



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

MARIA FABIANA COUTINHO MARÇAL

**IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA DE PLANEJAMENTO DAS
CONTRATAÇÕES DE SERVIÇOS NA FIOCRUZ PERNAMBUCO**

**Salvador
2018**

MARIA FABIANA COUTINHO MARÇAL

**IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA DE PLANEJAMENTO DAS
CONTRATAÇÕES DE SERVIÇOS NA FIOCRUZ PERNAMBUCO**

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

Orientadora: Profa. Dra. Vera Lúcia Peixoto Santos
Mendes

**Salvador
2018**

Escola de Administração - UFBA

M313 Marçal, Maria Fabiana Coutinho.

Implementação da política de planejamento das contratações de serviços na Fiocruz Pernambuco / Maria Fabiana Coutinho Marçal. – 2018.
153 f.

Orientadora: Profa. Dra. Vera Lúcia Peixoto Santos Mendes.
Dissertação (mestrado) – Universidade Federal da Bahia,
Escola de Administração, Salvador, 2018.

1. Políticas públicas. 2. Contrato público – Planejamento – Administração. 3. Política governamental. 4. Prestação de serviços - Planejamento. 5. Terceirização. I. Universidade Federal da Bahia. Escola de Administração. II. Título.

CDD – 658.4058

MARIA FABIANA COUTINHO MARÇAL

**IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA DE PLANEJAMENTO DAS
CONTRATAÇÕES DE SERVIÇOS NA FIOCRUZ PERNAMBUCO**

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

Aprovada em 15 de junho de 2018.

Vera Lúcia Peixoto Santos Mendes (Orientadora) _____
Doutora em Administração pela Universidade Federal da Bahia
Universidade Federal da Bahia – Escola de Administração

Kátia Rejane de Medeiros _____
Doutora em Saúde Pública pelo Centro de Pesquisas Aggeu Magalhaes/FIOCRUZ
Instituto Aggeu Magalhaes/FIOCRUZ-PE

Andrea Cardoso Ventura _____
Doutora em Administração pela Universidade Federal da Bahia
Universidade Federal da Bahia – Escola de Administração

AGRADECIMENTOS

A Deus, pelo dom da vida.

Aos meus pais, Edna e Ramiro, que sempre valorizaram e incentivaram a educação, o que desencadeou em mim o prazer pelos estudos.

Aos meus filhos, Maiara e Vinícius, por terem se saído tão bem durante minhas viagens para as aulas e pela torcida para a minha conclusão.

Ao meu esposo, Nivaldo, por ter dado o suporte na casa e aos nossos filhos, fazendo com que eu ficasse tranquila em Salvador para assistir às aulas, e também por ter me ajudado na editoração das figuras.

À minha orientadora, Profa. Dra. Vera Mendes, pelas orientações, colaboração, correções e atenção que me foram dedicadas e que me conduziram à conclusão deste desafio.

À minha irmã e pesquisadora, Chris, que me deu grande incentivo e apoio durante todo o processo, principalmente, antes da qualificação e no desenvolvimento da dissertação. Cada palavra de apoio aos poucos passos que achava que eu tinha dado foi fundamental para que eu mantivesse a confiança que estava no caminho e que ia chegar lá.

Não posso esquecer também do interesse que minha irmã, Pié, demonstrava com meus estudos e o seu incentivo. Muito obrigada.

A Marco Antônio por ter sido meu tutor na Fiocruz e pelas suas conversas, leituras, contribuições e incentivo.

Ao diretor e a vice-diretora de gestão e desenvolvimento institucional da Fiocruz Pernambuco pelas entrevistas concedidas e pelo apoio para participar deste projeto da Escola Corporativa da Fiocruz que busca o desenvolvimento dos seus servidores.

À Profa Dra. Kátia Medeiros, então vice-diretora de gestão e desenvolvimento institucional, pelos esforços que possibilitaram este Programa de Mestrado Profissional.

Aos meus colegas de curso pela companhia, descontração, companheirismo, apoio e respeito mútuo que marcaram todo o curso e propiciaram momentos tão prazerosos e enriquecedores e apoio nos momentos mais tensos. Todo esse processo foi muito melhor na companhia de vocês.

À Andréa, pela companhia mais próxima durante o período das aulas, pela revisão final e pelas trocas que enriqueceram e incentivaram a caminhada do aprendizado.

Aos professores, à coordenadora do Mestrado Profissional, Profa. Dra. Denise, e ao apoio técnico do NPGA por todo o suporte, ensinamentos e profissionalismo.

À Janaína, coordenadora do comitê de ética da Fiocruz-PE, pela atenção e orientações.

Aos meus colegas da Fiocruz-PE que contribuíram com sua vivência e seus pontos de vista e aceitaram participar dos grupos focais realizados para esta pesquisa. Espero poder ter contribuído para uma reflexão sobre o assunto e que a estratégia proposta gere bons frutos para a organização e valorização dos colaboradores.

Agradeço a Eduardo da ENAP que autorizou e também aos meus colegas participantes do processo seletivo de instrutores do curso sobre Termo de Referência que aceitaram participar de um grupo focal, atividade que serviu de experiência para as que foram realizadas neste estudo.

Aos colegas de trabalho pela condução dos trabalhos durante os períodos de aula e pela paciência em ouvir tanta conversa sobre o mestrado.

Por fim, agradeço a toda a minha família e meus amigos pelo apoio e incentivo que recebi e pela compreensão dos momentos em que tive que me ausentar para as aulas ou para os estudos, perdendo algumas vezes eventos importantes e o prazer da companhia de vocês.

Apesar de alguns aperreios, valeu muito à pena!

MARÇAL, Maria Fabiana Coutinho. Implementação da Política de planejamento das contratações de serviços na Fiocruz Pernambuco. 153 f. il. 2018. Dissertação (Mestrado) – Escola de Administração da UFBA. Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2018.

RESUMO

Este trabalho trata do processo de implementação da política de planejamento de contratação de serviços na Fiocruz-PE, que segue as diretrizes definidas pela Instrução Normativa (IN) da Secretaria de Gestão do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (SEGES), IN - MP nº 05/2017. É uma pesquisa exploratória, do tipo qualitativa, desenvolvida por meio de estudo de caso único, com o *corpus* sendo construído a partir de grupos focais e entrevistas, utilizando a técnica de análise de conteúdo para a interpretação dos dados. Foram utilizadas quatro dimensões de análise, extraídas do conceito de implementação de Política Pública do marco teórico estudado: metodologia de implementação, estrutura de implementação, rede de atores e, por fim, relações e interação dos envolvidos. O estudo propõe uma estratégia de implementação da IN, cuja metodologia de implementação é a síntese, pois foram evidenciados aspectos das perspectivas *top-down* e *bottom-up*. Os resultados da pesquisa confirmam a importância do envolvimento e do conhecimento dos atores como elementos-chave no processo de implementação de uma Política Pública, além de apresentarem como desafios: a celeridade nas respostas às demandas diante das restrições encontradas no contexto local, como escassez de pessoal e o tempo requerido para a execução do planejamento do serviço. Como contribuição, o presente estudo antecipa uma realidade que pode estar presente nas unidades da Fiocruz e em outros órgãos públicos, propondo uma estratégia de implementação da IN que vislumbre o compromisso de entregar aos cidadãos, serviços públicos de melhor qualidade e que atendam as demandas da sociedade.

PALAVRAS-CHAVE: Políticas Públicas. Planejamento. Fase interna da licitação. Implementação. Contratação de Serviços.

MARÇAL, Maria Fabiana Coutinho. Implementation of service contracting planning Policy at Fiocruz Pernambuco. 153 pp. ill. 2018. Dissertação (Mestrado) – Escola de Administração da UFBA. Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2018.

ABSTRACT

This work refers to the implementation process of the service contracting planning policy at Fiocruz-PE, which follows the guidelines set out in the Normative Instruction (IN) of the Secretary of Management of the Ministry of Planning, Development and Management, IN - MP nº 05/2017. It is a qualitative and exploratory research, developed through a single case study, with the *corpus* being constructed from focus groups and interviews and the use of the technique of content analysis to interpret the data. Four dimensions of analysis were used, extracted from the concept of Public Policy implementation of the theoretical framework studied: implementation methodology, implementation structure, actors network and, finally, relationships and interaction of those involved. The study proposes a strategy of implementation of the IN whose methodology of implementation is the synthesis, as evidenced aspects of the top-down and bottom-up perspectives. The results of the research confirm the importance of the involvement and knowledge of the actors as key elements in the process of implementing a Public Policy, in addition to presenting as challenges: speed in responding to the constraints encountered in the local context such as personnel shortages and time required for the execution of service contract planning. As a contribution, the present study anticipates a reality that may be present in Fiocruz's units and in other public agencies, proposing a strategy for the implementation of IN that envisages the commitment to provide citizens with better quality public services that meet the society demands.

KEYWORDS: Public Policy. Planning. Internal phase of bidding. Implementation. Services contracting.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1	Estudo da implementação e as fases da administração pública	21
Quadro 1	Metodologias de implementação de Políticas Públicas	30
Figura 2	Trajectoria do planejamento governamental no Brasil	39
Quadro 2	Fases do planejamento governamental no Brasil	41
Figura 3	Cronologia dos principais marcos regulatórios em contratações públicas	43
Figura 4	Estruturação da pesquisa	52
Figura 5	Organograma da Fiocruz-PE	54
Figura 6	Fases da Pesquisa	55
Quadro 3	Quadro resumo da coleta de dados	60
Quadro 4	Plano de Análise	63
Quadro 5	Descrição das categorias de análise	64
Gráfico 1	Percentual de respostas do entendimento sobre o que é planejamento das contratações de serviços. Fiocruz-PE, 2018	69
Gráfico 2	Percentual de respostas sobre a periodicidade de realização do planejamento das contratações de serviços. Fiocruz-PE, 2018	72
Gráfico 3	Percentual de respostas sobre como o Termo de Referência era elaborado antes da In 05/2017. Fiocruz-PE, 2018	73
Gráfico 4	Percentual de respostas sobre os atores que participaram do planejamento em que estiveram envolvidos. Fiocruz-PE, 2018	75
Gráfico 5	Percentual de respostas sobre o fluxo de informação. Fiocruz-PE, 2018	77
Gráfico 6	Percentual de respostas sobre o interesse dos envolvidos. Fiocruz-PE, 2018	78
Gráfico 7	Percentual de respostas sobre a necessidade de planejar as contratações. Fiocruz-PE, 2018	80
Gráfico 8	Percentual de respostas sobre o suporte institucional disponível para o planejamento das contratações. Fiocruz-PE, 2018	81
Gráfico 9	Percentual de respostas Forma como tomaram conhecimento da IN 05/2017. Fiocruz-PE, 2018	82
Gráfico 10	Percentual de respostas sobre o nível de conhecimento da IN 05/2017. Fiocruz-PE, 2018	83
Gráfico 11	Percentual de respostas sobre mudanças no planejamento das contratações de serviços com a IN 05/2017. Fiocruz-PE, 2018	84
Gráfico 12	Percentual de respostas sobre Participação em alguma contratação com a vigência da IN 05/2017. Fiocruz-PE, 2018	85

