, tanto a Administração se prejudica – pois pode correr risco de desabastecimento –, quando o próprio fornecedor – que deverá pagar multa contratual por descumprimento do prazo.

⁴⁸ Ainda que atualmente exista o Sistema Compraslog, a servidora entende que ele não permite o controle gerencial que ela necessita no cotidiano.

Diante desse problema, o comprador público, no caso o servidor do Grupo Técnico de Compras passou a adotar uma prática de bom relacionamento com os detentores das Atas de medicamentos. Ele mantém contato por e-mail ou telefone com o fornecedor para avisá-lo com mais antecedência a respeito do pedido de compra que será realizado. Nas palavras dele:

Temos bom relacionamento (com os fornecedores), porque justamente, eu entendo a necessidade de parceria, então você acaba tendo um bom relacionamento. Se fosse pra fazer como outros órgãos públicos fazem, eu recebo isso de feedback desses fornecedores, eles falam: "Pô, o senhor avisa a gente, muito obrigada por essa parceria". Porque assim, existem alguns públicos em que se você assinou uma Ata de Registro de Preços, a ata diz que se eu te mandar uma ordem de fornecimento e você tem que me entregar em 10 dias, é assim que eles são tratados, entendeu? Então assim, chega uma ordem de fornecimento e você tem que cumprir e pronto. Então, pode dar problema né, porque hoje em dia nenhuma empresa mantém um estoque parado esperando uma compra que pode não acontecer, é a própria definição da Ata de Registro de Preços né, você usa a ata se necessário, não é uma obrigação, não é um contrato. (Entrevistado A, do GTC, 2017)

A partir dos exemplos citados acima, é possível afirmar que o exercício da discricionariedade por parte dos compradores públicos acaba por impactar em algumas das dimensões de sucesso da compra. No primeiro caso, duas das dimensões são impactadas diretamente: o custo e a celeridade, na medida em que ter uma Ata de Registro de Preço de seringas ativas permite tanto que o custo unitário do item e o custo processual sejam menores, quanto que a Administração consiga adquirir seringas mais rapidamente. O segundo caso toca as dimensões de eficiência – dado que o registro correto das informações no sistema criado permite maior agilidade no processo de acionamento da Ata, o que também reduz o custo administrativo – e de transparência e publicidade processuais – já que é a partir das informações registradas no sistema que um servidor alimenta o portal da Secretaria de Saúde com os dados referentes às atas ativas e seus respectivos quantitativos já consumidos, por exemplo. O último caso toca na questão de bom relacionamento com os fornecedores, e é a partir dessa relação que é possível obter os medicamentos e materiais no tempo adequado.

5.2. Condicionantes do comportamento do comprador público

Tendo passado pelas principais questões a respeito da discricionariedade – qual é o espaço disponível, quais razões levam a discricionariedade existir, como os burocratas a exercem, e quais os resultados do exercício da discricionariedade – passamos agora a análise dos condicionantes do comportamento do burocrata da área de compras. Para isso, recuperam-se alguns aspectos presentes na revisão da literatura já realizada.

Como já mencionado, Lipsky abordou em sua obra propostas pouco testadas sobre como fortalecer o desempenho das burocracias públicas para que elas ofereçam maior valor

público. Dentre elas, destacou-se três que poderiam interessar à esta pesquisa: a importância de ter momentos de reflexão e compartilhamento entre os pares e sua chefia; o papel central da chefia em construir as capacidades individuais, motivar e fortalecer suas equipes; e a relevância de ouvir os desejos e angústias do cliente, neste caso, o cidadão.

Além disso, quando da revisão bibliográfica sobre compras, encontrou-se um artigo que abordou o papel do comprador público nas aquisições de bens e serviços nas instituições públicas de ciência e tecnologia. Batista e Maldonado (2008) apontaram como soluções para aumentar a eficiência do processo de compras a qualificação dos agentes públicos envolvidos, a otimização de processos e sistemas, e a modificação da visão do comprador público, que não pode mais estar preocupado somente com o fechamento de um processo de compra sem avaliar os processos integrados de gestão, buscando a diminuição dos custos e a melhoria na qualidade dos serviços realizados.

Assim, nesta subseção, como um dos resultados coletados nas entrevistas semiestruturadas realizadas, optou-se por apresentar alguns aspectos que de certa forma condicionam o comportamento dos compradores públicos em questão e podem, ainda que de modo indireto, impactar no desempenho das atividades da Divisão e da compra em si. Em contraposição à visão expressa no Quadro 1 de que o condicionante do comportamento do comprador está exclusivamente no apego às regras e à hierarquia, seguindo a herança cultural organizacional predominante no Estado brasileiro, serão apresentados aqui 5 aspectos que acabam por moldar o comportamento do servidor que participa da compra.

Tal agenda se relaciona diretamente com o modo como são feitas as compras, na medida em que os servidores possuem elevada dose de discricionariedade e são guiados tanto pelo conhecimento técnico quanto por padrões organizacionais e interpessoais. Partindo da hipótese de que quanto maior a motivação e capacitação do burocrata, maior é o grau de comprometimento com a coisa pública e com o resultado exitoso da compra pública, entende-se que a gestão dos recursos humanos e todas as ferramentas disponíveis – progressão na carreira, oferecimento de cursos e capacitações, realização de rodadas formais de *feedbacks*⁴⁹, avaliação por desempenho, política de bônus compatível com as responsabilidades – são fundamentais para se obter eficiência no processo, economicidade na compra e satisfação dos servidores em relação às atividades que desempenham.

⁴⁹ Palavra inglesa que significa realimentar ou dar resposta a um determinado pedido ou acontecimento. O termo é utilizado em áreas como Administração, Psicologia ou Comunicação. Em alguns contextos a palavra *feedback* pode significar resposta ou reação e, neste caso, o *feedback* pode ser positivo ou negativo. A palavra é empregada muitas vezes relacionada à Gestão de Pessoas, entendida como ferramenta fundamental para manter os funcionários engajados e produtivos.

Primeiramente abordar-se-á as características da chefia e a forma como se dá a relação entre o chefe da Divisão de Suprimentos e seus subordinados. O objetivo é entender se os servidores da área confiam e respeitam a sua chefia, e quais são as qualidades do chefe que ajudam o burocrata no exercício de suas funções. Num segundo momento, olharemos se acontecem e de que forma acontecem as rodadas de avaliação dos servidores. E ainda, para além da avaliação formal, por meio das entrevistas foi possível verificar como anda a motivação dos servidores, para entender se aspectos ligados à motivação impactam no dia-a-dia da burocracia. Num terceiro momento, observou-se qual é nível de conhecimento dos servidores sobre a legislação de compras vigente e como é feita a gestão do conhecimento, ou seja, como os servidores aprendem novos conteúdos e como eles passam esse conteúdo para os demais colegas.

Por fim, após sistematizar os três principais elementos ligados à gestão dos recursos humanos que contribuem para o entendimento do processo de compras, apresentam-se também outros dois aspectos ligados à forma como os servidores lidam com o processo da compra: a visão global de todo o processo da compra e o foco do servidor no cliente-cidadão.

5.2.1. Características da Chefia e a relação chefe-subordinado

Os entrevistados foram questionados a respeito do perfil da chefia imediata: “*você acha que ele/ela apresenta as características requeridas para o bom andamento do processo/da área? De que forma ele poderia melhorar?*”. Os respondentes apresentaram respostas sobre todo o período em que estão na Secretaria, não apenas em relação ao Diretor atual. A visão geral foi a de que já passaram diversas chefias pela Divisão – 8 nos últimos 12 anos – e apresentavam perfis que podem ser agrupados em três categorias:

- a. Perfil político: chegou ao cargo devido à indicação política, partidária ou não;
- b. Perfil técnico: chegou ao cargo devido à trajetória reconhecida na área de Suprimentos;
- c. Nem político, nem técnico: chegou lá por causalidades diversas, como crise ou falta de opção.

Uma fala interessante nesse sentido foi:

Muitas vezes a chefia vem pra cá baseada sim na sua capacidade já demonstrada de ser um bom gestor, um diretor. Mas você tem vários casos. **Você tem aquele que foi convidado para vir para cá e assumiu baseado no seu histórico de competência administrativa; você tem diretores que vieram por indicação política, simplesmente política; você tem diretores que vieram para aprender a ser diretor**, né, como foi a fala do próprio diretor quando assumiu e disse “eu aceitei vir pra cá como diretor porque achei interessante para o meu

desenvolvimento profissional, então eu vim aprender". Para mim, nesse sentido, a melhor gestão foi a do Kassab. Falo isso porque eles utilizaram os recursos do funcionário público, eles tentavam melhorar e fazer a coisa acontecer com o que já se tinha. De 2013 pra cá, vem toda uma equipe de fora, isola o funcionário público de carreira e traz gente para fazer a gestão muitas vezes sem noção do que está fazendo, muitas vezes com vícios de outros lugares que não se aplicam aqui e deixam o funcionário público completamente de fora. Então eu acho engraçado isso de precisar chamar consultorias para que eles fiquem de intermediário entre o funcionário - que sabe qual é o problema e tem uma forte indicação de qual é a solução - e o gestor. Você tem o funcionário ali na sua frente, pergunta pra ele o que que te atrapalha, quais são as suas dificuldades, quais são as ideias que você tem para melhorar isso, já teve alguma que fez e deu certo, já teve alguma que deu errado... conversa com seu funcionário, né, porque nós somos efetivos, a gente vai estar aqui independente de quem entrar. Isso é algo que me incomoda bastante. (Entrevistado A do GTC, 2017, grifo meu)

O entrevistado evidenciou um problema importante e recorrente, mais próximo a características interpessoais da chefia do que em relação à motivação para que ele assuma o cargo. Certamente que os entrevistados reforçaram que o perfil técnico é o mais adequado, na medida em que o chefe assume a Divisão já conhecendo a legislação e os processos, o que facilita muito tanto para o próprio chefe quanto para os subordinados, que não precisam explicar e ensinar tudo ao novo diretor. O perfil político é normalmente visto com maus olhos pelos servidores, pois eles entendem que a chefia vai chegar com uma visão bastante distorcida do processo e imprimindo seu ritmo e suas vontades, sem ouvir os que ali estão.

Contudo, na verdade o embate perfil político *versus* técnico não dá conta de explicar se a chefia apresenta as características requeridas para o bom andamento da área. As falas dos entrevistados acabam elucidando melhor. Ficou evidente, por exemplo, que é muito importante que o chefe consiga balancear uma posição firme com postura de escuta e apoio aos servidores que estão abaixo dele na hierarquia. Assim, tanto para um chefe que entra na Divisão com pouco conhecimento técnico, quanto àquele que conhece muito bem a legislação de compras e licitações e/ou o mercado de saúde, é esperado pelos servidores que a chefia converse individualmente com cada um, que conheça suas atividades, dificuldades e motivações. Somente por meio do estabelecimento de uma relação de empatia é que se cria uma relação de confiança e tal confiança alimenta no servidor o desejo de cumprir com suas responsabilidades de modo a agradar a sua chefia.