Figura 7	Pontos positivos e negativos da IN 05/2017	86
Quadro 6	Temas codificados nas respostas do objetivo específico a	88
Gráfico 13	Percentual de respostas sobre a prioridade e a importância atribuídas pelos tomadores de decisões ao planejamento da contratação. Fiocruz- PE, 2018	92
Gráfico 14	Percentual de respostas sobre a participação da direção no planejamento das contratações de serviços. Fiocruz-PE, 2018	93
Gráfico 15	Percentual de respostas sobre a participação da vice-direção no planejamento das contratações dos serviços. Fiocruz-PE, 2018	96
Gráfico 16	Percentual de respostas sobre como se dá a participação da vice-direção indicada pelos 47% dos participantes. Fiocruz-PE, 2018	96
Quadro 7	Temas codificados nas respostas do objetivo específico b	98
Gráfico 17	Percentual de respostas sobre a etapa que afeta mais o sucesso da contratação de serviços. Fiocruz-PE, 2018	100
Gráfico 18	Percentual de respostas sobre existência de objetivo claro e consistente da necessidade de planejamento das contratações de serviços. Fiocruz-PE, 2018	101
Gráfico 19	Percentual de respostas sobre a autoridade dos planejadores para agir no planejamento da contratação. Fiocruz-PE, 2018	102
Figura 8	Importância do planejamento das contratações	103
Gráfico 20	Percentual de respostas sobre a importância atribuída pelo setor de compras, elaborador e requisitante ao planejamento da contratação. Fiocruz-PE, 2018	104
Quadro 8	Temas codificados nas respostas do objetivo específico c	107
Gráfico 21	Percentual de respostas sobre as condições necessárias para implementar as diretrizes da IN 05/2017. Fiocruz-PE, 2018	109
Gráfico 22	Percentual de respostas sobre as variáveis que podem fortalecer o processo de implementação da IN 05/2017. Fiocruz-PE, 2018	111
Gráfico 23	Percentual de respostas sobre as variáveis que podem enfraquecer o processo de implementação da IN 05/2017. Fiocruz-PE, 2018.	112
Gráfico 24	Percentual de respostas sobre a forma como está sendo implementada a IN 05/2017 na Fiocruz-PE. Fiocruz-PE, 2018.	115
Gráfico 25	Percentual de respostas sobre Mecanismos de controle para aferir a qualidade do planejamento da contratação. Fiocruz-PE, 2018.	118
Quadro 9	Temas codificados nas respostas do objetivo geral	119
Quadro 10	Quadro resumo dos temas codificados na pesquisa	120

Figura 9	Temas e desafios da estratégia de implementação da política de planejamento de serviços e seus desafios	122
Figura 10	Proposta de estratégia de implementação da política de planejamento de serviços e seus desafios	127

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AGU	Advocacia Geral da União
Capex	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CEPAL	Comissão Econômica para a América Latina <i>Economic Development Administration</i> (Administração do Desenvolvimento econômico)
EDA	
ENAP	Escola Nacional de Administração Pública
EUA	Estados Unidos da América
Fiocruz	Fundação Oswaldo Cruz
IAM	Instituto Aggeu Magalhães
IN	Instrução Normativa
MARE	Ministério da Reforma do Estado
MP	Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão
MPOG	Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão
NG	Novo Gerencialismo
NGP	Nova Gestão Pública
NPM	<i>New Public Management</i>
PDRAE	Plano Diretor da Reforma do Aparelho de Estado
PE	Pernambuco
PES	Planejamento Estratégico Situacional
PLS	Programa de Logística Sustentável
PP	Políticas Públicas
Seges	Secretaria de Gestão
SISG	Sistema de Serviços Gerais
SLTI	Secretaria de logística e tecnologia de informação
TCLE	Termo De Consentimento Livre e Esclarecido
TI	Tecnologia da Informação
TR	Termo de Referência
USA	<i>United State of America</i> (Estados unidos da América)
VD	Vice-direção

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	14
2	IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS.....	20
2.1	A PRIMEIRA FASE OU A ERA DAS GRANDES EXPECTATIVAS: 1930 A 1980.....	22
2.2	A SEGUNDA FASE OU PERÍODO DE REDUÇÃO DO GOVERNO: DÉCADAS DE 1980 E 1990.....	23
2.3	A TERCEIRA FASE OU DE DESENVOLVIMENTO E CARÁTER MISTURADO: ATUAL.....	26
2.4	METODOLOGIAS DE IMPLEMENTAÇÃO E GERAÇÕES DE PESQUISA.....	27
3	PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL.....	33
4	MARCOS REGULATÓRIOS DO PLANEJAMENTO DAS CONTRATAÇÕES PELOS ÓRGÃOS PÚBLICOS.....	42
5	PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS.....	51
5.1	TIPO DE ESTUDO.....	51
5.2	LOCUS DA PESQUISA.....	52
5.3	DESENHO METODOLÓGICO DO ESTUDO EMPÍRICO.....	55
5.4	SUJEITOS DA PESQUISA.....	57
5.5	COLETA DE DADOS.....	59
5.6	PLANO DE ANÁLISE.....	61
5.7	ASPECTOS ÉTICOS.....	66
6	APRESENTAÇÃO E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS.....	68
6.1	COMPREENDENDO O PROCESSO DE PLANEJAMENTO DE CONTRATAÇÕES DE SERVIÇOS NA FIOCRUZ-PE ANTES E DEPOIS DA VIGÊNCIA DA IN Nº 05/2017.....	68
6.2	PRIORIDADE E IMPORTÂNCIA ATRIBUÍDAS PELOS TOMADORES DE DECISÕES DA FIOCRUZ PERNAMBUCO AO PLANEJAMENTO DAS CONTRATAÇÕES DE SERVIÇOS.....	91
6.3	IMPORTÂNCIA QUE OS ATORES ENVOLVIDOS NO PROCESSO DE PLANEJAMENTO DAS CONTRATAÇÕES DE SERVIÇOS ATRIBUEM ÀS FASES PRELIMINAR E INTERNA DA LICITAÇÃO, PRINCIPALMENTE AO PLANEJAMENTO DAS CONTRATAÇÕES.....	100

6.4	ELEMENTOS EMBASADORES DA ESTRATÉGIA DE IMPLEMENTAÇÃO DA IN 05/2017.....	108
6.5	PROPOSIÇÃO DE ESTRATÉGIA PARA A IMPLEMENTAÇÃO DA IN 05.....	121
7	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	128
	REFERÊNCIAS.....	133
	APÊNDICE A - Matriz de planejamento.....	142
	APÊNDICE B - Protocolos de estudo de caso.....	144
	APÊNDICE C - Roteiros das entrevistas e dos grupos focais.....	148

1 INTRODUÇÃO

Muitas são as normas e diretrizes pelas quais as organizações públicas devem se adequar para o seu pleno funcionamento. Entretanto, para que elas sejam incorporadas, de forma satisfatória, é preciso que seja dada atenção ao seu processo de implementação como forma de atingir os resultados esperados. Este trabalho trata do processo de implementação da política de planejamento das contratações de serviços na Fiocruz-PE, que segue as diretrizes definidas pela recente Instrução Normativa (IN) da Secretaria de Gestão do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (SEGES), IN - MP nº 05/2017 (BRASIL, 2017).

A implementação é uma etapa do ciclo de Políticas Públicas de suma importância para o processo, pois nessa etapa as ações formuladas são executadas. A implementação de Política Pública é uma temática que ganha força nas agendas de pesquisas (NUNES, 2017), embora tenha tido oscilação de importância, no período de 1970 até os dias atuais, conforme o estágio em que a Administração Pública se encontrava (HILL E HUPE, 2002).

O estudo de implementação teve início nos anos de 1970 com o clássico livro “Implementação”, de Pressman e Wildavsky de 1973. Em seguida, teve sua importância relativizada em função das reformas do Estado sob a égide do Novo Gerencialismo (NG) ou *New Public Management* (NPM), pois se argumentava que os problemas de “falha de implementação” tinham sido enfrentados por estes movimentos que adotavam a ideia de quase mercado (BARRET, 2004).

Na evolução dos estudos sobre implementação de Políticas Públicas houve um debate intenso de duas perspectivas metodológicas sobre o assunto. A primeira que abordava a implementação com o olhar de cima para baixo, de forma organizacional hierarquizada denominada de visão *top-down*, e a segunda, cujo olhar partia da base da pirâmide para o topo e dedicava-se aos problemas operacionais experimentados, denominada de *bottom-up*. Esta perspectiva também está interessada em saber e compreender quais são os atores envolvidos nesse processo de implementação, quais as suas interações e influências no processo, bem como a estrutura que dá suporte. Nas duas perspectivas, a preocupação é

entender como se dão as mudanças entre a política formulada e a política implementada, nos diversos contextos nos quais as Políticas Públicas são produzidas. (HILL e HUPE, 2002; BARRET, 2004; MACEDO et al, 2016; MENDES e AGUIAR, 2017; PARENTE, 2017).

O tema planejamento das contratações de serviços, tratado na referida política, é apontado como uma das etapas do processo de licitação das mais relevantes para o sucesso da contratação. Em 26 de maio de 2017 a IN SEGES-MP nº 05/2017 corroborou tal importância a esta etapa, dedicando um capítulo integral da IN ao Planejamento das contratações de serviços.

As contratações se tornaram mais presentes no setor público, em função do processo de modernização dos modelos de gerenciamento do Estado, fruto de movimentos e reformas que ocorreram mundialmente, a partir da crise dos anos 1970 e, no Brasil, no final dos anos 1980, sendo este movimento institucionalizado a partir de 1995, com a concepção da segunda Reforma Gerencial definida inicialmente no Plano Diretor da Reforma do Aparelho de Estado (PDRAE) (MENDES, 2000).

Com a segunda Reforma do Estado, ocorrida em meados da década de 1990, influenciada pelas ideias do Novo Gerencialismo (NG) ou Nova Gestão Pública (NGP), a decisão de adquirir externamente ou terceirizar representa uma ação alinhada com o ajuste fiscal e a redução do papel do Estado como executor ou prestador direto de serviços (MENDES, 2000; PRADO FILHO et al, 2016). Houve a determinação para a terceirização visando, em contrapartida, a concentração de esforços institucionais e do Estado nas atividades fins. Assim, a administração pública passou a se valer das contratações de terceiros (execução indireta) para implementar as suas Políticas Públicas. Desta forma, a adoção do NG significou a opção pelo mercado e relações regidas por contratos, com a rejeição ao planejamento de longo prazo.

A reforma do estado proporcionou um Estado Gerencialista, incorporando à administração pública mecanismos e lógicas da iniciativa privada, que passaram a fazer parte da rotina das organizações do setor público como justificativa de atender aos anseios da sociedade por uma prestação de serviços com maior qualidade e menor custo. Era necessário tornar o Estado mais eficiente e moderno. Alguns

termos e práticas da iniciativa privada foram incorporados e adaptados ao dia a dia das organizações públicas, tais como: práticas de qualidade, melhores práticas, *benchmarking*, foco nos resultados, cliente-cidadão, dentre outras (HILL E HUPE, 2002; MOTTA, 2006; MATIAS-PEREIRA, 2008; 2010).

Desta forma, o NG impulsionou as contratações públicas. Atualmente, estas contratações são regidas pelo art. 37, inciso XXI, da Constituição da República de 1988 (BRASIL, 1988), segundo o qual serviços, obras, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública.

A licitação é dividida em duas fases: a interna, que ocorre antes da divulgação do certame, contemplando o planejamento, estudos prévios, avaliação e conveniência das necessidades; a externa, que se inicia com a divulgação do certame, classificação do vencedor e termina com a divulgação do resultado. É na fase interna da licitação que se dá o planejamento da contratação e sobre a qual recai o interesse deste trabalho (BRASIL, 2013; CHAVES, 2015; DUTKEVICZ, 2013; MACHADO, 2017). Conforme estudos realizados por Dutkevicz (2013), Duca (2015) e Prado Filho et al (2016), a fase interna é importante para o sucesso de uma licitação.

Aprofundando nesses estudos, verificou-se que as contratações de serviço de Tecnologia da Informação (TI), contratações de obras e serviços de engenharia e as contratações de serviços, inserem-se nos tipos de compra pública que demandam mais tempo, nesta ordem, para a conclusão da licitação (GONÇALVES, 2012), além de exigir um maior leque de conhecimento para a formalização do instrumento do seu planejamento: o Termo de Referência (DUCA, 2015).

Observa-se que existem estudos que trataram do planejamento das contratações de Obras e Serviços de Engenharia (NASCIMENTO, 2006; GONÇALVES, 2011; BONATO, 2015) e também há os que analisaram a fase de planejamento das contratações de Serviços de Tecnologias da Informação (TI) (CANONICO, 2011; FERNANDES, 2012).

Em relação aos demais tipos de serviços, tão presentes na administração pública e que são objeto desta pesquisa, tais como: manutenção predial, limpeza, vigilância, dentre outros, observou-se a existência de estudos enfatizando: a) as mudanças da política de compras e contratações da administração pública federal

brasileira em seis contextos históricos, iniciando pela centralização de compras no período do ex presidente Vargas, em 1931 até a criação do pregão como modalidade de licitação em 2000 (FERNANDES, 2010); b) a criação, implantação e benefícios da instituição do modelo de padronização de planejamento anual de compras – pré-compra – para os órgãos e entidades do poder executivo do Estado de Minas Gerais (DINIZ, DRUMOND e HIRLE, 2012); c) operacionalização da contratação de serviços propondo um manual de orientação aos gestores das instituições federais de ensino superior para a contratação de serviços (DUTKEVICZ, 2013; d) fatores críticos de sucesso na implementação de um sistema de informação no planejamento da fase interna das compras públicas (FONSECA, 2014); e) soluções que estão sendo utilizadas para a contratação de serviços comuns aos órgãos públicos (PRADO FILHO, 2016).

As buscas foram realizadas nos portais da Capes, Scielo e Google acadêmico, utilizando-se os descritores de pesquisa “Planejamento das contratações de serviços”, o que não resultava em muitas respostas; quando se buscou utilizando a expressão “fase interna da licitação”, foram encontrados os estudos mencionados mais próximos da temática, entretanto, com abordagem distinta.

Portanto, existe uma lacuna teórica na abordagem da implementação da política de planejamento das contratações de serviços, no contexto atual da administração pública, que regulamentou por meio da instrução normativa 05/2017 a etapa do planejamento da contratação de serviços, e que utilize como referencial teórico a implementação de Políticas Públicas. Objetivando preencher esta lacuna teórica foi realizada a presente pesquisa, mediante estudo de caso em uma fundação pública federal: a Fiocruz Pernambuco.

A Fiocruz Pernambuco, formalmente intitulada Instituto Aggeu Magalhães (IAM) é uma unidade técnica científica da Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz) localizada em Recife-PE. Tem como missão institucional “contribuir para a geração de conhecimentos e inovação tecnológica para a melhoria das condições sanitárias da população, particularmente na região Nordeste brasileira, mediante geração de evidências científicas e tecnológicas indutoras de políticas de saúde e de ciência e tecnologia em saúde e de ações integradas de pesquisa, ensino, serviços e cooperação técnica” (FIOCRUZ, 2017a).

Assim, considerando como *lócus* do estudo a Fiocruz Pernambuco, a presente pesquisa enfatiza o planejamento das contratações de serviços distintos dos de Serviço de Engenharia, Obra ou Tecnologia da Informação, pois além destes já terem sido objeto de estudos anteriores, eles têm suas especificidades e marcos regulatórios próprios. Desse modo, o objeto desta pesquisa é o processo de implementação da política de planejamento das contratações dos serviços de terceiros na Fiocruz-PE.

Diante do contexto apresentado, é estabelecida a seguinte **questão de pesquisa**: Como implementar na Fiocruz-PE as diretrizes da Instrução Normativa nº 5 de 2017 da Secretaria de Gestão do Ministério do Planejamento no que se refere ao planejamento das contratações de serviços?

Para responder a esta questão tem-se como **objetivo geral**: Propor à Fiocruz-PE estratégia de implementação da IN 05/17 que proporcione a internalização das novas diretrizes de planejamento das contratações de serviços, de forma a gerar melhores resultados para a administração pública.

Apresentam-se como **objetivos específicos**:

- a) Compreender o processo de planejamento de contratações de serviços na Fiocruz Pernambuco antes e depois da vigência da IN nº 05/17;
- b) Identificar a prioridade e a importância atribuídas pelos tomadores de decisões da Fiocruz Pernambuco ao planejamento das contratações de serviços;
- c) Verificar a importância que os atores envolvidos no processo de planejamento das contratações de serviços atribuem às fases preliminar e interna da licitação, principalmente ao planejamento das contratações.

Ancorado pelo referencial teórico de implementação de política pública, tem-se como premissa que há falhas na implementação da IN 05/17 na Fiocruz-PE, no que tange ao planejamento das contratações de serviços.

Os **pressupostos da pesquisa** emergiram da leitura flutuante das transcrições dos grupos focais e entrevistas e serão avaliados a partir da análise dos dados. Os pressupostos são:

- a) O planejamento participativo dos serviços é um caminho para o alcance de contratações de maior qualidade e efetividade na administração pública.
- b) É necessário estabelecer um tempo suficiente para planejar, pois ele é um fator crítico de sucesso da contratação dos serviços.

Espera-se que os resultados desta pesquisa possam contribuir para a melhoria dos serviços prestados e o alcance mais efetivo dos resultados pretendidos com a contratação. Além disso, busca-se sensibilizar outras organizações para o processo de implementação de Políticas Públicas, considerando a sua estrutura organizacional, a rede de atores, suas relações e interações.

Além desta introdução, esta dissertação se organiza em mais cinco capítulos. O segundo capítulo trata da implementação de Políticas Públicas, o capítulo seguinte planejamento governamental, após esta contextualização serão apresentados os marcos legais para as contratações públicas, em sequência serão abordados os procedimentos metodológicos da pesquisa, a apresentação e discussão dos resultados e por fim, as considerações finais.

2 IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Existem diferentes modelos para análise de uma Política Pública, sendo o do ciclo de Política Pública um dos mais utilizados (MACEDO et al., 2016). Assim, este capítulo objetiva contextualizar a fase de implementação, considerando-se o ciclo de Políticas Públicas, seguida da relação entre administração pública e o seu relacionamento com o estudo da implementação de uma Política Pública, as opções metodológicas da implementação e a evolução das gerações de estudos sobre a temática.

Souza (2006), a partir de diversas definições e modelos de Políticas Públicas, sintetiza os seus principais elementos: permite distinguir entre o que o governo pretende fazer e o que, de fato, faz; é abrangente e não se limita a leis e regras; envolve vários atores e níveis de decisão (formais e informais); é uma ação intencional, com objetivos a serem alcançados; envolve processos subsequentes, após sua decisão e proposição, implica implementar, executar e avaliar.

Nesta tipologia, a Política Pública é vista como um ciclo deliberativo, composto de vários estágios em um processo dinâmico e de aprendizado (SOUZA, 2006). Os estágios que compõem este ciclo são: definição de agenda, formulação, implementação e avaliação (PARENTE, 2017).

De acordo com Secchi (2014, p. 46) a definição de agenda é “o conjunto de problemas ou temas que a comunidade política percebe como merecedor de intervenção política”. Kingdon (1995) elucida que o processo de ingresso dos temas na agenda governamental é o resultado de uma complexa combinação de fatores e das características institucionais de cada área da política. A fase de formulação é compreendida por Howlet, Ramesh e Perl (2013, p. 123) como “[...] processo de criação de opções sobre o que fazer a respeito de um problema público”. A fase de implementação é a execução da Política Pública propriamente dita (PARENTE, 2017). Já o processo de implementação e o desempenho da Política Pública é examinado na fase de avaliação objetivando conhecer o nível de redução do problema que a gerou (SECCHI, 2014).

O foco deste estudo é a fase de implementação da Política Pública de Planejamento das Contratações. Trata-se de uma subdisciplina que se estabeleceu

nos campos da Ciência Política e da Administração Pública (HILL e HUPE, 2002). No Brasil é um campo de estudo interdisciplinar, ainda em construção, com poucas análises acadêmicas em Administração Pública e raros debates nas esferas do governo (SOUZA, 2006; SECHI, 2015; MENDES e AGUIAR, 2017).

Implementação é a fase em que as ações formuladas são executadas. Busca-se compreender nesta fase quem são os atores responsáveis ou envolvidos pela implementação, quais são seus papéis, como a implementação ocorre, as formas de contratualização e suas diferenças com relação ao que foi formulado (LOTA e VAZ, 2015).

O estudo da implementação pode ser compreendido relacionando-o com as fases da administração pública que foram propostas por Hill e Hupe (2002) (Figura 1).

Figura 1 – Estudo da implementação e as fases da administração pública



Fonte: Elaborado a partir de Hill e Hupe (2002).

2.1 A PRIMEIRA FASE OU A ERA DAS GRANDES EXPECTATIVAS: 1930 - 1980

O estudo da Administração Pública nos EUA começou no momento em que a Segunda Guerra Mundial estava em destaque, quando os teóricos chegaram a Washington para ajudar a administrar a guerra. Acabada a guerra, o tão simples princípio da administração como a separação entre administração e política parecia superficial e, a partir desse momento, houve o aumento de programas de pós-graduação de assuntos públicos em universidades americanas.

Nestes programas foi adotado o foco misto entre a política e a administração eliminando a estrita separação existente até então entre as duas disciplinas. Harvard era uma das primeiras universidades a oferecer um "programa de Políticas Públicas". A universidade de Berkeley na Califórnia fundou uma "Escola de Pós-Graduação em Políticas Públicas". Contrários à administração pública tradicional, esses cursos eram mais voltados à prática de gestão no governo, a nova "análise de Políticas Públicas" baseia-se mais na ciência analítica (HILL e HUPE, 2002).

Foi neste contexto que Pressman e Wildavsky, em 1973, realizaram seu estudo de Implementação, seguido de vários outros estudos que buscavam entender as falhas na implementação.

Assim, a partir da adoção do Estado de bem-estar social em alguns países ocidentais, crescendo rapidamente após a Segunda Guerra Mundial, o desenvolvimento do estudo e da prática de implementação de Políticas Públicas entrou na agenda na década de 1970, quando quase todos os países ocidentais iniciaram programas políticos muito ambiciosos. Ao mesmo tempo, particularmente nas disciplinas acadêmicas de Ciência Política e Administração Pública, novas escolas de Políticas Públicas foram fundadas. Depois de 1973, quando Pressman e Wildavsky descobriram e explicaram a possibilidade de haver uma lacuna entre as intenções e os resultados de uma política, uma parte importante da agenda de pesquisa foi preenchida pelo estudo da implementação (HILL e HUPE, 2002).