Abaixo, segue trecho de uma fala de uma das entrevistadas bastante interessante, quando perguntada se, quando o chefe dá liberdade para a equipe, isso é positivo ou negativo:

Há casos que sim e há casos que não. Eu acho que o chefe tem que ver e tem que ouvir seu subordinado, mas também tem que ter atitudes firmes, fortes né, tipo em relação a funcionário. Eu acho que o servidor tá aqui pra trabalhar, então quem não tá afim, o chefe tem que agir, porque é muito ruim você trabalhar num lugar aonde você dá um duro danado, (...) daí você vê que tem

gente que vem aqui pra passear, pra fazer hora, então a pessoa não produz e também acaba interferindo naquela que tá fazendo bem. Eu acho que se você vem aqui é pra trabalhar, então tá vendo que o servidor não produz nada (...), que o servidor não está contente no departamento, manda pra outro lugar, coloca uma pessoa que queira trabalhar né. A única coisa que eu não concordo é isso. Eu acho que todos tem que corresponder né, e tem diretor que não gosta de mexer, porque "ah, é servidor antigo", não sei porque não mexe. (Entrevistado B, de Atas, 2017)

Outro entrevistado manifesta seu descontentamento, na medida em que a característica que ele mais valoriza não foi encontrada nas últimas chefias:

Ele tem que conhecer os funcionários. Ele assume uma diretoria, tem que conversar com um por um, para saber o que faz, saber como que trabalha, porque querendo ou não cada um tem seu jeito de trabalhar, então não adianta você cobrar esperando mudar a forma de trabalhar do outro, porque às vezes ele não vai render assim. Então a chefia tem que conhecer os funcionários que tem. Acho que qualquer local é assim, e isso infelizmente nenhum chegou aqui e fez. (Entrevistado C, de Licitações, 2017)

Em outro momento, na entrevista realizada com o Diretor da Divisão, ele manifestou que desde que entrou ele tenta ouvir seus subordinados sempre que possível e que tem um burocrata referência de cada uma das atividades, em quem ele confia e pede mais auxílio. O entrevistado também deixou explícito que valoriza o comprometimento e as entregas:

Eu sou um cara assim, eu nunca cobro horário, principalmente horário de entrada e saída, isso eu não faço. O que eu faço é realmente cobrar a produtividade, as entregas, se eu preciso contar com você, você tem que saber que eu preciso e entregar. (Entrevistado D, posição de chefia da Divisão, 2017)

Por fim, vemos que uma das entrevistadas entende que a chefia precisa tanto de conhecimento técnico, quanto do que ela chamou de “o lado RH da coisa”:

Desde que eu tô aqui, nesses 10 anos, acho que foram 5 ou 6 diretores. Digamos que desses 6, 4 eu acho que estavam 100% qualificados. Quando eu digo 100%, acho que você tem que conhecer a área onde você está, não necessariamente o que cada um faz e como que faz, porque pra isso basta você saber dar ordens. Então eu acho que primeiro você tem que conhecer área, tecnicamente falando, como funciona a casa, como funciona a máquina. Dos 6, uns 4 realmente conheciam. Fora isso, eu acho que tem que conhecer o lado RH da coisa, sem o RH fica difícil. Hoje, o setor de pesquisa está com 5 pessoas para fazer pesquisa pra Secretaria inteira. Tudo o que se compra passa ali, a gente vem dizendo há uns dois anos que nós não tínhamos mão-de-obra para absorver contratos, o setor de pesquisa não é bem estruturado para conhecer contratos de serviços, é uma coisa muito específica. Nós não temos cursos, nós não temos remuneração satisfatória. Enfim, não há um trabalho de RH com a gente e nunca houve. Isso é uma deficiência muito grande aqui dentro. (Entrevistado E, de Pesquisa de Preço, 2017)

Neste trecho, a servidora entrevistada comenta que não existe uma gestão de recursos humanos satisfatória na Secretaria, e ressalta duas problemáticas importantes: por um lado o

excesso de trabalho em determinada área devido ao número de servidores não compatível com a necessidade real, e por outro, a baixa qualificação e baixo oferecimento de cursos determinantes para exercer determinada atividade – no caso, a pesquisa de preço de contratos de serviços. Ambos os problemas serão abordados mais em detalhes nas seções subsequentes.

5.2.2. *Feedback* e motivação dos servidores

Passando agora à questão do *feedback*, o objetivo aqui é analisar se acontecem e de que forma acontecem as rodadas de avaliação dos servidores na Secretaria. Entende-se que a realização de momentos de reflexão entre os pares e o servidor e sua chefia é de grande valia, na medida em que o servidor colhe aprendizados, elogios e críticas construtivas e cada um tem sua importância: ao receber um elogio, é comum que você fique orgulhoso e motivado, e que tente repetir o comportamento desejável; ao receber uma crítica, espera-se que o burocrata reformule seu comportamento ou atividade de modo a gerar um resultado mais benéfico para o grupo e para o processo com o qual trabalha.

Como as entrevistas foram realizadas entre os meses de Novembro e Dezembro de 2017, os servidores haviam passado pelo processo formal de avaliação naquele período, então foi fácil ouvir dos mesmos sobre como ele funciona. Na Prefeitura de São Paulo, todos os servidores – concursados ou não – preenchem anualmente no final do ano um formulário de avaliação da chefia e avaliação da área. Essa avaliação é utilizada para a progressão na carreira dos servidores estatutários e, por isso, é prática comum que todos deem notas máximas a todos, sem utilizar o processo como deveria para não penalizar nenhum funcionário. Dessa forma, a avaliação na prática não serve para avaliar ninguém.

Algumas falas ilustram o fato:

Nós acabamos de preencher. Mas ninguém se avalia de verdade. Essa avaliação em minha opinião não adianta de nada. (Entrevistado F, da Diretoria 2017)

Sinceramente, não cumprem a função. É uma avaliação muito falha. Tinha que ter algum outro mecanismo, não sei qual que não sou da área de RH. Eu acho de uma ineficiência gigantesca, porque eu tinha servidores aqui dentro que não mereciam a minha avaliação, mas eu sabia que eu poderia prejudicar o servidor em algum outro sentido, e que eu estaria desmotivando eles de alguma forma, eu acho que não concordo muito com essa forma. Eu assinei, coloquei nota máxima para todo mundo para não prejudicar nenhum servidor, mas eu não concordo não. (Entrevistado G, de Licitações, 2017)

Olha, os serviços são tão particulares, mas a gente fica tão focado no próprio trabalho que dificilmente você compartilha experiências exitosas com seus colegas ou sabe de experiências dos outros colegas, porque o que aparece no Grupo Técnico nunca são as coisas que dão certo, são só os problemas. Basicamente são nos problemas que a gente toma conhecimento e a

gente vai acompanhando pra ver qual a maneira como isso tá sendo resolvido, pra aprender. Se de repente esse mesmo problema acontece na minha área, eu já vou ter um feedback. Mas essa coisa pro-ativa de a gente se reunir, trocar experiências, elogios, trocar figurinha, isso não existe. Nunca existiu. Eu acho que pela própria voracidade com que a gente tem que trabalhar, principalmente os dois grandes grupos em termos de volume de compra (material medico e medicamentos), a gente não tem esse tipo de troca. Vou ser repetitivo, a gente troca as experiências mais dos problemas, do que não dá certo. (Entrevistado A, do GTC, 2017)

É nítido, assim, que a avaliação formal não acontece. Também não existe na Divisão de Suprimentos um acordo entre a chefia e as áreas para a realização de conversas de *feedback* periódicas, ainda que informais. Nas palavras do atual Diretor: “Eu gostaria muito de ter tempo para essas conversas. Infelizmente, eu não tenho”. No dia-a-dia da Divisão, o que se observa é que aqueles servidores que tem uma boa relação com a chefia, que conquistaram a confiança, acabam tendo mais espaço para conversas informais em que é possível ter uma boa troca de conhecimento, de boas práticas e um espaço para críticas ou elogios.

Por fim, interessante abordar também a questão ligada à motivação dos servidores, para entender se esse é um fator que impacta no dia-a-dia da burocracia. Por meio das entrevistas, a maior parcela dos entrevistados demonstrou estar motivada, apesar das condições de trabalho e de algumas questões latentes que desmotivam.

O argumento central que apareceu nas falas é que o servidor está motivado por que gosta do que faz, vê o valor do seu trabalho. Para ilustrar:

Eu gosto muito do que eu faço. Eu acho que um dos motivos é você gostar do que você faz, fazer com amor e dedicação. Então não sei se por conta de que eu tô aqui desde o começo, eu gosto muito mesmo. Já tive várias oportunidades de sair daqui, mas não saí porque eu prefiro ficar num lugar onde eu sou importante, produzo, faço minha parte, gosto do que faço, e eu vou sair daqui pra quê? Sendo que eu já, tudo que eu tinha que ganhar, em matéria de salário né, eu já conquistei, eu tenho. (Entrevistado B, de Atas, 2017)

A minha motivação pra continuar no setor de pesquisa é motivação pessoal, eu gosto do que faço. (Entrevistado E, de Pesquisa de Preço, 2017)

De toda forma, a visão desses mesmos servidores que se dizem motivados é que seus colegas não o estão:

Motivação aqui? Nenhuma! Eu só vejo desmotivação. Você tem um sentido no trabalho que tá fazendo, daqui a pouco é mudado, sem muita justificativa, tem N pessoas mandando com orientações completamente diferentes, visões diferentes. Você vai meio dançando conforme a música toca, sabe. (Entrevistado F, da Diretoria, 2017)

Nós estamos aqui para olhar lá na ponta. Se cada um fizesse sua parte... mas falta comprometimento de muita gente. Eu tô fazendo minha parte, que é minha obrigação. Eu

estou motivada porque gosto do meu trabalho, gosto do que faço, gosta muito de ser servidora pública. (Entrevistado H, da Diretoria, 2017)

Eu gosto do que faço e gosto de ver um bom resultado na ponta. Motivação financeira não tem, e infelizmente eu acho que não há também outros incentivos, o funcionário não tem motivação, não é motivação o termo, ninguém procura saber o que você faz, o que você tá fazendo. Você não se sente recompensado. Exatamente. Acho que hoje não tem estímulo nenhum. A máquina tá trabalhando, tá fazendo, ótimo, tá caminhando. Mas como? Ninguém quer saber. Eu tenho motivação, é pessoal eu gosto, mas eu gostaria imensamente que alguém se interessasse pelo nosso trabalho, que tivesse uma gestão que se interessasse pelo trabalho, que ouvisse o funcionário, que chegasse e trabalhasse a motivação. Que fosse pelo menos um curso (...), (Entrevistado E, de Pesquisa de Preço, 2017)

As causas para tal desmotivação são diversas e vão desde insatisfação com o cargo, salário ou política de RH, inadequação do perfil, falta de vontade de servir ao público, problemas pessoais, insatisfação política em relação às posições do novo prefeito, secretário, chefe, entre outras. Em uma das entrevistas, o servidor cita algumas das causas que levam à desmotivação:

Porque que uma pessoa que falta, chega atrasada, não responde às expectativas continua lá? Enquanto o outro tá lá se acabando. (...) Outro motivo é: por vezes há setores que ficam desfalcados; enquanto um tá sobrecarregado, o outro tá lá de boa. Outra coisa: o pessoal que tá aqui produzindo, são profissionais que correspondem, daí chega alguma pessoa de fora e já vem com um cargo e uma pessoa que tá lá máquina, conhece tanto quanto ou mais... você se questiona "poxa, o que que eu tô fazendo aqui?". Tinha que ver primeiro as pessoas que estão lá antes de trazer de fora. (...) Tem uns que quando vem com cargo eles até condizem, ajudam, mas tem muita gente que é cabide de emprego infelizmente. Então isso é um motivo de desmotiva, porque pô, o que que o cara tá fazendo aqui? E eu tô aqui, trabalhando que nem um louco. (Entrevistado B, de Atas, 2017)

Quando um dos entrevistados foi questionado sobre uma possível relação de causalidade entre a ausência de *feedbacks* e a desmotivação, a resposta foi a seguinte:

Eu acho que impacta sim, mas não sei dizer. (...) Eu já sei que não devo esperar elogios por nada que tenha resultado num serviço bem feito ou num serviço a contento, porque ninguém valoriza isso, é como se fosse sua obrigação. Então hoje em dia eu já nem espero mais, a motivação é simplesmente pelo fato de que eu escolhi ser funcionário público. Essa é minha função, então não me causa muito (não receber *feedbacks*). Seria útil, claro, sim, um elogio é bom, você saber que você é reconhecido, que o seu trabalho é legal ou que o trabalho do outro é legal e que pode servir de exemplo pra que você utilize no seu trabalho, isso sim é muito importante. Eu acho que ajuda bastante. Nunca tivemos isso, então eu não sei qual é o impacto que isso teria no resultado final. (Entrevistado A, do GTC, 2017)

Por fim, interessante ver como a entrevistada abaixo conecta a questão da motivação

com o oferecimento de cursos:

Olha, para melhorar a motivação tem que ter uma interação entre as áreas, tem que ter! Até para o nosso serviço fluir e conseguir responder ao que eles querem. Porque as pessoas acham que é chegar aqui licitar e comprar o que a Administração quer. Não é assim que funciona. Teria que ter uma conversa entre as áreas, para todo mundo entender o meu serviço, e vice-versa. Que muitos desconhecem. Desconhecimento geral. Entendeu? Não tem isso, um pouco mais de comprometimento dos funcionários. Muitos ficam a desejar. Os cursos também, não tem como, tem que ter, dá uma motivação, porque o curso para nós, funcionários, agrega, a gente muda de letra, e melhora o salário, além da bagagem que você vai ter. (Entrevistado I, de Licitações, 2017)

Assim, fica nítido que as questões relacionadas à avaliação dos servidores e à motivação pessoal são gargalos que a Secretaria de Saúde deveria enfrentar para, por um lado, melhorar o ambiente de trabalho e o sentimento dos servidores em relação às suas funções, e por outro, resultar em uma melhor prestação do serviço público ao cidadão.