O movimento ocorrido nos EUA rompeu etapas da tradição europeia de pesquisas na área de política pública onde havia uma concentração mais na análise do Estado do que na produção dos governos. Desta forma, na Europa essa área surge como consequência de trabalhos de teorias explicativas sobre o papel do

Estado e do governo, que é uma das mais importantes instituições do Estado (SOUZA, 2006).

Foi durante esta fase, que houve o prolongado e confuso debate das metodologias de implementação “de cima para baixo” ou *top-down* / “de baixo para cima” ou *bottom-up*. Entretanto, segundo Barret (2004), o debate levantou uma série de questões sobre o propósito da análise de implementação e, de fato, o seu significado.

2.2 A SEGUNDA FASE OU PERÍODO DE REDUÇÃO DO GOVERNO: DÉCADAS DE 1980 E 1990

No início dos anos oitenta, na era Thatcher-UK/Reagan-USA, o modo de estudo de implementação das Políticas Públicas, tão intimamente relacionado aos programas políticos de grande escala de um governo central intervencionista, foi substituído. Isso aconteceu tanto na prática como no estudo da implementação de políticas. A implementação foi definitivamente afastada, era a gestão que importava. Mais precisamente, o contratualismo foi incorporado pela Nova Gestão Pública (NGP), os prós e contras da implementação foram deixados ao "agente" gerenciador, com quem o "principal" faz um contrato especificando os resultados esperados. Nessa abordagem, a implementação estava sendo retraída e, com isso, a responsabilidade por possíveis falhas (HILL e HUPE, 2002; BARRET, 2004).

Nos EUA ocorreram desenvolvimentos similares. Sob a égide do NPM foram introduzidas mudanças, tanto na prática quanto nos estudos sobre o governo federal americano, que era substancialmente diferente da administração pública mais tradicional. Numa relação de reforço de causas e consequências, a penetração da ideologia do gerencialismo nas democracias ocidentais foi deixando qualquer camada ou domínio político intocado, sendo acompanhada de mudanças na forma como os analistas de governo e a administração trataram os objetos de seus estudos (HILL e HUPE, 2002; MOTTA, 2013).

A partir de meados da década de 1980, não só na Grã-Bretanha como nas principais escolas de Políticas Públicas nos EUA houve um declínio no interesse

acadêmico sobre a teoria e a pesquisa referentes à implementação de Políticas Públicas como um tema acadêmico central, tornando-o um tema subdisciplinar da Ciência Política e da Administração Pública.

Nas principais escolas de políticas nos EUA, a quantidade de pesquisa de implementação reduziu, entretanto, é possível falar de declínio relativo, pois foram identificados estudos de implementação em várias formas e dentro de várias disciplinas, embora não haja estudo bibliométrico abrangente disponível (HILL e HUPE, 2002).

Barret (2004) sugere que talvez houvesse menos necessidade de estudos de implementação, em função da crença de que as "reformas" nos serviços públicos associadas à Nova Gestão Pública tinham abordado os principais problemas de "falha na implementação" como o controle sobre as agências de implementação, a disponibilidade de recursos e a clareza das Políticas Públicas. Cita como exemplo que os contratos-padrão deixavam claro o que se esperava ser alcançado para se considerar um desempenho satisfatório. Passaram a existir os gerentes com a responsabilidade de por em vigor a Política Pública e também responsabilizá-los se as coisas dessem erradas. O julgamento era feito com base em metas pré-estabelecidas para garantir a entrega das metas das Políticas Públicas e assim inferir sobre o seu sucesso ou fracasso, não havendo esforços para realizar acordos ou estabelecer compromissos entre interesses concorrentes ou autônomos, ou mesmo em pesquisas voltadas para entender o que estava acontecendo no processo.

A ideologia de quase mercado, presente no ideário do *New Public Management* influenciou a literatura no final da década de 1990. A linguagem e ideias de gestão empresarial substituíram o discurso da administração pública nos estudos de Políticas Públicas. As agências de serviços públicos e os gerentes não tinham escolha senão abraçar as mudanças radicais que ocorreram no direcionamento das Políticas Públicas. Houve a contratação de serviços profissionais, a orientação para o desempenho, remuneração por desempenho e contratos de curto prazo geraram a busca de novos modelos de gestão pública procurando conciliar princípios do serviço público com interesses do negócio privado.

A combinação de uma maior centralização na formulação das Políticas Públicas, da descentralização da execução mediante agências e contratação externa reforçou a separação e a distância entre Política Pública e administração. Isso, por sua vez, serviu para reafirmar o domínio dos modelos de processos normativos de cima para baixo (*top-down*), modelos e processos coercitivos de implementação de Políticas Públicas ou de *performance* e o entendimento de "desempenho" como conformidade com os objetivos das Políticas Públicas (BARRET, 2004).

É neste contexto que o novo gerencialismo alcançou uma hegemonia e onipresença tal, que ficava difícil desafiá-lo sem parecer estar contra a melhoria do desempenho e da eficácia, resultando num efeito de auto-censura desta hegemonia cultural: o cumprimento, a cautela e a prevenção de riscos no interesse da sobrevivência (BARRET, 2004).

A proliferação de “agências”, por meio das quais os serviços públicos eram prestados, fez com que as organizações públicas ficassem “desacopladas” do relacionamento entre a prestação de serviços e o controle político (BARRET, 2004). O Estado desacoplado ou desagregado significou a ameaça para importantes *links* colaborativos e de redes necessárias para a implementação. Assim, a proliferação de agências, associada à ausência de uma coordenação entre elas resultou em fragmentação e perda de importantes sistemas de *feedback* de implementação, tanto na direção vertical como na horizontal.

Souza (2006) aponta que surgiram neste período modelos de Políticas Públicas influenciados pelo “novo gerencialismo público” e pelo ajuste fiscal, introduzindo novos formatos que foram adotados por vários governos. A eficiência passou a ser o principal objetivo das Políticas Públicas.

Este aspecto é abordado por Mendes e Aguiar (2017) em relação à implementação de Políticas Públicas, identificando que apesar das promessas do NPM quanto à eficiência houve um *gap* entre o discurso gerencialista de efficientização e sua prática, uma vez que, no setor saúde, não conseguiu substituir as burocracias públicas, e estas, vem permitindo antigas práticas patrimonialistas e clientelistas.

2.3 A TERCEIRA FASE OU DE DESENVOLVIMENTO E CARÁTER MISTURADO: ATUAL

Conforme observado por Dunsire (1995, *apud* HILL e HUPE, 2002) surgiu na Grã-Bretanha, após a substituição de Thatcher por Major, uma tendência ao pragmatismo em que estavam presentes: a erosão da distinção entre os setores público e privado; a compra, em vez de fornecimento; a permissão para a comunidade de voluntariado e a comunidade de prestação, em vez de prestar serviços; aproveitamento das associações auto-reguláveis, em vez de impor regulamentos e assim por diante. Foi observada uma mudança de atenção dos processos lineares para os métodos e resultados do controle social, desencadeando um movimento que pode ser descrito como “governança” ao invés de “governo”.

Para Hill e Hupe (2002), o conceito de governança abre uma visão mais "horizontalista" de governar, distanciando-se de uma perspectiva meramente hierárquica sobre o exercício da autoridade. Esse conceito fornece um foco diferente e mais continuado na implementação. Entretanto, essa amplitude é problemática, tanto para a pesquisa, como para a prática, pois aumenta o número de variáveis relevantes para a explicação do comportamento de implementação, processos de implementação e saída/resultados de Políticas Públicas.

Para Motta (2013, p. 88), “a forma sobre como a Administração Pública adapta-se ao processo de governança de uma sociedade mais democrática e mais consciente de seu poder de influência deverá direcionar o estilo de gestão a ser praticado”.

Para Barret (2004), existe certa sensação de *déjà vu* do modelo gerencial, que ocasiona uma implementação de cima para baixo, em relação à eficácia em se implementar inovação em Política Pública e mudança organizacional. A ênfase excessiva na coerção e na conformidade dada pelo Novo Gerencialismo resultou em falta de atenção à dinâmica do processo organizacional e à dialética entre estrutura e agência no processo de mudança. De acordo com a autora há uma falta de atenção no processo e adequação dos diferentes conceitos da relação Política Pública - ação aos resultados desejados (meios e fins). Fazem parte da compreensão do processo de implementação de Política Pública perguntas do tipo:

isso é possível? Como isso pode funcionar? O que seria necessário? Outra questão é a necessidade renovada de abordar o paradoxo central do controle e da autonomia para alcançar o desempenho / resultado desejado.

Para a vertente da governança, a implementação existe de forma oculta, sob a abordagem do NPM. Assim, a implementação não é vista como formulação-e-decisão em uma relação de cadeia vertical, nem está escondida atrás dos contratos, como sugere o NPM. Na perspectiva da governança, na medida em que o foco da implementação está em um modo de governança mais "horizontal", sob a forma de gerenciamento de rede, a governança pode ser vista como um processo externalizado de formação de políticas, em que o governo atua junto com uma variedade de públicos e atores privados. A governança pode indicar um retorno a perspectivas anteriores sobre a implementação (HILL e HUPE, 2002).

Souza (2006) afirma que, impulsionadas por propostas de organismos multilaterais, por mandamentos constitucionais ou por compromissos assumidos por alguns partidos políticos; existe uma tentativa de implementar Políticas Públicas de caráter participativo em vários países do mundo, concorrendo com a influência do "novo gerencialismo público". O Brasil tem como exemplo os conselhos comunitários voltados para as políticas sociais e o orçamento participativo.

2.4 METODOLOGIAS DE IMPLEMENTAÇÃO E GERAÇÕES DE PESQUISA

Para Nunes (2017), os estudos de implementação têm duas perspectivas: a) que pode gerar subsídios para solucionar as diferenças de conformidade entre o que é implementado e o que foi formulado; e b) que se propõem a compreender como se dão essas mudanças nas diferentes realidades nas quais as Políticas Públicas são produzidas e quais os seus impactos sobre as entregas.

O longo desenvolvimento para tentar se explicar e até reduzir a lacuna existente entre a formulação inicial da Política Pública e o seu resultado foi observado na revisão de literatura realizada por Hill e Hupe (2002). Esta revisão mostrou que a literatura dominante sobre Implementação parte da influente e clássica obra de Pressman e Wildavsky, "Implementação" (1973). Havia uma

expectativa com os planos desenvolvidos em Washington, por uma agência que havia sido então criada em nível federal nos Estados Unidos, a *Economic Development Administration* (EDA). Entretanto, frustrando a expectativa, houve grande falha na sua implementação. O livro analisava um programa de desenvolvimento econômico de apoio às minorias étnicas em Oakland, na Califórnia, formulado pelo EDA. Neste estudo, os autores perceberam a ausência de literatura acadêmica sobre implementação. O trabalho tornou-se referência na literatura americana e internacional de Políticas Públicas da época (PUPPIM DE OLIVEIRA, 2006). Na visão de Hill e Hupe (2002, p. 197) “foi até certo ponto complementada e até certo ponto ultrapassada por outras bibliografias relevantes sobre política, direito público e organizações públicas”.

A partir daí, seguiu-se um fluxo contínuo de estudos. Houve estudos com a visão *top-down*, analisando o desapontamento sobre os resultados da implementação das políticas, estudos com a metodologia *bottom-up*, que enfatizava os problemas operacionais experimentados nos processos de implementação.

De um lado, as abordagens de baixo para cima tendem a se concentrar na compreensão e na explicação, com base no que não é possível prescrever sem entender. Por outro lado, a perspectiva de cima para baixo foi criticada por não oferecer quaisquer prescrições para a prática.

De acordo com Barret (2004), o final dos anos 1960 e início da década de 1970 foi um período de crescente preocupação com a eficácia da Política Pública. Uma série de iniciativas foi tomada para melhorar, tanto o conteúdo da decisão política do governo como dos processos públicos de tomada de decisão, a coordenação da política (pensamento articulado) e a gestão e prestação de serviços. Também foi o momento da introdução do novo conceito de planos de políticas estratégicas, influenciado pelo pensamento dos sistemas para enfatizar o planejamento e o desenvolvimento de políticas como um processo de resposta às mudanças no meio ambiente, caracterizado por monitoramento contínuo e revisão do desempenho das políticas.

Neste período, muitos dos estudos disponíveis sobre Políticas Públicas tendiam a centralizar o processo de elaboração da Política Pública, presumindo que sua implementação se daria num processo administrativo e hierárquico de cima para

baixo (*top-down*). Assim, a Política Pública que tinha sido elaborada e legitimada pelo topo hierárquico precisaria apenas ser processada administrativamente e traduzida em instruções operacionais, na medida em que se deslocava para a base da pirâmide.

Outra corrente de estudos em implementação de Políticas Públicas, preocupou-se com o que estava acontecendo com os destinatários das políticas, atentando para a entrega numa tentativa de explicar de “baixo para cima” os fatores que influenciavam o comportamento e a ação. A estrutura de implementação particular a cada organização, a estrutura de rede de atores, suas relações e interações passaram a ser analisadas no processo de implementação.

De acordo com Mendes e Aguiar (2017, p. 1108), para os adeptos desse modelo *bottom-up*, “os objetivos, as estratégias, os contatos e a interação entre os atores devem ser compreendidos, pois é nesse nível que se dará a implementação da política que afetará as pessoas”.

Nesse sentido, segundo Barret (2004, p. 20), “a Política Pública pode, portanto, ser considerada como uma declaração de intenções por aqueles que procuram mudar ou controlar o comportamento, e um resultado negociado que emergiu do processo de implementação”. A análise passou a dar mais ênfase às estruturas e as relações de poder entre atores e agências participantes e a natureza das interações que ocorrem no processo como fatores chave que moldam os resultados da implementação da Política Pública, em detrimento do foco em mecanismos de comunicação e controle de hierarquias organizacionais formais.

Em direção semelhante, Mendes e Aguiar (2017) afirmam que os valores e concepções de mundo dos atores, o aparato administrativo da implementação e a característica do plano influenciam o processo de implementação de Políticas Públicas.

Os estudos de avaliação de Políticas Públicas começaram a destacar os problemas na implementação. A preocupação deslocou de “o que” dos resultados para o “porquê” do fracasso político. Houve uma concentração de esforços no processo de compreensão da Política Pública como o governo em ação, seja mediante a administração direta, seja pela administração indireta ou por delegação.

O debate entre as correntes metodológicas *top-down* ou *bottom-up* para se saber qual delas é a mais apropriada foi acirrado na literatura. No cerne da questão estava a preocupação pela responsabilidade da implementação. A metodologia *top-down* estava preocupada em eliminar a lacuna entre a formulação e a implementação.

Em contrapartida, a visão *bottom-up* percebia que a lacuna era inevitável e, talvez desejável, em função da participação de outros atores nos estágios posteriores do processo de política (Quadro 1). Gradualmente, a literatura foi se distanciando da simples confrontação entre as visões *top-down* e *bottom-up* que procuravam explicar a lacuna e passou a buscar a explicação e o entendimento do processo de implementação (HILL e HUPE, 2002; ARAÚJO, 2012; D’ASCENZI e LIMA, 2013).

Quadro 1 – Metodologias de implementação de Políticas Públicas

<i>Top-down</i>	<i>Bottom-up</i>
<ul style="list-style-type: none"> • Foco de análise: características da estrutura normativa; • hierarquia organizacional, com foco no processo de formulação; • a formulação da política estaria a cargo de uma atividade política e a implementação no âmbito da prática administrativa; • distinção entre decisão e sua operacionalização; • desenho prospectivo; • foco no processo de formulação para tentar explicar a trajetória da implementação; • análise centrada nas normas que estruturam a política pública e suas lacunas; • o fracasso na implementação normalmente se atribui às falhas de comunicação, ambiguidade de objetivos, problemas de coordenação, recursos limitados; • o parâmetro de sucesso são os objetivos definidos. 	<ul style="list-style-type: none"> • Foco de análise: atores implementadores e suas ações; • características dos espaços locais de implementação e a atuação das burocracias implementadoras; • elementos dos contextos locais de ação; • os atores detêm conhecimento das situações locais e podem adaptar o plano a elas; • desenho retrospectivo; • a discricionariedade dos implementadores é inevitável e pode ser desejável; • análises centradas nos atores dos níveis organizacionais responsáveis pela implementação; • autoridade informal que deriva do conhecimento e das habilidades; • a resolução de problemas ocorre por meio da ação dos atores, de suas estratégias, da gestão de seus conflitos e dos processos de aprendizagem.

Fonte: Elaborado a partir de D’Ascenzi e Lima, 2013.

Barret (2004, p. 23) cita os trabalhos de Sabatier (1988), Goggin et al. (1990), Palumbo e Calista (1990) como exemplos da chamada terceira geração de metodologia de implementação durante a década de 1980, que se concentraram no refinamento de conceituações de negociação e aprendizagem em diferentes ambientes políticos, ou procuraram sintetizar elementos das abordagens de cima para baixo e de baixo para cima ou se concentraram na dialética da relação política-ação.

Nesta direção, D'Ascenzi e Lima (2013, p. 107), afirmam que há “o terceiro elemento que é mais amplo e diz respeito à influência das ideias sobre a ação dos atores” e complementam declarando que os aspectos cognitivos atuam como um *link* entre o plano e a sua apropriação.

Esse debate permitiu uma nova maneira de ver os conceitos de poder e a negociação que se passa na fase de implementação como uma etapa dialética entre estrutura e agência, reforçando uma visão do que acontece na prática ou o desempenho, decorre do escopo ou das limitações do alcance da ação (regras e papéis) e o uso desse alcance (valores e interesses). Ao final, houve uma certa convergência em aceitar a importância de ambos os fluxos (*top-down* e *bottom-up*) criando-se uma síntese para se entender a implementação de Políticas Públicas (ARAÚJO, 2012).

De acordo com Fernandes, Castro e Maron (2013) a implementação das Políticas Públicas deve considerar a intersetorialidade e as particularidades regionais, que contemplam as características da população a ser atendida. No debate sobre intersetorialidade, surgem os seguintes desafios: da gestão em rede frente à hierarquia e da adesão dos gestores públicos à atuação cooperativa.

Houve também na literatura evoluções na forma como se deveria pesquisar a implementação para seu melhor entendimento. A **primeira** geração se deu após a publicação de *Implementação* e os estudos destacavam a falta de debate sobre esta fase do ciclo. A partir daí, criou-se uma agenda de pesquisa para seu melhor entendimento, de maneira a direcionar o campo das Políticas Públicas na teoria e na prática (PUPPIM DE OLIVEIRA, 2006).

A **segunda** geração tentou construir teorias a partir de um maior número de casos e objetivava elaborar modelos para determinar variáveis relevantes e explicar

as relações de causalidade no processo de implementação. A identificação dessas variáveis levou a uma **terceira** geração, que combinou trabalhos conceituais e empíricos em vez de criar modelos. Os estudos tentavam identificar as variáveis-chave para explicar porque a implementação tem bons resultados em alguns casos e não em outros (PUPPIM DE OLIVEIRA, 2006; ARAÚJO, 2013).

Este capítulo teve como objetivo tratar do processo de implementação de uma Política Pública, entretanto, a implementação pressupõe que algo anterior exista para ser implementado. O algo anterior é a Política Formulada e o plano que estimula e orienta a implementação. No capítulo que segue será abordado o processo que gera o plano: o planejamento e sua trajetória no Brasil.

3 PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL

Este capítulo abordará o tema da política pública cuja implementação está sendo estudada: planejamento. Objetiva apresentar a importância do planejamento para as ações de governo, entendendo que Política Pública é o que o governo faz ou deixa de fazer (DYE, 1992). Inicialmente são apresentadas, de modo sucinto, as principais escolas de planejamento na América Latina e no Brasil. Posteriormente, é traçada a trajetória do planejamento governamental no Brasil, fazendo-se uma associação com a gestão pública.

Rivera (1989) comenta as obras de dois importantes autores no campo do planejamento, são eles: Mário Testa, sanitaria argentino, representante do pensamento estratégico em saúde e Matus, economista chileno, representante da corrente do Planejamento Estratégico Situacional (PES). Estes autores desenvolveram a perspectiva estratégica no campo do planejamento geral e, particularmente, do planejamento em saúde, além de criticarem contundentemente o planejamento normativo. O termo planificação é utilizado no sentido de processo e quando se refere ao planejamento e plano é o resultado do planejamento.

A perspectiva do planejamento estratégico tem uma metodologia própria e bem elaborada, entretanto, deixa em aberto o método de sua implementação¹. Este dependerá em função da realidade concreta. Esta é uma premissa aceita pelos três autores deste enfoque: Mário Testa, Carlos Matus e Uribe Rivera (RIVERA, TESTA, MATUS, 1989). Em tese, a implementação corresponderia ao momento tático operacional, na visão “Matusiana”.

Rivera, Testa e Matus (1989) entendem a planificação como uma relação entre atores ou de pessoas em situação de enfrentamento e com interesses sociais,

¹ Não se quer dizer com isso, que o Planejamento Estratégico não prevê a etapa de Implementação do Plano, pois esta corresponde ao momento tático operacional. O que se observa é que não há um método de implementação, tal como o definido no ciclo de Políticas Públicas, que trata a implementação como uma das fases deste Ciclo, apresentando os modelos *top down*, *bottom up* e síntese.

econômicos e políticos diferenciados. Neste enfrentamento há confluência e divergências de vários vetores sociais, econômicos e políticos, resultando em um único vetor real. Assim, a função da planificação consiste em detectar o(s) vetor(es) confluentes e ajudar a sua construção.

Na planificação estratégica, o sujeito é uma parte da realidade na qual existem outros sujeitos e poderá haver diferentes explicações da realidade em função da posição social que o sujeito ocupa em cada realidade concreta. A principal premissa é que o Poder é a categoria explicativa da tomada de decisão e que a conduta de atores com diferentes interesses, não é previsível por meio de modelos analíticos. Assim, trabalha-se com sistema de sinal aberto, probabilísticos, pois não existe uma única trajetória e nem um único ponto de chegada (MATUS, 1982).

Em contraposição ao Planejamento Estratégico, existe o Planejamento Normativo que tem como enfoque a definição de objetivos, atividades e recursos determinados a partir de superposição de normas técnicas originárias do pensamento econômico e administrativo. Este método resulta em uma única imagem-objetivo e uma única trajetória, definidas a partir de um modelo tecnocrático de decisão. (MATUS, 1978).