5.2.3. Conhecimento e aprendizados

Aqui, vamos abordar tanto o nível de conhecimento dos servidores sobre legislação de compras e mercado da Saúde, quanto analisar como se dá o oferecimento de cursos e capacitações e de que forma acontece a troca de aprendizado entre as áreas e dentro de cada área. O objetivo norteador é entender se os servidores da Divisão de Suprimentos se sentem suficientemente capacitados para assumir as responsabilidades que os são delegadas.

Primeiramente, em relação ao conhecimento da legislação de compras e o mercado de saúde, quando questionados sobre o tema, a maior parte dos servidores mostrou insegurança para responder, e numa escala de 1 a 5 – onde 1 representa pouco conhecimento e 5 refere-se ao máximo conhecimento sobre o tema – 9 dos 10 servidores entrevistados responderam que tinham conhecimento de 1 até 3 e apenas 1 servidor mostrou mais confiança quanto ao seu nível de conhecimento.

Em relação à adequação dos cursos oferecidos e à disponibilização, é possível chegar ao consenso de que tanto a Prefeitura de São Paulo quanto a própria Secretaria de Saúde não oferecem cursos específicos sobre algumas etapas da compra (pesquisa de preço e gestão de contrato foram as duas citadas), e que quando o oferecem, não é na frequência necessária para dar conta de atualizar os servidores em relação às mudanças na legislação. Para ilustrar essa constatação, seguem alguns trechos extraídos das entrevistas:

A Prefeitura não ofereceu os cursos que eu precisava. Já foram solicitados vários cursos e não conseguimos. Assim, tem que ter uma atualização sempre das legislações né. Querendo ou não, tem Decretos, orientações normativas que a gente tem que seguir. E querendo ou não, a gente

consegue ir em palestras, em workshops mais esclarecimentos do que se você ficar pesquisando sozinha via internet. (Entrevistado I, de Licitações, 2017)

A Prefeitura nunca ofereceu cursos sobre pesquisa de preço. Tudo o que eu sei é o que eu procuro entender de legislação. (Entrevistado E, de Pesquisa de Preço, 2017)

Acho que falta, falta curso sim. Olha, existem alguns eventos que a gente participa, que são mais de reciclagem. Eu não diria que o que me falta é conhecimento novo, eu acho que o que tem e que às vezes a gente consegue aproveitar, chamaria de reciclagem ou de atualização ou de discussão. Existem áreas, por exemplo a área de licitação, pregão, é sempre interessante você de tempos em tempos você ir num curso de licitação ou num evento de atualização, boas práticas, você não vai tirar nada da base da aula, porque a base é uma base legal, você já sabe, vai nas leis de licitação e tá tudo ali descrito. Mas tem a discussão, os comentários, a troca de experiências, o estudo de caso e isso é extremamente interessante. (...) Vire e mexe esses cursos aparecem e infelizmente a maioria deles são pagos, então não existe como você solicitar subsídio (...). Hoje em dia estão muito mais restritos a subsidiar eventos e cursos externos. Mas tem outras possibilidades, existe a escola de Administração da Prefeitura e a escola do Tribunal de Contas do Município que é muito boa. Eu mesmo já fiz dois cursos lá e achei o pessoal excelente. (Entrevistado A, do GTC, 2017)

Eu acho que durante esse tempo, eu tive pouquíssimos cursos, exceto cursos de informática, que daí você acaba aplicando, que é a grande chave de hoje, não vejo durante esse percurso cursos dados que foram fundamentais para o que eu tava fazendo. Ou que me dessem base para o que eu ia fazer dali pra frente. Eu acho que é muito desmotivado e que isso acaba gerando que uma bola de neve, no sentido de que todas as pessoas que pode ser que até hoje tenham alguns cursos interessantes, mas as pessoas estão tão desmotivadas que elas recebem informação, aquela chamada do curso e pensa "ah, mais um curso..., não vai me servir de nada". Tem uma chave que tá faltando, que é exatamente isso do interesse do servidor, significa vou lá, vou fazer, vou usar, vai me ajudar, e é uma chave mesmo pra abrir uma porta. (Entrevistado F, da Diretoria, 2017)

A Lei muda muito, pra o que a gente faz. Então eu acho que a cada mudança que ocorre né, eu acho que **eles deveriam tá atualizando a gente**. Porque por vezes você fica sabendo por conta de outras pessoas que mudou, que não é mais assim, é assado. Porque a gente não tem tempo de ficar lendo Diário Oficial, e não só Diário Oficial, porque a Lei às vezes muda no governo Federal. Então, eu fiz vários cursos, mas eu acho que a gente deveria ter uma atualização a cada mudança que ocorre, isso ligado a Suprimentos, né. (Entrevistado B, de atas, 2017, grifo meu)

É notório que os servidores não estão satisfeitos com a agenda de cursos oferecidos, mas também não é possível afirmar que esse aspecto é determinante para que o servidor realize um bom trabalho. De toda forma, existe forte indicação que para determinadas atividades, a realização de capacitações específicas podem condicionar e melhorar o desempenho do comprador público.

5.2.4. Visão global do processo de compra

Na revisão bibliográfica apresentou-se dois trabalhos (VAZ, LOTTA, 2011; JANNY et al., 2011) que tocam na necessidade de uma visão integrada do processo, desde a compra até a logística de distribuição, como forma de contribuir para discussões acerca do resultado da política pública. Durante as entrevistas, ficou ainda mais evidente a necessidade de criar

uma visão global do processo de compra na Secretaria. Atualmente, os servidores da Divisão de Suprimentos não conhecem todas as etapas do processo de compra, muito menos detalhes das atividades desempenhadas pelos seus colegas. Isso gera consequências para o processo, já que a falta de visão global (do todo) acaba por mascarar ineficiências.

Citando um exemplo concreto desse problema que apareceu durante as entrevistas: quando o processo está na etapa de pesquisa de preço, se o requisitante acompanhar, ainda que eletronicamente, como foi realizada a pesquisa de preço, é possível que ele identifique problemas na pesquisa antes mesmo que essa siga para a etapa subsequente. Assim, o requisitante auxiliará a equipe de pesquisa de mercado para que os parâmetros da pesquisa sejam redefinidos de acordo com uma característica do mercado ou produto que o requisitante conhece – e o servidor da pesquisa de preço não. A vantagem gerada vai desde a celeridade, já que o processo é interceptado antes que siga à etapa subsequente, à economicidade, pois uma pesquisa mal feita poderia gerar custos indevidos à Administração Pública.

Dessa forma, como aspecto que condiciona o comportamento do burocrata, servidores que apresentarem visão completa do processo de compra tendem a realizar melhor suas atividades, pois estarão a todo momento preocupados com o resultado final.

5.2.5. Foco no cliente da política

Lispky sugeriu como uma das propostas para melhorar a atuação do burocrata no sentido de maximizar o valor público a escuta ativa do burocrata diante dos cidadãos, ou seja, ouvir os desejos e angústias do cliente. Entende-se que essa característica da atuação da burocracia pública é fundamental para que possa readequar o trabalho do servidor frente aos anseios da população.

Como servidores públicos, os compradores também devem buscar a geração de valor público, conceito cunhado por Moore (1995, 2002) que pode ser compreendido como a defesa de respostas efetivas a necessidades ou demandas coletivas que sejam politicamente desejadas (legitimidade), cujos resultados modifiquem aspectos da sociedade.

Dessa forma, se nos questionássemos sobre o que poderia melhorar na compra e distribuição de medicamentos e materiais médico-hospitalares, seria fundamental ouvir os cidadãos que retiram medicamentos nas UBS e os pacientes da rede pública de saúde de São Paulo. Certamente eles terão críticas que podem nortear os burocratas da SMS rumo ao alcance de uma melhor política de distribuição de medicamentos e materiais, ou seja, em busca do valor público. Portanto, ter visão focado no cliente também é uma das

condicionantes escolhidas a partir desta pesquisa e apareceu em uma das entrevistas.

5.3. Outros achados da pesquisa

Nesta subseção, serão apresentados dois outros achados da pesquisa. O primeiro deles é a resposta dada aos problemas colocados pela própria autora no início da pesquisa. O segundo achado vale mencionar, ainda que não esteja diretamente relacionado à forma como o comprador público desempenha sua atividade, à medida que foi levantado por metade dos entrevistados como o principal gargalo da Secretaria de Saúde rumo a compras bem sucedidas.

5.3.1. Análise dos obstáculos segundo as dimensões de sucesso da compra

Conforme dito na justificativa para realização desta pesquisa, a autora participou de uma tentativa de conter a crise de distribuição de medicamentos e materiais médico-hospitalares pela qual o município de São Paulo passou nos anos de 2015 e 2016, e, dessa forma, acompanhou de perto os problemas enfrentados pela – e com a – burocracia durante as compras na Secretaria Municipal de Saúde. Dentre outras coisas, ela constatou a necessidade de ter um corpo burocrático mais bem treinado e com competências mais bem desenhadas para lidar com a complexidade da compra pública. Além disso, a partir da experiência profissional da autora e das pesquisas preliminares foi possível levantar quatro problemas que pareciam ser obstáculos para que a compra pública fosse bem sucedida, seguindo as sete dimensões de sucesso já analisadas. São eles:

- (1) a visão dos servidores de que a compra pública é compartimentada, onde cada burocrata só pensa em uma única etapa da compra, gerando ineficiências no processo como um todo.
- (2) corroborando com o primeiro aspecto, a ausência de uma visão da Administração Pública municipal focada no cliente-cidadão, na qual os compradores públicos não se sentem valorizados por não entenderem o impacto do seu trabalho na política finalística a qual a compra está relacionada, e, ao cabo, na vida do cidadão.
- (3) forte resistência da burocracia municipal face às mudanças introduzidas com as novas tecnologias e sistemas de informação, transformando as tentativas de ganho de eficiência e agilidade em processos morosos e de difícil implantação;
- (4) à baixa profissionalização e à baixa valorização dos servidores que lidam com a compra pública.