De acordo com Silva et al. (2017), o Planejamento Normativo e outras metodologias tradicionais de planejamento ideologicamente comprometidas com a manutenção do *status quo*, foram difundidas na América Latina, por meio da CEPAL e outros órgãos em meados dos anos 1950 e foram incorporados pelos governos de forma mecânica e acrítica. As premissas deste método são: a) o diagnóstico do passado é utilizado para projetar o futuro, assumindo no Plano que a trajetória do passado se repetirá no futuro com poucas mudanças; b) o Plano é um documento estático e passivo.

De acordo com o pensamento de quem defende o Planejamento Normativo, quem elabora o Plano pressupõe que tem os poderes para atuar sobre o mesmo; há uma separação entre quem elabora o Plano e de quem o executa e, muitas vezes, acaba sendo esquecido ou abandonado porque fica desatualizado logo no início da ação ou porque não oferece orientações seguras. Além disso, sabe-se que o engajamento de quem implementa as Políticas Públicas expressas no Plano é de fundamental importância para o seu sucesso, não havendo assim separação entre

quem pensa ou planeja e quem executa as ações. No campo da Administração tais ideias foram criticadas e superadas a partir do pensamento de Taylor e Fayol desde o início do século passado.

Na década de 1970, surgiu um novo método de planejamento que considera que para a solução dos problemas, faz-se necessário incorporar no planejamento os diversos fatores envolvidos nos problemas, identificando-se os seus determinantes (causas), os nós críticos, e prevendo as possíveis consequências, além de identificar os sujeitos que apoiam o Plano. Este método corresponde ao Planejamento Estratégico Situacional (PES), desenvolvido pelo economista chileno, Carlus Matus, a partir de décadas de experiência na administração pública na América Latina (SANTANA et al, 2014; MORAES, MARIANO, FRANCO, 2015; SILVA et al., 2017).

O termo “situacional” vem de “situação” e, de acordo com Matus (1989), uma realidade não pode ser explicada por um diagnóstico, por uma simples descrição, mas pelas interpretações dadas pelos diferentes atores (apreciação situacional). De acordo com Moraes, Mariano e Franco (2015), o PES pode ser resumido em quatro perguntas que guiarão a elaboração do Plano quando da apreciação do problema: Como explicar a realidade? Como conceber um Plano? Como tornar viável o Plano necessário? Como agir a cada dia de forma planejada? Os autores comentam que estas perguntas correspondem aos quatro momentos do PES: explicativo, normativo, estratégico e tático operacional. De acordo com Matus (1989 p. 125) “[...] chamamos de momentos e não etapas, são um permanente fazer, uma permanente aprendizagem, um permanente cálculo, uma permanente explicação, um permanente desenho e uma ação persistente no dia a dia”. Ao denominar de momentos, dá a ideia de dinamicidade ao planejamento e não como algo estático ou imutável, como no Planejamento Normativo.

O momento explicativo identifica e seleciona os problemas, buscando o conhecimento de suas causas ou explicações. É o momento que se analisa a realidade e considera as várias explicações verdadeiras sobre a mesma realidade. (SANTANA et al., 2014; MORAES, MARIANO, FRANCO, 2015). Matus (1989) esclarece que este momento é o equivalente ao diagnóstico da planificação normativa, entretanto, há duas diferenças: a) de natureza prática, que corresponde a não incorrer no vício de evitar a explicação das causas e apenas descrever os

problemas, e b) de cunho teórico, que se baseia no conceito de explicação situacional.

O momento normativo trata de como deve ser a realidade. Corresponde ao momento da definição da imagem-objetivo ou a situação futura desejada e, para isso, definem-se as operações necessárias, que visam a identificar e procurar soluções para os nós críticos do processo. Surge o conceito de potência que cada operação e do conjunto de operações terão como “operadores de mudança”, de modo que sejam capazes de conseguir que a situação resultante destas operações coincida com a situação-objetivo. Para isso, faz-se necessário explorar os cenários diversos de cálculos e diferentes estratégias para alcançá-los e modificá-los. (MATUS, 1989)

De acordo com Matus (1989), no momento normativo, no qual se dá o desenho do Plano, tem-se um vício grave da planificação normativa que é concentrar-se no problema de constatar a disponibilidade de recursos para executar operações, ao invés de centrar a atenção na eficácia direcional de suas operações para atingir a situação objetivo.

O terceiro momento é o estratégico, quando se busca verificar a viabilidade do plano, identificar as restrições (de recursos de poder político, econômico e capacidades organizativa e institucional) que pesam no cumprimento do desenho normativo, visando transformar o desenho em realidade. A análise situacional deste momento foca-se na construção da viabilidade, os atores que podem cooperar ou se opor são mapeados e avalia-se o tipo de controle que cada um detém dos recursos para o êxito do Plano. (MATUS, 1989).

De acordo com Moraes, Mariano e Franco (2015), ao considerar as relações de poder, no momento estratégico, o planejador identifica a parte do plano que está sob sua governabilidade e a parte que exigirá a cooperação de outros atores para alcançar os objetivos pretendidos.

Os supracitados autores compreendem que os três primeiros momentos (explicativo, normativo e o estratégico) são referentes à dinâmica do acúmulo de conhecimento sobre determinado problema, são métodos para acumular conhecimentos antes de agir, convergindo assim com o pensamento de Matus (1996, p. 74) que afirma: “o ponto-chave do PES consiste em entender que o

planejamento resulta de uma mediação entre conhecimento e ação”. Isso indica que a etapa implementação de uma Política Pública é também o ponto chave.

O momento tático-operacional contempla a transformação do conhecimento acumulado nos momentos anteriores em uma ação concreta, o que corresponderia à implementação no ciclo de Políticas Públicas. A utilidade dos momentos anteriores está na conexão do cálculo de apoio ao momento decisivo da ação (MATUS, 1989). De acordo com Moraes, Mariano e Franco (2015, p. 499), “o Plano é realinhado e aprimorado de acordo com as circunstâncias do momento da ação e do detalhe operacional que a prática exige”.

Santana et al. (2014) comenta que no momento tático-operacional, quando se coloca o PES em prática, as avaliações mais importantes se relacionam ao impacto da implantação do Plano no serviço e a atual configuração da organização. Segundo Matus (1989), deve-se distinguir neste momento quatro sub-momentos: a) apreciação da situação conjuntural, b) pré-avaliação das decisões possíveis, c) tomada de decisões e execução e d) pós-avaliação das decisões tomadas ou apreciação da nova situação. E argumenta que se um governo sistematizar bem estes sub-momentos pode, em boa medida, dirigir o processo de mudança situacional. Ressalta-se que a pós-avaliação é a apreciação da situação para comparar os efeitos reais com os efeitos esperados pelo plano de ação.

Silva et al. (2017, p. 360) afirma que “no PES o futuro não é determinístico e a realidade é sucessivamente acompanhada”. Uma diferença do PES para o planejamento tradicional é o fato de o primeiro ser compreendido como uma maneira de organização para a ação. O PES tem como base a ação e explora o futuro para dar racionalidade à mesma.

O pensamento de Pupim de Oliveira (2006) contém elementos presentes na planificação estratégica. O autor comenta que costuma-se falhar no planejamento por deixar de vê-lo como um processo político e social, construído por diversos atores interessados e afetados pela decisão. Com a prática desta metodologia e com o tempo, a tomada de decisão conjunta no planejamento será aprimorada pelo aprendizado e pela confiança adquiridos pelos diversos atores no processo. Entretanto, ainda é presente a ideia equivocada do planejamento como uma forma de prever e controlar o futuro.

Em relação ao Planejamento governamental no Brasil, Pupim de Oliveira (2006) menciona três escolas de planejamento. A primeira está associada à atividade de elaborar planos desenvolvidos por meio de reuniões de discussão, mapas detalhados, trabalho com cenários, tomada de decisões, definições de responsabilidades, etc. Uma vez gerado o plano, e este sendo bem elaborado, assume-se que as ações planejadas serão automaticamente implementadas e os resultados previstos serão alcançados.

A segunda escola defende que o plano pode ser aprimorado, incorporando elementos de monitoramento da execução, como auditorias e reuniões técnicas de acompanhamento. Percebe-se que embora haja uma evolução do plano, por motivos institucionais ou por mudança nas condições iniciais, muito do planejado não era executado.

A terceira escola, presente nos dias de hoje, dá ênfase na participação da população ou da sociedade civil na implementação por meio da atuação em assembleias e conselhos populares mediante denúncias, acompanhando e participação nas decisões.

Cardoso Jr. (2011) faz uma análise da trajetória do planejamento governamental no Brasil a partir do contexto histórico e analisa o grau de importância ou alternância que se atribuiu ao planejamento e à gestão pública. Esta trajetória encontra-se sintetizada na Figura 2 e Quadro 2.

Figura 2 – Trajetória do planejamento governamental no Brasil

Contexto Histórico	Economia cafeeira voltada à exportação	Ideologia do industrialismo como forma de organização social para superação do atraso	Reforma do Estado	Movimento de amadurecimento institucional do Estado Brasileiro
	Primeira República	1930 a 1980	Década de 1990	Primeira Década do Séc. XXI
Estágio do Planejamento	Ausência de Planejamento	Primazia do planejamento frente à gestão	Primazia da gestão pública sobre o planejamento	Reequilíbrio do planejamento e da gestão como funções cruciais e inseparáveis

Fonte: Elaborado pela autora a partir de Cardoso Jr.(2011).

Inicialmente, no período de praticamente toda a Primeira República, em um contexto de economia cafeeira voltada à exportação, a incipiente gestão pública estava dominada por traços tipicamente patrimonialistas. Havia a ausência quase completa de planejamento governamental, com exceção para o Convênio de Taubaté de 1906 e a grande crise econômica de 1929 que gozaram de algum tipo de plano.

A partir de 1930 até 1980 predominou a ideologia do industrialismo como forma de organização social para a superação do atraso. O objetivo era transformar as estruturas econômicas e sociais da nação no sentido do desenvolvimento. O Brasil se encontrava no contexto de desenvolvimento tardio, as bases políticas e materiais do capitalismo já tinham sido constituídas e dominadas pelos países ditos centrais. Por um lado, havia restrições financeiras e tecnológicas no cenário mundial. Por outro lado, difundia-se a ideologia desenvolvimentista, teoricamente propagada pela Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL). A estratégia para esse período foi de criação de estruturas ou sistemas de planejamento governamental com a missão desenvolvimentista. Havia neste período uma primazia do planejamento frente à gestão.

Na década de 1990 houve um esforço para a Reforma do Estado, o que resultou na redução das suas funções e no desmonte do planejamento governamental. Neste sentido, o planejamento passa a ser algo não só desnecessário à ideia de Estado mínimo, como também prejudicial à nova compreensão de desenvolvimento que se instaurava. Havia a dominância neoliberal, tanto ideológica como política e econômica, na qual é o mercado quem aloca os recursos. O planejamento era de curto prazo com a finalidade de controlar a inflação que se elevava. Neste período havia a primazia da gestão pública sobre o planejamento governamental.