Assim, após ter apresentado as cinco condicionantes na subseção anterior, é possível

avaliar se os problemas listados a priori, de fato o são. Foi unânime entre os servidores entrevistados de que existe nítido desconhecimento por parte dos burocratas sobre o processo completo da compra, portanto, sim, existe uma visão compartimentada que gera ineficiências, na medida em que se o servidor A conhecesse da atividade desempenhada pelo servidor B, não só o A respeitaria mais as dificuldades e conquistas do B, como ele poderia ajudar, caso tivesse conhecimento de uma boa prática, ou ainda poderia instruir o processo de forma a auxiliar o colega, mitigando ineficiências. Segue trecho extraído de uma das transcrições que corrobora essa constatação:

As pessoas não tem essa visão (do todo). Eu vejo que ninguém quer ter também. Não sei te explicar. Essa é minha atribuição e eu vou fazer só isso. Eu fiz isso bem, então eu não me interessei com o que acontece ali na frente. Fica todo mundo voltado no seu mundinho. Ninguém sabe o começo, meio e fim. Quando você se propõe a ajudar o outro, eles encaram com resistência, como se tivesse me intrometendo. (Entrevistado I, de Licitações, 2017)

Partindo para a análise do segundo problema, constatou-se que metade dos servidores entrevistados, quando perguntado sobre o significado de uma compra bem sucedida ou quando falavam de suas motivações pessoais fez referência ao cidadão, ou seja, parte dos servidores enxerga a importância da sua atividade na política finalística. Segue trecho ilustrativo extraído de uma das transcrições:

Uma compra bem sucedida? Hum, é aquela que você conseguiu adquirir o bem, finalizar a compra e conseguir pagar, pra ela chegue na ponta pro paciente né, pois todo o nosso foco é o paciente... a necessidade de abastecimento das nossas unidades de saúde com o material que você está adquirindo. (Entrevistado C, de Licitações, 2017)

Entretanto, em uma das entrevistas, quando perguntada se ela estava motivada e o que achava de seus colegas, outra servidora disse:

Estou sim, muito motivada, pois eu trabalho aqui para o paciente, para a ponta. Você não faz nada para agradar o secretário, mas alguns colegas não compartilham essa minha visão. (...) Agora, a desmotivação é geral, é terrível e acho que está muito ligada ao salário na maior parte das vezes. Os servidores estão frequentemente descontentes com os reajustes salariais. (Entrevistado J, da Diretoria, 2017)

Esse excerto confirma que parte dos servidores compartilha a visão de que o resultado final do trabalho é atender a ponta, os cidadãos, enquanto outros não enxergam dessa forma. De todo modo, ainda que os servidores estejam – em sua maioria – desmotivados, tal fato não tem relação direta com a falta de visão do resultado do seu trabalho, e sim com a falta de uma boa política de recursos humanos, em que (a) o chefe e os pares reconheçam que o servidor

fez um bom trabalho; (b) os servidores entendam que sua remuneração e sua progressão na carreira é compatível com suas entregas ou responsabilidades; (c) os burocratas sintam que estão aprendendo e evoluindo na carreira, e por isso a importância de capacitações e cursos constantes.

Por fim, comentando sobre o terceiro obstáculo levantado acerca da resistência dos servidores à introdução de novas tecnologias que tragam eficiência para o cotidiano dos servidores, após a etapa de entrevistas, ficou evidente que esse não é o grande problema *per si*, na medida em que a resistência vem pela forma como é feita – muitas vezes sem diálogo, sem aproveitar o conhecimento técnico dos servidores envolvidos, sem cuidado de entender se o sistema vai de fato ajudar aquela unidade específica – e não pelo ferramental em si. Um exemplo citado foi a introdução do Banco de Preços na Prefeitura, por meio do Decreto Municipal nº 56.144/2015. A existência de um sistema de Banco de Preços é ótima e bem vista pelos servidores, pois tenderia a facilitar a atividade da pesquisa, entretanto a maneira como o processo se deu foi bastante criticada, na medida em que o Decreto foi publicado sem que o sistema estivesse no ar, o que gerou grande dor de cabeça aos servidores da área de Pesquisa de mercado, que deviam seguir um rito processual impossível até aquele momento.

Um contraexemplo que apareceu nas entrevistas foi a introdução do Sistema Eletrônico de Informações (SEI). A introdução do SEI começou na Administração Municipal em 2015 com migração dos processos administrativos relativos a orçamento do papel para o meio eletrônico. Conforme o sistema foi sendo testado e aprimorado, viu-se uma oportunidade de utilização do mesmo para dar mais celeridade aos processos de aquisição e contratação na Prefeitura. Com a Portaria SMG nº 01/2016, a partir de 06 de janeiro de 2016, os processos de compras municipais de São Paulo passaram a ser realizados também eletronicamente, fato que acarretou mudanças significativas no cotidiano dos servidores. Ainda assim, foi unânime entre os entrevistados que o uso do SEI trouxe ganhos processuais consideráveis, trazendo maior celeridade aos processos de compras na Saúde e na Prefeitura como um todo. Processos de acionamento de ARP que levavam mais de 70 dias podem ser realizados agora em menos da metade do tempo, por exemplo. Não é que o sistema não tenha enfrentado resistências de início, mas o processo foi bastante dialogado e acompanhado de capacitações adaptadas à realidade dos servidores da Divisão de Suprimentos, o que gerou confiança dos servidores envolvidos e interesse pelo uso do novo sistema.

Assim, a visão prévia da autora de que após anos de enraizamento de práticas burocráticas – como o apego à hierarquia e ao formalismo – a adoção de mudanças no cotidiano dos servidores públicos era barrada ou dificultada voluntariamente pelos servidores

não se aplica à realidade da Secretaria em questão.

5.3.2. A falta de planejamento de compras e contratações

A falta de um bom planejamento de compras e contratações é um gargalo central na Secretaria de Saúde de São Paulo. Por meio das falas dos entrevistados, ficou nítido que o problema pode ser dividido em dois aspectos: (i) a estimativa de consumo realizada no final do ano para previsão do consumo do ano seguinte não é padronizada e não é feita por meio de um sistema de informação; e (ii) não se sabe qual é o consumo real⁵⁰ das unidades de saúde na ponta. O que acontece na prática é que cada Unidade de Saúde deve colocar no sistema qual é o quantitativo que vai precisar para cada bem. Com medo de desabastecimentos, os servidores que trabalham nas Unidades de Saúde superestimam os consumos, e dessa forma, o Grupo Técnico de Compras recebe uma estimativa muito acima do consumo real. O GTC tem margem de discricionariedade para definir qual será o consumo daquele ano, e fazer estimativas orçamentárias com base no que eles acharem factível, entretanto, são planilhas e seres humanos, que podem cometer erros, já que não existem sistemas e métodos eficazes de previsão de demanda, entre outros ferramentais.

Alguns trechos das entrevistas que corroboram a questão apresentada:

É isso que a gente quer né, que o cidadão realmente receba o medicamento, o material que a gente compra, mas sem um bom consumo, sem um **bom planejamento lá na ponta**, não será possível. (Entrevistado E, de Pesquisa de Preço, 2017, grifo meu)

Puxando um gancho, como a gente não tem uma organização no consumo, a gente Prefeitura, especialmente aqui na Secretaria da Saúde, a gente não tem um padrão do que é pedido, e isso impacta o fornecedor, porque num mês eu não peço nada e no mês seguinte eu peço um abastecimento pra três meses, aí de repente eu peço um abastecimento pra dois meses, e antes de terminar esses meses, eu peço de novo, porque tô tendo um consumo muito alto de uma coisa x. Como é que esse cara, que é o fornecedor, se organiza pra fornecer a gente? Daí cai numa coisa de que a ata sempre protege a Administração Pública, eu posso pedir quanto eu quero, a hora que eu quero, e o cara tem que me fornecer em 10 dias, e se não fornece, multa. Aí eu caio na mídia, explico que o fornecedor não me forneceu numa época correta, etc, mas ele vai ser multado. Mas isso resolve alguma coisa? Não, eu não tenho o produto, o fabricante, além de fornecer, de ter passado um perrengue para fabricar e fornecer dentro de um prazo que ele não conseguiu obedecer, ele vai pagar uma multa enorme e vai prejudicar o lucro dele e ele vai tentar se defender e não vai ser aceito, porque quem julga somos nós mesmos. Então a questão está em ter um planejamento anual de compras bem feito. Mesmo pra nós, quando você fala de medicamentos, material médico, "é muito difícil planejar, porque o consumo é x, é y..", mais ou menos, não é bem assim. Se você tivesse uma administração bem feita, se soubesse quem são os pacientes das unidades, que doenças aquela pessoa tem, eu já poderia ter o planejamento do que ela

⁵⁰ A Secretaria de Saúde e seu parceiro logístico (SaúdeLog) trabalham com 5 formas distintas de dizer qual é o consumo das unidades, e na prática muitos servidores se confundem sobre o real significado de cada termo. CMM é a sigla que deveria ser utilizada para o consumo médio mensal das unidades, referindo-se ao consumo médio já ocorrido. Existem, contudo, formas de se calcular que consideram a média de saída, a média de entrada, dentre outras.

vai gastar de medicamentos, o que a unidade vai pedir mensalmente ou não. Até material médico que vai precisar dentro do posto, dá pra saber, não é tão imprevisível, não vai se chegar nos 100% (de previsibilidade), mas dá pra chegar bem perto. É uma questão de coleta de dados e sistemas, e de gente que esteja falando a verdade e não o medo "ah, não vou ter material, **então vou pedir 4x mais porque senão eles vão me cortar** e ainda vão me dar pelo menos o dobro". (Entrevistado F, da Diretoria, 2017, grifo meu)

Assim, para se atingir uma compra bem sucedida, considerando todas as sete dimensões mencionadas anteriormente – a qualidade do objeto, o preço pago pela Administração, a celeridade do processo, o atendimento a critérios de sustentabilidade, a transparência/publicidade processual, o desenvolvimento local e a eficiência – é necessário um bom planejamento de compras. Compras não planejadas acabam por tirar recurso de outra linha orçamentária ou, ainda, acabam sendo feitas com pressa, e podem deixar de atender as dimensões de sustentabilidade ou desenvolvimento local.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente dissertação de mestrado teve como objetivo central entender se os burocratas compradores públicos – que estão envolvidos com o processo de compra desde a especificação até a entrega do produto – apresentam discricionariedade nas atividades que realizam e em que grau isso pode influenciar no êxito ou não da compra pública de medicamentos e materiais médico-hospitalares em um município. Ademais, buscou-se cumprir também com os cinco objetivos específicos propostos, sistematizados no Quadro abaixo:

Quadro 8: Análise dos objetivos específicos

Objetivo específico	Maneira como foi trabalhado
Apresentar e discutir os conceitos de discricionariedade trabalhados por Lipsky e Hupe e avaliar a aplicabilidade à atividade da compra pública;	Realizado. A presente pesquisa discutiu o conceito de discricionariedade a partir da obra de Lipsky e Hupe e criou a Figura 1, mostrando qual é o significado de atividade discricionária aplicado nesta pesquisa.
Apresentar dimensões centrais para o sucesso de uma compra pública, levando em conta tanto a legislação e jurisprudência como a visão dos servidores entrevistados.	Realizado. A presente pesquisa apresentou sete dimensões-chave: qualidade do objeto, preço, celeridade, atendimento a critérios de sustentabilidade, transparência/publicidade, desenvolvimento local e eficiência.
Classificar as atividades dos compradores públicos da Secretária Municipal de Saúde de São Paulo segundo o grau de discricionariedade das mesmas e discutir quais são os efeitos desta discricionariedade para o sucesso das compras municipais, a partir dos critérios propostos.	Realizado. Informação consta no Quadro 7.
Apresentar as características das compras públicas no Município de São Paulo e os dados gerais relativos ao	Realizado. Informação consta nas seções 4.2. e 4.3.

processo de compra em questão.	
Trazer elementos que contribuam para o entendimento dos condicionantes do comportamento dos compradores públicos e analisar de que forma isso pode impactar no sucesso da compra pública.	Realizado. Informação apresentada na seção 5.2. e resumida em 5 aspectos: características da chefia; feedback e motivação dos servidores; conhecimento; visão global do processo; foco no cliente.

Fonte: Elaboração Própria

Após a realização das entrevistas e da análise dos documentos sobre o tema, ficou evidente que os burocratas que trabalham nos processos de compras apresentam significativo grau de discricionariedade, ora maior, ora menor, dependendo do tipo de atividade desempenhada, conforme quadro 7 apresentado. Assim, ainda que a comparação realizada nesta dissertação com o conceito de discricionariedade da *street level bureaucracy* de Lipsky possa parecer descabida à primeira vista, a pesquisa confirmou que burocratas de atividades-meio, como é o caso da compra pública, também apresentam margem de discricionariedade significativa no exercício de suas funções, e que o exercício de tal margem pode impactar a forma como as atividades são realizadas e os resultados das mesmas.

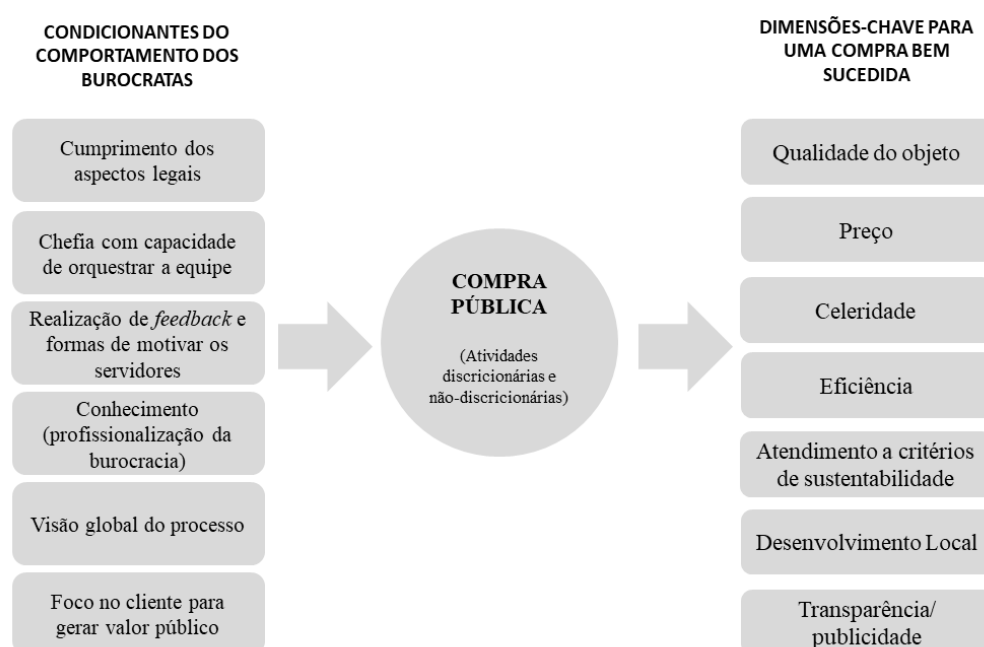
Não que a atividade desempenhada pelo burocrata impacte diretamente a vida do cidadão, como acontece com os burocratas de nível de rua, mas uma compra feita no tempo certo, pelo menor preço e com a maior qualidade do produto acaba por garantir o acesso do cidadão ao produto gerado por essa compra, no caso, o medicamento ou material médico-hospitalar. Nota-se, portanto, que das sete dimensões que garantem uma compra exitosa, pelo menos quatro delas são impactadas pelo exercício da margem de discricionariedade do servidor, quais sejam: qualidade do objeto, preço, celeridade e eficiência, sendo que a última delas acaba sendo uma consequência das três primeiras.

As outras três dimensões que a compra pública deve cumprir para gerar impacto positivo e externalidades à sociedade – desenvolvimento local, com tratamento diferenciado às micro e pequenas empresas, desenvolvimento sustentável e transparência e publicidade do processo – acabam não sendo necessariamente impactadas pelo exercício da discricionariedade. O tratamento diferenciado e a transparência vão sempre acontecer, caso contrário o servidor estará agindo de modo ilegal. Já a questão das compras verdes, ela pode ser impactada pela margem de discricionariedade à medida que é possível que um burocrata mais bem capacitado e orientado por princípios de sustentabilidade possa escrever um Termo de Referência que oriente a compra para atendimento de tais princípios, e, neste caso, a dimensão de desenvolvimento sustentável seria impactada pelo exercício da discricionariedade, contudo, não foi um aspecto que apareceu nessa pesquisa.

A figura 4 abaixo ilustra os achados da presente pesquisa. Nela, é possível observar

que em contraposição à visão expressa no Quadro 1 de que o condicionante do comportamento do comprador público é o apego às regras e o medo dos órgãos de controle, o ambiente organizacional e os julgamentos e capacidades individuais também acabam por moldar o comportamento do comprador. Como visto, outros cinco aspectos apareceram nas entrevistas como fatores que condicionam o comportamento de tais burocratas, ora tornando a compra mais exitosa, ora menos, listados do lado esquerdo da figura. Do lado direito da Figura, estão as dimensões-chave que devem ser mobilizadas para avaliar a compra pública.

Figura 4: Resumo dos achados de pesquisa



Fonte: Elaboração Própria segundo achados da pesquisa

Interessante notar ainda que esta pesquisa ajudou a desfazer uma questão que aparece frequentemente no senso comum quando falamos de burocratas públicos: a aversão a mudanças. Como já expressei em momento oportuno, os servidores da SMS não parecem ser avessos a mudanças, mas sim à forma como elas são/podem ser conduzidas.

O estudo realizado na Secretaria de Saúde de São Paulo evidenciou que o órgão apresenta gargalos significativos no que concerne à gestão de recursos humanos na Divisão de Suprimentos – como a desmotivação de parcela dos servidores ou a falta de visão global do processo – e ao planejamento das compras e contratações, e que tais questões impactam no resultado do processo de compras. Se a Secretaria quiser avançar rumo a compras que garantam as sete dimensões-chave mapeadas é desejável: (i) trabalhar para melhorar cada um dos condicionantes do comportamento dos burocratas, desenvolvendo melhor as

competências da chefia e de seus funcionários para que eles estejam motivados e isso possa estar refletido na qualidade das suas atividades, e (ii) redesenhar o modo como é feito o planejamento das compras e contratações, desde redefinir os consumos médios de acordo com o padrão correto de consumo – sem superestimativas, por exemplo –, até criar uma cultura organizacional que tenha como foco a geração de valor público, e isso passa por fazer compras bem planejadas.

Por fim, é importante ainda retomar algumas limitações dessa pesquisa. O trabalho teve como intenção debruçar-se sobre um estudo de caso único (as atividades desempenhadas pelos servidores da Divisão de Suprimentos da Secretaria Municipal de São Paulo), e como tal, mostrou-se importante para compreender o fenômeno mais amplo em que está inserido (GODOY, 2006): a existência de discricionariedade dos compradores públicos durante a compra e o detalhamento das atividades desempenhadas por eles. Dessa forma, ainda que o estudo de caso possa ter oferecido *insights* que podem levar à compreensão do fenômeno, é importante frisar que não é possível generalizar os achados desta pesquisa. Seria interessante, ainda utilizando metodologia qualitativa, buscar novos casos comparáveis, para entender se os burocratas compradores se comportam da mesma forma em outros entes federativos e em outras áreas de compras. Ou mesmo, entender se a margem de discricionariedade existe e opera da mesma forma em outras atividades-meio na Administração Pública.

Além disso, outra limitação significativa da pesquisa se dá na medida em que é bastante complicado definir de que forma as atividades de gestão impactam na política finalística. Sabemos que não é possível dizer que existe uma relação de causalidade entre as duas variáveis, e sabemos que diversos outros fatores podem influenciar no resultado da política de distribuição de medicamentos que não apenas o papel do servidor durante a compra. Assim, não foi objetivo desta pesquisa propor uma relação de causalidade entre o comportamento dos burocratas compradores e o resultado da política finalística, mas apenas levantar elementos que mostrem que existe algum impacto.

Por fim, como última limitação vale mencionar que nesta dissertação foram entrevistados 10 servidores da Divisão de Suprimentos. Ainda que a escolha dos entrevistados possa ter abarcado uma gama significativa de atividades e perfis, já que cada servidor escolhido trabalha em uma subárea distinta, não foi possível ouvir opiniões sobre o mesmo processo/atividade de outras divisões ou coordenadorias. Para dar conta de entender em profundidade e mitigar algum eventual viés de análise, para pesquisas futuras seria interessante entrevistar servidores de outras áreas, que trabalham com os servidores da Divisão de Suprimentos, por exemplo.

Novas agendas de pesquisa poderiam buscar ainda se aprofundar e confirmar algumas das hipóteses aqui testadas. Além disso, nesta pesquisa optou-se por não estudar como se dá a logística de distribuição dos medicamentos e materiais médico-hospitalares para as unidades de saúde, e delas, para o paciente. Certamente, um estudo que olhe atentamente para essa segunda parte do processo poderá fornecer outros insumos significativos para melhoria do processo como um todo.

7. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Auriol, E. Corruption in procurement and public purchase. *International Journal of Industrial Organization*, p. 867-885, Sept. 2006.

ABERBACH, Joel D.; PUTNAM, Robert D.; ROCKMAN, Bert A. Politicians and bureaucrats in western democracies. 1981.

ABRANCHES, Sérgio. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. *Dados*, v. 31, n. 1, p. 5-38, 1988.

ABRUCIO, Fernando Luiz. Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas. *Revista de Administração Pública-RAP*, v. 41, 2007.

ABRUCIO, Fernando Luiz. Responsabilización por la competencia administrada, In *La Responsabilización en la Nueva Gestión Pública Latinoamericana*, CLAD. BID. Eudeba. Buenos Aires, 2000.

ABRUCIO, Fernando Luiz; LOUREIRO, Maria Rita Garcia. Burocracia e política na nova ordem democrática brasileira: o provimento de cargos no alto escalão do governo federal (governos Sarney, Collor, Itamar Franco e FHC). 1998.

ABRUCIO, Fernando Luiz; OLIVEIRA, Vanessa. Entre a política e a burocracia: a importância dos burocratas de nível médio para a produção de políticas públicas em saúde e educação. *Encontro Anual da ANPOCs*, v. 35, 2011.

AGUNE, Roberto Meizi et al. Governo eletrônico e novos processos de trabalho. *Gestão pública no Brasil contemporâneo*, 2005.

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

BATISTA, Marco Antonio Cavalcanti; DE VARGE MALDONADO, José Manuel Santos. O papel do comprador no processo de compras em instituições públicas de ciência e tecnologia em saúde (C&T/S). *Revista de Administração Pública*, v. 42, n. 4, p. 681-700, 2008.

BIDERMAN, Rachel et al. *Guia de compras públicas sustentáveis: uso do poder de compra do governo para a promoção do desenvolvimento sustentável*. Rio de Janeiro: FGV, 2006.

BRASIL. Constituição Federal, 1988.

BRASIL. Lei das Licitações, 1993.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Do Estado patrimonial ao gerencial. *Letras*, v. 222, p. 259, 2001.

_. Da Administração pública burocrática à Gerencial. In: *Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial*, Bresser Pereira e Peter Spink (org). Rio de Janeiro: FGV, 2005, p. 237- 270.

BUARQUE DE HOLANDA, Sérgio (1936-69) *Raízes do Brasil*. Rio de Janeiro: José Olympio Editora, 1987. Primeira edição, 1936; quinta edição, texto definitivo, 1969. Desconsideras reimpressões com denominação de “edição”.

CALDAS, Eduardo de Lima e NONATO, Raquel Sobral. Compras públicas e promoção do desenvolvimento local. *Revista do Serviço Público*, Brasília 64 (4): 465-480 out/dez 2013.

CARA, Daniel. Municípios no pacto federativo - Fragilidades sobrepostas. *Retratos da Escola*, v. 6, n. 10, p. 255-273, 2012.

CARVALHO, José Murilo de. Mandonismo, coronelismo, clientelismo: uma discussão conceitual. *Dados*, v. 40, n. 2, 1997.

CAVALCANTE, Pedro Organizador; LOTTA, Gabriela. *Burocracia de médio escalão: perfil, trajetória e atuação*. 2015.

CAVALCANTE LIMA, João Paulo et al. Estudos de caso e sua aplicação: proposta de um esquema teórico para pesquisas no campo da contabilidade. *Revista de Contabilidade e Organizações*, v. 6, n. 14, 2012.

CHIZZOTTI, Antonio. A pesquisa qualitativa em ciências humanas e sociais: evolução e desafios. *Revista portuguesa de educação*, v. 16, n. 2, 2003.

COSTA, Roberto F. *Avaliando compras: como medir o desempenho de um departamento de compras*. São Paulo: DFC, 1995.