Na primeira década do século XXI, houve um movimento de amadurecimento institucional no Estado brasileiro, indicando a necessidade da autocapacitação do governo para o desenvolvimento, o que engloba a compreensão mais abrangente do Estado e de suas capacidades e possibilidades de ação. Percebe-se, assim, uma retomada da função de planejamento estatal, tanto no Brasil como alhures.

É necessário que as inovações institucionais em gestão, que vem ocorrendo no Estado estejam conectadas com o sentido mais amplo e estratégico de planejamento, visando uma capacitação para o desenvolvimento. Busca-se um reequilíbrio do planejamento e da gestão como funções cruciais e inseparáveis.

A partir do que foi abordado neste capítulo, é válido considerar as críticas que são feitas ao Planejamento Normativo a fim de aprimorar o planejamento das contratações, que por serem resultantes de um instrumento vertical, de cima para baixo, tem suas limitações para uma perspectiva mais abrangente.

Quadro 2 – Fases do planejamento governamental no Brasil

Período	Objetivo	Contexto	Estratégia
Primeira República (exceção Convênio de Taubaté e a Grande Crise econômica de 1929)	Desenvolver a economia cafeeira voltada à exportação	<ul style="list-style-type: none"> Ausência quase que completa de planejamento governamental. A incipiente gestão pública de então estava dominada por traços tipicamente patrimonialistas. 	Ausência de planejamento
A partir de 1930 a 1980	<ul style="list-style-type: none"> Transformar as estruturas econômicas e sociais da nação no sentido do desenvolvimento Ideologia do industrialismo como forma de organização social para a superação do atraso 	<ul style="list-style-type: none"> Desenvolvimento tardio Bases políticas e materiais do capitalismo já constituídas e dominadas pelos países ditos centrais Restrições financeiras e tecnológicas no cenário mundial Difusão da ideologia desenvolvimentista propagada teoricamente pela CEPAL 	<ul style="list-style-type: none"> Criação de estruturas ou sistemas de planejamento governamental com a missão desenvolvimentista Primazia do planejamento frente à gestão
Década de 1990	Reforma do Estado	<ul style="list-style-type: none"> Redução das funções do Estado e desmonte do planejamento governamental Dominância neoliberal tanto ideológica como política e econômica Consenso de Washington (1989) O planejamento no sentido forte do termo passa a ser algo não só desnecessário à ideia de Estado mínimo, como também prejudicial à nova compreensão de desenvolvimento que se instaura Esforço no curto prazo em formas de se debelar a inflação que foge ao controle 	Primazia da gestão pública sobre o planejamento
Primeira década do século XXI	<ul style="list-style-type: none"> Autocapacitação para o desenvolvimento Compreensão mais abrangente do Estado e de suas capacidades e possibilidades de ação 	<ul style="list-style-type: none"> Movimento de amadurecimento institucional do Estado brasileiro 	<ul style="list-style-type: none"> Retomada da função planejamento estatal, tanto aqui como alhures Reequilíbrio do planejamento e da gestão como funções cruciais e inseparáveis

Fonte: Elaborado pela autora a partir de Cardoso Jr. (2011).

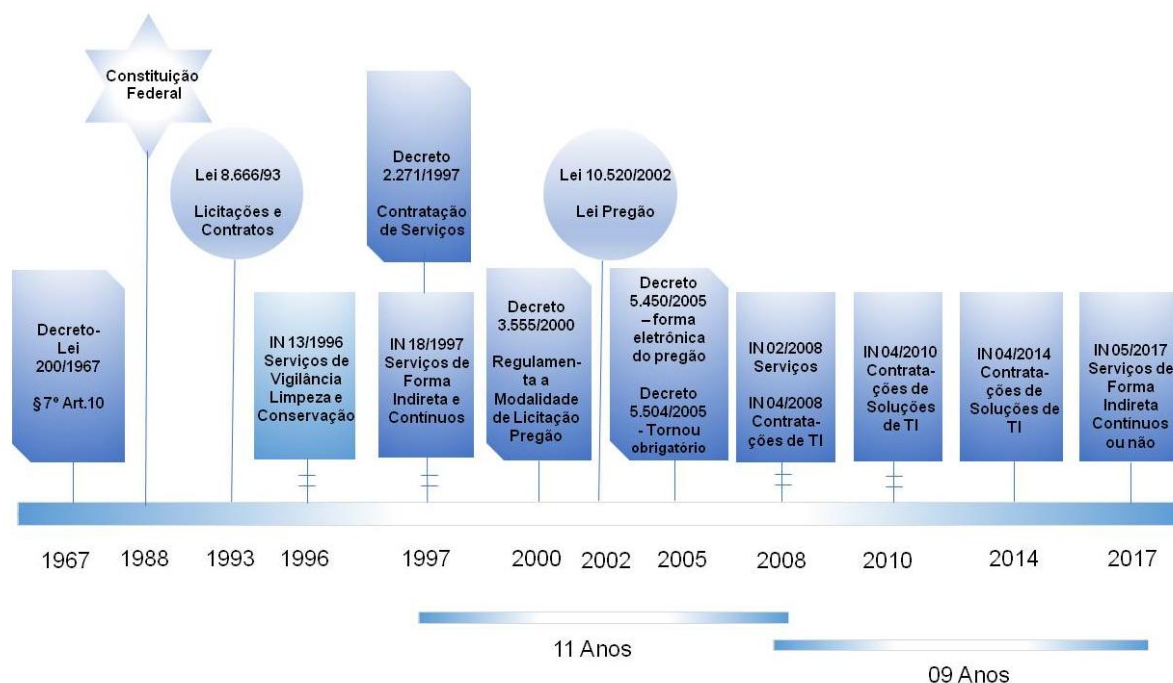
4 MARCOS REGULATÓRIOS DO PLANEJAMENTO DAS CONTRATAÇÕES PELOS ÓRGÃOS PÚBLICOS

O presente capítulo tem como objetivo analisar os principais marcos regulatórios da contratação pública, sintetizados na Figura 3, dando destaque especial às contratações de serviços na Administração Pública direta, autárquica e fundacional chegando à atual Instrução Normativa do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento, Gestão, à Instrução Normativa - IN 05/2017, que rege atualmente as contratações de serviços neste âmbito.

Uma Instrução Normativa tem um caráter regulamentador. Está posicionada inferiormente às leis, às medidas provisórias e aos decretos e, por isso, não pode criar direitos ou obrigações. Ela tem o propósito de regulamentar o que foi disposto em normas superiores. Ela é emitida por autoridades outras que não o Chefe do Poder Executivo, sendo os ministérios ou órgãos componentes das estruturas ministeriais, no âmbito do Poder Executivo, quem normalmente as editam, seja isoladamente ou por mais de um Ministério, versando sobre o âmbito de suas competências e dirigindo-se, preponderantemente, a agentes públicos externos ao ente que edita a norma (ZYMLER, 2017).

Silva (2017) reforça o caráter regulamentador da figura da Instrução Normativa, que delinea detalhadamente os processos com descrição de tarefas e ressalta a sua força coercitiva na esfera dos órgãos ou poderes que a expedem, devendo o seu atendimento, a quem a ela está subordinada, sob pena de incorrer em prática de ilegalidade.

Figura 3 – Cronologia dos principais marcos regulatórios em contratações públicas



Fonte: Elaboração própria com base na análise documental.

A Constituição Federal estabelece no seu art. 37, inc. XXI que as contratações públicas de bens e serviços serão obrigatoriamente por meio de processo de licitação pública (BRASIL, 1988).

A Lei 8.666/93 (BRASIL, 1993) regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Em seu artigo terceiro menciona a que uma licitação se destina:

A licitação destina-se a 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 ano de 2000, por meio do Decreto 3.555/2000 (BRASIL, 2000), é aprovado o regulamento para a modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns no âmbito da União. Posteriormente, em 2002,

é aprovada a Lei do Pregão, 10.520/2002, com abrangência para a União, Estados, Distrito Federal e Municípios (BRASIL, 2002). A forma eletrônica do pregão foi regulamentada pelo Decreto nº 5.450/2005 e passou ser a forma obrigatória, salvo se for comprovada a sua inviabilidade, por meio do Decreto 5.504/2005.

Nos anos de 2008, 2010 e 2014 foram emitidas instruções normativas de número 04 pela Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação (SLTI) do Ministério de Planejamento Orçamento e Gestão (MPOG) que regulamentam a contratação de serviços de Tecnologia da Informação. A sua evolução e boas práticas contribuíram para o aperfeiçoamento da instrução normativa 02/2008 por meio de suas alterações e para a instituição da IN 05/2017 que tratam dos serviços de modo geral (LIMA, 2017).

De acordo com Zymler (2017), a primeira norma a tratar de serviços de terceiros pela Administração Pública foi o Decreto-Lei 200/1967 (BRASIL, 1967). Em seu § 7º do art. 10, com o objetivo de impedir o crescimento da máquina administrativa e para melhor desincumbir-se das tarefas de planejamento, coordenação, supervisão e controle, a administração deveria procurar desobrigar-se da realização material de tarefas executivas recorrendo, sempre que possível, à execução indireta mediante contrato.

Em 1996, o Ministério do Orçamento e Gestão disciplinou por meio da edição da IN 13/1996 (BRASIL, 1996), para os órgãos ou entidades integrantes do Sistema de Serviços Gerais (SISG), a contratação de serviços de vigilância, limpeza e conservação, executados de forma contínua em edifícios públicos.

No ano seguinte, foi editado o Decreto 2.271/1997 (BRASIL, 1997a), no âmbito do Poder Executivo Federal, dispondo sobre a contratação de serviços pela Administração Pública Federal Direta, autárquica e fundacional. O art. 1º indica que as atividades materiais acessórias, instrumentais ou complementares são passíveis de execução indireta e o §1º relaciona as atividades a serem preferencialmente executadas por meio de execução indireta, ou seja, contratos. Este Decreto foi regulamentado pela IN 18/1997 (BRASIL, 1997b) expedida pelo Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE) e dispunha sobre a contratação de serviços a serem executados de forma indireta e contínua, celebrados por órgãos ou entidades integrantes do Sistema de Serviços Gerais (SISG). Esta IN revogou a IN

13/1996 (BRASIL, 1996), aproveitando e melhorando as regras para a contratação de serviços de vigilância, limpeza e conservação e também acrescentando procedimentos de acompanhamento dos demais serviços prestados de forma contínua.

Quase 11 anos depois, em 02 de maio de 2008, foi editada pela Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação (SLTI) do Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG) a IN 02/2008 (BRASIL, 2008) que revogou a IN 18/1997. Esta IN dispunha sobre regras para a contratação de serviços, seja ele contínuo ou não, por órgãos ou entidades integrantes do Sistema de Serviços Gerais (SISG). Ainda conforme Zymler (2017), esta IN consolidou parte da jurisprudência do Tribunal de Contas da União (TCU) sobre o assunto, acrescentando inovações relacionadas à qualidade da contratação, tentou suprir a lacuna de regras específicas sobre planejamento e acompanhamento das contratações de serviços de terceiros pelos órgãos públicos. Ao longo de sua vigência sofreu seis modificações em função de alterações na legislação de licitações públicas ou pela mudança de interpretação de seus dispositivos.

Os nove anos de vigência da IN 02/2008 foram cessados com a edição, em 26 de maio de 2017, da IN 05/2017 (BRASIL, 2017) pela Secretaria de Gestão (SEGES) do Ministério de Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MP). Esta IN dispõe sobre as regras e diretrizes do procedimento de contratação de serviços sob o regime de execução indireta, de forma contínua ou não, no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional.