CROZIER. (1981), *O Fenômeno Burocrático*. Brasília: Ed. UNB

CRUZ, Rachel Pellizzoni da. *Carreiras de estado e cargos em comissão no Brasil pós-1994 pela perspectiva teórica de Silberman: a consolidação de uma burocracia do tipo profissional*. 2008. Tese de Doutorado.

DAGNINO, Renato; DIAS, Rafael. *Um Estado para a Economia Solidária: o uso do poder de compra do Estado*. BENINI, et al.(Orgs.) *Gestão Pública e Sociedade*, São Paulo: Outras Expressões, 2012.

DARBILLY, Leonardo Vasconcelos Cavalier; RIBEIRO, Agatha Justen Gonçalves; SANTOS, Camila Giraud. *A administração pública e as referências aos clássicos interpretativos do Brasil no pensamento acadêmico da primeira década e meia de vigência da reforma do aparelho de Estado*. 2011.

DA SILVA, Renato Cader; BARKI, Teresa Villac Pinheiro. Compras públicas compartilhadas: a prática das licitações sustentáveis. Revista do Serviço Público, v. 63, n. 2, p. 157-175, 2014.

DE FARIA, Evandro Rodrigues et al. Fatores determinantes na variação dos preços dos produtos contratados por pregão eletrônico. Revista de Administração Pública-RAP, v. 44, n. 6, 2010.

_. Pregão eletrônico versus pregão presencial: estudo comparativo de redução de preços e tempo. Revista de Contabilidade do Mestrado em Ciências Contábeis da UERJ, v. 16, n. 1, p. 47-61, 2011.

DE OLIVEIRA, Bernardo Carlos SCM; LUZIO DOS SANTOS, Luis Miguel. Compras públicas como política para o desenvolvimento sustentável. Revista de Administração Pública-RAP, v. 49, n. 1, 2015.

DINIZ, E.A.; STOFFEL, J.A.; GOEBEL, M.A. Licitações e compras públicas de alimentos numa perspectiva da nova economia institucional: o caso Toledo (PR). Revista Informe Gepec, v. 8, n. 2, jul./dez. 2004.

DOWNS, A. Inside Bureaucracy. Boston: Little, Brown and Company, 1967.

EISENHARDT, K.M. Building theories from case study research. Academy of Management Review, v. 14, n. 4, 1989. p. 532-50.

Entrevistado A. Entrevista concedida à pesquisadora Barbara de Oliveira Panseri. Novembro de 2017. Fundação Getúlio Vargas.

Entrevistado B. Entrevista concedida à pesquisadora Barbara de Oliveira Panseri. Outubro de 2017. Fundação Getúlio Vargas.

Entrevistado C. Entrevista concedida à pesquisadora Barbara de Oliveira Panseri. Novembro de 2017. Fundação Getúlio Vargas.

Entrevistado D. Entrevista concedida à pesquisadora Barbara de Oliveira Panseri. Novembro de 2017. Fundação Getúlio Vargas.

Entrevistado E. Entrevista concedida à pesquisadora Barbara de Oliveira Panseri. Novembro de 2017. Fundação Getúlio Vargas.

Entrevistado F. Entrevista concedida à pesquisadora Barbara de Oliveira Panseri. Novembro de 2017. Fundação Getúlio Vargas.

Entrevistado G. Entrevista concedida à pesquisadora Barbara de Oliveira Panseri. Novembro de 2017. Fundação Getúlio Vargas.

Entrevistado H. Entrevista concedida à pesquisadora Barbara de Oliveira Panseri. Novembro de 2017. Fundação Getúlio Vargas.

Entrevistado I. Entrevista concedida à pesquisadora Barbara de Oliveira Panseri. Dezembro de 2017. Fundação Getúlio Vargas.

Entrevistado J. Entrevista concedida à pesquisadora Barbara de Oliveira Panseri. Dezembro de 2017. Fundação Getúlio Vargas.

FERLIE, Ewan; ASBURNER, Lyn; FITZGERALD, Louise; PETTIGREW, Andrew. A nova administração pública em ação. Brasília: UnB/ENAP, 1999.

FERNANDES, Ciro Campos Christo. Transformações na gestão de compras da administração pública brasileira. 2008.

FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. Carona em sistema de registro de preços: uma opção inteligente para redução de custos e controle. Fórum de Contratação e Gestão Pública–FCGP, Belo Horizonte, ano, v. 6, p. 7-12, 2007.

FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. O município contratando com a micro e pequena empresa: o estatuto da micro e pequena empresa fomentando a economia dos municípios. Brasília: SEBRAE, 2009.

FONTAINE, Guillaume. Los aportes del neo-institucionalismo al análisis de políticas públicas. Revista Andina de Estudios Políticos, v. 5, n. 2, p. 80-98, 2015.

GEDDES, Barbara. Politician's Dilemma: building state capacity in Latin América. Berkley: University of California Press, 1994.

GEORGE, Alexander L.; BENNETT, Andrew. Case studies and theory development in the social sciences. mit Press, 2005.

GILSON, L. Lipsky's street level bureaucracy. Chapter in Page E., Lodge M and Balla S (eds) Oxford Handbook of the Classics of Public Policy. Oxford: Oxford University Press, 2015.

GOMIDES DO COUTO, Hugo Leonnardo; COELHO, Cristiano. Fatores críticos no comportamento do gestor público responsável por compras sustentáveis: diferenças entre consumo individual e organizacional. Revista de Administração Pública-RAP, v. 49, n. 2, 2015.

GOUVÊA, Gilda Figueiredo Portugal et al. Burocracia e elites burocráticas no Brasil: poder e lógica de ação. 1994.

GRUBER, Judith Emily. Controlling bureaucracies: Dilemmas in democratic governance. Univ of California Press, 1987.

GUBA, Egon G. et al. Competing paradigms in qualitative research. Handbook of qualitative research, v. 2, n. 163-194, p. 105, 1994.

HALL, Peter A.; TAYLOR, Rosemary CR. Political science and the three new institutionalisms. Political studies, v. 44, n. 5, p. 936-957, 1996.

HOYLER, T. A agência dos papéis no papel das agências: notas sobre burocratas, documentos e a produção de políticas. São Paulo. 2017. No prelo.

HUPE, P. Dimensions of discretion: specifying the object of street-level bureaucracy research. DMS-Der Moderne Staat, [S.l.], v. 2, p. 425-440, 2013.

JANNY, Hélio et al. Logística de suprimentos e gestão de compras e contratações na Administração Pública: Como fortalecer uma visão integrada. 2011.

JESUS, Deloisse de Fátima Bacelar. Limites e Possibilidades do uso do Poder de Compra do Estado em Favor do Desenvolvimento Sustentável Local e Regional: Estudo de caso da implementação da Lei Federal nº 11.947/2009 no município de São Bernardo do Campo - 2009 a 2013. 06/02/2014, 166 fls. Dissertação (mestrado). Universidade Federal do ABC, Santo André, 2014.

JESUS, Deloisse de Fátima Bacelar; PANSERI, Barbara de Oliveira. Sistema de Registro de Preços com favorecimento a Microempresas e Empresas de Pequeno Porte: implementação dos Decretos 56.144/2015 e 56.475/2015 na Prefeitura do Município de São Paulo. Artigo apresentado no X CONSAD, 2017.

JUSTEN FILHO, M. Desenvolvimento nacional sustentado: contratações administrativas e o regime introduzido pela lei 12.349. Informativo Justen, Pereira, Oliveira e Talamini, nº 50, abril 2011, disponível em <http://www.justen.com.br/informativo.php?&informativo=50&artigo=1077>, acesso em 27.12.2017.

LEACH, Darcy K. The iron law of what again? Conceptualizing oligarchy across organizational forms. *Sociological Theory*, v. 23, n. 3, p. 312-337, 2005.

LIMA, Bruno Quick Lourenlo. As Compras Governamentais como Estratégia de Desenvolvimento Nacional: Visão e Desafio das Micro e Pequenas Empresas. Sebrae. Vitória, 2009

LIMA, José C. S. Um estudo sobre a reconfiguração da função compras em empresas do setor automotivo. 2004. Tese (Doutorado em Engenharia) — Departamento de Engenharia de Produção, Universidade de São Paulo, São Paulo.

LINDBLOM, Charles. O processo de decisão política. Ed. Universidade de Brasília, Brasília, 1981.

LIPSKY, M. Street Level Bureaucracy – dilemmas of the individual in public services. Russel Sage Publications Foundation, 1980.

_. Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services 30th anniv., New York: Russell Sage Foundation, 2010.

LONGO, F. (2001). La Reforma del Servicio Civil en las Democracias avanzadas: Mérito con flexibilidad. Documento de Trabajo. BID, Washington, D.C., abril, 2001

LONGO, Francisco. Mérito e flexibilidade: a gestão das pessoas no setor público. São Paulo: Fundap, 2007.

LOPES, Marcos Nascimento; OLIVEIRA, Verena Couto Ferraz de. Compras públicas sustentáveis. 2012.

LOTTA, Gabriela. Saber e poder: agentes comunitários de saúde aproximando saberes locais e políticas públicas. 2006. Dissertação de Mestrado.

_. Implementação de políticas públicas: o impacto dos fatores relacionais e organizacionais sobre a atuação dos burocratas de nível de rua no Programa Saúde da Família. Tese de Doutorado. USP. 2010.

LOTTA, Gabriela; SANTIAGO, Ariadne. Autonomia e discricionariade: matizando conceitos-chave para o estudo de burocracia. Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais, São Paulo, n. 83, fev. 2018.

LOTTA, Gabriela et al. Burocratas de médio escalão: novos olhares sobre velhos atores da produção de políticas públicas. Revista do Serviço Público. Brasília, v. 65 (4): 407-437 out/dez 2014.

LOUREIRO, M R. (2003). Controle político da burocracia no presidencialismo americano: uma perspectiva comparada com o Brasil (Relatórios de Pesquisa n. 7/2003). São Paulo, Brasil: FGV-EAESP.

LOUREIRO, Maria Rita; OLIVIERI, Cecília; MARTES, Ana Cristina Braga. Burocratas, partidos e grupos de interesse: o debate sobre política e burocracia no Brasil. Burocracia e política no Brasil: desafios para a ordem democrática no século XXI. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2010.

LOUREIRO et al. “Radiografia da alta burocracia federal: o caso do Ministério da Fazenda”. Revista do Serviço Público. V. 49 nº4 (outubro/dezembro 1998), p.47-82.

LUIZA, Vera L.; CASTRO, Claudia G. S. O.; NUNES, Joaquim M. Aquisição de medicamentos no setor público: o binômio qualidade — custo. Caderno de Saúde Pública, v. 15, n. 4, p. 769-776, out./dez. 1999. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-311X1999000400011&script=sci_abstract&tlng=pt> Acesso em junho de 2017.

KÖCHE, J. C. Fundamentos da metodologia científica: teoria da ciência e prática da pesquisa. 15 ed. Petrópolis: Vozes, 1999.

MARQUES, Felipe Silveira. Compras Públicas no Brasil e EUA: análise da concorrência segundo o paradigma estrutura-conduta-desempenho. Brasília: ESAF, 2005.

MEIRELLES, H. L. Direito Administrativo Brasileiro, 17ª edição. São Paulo: Malheiros Editores, 1991.

MENDES RIBEIRO, José; ALCOFORADO, Flávio. Mecanismos de governança e o desenho institucional da Secretaria de Saúde do Município do Rio de Janeiro (RJ), Brasil. Ciência & Saúde Coletiva, v. 21, n. 5, 2016.

MENEZES, Ronald do Amaral; SILVA, Renaud Barbosa da; LINHARES, Alexandre. Leilões eletrônicos reversos multiatributo: uma abordagem de decisão multicritério aplicada às compras públicas brasileiras. Revista de Administração Contemporânea, v. 11, n. 3, p. 11-33, 2007.

MONTEIRO NETO, Aristides Organizador. Governos estaduais no federalismo brasileiro: capacidades e limitações governativas em debate. 2014.

MOORE, Mark Harrison. Creating public value: Strategic management in

government. Harvard university press, 1995.

MOORE, Mark Harrison. Criando valor público: gestão estratégica no governo. Uniletras, 2002.

MOTTA, Alexandre Ribeiro et al. O combate ao desperdício no gasto público: uma reflexão baseada na comparação entre os sistemas de compra privado, público federal norte-americano e brasileiro. 2010.

NIEBURH, J. M. Pregão Presencial e Eletrônico, 5ª edição. Curitiba: Zênite, 2008.

NUNES, Edson. A gramática política do Brasil. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1997.

NUNES, Jacqueline; DE LIMA LUCENA, Rosivaldo; DA SILVA, Orlando Gomes. Vantagens e desvantagens do pregão na gestão de compras no setor público: o caso da Funasa/PB. Revista do Serviço Público, v. 58, n. 2, p. 227-243, 2014.

PACHECO, Regina Silvia. Mudanças no perfil dos dirigentes públicos no Brasil e desenvolvimento de competências de direção. In: VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Lisboa: Portugal, 2002.

PACHECO, R. S. (Orgs.). Burocracia e Política no Brasil: desafios para a ordem democrática no séc. XXI. Rio de Janeiro: FGV, 2010.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. O modelo estrutural de gerência pública. In: Revista de Administração Pública. Rio de Janeiro: FGV, 2008. 42(2): 391-410, Mar./abr. 2008.

PEREIRA, Sidinei Aparecido et al. Governança eletrônica na administração pública: estudo de caso sobre a nota fiscal eletrônica–NF-E. In: Congresso Brasileiro de Contabilidade. 2008. p. 1-12.

PETERS, B. Guy. The problem of bureaucratic government. The Journal of Politics, v. 43, n. 1, p. 56-82, 1981.

PINTO, Solon Lemos. A aplicação da tecnologia da informação às compras governamentais na administração federal. Revista Informática Pública, v. 3, n. 4, p. 56-89, 2002.

PIRES, Roberto Rocha Coelho. Burocracia, discricionariedade e democracia: alternativas para o dilema entre controle do poder administrativo e capacidade de implementação. Cadernos Gestão Pública e Cidadania, v. 14, n. 54, 2009.

PIRES, Valdemir et al. Dossiê-Campo de Públicas no Brasil: definição, movimento constitutivo e desafios atuais. Administração Pública e Gestão Social, v. 6, n. 3, p. 110-126, 2014.

PRAÇA, Sérgio; FREITAS, Andréa; HOEPERS, Bruno. A rotatividade dos servidores de confiança no governo federal brasileiro, 2010-2011. Novos Estudos-CEBRAP, n. 94, p. 91-107, 2012.

RODRIGUES, Marcos Figueiredo; OLIVEIRA, Marcos Inoi. Revolução na gestão de compras do setor público: o Sistema de Registro de Preços, o Pregão e o Portal Comprasnet.

26. Encontro Nacional da ANPAD–2002. Anais... Salvador, 2002.

SAMRSLA, Mônica. Aprimoramento do Banco de Preços do Ministério da Saúde e acompanhamento dos gastos públicos com medicamentos especializados (excepcionais) no Brasil. 2012.

SANO, Hironobu; MONTENEGRO FILHO, Mário Jorge França. As técnicas de avaliação da eficiência, eficácia e efetividade na gestão pública e sua relevância para o desenvolvimento social e das ações públicas. *Desenvolvimento em Questão*, v. 11, n. 22, p. 35-61, 2013.

SECCHI, Leonardo. Modelos organizacionais e reformas da Administração Pública. *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro, vol. 43 (2): 347-69, mar/abr 2009.

SILVA, Erivam Paulo da. O Uso do poder de compra do Estado como instrumento de Política Pública: A Lei complementar nº 123/2006, sua implementação. Rio de Janeiro, 2008.

SOUZA, Celina. Federalismo e gasto social no Brasil: tensões e tendências. *Lua Nova*, v. 52, p. 5-28, 2001.

SPINK, Peter. Possibilidades técnicas e imperativos políticos em 70 anos de reforma administrativa. In: BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos e SPINK, Peter (orgs.). *Reforma do Estado e administração pública gerencial*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1999.

STAKE, R. Case Studies. In: DENZIN, N.; LINCOLN, T. *Handbook of Qualitative Research*. London: Sage, 2005, p. 108-132.

STAKE, Robert E. *The art of case study research*. Sage, 1995.

SOUZA, Eda Castro Lucas de, FENIL, Renato. Desempenho do Processo de Aquisição de Bens e Contratação de Serviços no Setor Público: identificação de dimensões. São Paulo: Anais do IV Congresso Lusófono de Comportamento Organizacional e Gestão, 2017.

STARKS, G. The evolution and adoption of a supply chain focus in public organizations. *Contract Management*, May 2006.

TALERO, E. Electronic government procurement concepts and country experiences. Washington: The World Bank, Sept. 2001.

TRIDAPALLI, Juarez Paulo; FERNANDES, Elton; VIEIRA MACHADO, Waltair. Gestão da cadeia de suprimento do setor público: uma alternativa para controle de gastos correntes no Brasil. *Revista de Administração Pública-RAP*, v. 45, n. 2, 2011.

VAZ, José Carlos; SPANGHERO LOTTA, Gabriela. A contribuição da logística integrada às decisões de gestão das políticas públicas no Brasil. *Revista de Administração Pública-RAP*, v. 45, n. 1, 2011.

WEBER, Max. Os fundamentos da organização burocrática: uma construção do tipo ideal. *Sociologia da burocracia*, v. 4, p. 15-28, 1978.

WILSON, W.. The study of administration. *Political Science Quartely*, vol. 2, n.2,

1987.

YIN, R.K. Estudo de caso: planejamento e métodos. trad. Daniel Graassi. 2. ed. Porto Alegre: Bookman, 2001.

YIN, R. Case study research: design and methods. London: Sage, 1986.

VALENTE, Manoel Adam Lacayo. Marco legal das licitações e compras sustentáveis na Administração Pública. Câmara dos deputados, 2011.

VIANA, J. J. Administração de Materiais: um enfoque prático. São Paulo: Atlas, 2002. 448 p.

WANKE, P.F. Tendências da Gestão de Estoques em Organizações de Saúde. Revista Tecnológica. [S.l.: s.n.], 2004. p. 74-80.

WANKE, P.F. Gestão de Estoques na Cadeia de suprimento: decisões e modelos quantitativos. São Paulo: Atlas, 2003. 176 p.

WERNECK, R. F. Análise e Previsão de Demanda numa Empresa de Distribuição de Medicamentos. [Juiz de Fora: s.n.], 2007, 35 f.

Anexo I – Protocolo inicial das entrevistas semiestruturadas

Perguntas gerais (todas as áreas, todos os entrevistados)	
#0	O que é uma compra bem sucedida (boa compra) para você?
#1	Em que área da Secretaria você trabalha?
#2	Você é um servidor de carreira (concursado)? Se sim, qual é a sua carreira?
#3	Qual é a sua escolaridade? Se superior, qual é a área de formação?
#4	Desde quando você trabalha na Prefeitura?
#5	Desde quando você trabalha na Secretaria Municipal de Saúde?
#6	Durante esse período, você já ocupou cargos em comissão? Se sim, qual (quais)?
#7	Durante esse período, você já foi lotado em mais de uma área? Se sim, qual (quais)?
#8	Como você chegou à área de Suprimentos?
#9	O que você acha que poderia ser melhorado para prevenir eventuais desabastecimentos?
#10	Sobre a sua chefia, você acha que ele/ela apresenta as características requeridas para o bom andamento do processo/da área?
#11	Quando você entrou na Divisão de Suprimentos, você já conhecia a Lei nº 8.666/1993?
#12	Quando você entrou na Divisão de Suprimentos, você já conhecia legislação municipal sobre compras e contratações?
#13	Quando você entrou na Divisão de Suprimentos, você já conhecia sobre o mercado de

	medicamentos e materiais médico-hospitalares?
#14	Atualmente, numa escala de 0 a 5 (sendo 0 nenhum conhecimento e 5 conhecimento completo), quanto você conhece da legislação de compras e contratações vigente no município?
#15	Durante todos os anos em que você trabalhou na área de compras da Secretaria Municipal de Saúde, quantos cursos você fez? Esses cursos te ajudaram em atividades do dia-a-dia?
#16	Quais cursos/capacitações poderiam ser oferecidas para melhorar seu desempenho no dia-a-dia?
#17	Durante todos os anos em que você trabalhou na área de compras da Secretaria Municipal de Saúde, você já teve a oportunidade de dizer ao seu chefe e a seus colegas de trabalho o que acha do trabalho deles? Acontecem rodadas formais de feedback?
#18	Você sente que o seu trabalho impacta no resultado final da aquisição de medicamentos e materiais médico-hospitalares?
#19	Você se sente empolgado/animado com seu trabalho?
#20	O que poderia ser feito para você se sentir mais animado?
#21	Qual é a sua principal missão no trabalho?
#22	Qual a sua avaliação sobre o uso do Sistema Eletrônico de Informações (processo eletrônico) para os processos de compra de medicamentos e materiais médico-hospitalares?
#23	Você conhece todas as etapas da compra de medicamentos e materiais médico-hospitalares?
#24	Você precisa registrar as atividades diárias em alguma ferramenta de gestão de horas?
#25	Você precisa prestar contas das suas atividades com alguma periodicidade para seu gestor/chefia direta?
#26	A sua chefia te dá liberdade para trabalhar como quiser?
#27	Você gosta do seu trabalho? Por quê?
Perguntas específicas	
Especificação técnica	
#1	Como é feita a especificação técnica de qual medicamento ou material a Secretaria precisa comprar?
#2	Qual é o seu papel neste processo?
#3	Quem elabora o termo de referência?
#4	Existe modelo padrão para o termo de referência?
#5	No último ano (2016), foram introduzidas mudanças nas suas atividades diárias?
Quantificação (definição do CMM)	
#1	Como é feita a definição de quanto precisa comprar? (Consumo médio mensal)
#2	Qual é o seu papel neste processo?
#3	Quem elabora o CMM?

#4	Vocês usam algum sistema para registrar os consumos de períodos anteriores?
Pesquisa de Mercado	
#1	Como é feita a pesquisa de preços de medicamento/material que a Secretaria precisa comprar?
#2	Qual é o seu papel neste processo?
#3	Você conhece do mercado de medicamentos e materiais médico-hospitalares a fundo?
#4	Você se utiliza de algum banco de preços existente?
#5	Qual é a maior dificuldade existente para a realização da pesquisa de mercado nessa área (saúde)?
#6	Quando você começou a fazer pesquisa de mercado, você foi capacitado para isso? Se sim, de que forma?
Licitação – parte I (elaboração e publicação do edital)	
#1	Como é feita a elaboração e publicação do edital?
#2	Quem é responsável por isso?
#3	Em quais veículos vocês costumam publicar o edital?
#4	O que poderia ser melhorado neste processo?
Licitação – parte II (certame/pregão eletrônico)	
#1	Quantos são os pregoeiros responsáveis por realizar a licitação?
#2	Qual é a plataforma de compras que você utiliza para realização do pregão?
#3	Esta plataforma dá conta das necessidades da secretaria?
#4	O que poderia ser feito para melhorar o processo de realização do pregão?
#5	Baseado na sua experiência, qual é a maior causa de fracasso de um pregão?
#6	Durante o pregão, você passa por alguma dificuldade em relação à quantidade demandada pelo município de São Paulo?
#7	Durante o pregão, o que você faz se o preço atingido durante a fase de ofertas é bem pouco superior ao preço de referência?
#8	Você se sente seguro em atuar com licitação de medicamentos? Você tem conhecimento sobre o mercado?
#9	Quais cursos/capacitações poderiam ser oferecidos para melhorar o desempenho de suas atividades?
#10	Há quanto tempo você é pregoeiro?
#11	O curso de treinamento para pregoeiro oferecido pela EMASP é de boa qualidade? Após o curso, você estava apto a realizar um pregão?
Licitação – parte III (adjudicação e assinatura do contrato/ata)	
#1	Quem é o responsável por instruir o processo de adjudicação do pregão?
#2	Quem é o responsável por convocar o fornecedor para a assinatura do contrato?

#3	A assinatura é feita presencialmente?
#4	O que poderia ser melhorado neste processo?
Gestão do Contrato ou Ata de Registro de Preço	
#1	Quem é o responsável por fazer a gestão do contrato ou da ARP?
#2	Quem é o responsável por acompanhar a entrega do pedido feito ao fornecedor?
#3	Descreva como ocorre este processo (gestão da entrega).
#4	Quem é responsável pela aplicação de multas contratuais?
#5	Você/essa pessoa costuma aplicar a multa prevista no contrato ou é possível abrir exceções?
#6	Qual é o maior motivo para não renovação da ARPs após transcorridos os primeiros 12 meses?
#7	Quem faz o controle do quantitativo consumido na ARP?
#8	Quem faz o controle sobre a compatibilidade dos preços de uma ARP?
#9	A Secretaria ou a EMASP oferecem cursos para gestores de contratos/ARP?
#10	Você sugeriria algum curso sobre o tema?

Anexo II – Lista de cargos dos entrevistados

Entrevistado	Cargo	Remuneração	Área
#1	Analista de saúde nível III	R\$ 15.305,63	Grupo Técnico de Compras – medicamentos
#2	Analista de saúde nível I	R\$ 7.153,19	Grupo Técnico de Compras - mmh
#3	Assessor I	R\$ 3.481,00	Diretoria
#4	Assessor técnico I	R\$ 3.843,96	Diretoria
#5	Assistente de Gestão de Políticas Públicas nível II	R\$ 9.838,71	Diretoria
#6	Assistente de Gestão de Políticas Públicas nível II	R\$ 4.403,95	Pregão (2ª comissão permanente de licitações)
#7	Assistente de Gestão de Políticas Públicas nível I	R\$ 4.452,11	Pregão (4ª comissão permanente de licitações)
#8	Assistente de Gestão de Políticas Públicas nível II	R\$ 9.134,21	Atas
#9	Cedida da Autarquia	Sem informação	Pesquisa de Preço
#10	Assistente de Gestão de Políticas Públicas nível I	R\$ 3.854,44	Multa

Anexo III – Lista da legislação consultada⁵¹

Tipo	Nível	Numeração	Objeto da Norma	Link
Lei	Federal	8.666/1993	Institui normas para licitações e contratos da Administração Pública	LINK
Lei	Federal	4.320/1964	Estatui normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal	LINK
Lei	Federal	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, e dá outras providências	LINK
Decreto	Federal	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	LINK
Lei	Municipal	13.278/2002	Dispõe sobre normas específicas em matéria de licitação e contratos administrativos no âmbito do Município de São Paulo	LINK
Lei	Municipal	14.141/2006	Dispõe sobre processo administrativo na Administração Pública Municipal	LINK
Lei	Municipal	16.047/2014	Dispõe sobre as diretrizes orçamentárias para o exercício de 2015	LINK
Lei	Municipal	16.099/2014	Estima a receita e fixa a despesa do Município de São Paulo para o exercício de 2015	LINK
Lei	Municipal	16.241/2015	Dispõe sobre as diretrizes orçamentárias para o exercício de 2016	LINK
Lei	Municipal	16.334/2015	Estima a receita e fixa a despesa do Município de São Paulo para o exercício de 2016	LINK
Lei	Municipal	16.529/2016	Dispõe sobre as diretrizes orçamentárias para o exercício de 2017	LINK
Lei	Municipal	16.608/2016	Estima a receita e fixa a despesa do Município de São Paulo para o exercício de 2017	LINK
Decreto	Municipal	43.406/2003	Dispõe sobre o sistema eletrônico municipal de licitações, nos termos do artigo 19 da Lei nº 13.278, de 7 de janeiro de 2002, e disciplina o pregão realizado por meios eletrônicos	LINK
Decreto	Municipal	44.279/2003 e demais alterações ⁵²	Regulamenta dispositivos da Lei nº 13.278/2003	LINK
Decreto	Municipal	45.689/2005	Dispõe sobre a obrigatoriedade da modalidade de pregão para aquisição de bens e serviços comuns	LINK
Decreto	Municipal	48.042/2006	Institui a consulta pública nas licitações	LINK
Decreto	Municipal	54.102/2013 e demais alterações ⁵³	Dispõe sobre a obrigatoriedade da realização de licitação na modalidade pregão e da dispensa de licitação por pequeno valor, na forma eletrônica, por meio da Bolsa Eletrônica de Compras - BEC	LINK

⁵¹ Consulta foi realizada por meio de busca por palavras-chave e do conhecimento da presente pesquisadora em dois repositórios: (a) Portal da Legislação do Governo Federal, disponível em <http://www4.planalto.gov.br/legislacao>; e (b) Cadastro de Leis Municipais (CADLEM), portal de consulta à legislação do Município de São Paulo, disponível em http://www3.prefeitura.sp.gov.br/cadlem/secretarias/negocios_juridicos/cadlem/pesqnumero.asp.

⁵² Decretos Municipais nº 46.662/2005 e 47.014/2006.

⁵³ Alterado pelo Decreto nº 58.022/2017.

			ou do Portal de Compras do Governo Federal - COMPRASNET	
Decreto	Municipal	54.873/2014	Estabelece as atividades e os procedimentos a serem observados pelas unidades gestoras e pelos fiscais de contratos firmados pelos órgãos da Administração Municipal Direta, Autarquias e Fundações de Direito Público, bem como a forma de recebimento dos objetos contratuais	LINK
Decreto	Municipal	55.427/2014	Introduz alterações no Decreto nº 43.406, de 1º de julho de 2003, dispondo sobre os procedimentos a serem adotados pela autoridade competente e pelo pregoeiro na realização de pregão na sua modalidade eletrônica, no âmbito da Administração Direta e Indireta	LINK
Decreto	Municipal	55.839/2015	Fixa normas referentes à execução orçamentária e financeira para o exercício de 2015	LINK
Decreto	Municipal	56.779/2016	Fixa normas referentes à execução orçamentária e financeira para o exercício de 2016	LINK
Decreto	Municipal	57.578/2017	Fixa normas referentes à execução orçamentária e financeira para o exercício de 2017	LINK
Decreto	Municipal	56.144/2015 e demais alterações ⁵⁴	Dispõe sobre o Sistema de Registro de Preços pelos órgãos da administração direta, autarquias, fundações públicas, empresas públicas, sociedades de economia mista e demais entidades controladas direta ou indiretamente pelo Município	LINK
Decreto	Municipal	56.475/2015	Disciplina o tratamento diferenciado e favorecido a ser dispensado às microempresas – ME e às empresas de pequeno porte – EPP, no âmbito da Administração Direta e Indireta do Município de São Paulo, em conformidade com a Lei Complementar Federal nº 123, de 2006 e a Lei Complementar Federal nº 147, de 2014	LINK
Decreto	Municipal	56.818/2016	Altera o Decreto nº 44.279/2003, que dispõem sobre a pesquisa de preços para a aquisição de bens e contratação de serviços em geral	LINK
Decreto	Municipal	57.875/2017	Dispõe sobre a reorganização da Secretaria Municipal da Saúde, altera a denominação e a lotação dos cargos de provimento em comissão que especifica, bem como transfere cargos de provimento em comissão entre órgãos	LINK
Portaria	Municipal (Secretaria de Finanças)	31/2002	Institui os limites para definição da modalidade de licitação para dispensa de licitação em razão do valor	LINK
Portaria	Municipal (Secretaria de Gestão)	52/2006	Dispõe sobre os parâmetros para as contratações na modalidade Pregão	LINK
Portaria	Municipal (Secretaria de Finanças)	92/2014	Padroniza os procedimentos para liquidação e pagamento de despesas no âmbito da Administração Direta, das Autarquias e das Fundações de Direito Público do Município de São Paulo	LINK

⁵⁴ Alterado pelo Decreto nº 57.597/2017.

Portaria	Municipal (CGM)	14/2014	Estabelece parâmetros para publicação na íntegra de contratos e convênios celebrados por quaisquer órgãos da Administração Municipal	LINK
Portaria	Municipal (Secretaria de Saúde)	1.246/2016	Trata do processo de aquisição de suprimentos, conduzido pela Divisão Técnica de Suprimentos do Gabinete da Secretaria Municipal da Saúde, por meio de Ata de Registro de Preços	LINK
Portaria	Municipal (Secretaria de Saúde)	755/2017	Instituição de Comissões Permanentes de Licitação para a Secretaria Municipal de Saúde	Não há ⁵⁵

Anexo IV – Imagens dos pedidos de acesso à informação realizados

nao-resposta@e-sic.prefeitura.sp.gov.br
para mim

22/12/2017

Sistema e-SIC

Acesso à Informação
Prezado(a) Senhor(a),
O pedido de informação abaixo foi analisado e teve resposta na data 22/12/2017.
Protocolo: 26963
Requerente: Barbara de Oliveira Panseri
Data de Abertura: 03/12/2017
Prazo de atendimento: 23/12/2017
Órgão da solicitação: SMS - Secretaria Municipal da Saúde
Solicitação do requerente: Boa tarde, Sou mestrande em Administração Pública e Governo e estudo o papel da burocracia em compras governamentais. Para concluir minha pesquisa, preciso de algumas informações sobre os servidores da Divisão de Suprimentos (antiga SMS-3), a saber: a) número de servidores na Divisão; b) escolaridade dos servidores da Divisão; c) tipo de vínculo (comissionado ou concursado); d) gênero; e) carreira/cargo; f) idade; g) subdivisão onde está lotado; h) salário i) data de ingresso na Prefeitura Desde já agradeço, att.,
Resposta: Prezada Em atendimento ao protocolo de número 26963, a Secretaria Municipal de Saúde (SMS) de São Paulo informa que os dados solicitados, sobre os servidores da Divisão de Suprimentos –, seguem no arquivo anexo. Att. Daniel Simões de C. Costa Chefe de Gabinete SMS/SP
Para obter detalhes do pedido de informação registrado, acesse o e-SIC pelo link <http://esic.prefeitura.sp.gov.br> e clique na opção do menu do sistema "Consultar Pedido".
Atenciosamente,

nao-resposta@e-sic.prefeitura.sp.gov.br
para mim

2 de jan

Sistema e-SIC
Acesso à Informação
Prezado(a) Senhor(a),
O pedido de informação abaixo foi analisado e teve resposta na data 02/01/2018.
Protocolo: 26962
Requerente: Barbara de Oliveira Panseri
Data de Abertura: 03/12/2017
Prazo de atendimento: 23/12/2017
Órgão da solicitação: SMG - Secretaria Municipal de Gestão
Solicitação do requerente: Boa tarde, Sou mestrande em Administração Pública e Governo e estudo o papel da burocracia em compras governamentais. Para concluir minha pesquisa, preciso da informação referente ao número de servidores que trabalham com compras na Prefeitura (Adm. Direta), segmentando por órgão, tipo de cargo (comissionado ou concursado) e data de início de exercício, tendo em vista que a Secretaria Municipal de Gestão (SMG) possui apenas as informações centralizadas sobre as lotações e os cargos, mas não sobre as atividades desempenhadas por cada servidor. Apenas as próprias unidades detêm estas informações com exatidão. Neste sentido, destacamos que é possível obter tais dados encaminhando novos pedidos de acesso à informação para cada um dos órgãos da Administração Direta. Por fim, encaminhamos, em anexo, uma planilha com as informações sobre os servidores da SMG, que trabalham em compras na Coordenadoria de Bens, Serviços e Parcerias com o Terceiro Setor (COBES) e na Coordenação de Administração e Finanças (CAF). Atenciosamente, Wagner Lenhart Chefe de Gabinete Secretaria Municipal de Gestão – SMG
Para obter detalhes do pedido de informação registrado, acesse o e-SIC pelo link <http://esic.prefeitura.sp.gov.br> e clique na opção do menu do sistema "Consultar Pedido".
Atenciosamente,

⁵⁵ Informação não disponível no CADLEM. Portaria encontrada em busca no Diário Oficial do Município.