De acordo com Zymler (2017), alguns motivos ensejaram a edição da nova IN: utilizar uma melhor qualidade textual para propiciar melhor coerência, compreensão e aplicabilidade; a necessidade de incorporar dispositivos da Portaria nº 409, de 21 de dezembro de 2016 (BRASIL, 2016) e recomendações do Acórdão 2.622/2015-TCU-Plenário; e por fim, a consulta pública realizada pelo MPOG que teve mais de 800 contribuições por parte de servidores, de órgãos de controle, de empresas e da sociedade.

Machado (2017) reitera que o Acórdão 2.622/2015 que contém medidas visando o aperfeiçoamento da governança e da gestão das contratações ensejou a nova IN e acrescenta que também contribuíram para este aperfeiçoamento: outras

jurisprudências e suas alterações sobre gestão de contratos, em especial a do Tribunal de Contas da União; propostas defendidas pela doutrina e o cumprimento de regras trabalhistas pela contratada.

Lima (2017) lembra que houve inúmeras decisões do Tribunal de Contas da União que alertaram o gestor público sobre a tendência de resultados nefastos aos contratos públicos quando há ausência de um adequado estudo preliminar, gerenciamento de risco e falhas do planejamento da contratação.

De acordo com Silva (2017), apesar de ter havido uma preservação de boa parte das disposições contidas na IN MPOG 02/2008, é possível notar avanços na IN 05/2017, principalmente no que tange à criação da fase de planejamento da contratação. Para Lima (2017) fica evidente o destaque dado ao planejamento da contratação pública, sendo o Termo de Referência ou Projeto Básico o resultado de etapas investigativas e preparatórias tais como os estudos preliminares, o levantamento e gerenciamento de riscos.

Para o supracitado autor, a IN 05/2017 retoma o protagonismo dos agentes públicos que atuam na área de compras bem como consolida o conjunto de mudanças nas contratações públicas brasileira. Já Machado (2017) percebe o robustecimento da natureza procedimental da fase interna da licitação, privilegiando o obrigatório planejamento prévio, de modo a obter a proposta mais vantajosa para a administração pública.

Zymler (2017, p. 38) afirma que a IN 05/2017 tem como objetivo “(...) fortalecer o planejamento nas aquisições e contratações de serviços no âmbito do poder executivo federal, de modo a privilegiar a melhoria da qualidade e da relação custo-benefício no emprego dos recursos públicos”.

De acordo com Machado (2017) a forma de organização da IN auxilia a compreensão da matéria que regulamenta e delimita a atuação dos setores envolvidos no processo de contratação. Já os anexos proporcionaram mais clareza e coesão. A IN 05/2017 (BRASIL, 2017) entrou em vigor com 120 dias da sua edição, em 23 de setembro de 2017. Ela está estruturada em capítulos, seções e subseções e optou pelo detalhamento de temas importantes em anexos distintos. Existe um capítulo específico para cada uma das três fases da contratação do serviço: planejamento da contratação, seleção do fornecedor e gestão do contrato.

Silva (2017) resume as fases informando que a do planejamento é quando se estabelecem os critérios e requisitos do objeto a ser contratado, pesquisando-se as soluções. Na fase de seleção do fornecedor estão as regras para a escolha do contratado. A fase de gestão do contrato trata dos controles da execução do serviço e administração dos pagamentos.

O fato da IN 05/2017 dedicar um capítulo exclusivo à fase do planejamento das contratações de serviços e à exigência da formação de uma equipe de planejamento da contratação ressalta sua relevância (ZYMLER, 2017; MACHADO, 2017). Nesse sentido, o foco deste trabalho está no capítulo III (Do Planejamento da Contratação) da referida IN.

De acordo com o art. 20 da IN 05/2017 (BRASIL, 2017), o planejamento da contratação de cada serviço a ser contrato consistirá de três etapas: 1) estudos preliminares, 2) gerenciamento de risco e 3) Termo de Referência ou Projeto Básico. Entretanto, para delimitar o marco temporal do início do planejamento da contratação, bem como subsidiar a designação formal da equipe de planejamento, faz-se necessário o documento de formalização da demanda, estipulado no inc. I do art. 21 (conforme modelo do anexo II da IN).

Desta forma, os procedimentos iniciais do planejamento da contratação consistem na elaboração do documento que formaliza a demanda pelo setor requisitante que deve ser encaminhado ao setor de licitação do órgão ou entidade e a designação formal da equipe de planejamento da contratação pela autoridade competente do setor de licitações. O documento que formaliza a demanda deve conter: a justificativa da necessidade da contratação, o quantitativo de serviço, a previsão de data para início da prestação dos serviços e indicação do(s) servidor(es) para compor a equipe de planejamento e, se necessário, a quem será confiada a fiscalização dos serviços (BRASIL, 2017).

A IN 05/2017 ao formalizar a fase do planejamento da contratação de serviço proporcionou além da delimitação temporal, a interação de áreas diferentes por meio da institucionalização da equipe de planejamento e munuiu os envolvidos com os artefatos apresentados como modelos a serem seguidos nas etapas do planejamento (BRASIL, 2017).

Lima (2017, p. 63), por um lado, destacou como notável “o resgate do papel multidisciplinar dos atores envolvidos no processo da construção de documentos”. Por outro lado, mostrou-se preocupado, em certa medida, com a padronização dos documentos e uso de formulários pré-aprovados, embora reconheça a sua adoção como necessária em nome da racionalidade e da eficiência. Seu receio é que a padronização poderia resultar na ausência de reflexões por parte dos agentes públicos envolvidos no processo, uma vez que já estariam diante de um modelo que deveria ser seguido.

Silva (2017) resume as possibilidades apresentadas na IN 05/2017 de composição da equipe de planejamento: mais de um servidor da área requisitante, ou um servidor da área requisitante e o futuro fiscal do contrato, ou servidor da área requisitante e servidor da área de licitações, podendo ser de forma diversa quando contemplar área técnica específica da estrutura do órgão. O autor observa que a norma não faz objeção para que haja a designação de membros apenas pela área requisitante, caso estes reúnam todas as competências necessárias à completa execução das etapas de planejamento da contratação, o que inclui conhecimentos sobre aspectos técnicos e de uso do objeto, licitações e contratos, dentre outros.

O estudo preliminar é a etapa inicial do planejamento da contratação. Nesta etapa, a equipe de planejamento da contratação deverá observar suas doze diretrizes, sendo que destas, cinco são obrigatórias e já eram usadas nos processos anteriores de contratações (qual a necessidade da contratação, o quantitativo, o preço estimado, se haverá parcelamento, e se será viável realizar a contratação). As que não são obrigatórias devem ser justificadas no próprio documento, caso não sejam preenchidas (SILVA, 2017).

Costa (2017) entende que o objetivo do estudo preliminar é analisar a necessidade da administração sobre o problema a ser resolvido. Para isso deve considerar os critérios de atendimento estabelecidos pelo órgão, estudar as partes envolvidas e verificar no mercado as soluções disponíveis. A solução escolhida por melhor atender a necessidade será especificada no Termo de Referência ou Projeto Básico.

A segunda etapa do planejamento da contratação é o gerenciamento de risco que, de acordo com Lima (2017, p. 58), é:

A utilização sistemática de informação disponível para identificar perigos e estimar riscos quanto ao processo de planejamento, seleção de fornecedores e conseqüentemente a execução contratual, tudo com vistas à consecução precisa do objeto.

Já Silva (2017) entende que o gerenciamento de risco contempla o levantamento dos principais motivos que podem ocorrer e impedir que o objetivo de resolver a necessidade levantada no documento de formalização da demanda seja cumprido.

Souza (2017) numa perspectiva mais abrangente ressalta que em função de estar diretamente relacionado com os resultados da contratação e com a finalidade de garantir a sua efetividade, o gerenciamento de risco deve existir em todas as fases da contratação: planejamento da contratação, seleção do fornecedor e gestão do contrato. Desta forma, o documento que sintetiza o gerenciamento de risco, o mapa de risco, deve ser atualizado e incorporado aos autos do processo durante as fases mencionadas.

A exigência da identificação prévia nos processos de contratação dos principais riscos e das ações de prevenção, controle e mitigação dos impactos é necessária antes de se passar para a última etapa do planejamento que é a elaboração do Termo de Referência ou Projeto Básico (MACHADO, 2017).

Nesta etapa final do planejamento é necessário utilizar os modelos de Termo de Referência estabelecidos pela Advocacia Geral da União (AGU), conforme estabelece a IN 05/2017 sendo necessário justificar quando da alteração dos modelos ou da não adoção (SILVA, 2017; SOUZA, 2017). Também é necessário observar os Cadernos de Logística expedidos pela Secretaria de Gestão do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, no que couber (SOUZA, 2017).

No Termo de Referência ou Projeto Básico são apresentados aos licitantes as características do objeto licitado e o modo como ocorrerá a execução do contrato. A escolha da terminologia Termo de Referência ou Projeto Básico depende da modalidade de licitação escolhida: o Termo de Referência seria o adequado ao pregão eletrônico, enquanto que o Projeto Básico às modalidades previstas na lei 8.666/1993. Entretanto, a própria IN 05/2017 trata os dois documentos de forma única (SOUZA, 2017).

A IN 05/2017 relaciona em seu artigo 30 o conteúdo mínimo do Termo de Referência ou Projeto Básico que contempla: I) a declaração do objeto; II) a fundamentação da contratação; III) estimativas detalhadas dos preços; IV) adequação orçamentária; V) a forma e os critérios de seleção do fornecedor; VI) os requisitos da contratação; VII) o modelo de execução do objeto e de gestão do contrato e VIII) critérios de medição e pagamento.

Sousa (2017) ressalta que a existência de omissões e falhas no Termo de Referência ou Projeto Básico pode macular todo o certame licitatório. Compreende assim, o cuidado da referida IN em dedicar o Anexo V com as diretrizes para a sua elaboração e um específico para os serviços de vigilância, limpeza e conservação (Anexo VI).

Por fim, para concluir este capítulo, retoma-se à abrangência da IN 05/2017 que compreende a Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional. Verifica-se que, a priori, não estão contempladas as empresas públicas e as sociedades de economia mista, o Poder Legislativo, o Tribunal de Contas da União, o Ministério Público, os Estados e Municípios. Entretanto, Silva (2017) ressalta que a ausência de obrigatoriedade da norma para os demais órgãos traz a possibilidade de uso de boas práticas ali preconizadas, além de ser comum a replicação dos dispositivos pelos demais poderes e órgãos, a exemplo do que ocorreu com a IN MPOG 02/2008.

5 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Este capítulo apresenta o percurso metodológico utilizado na pesquisa, desde a sua classificação, o *locus* da pesquisa, as fases do desenvolvimento e suas etapas, o plano de análise e os aspectos éticos.

5.1 TIPO DE ESTUDO

A pesquisa desenvolvida é classificada quanto ao objetivo como pesquisa exploratória uma vez que buscou uma maior familiaridade com o problema do estudo visando o aprimoramento de ideias e exploração do assunto (GIL, 2002). Para tanto, foi selecionado o modelo conceitual e operativo da pesquisa de Estudo de Caso Único (GIL, 2002).

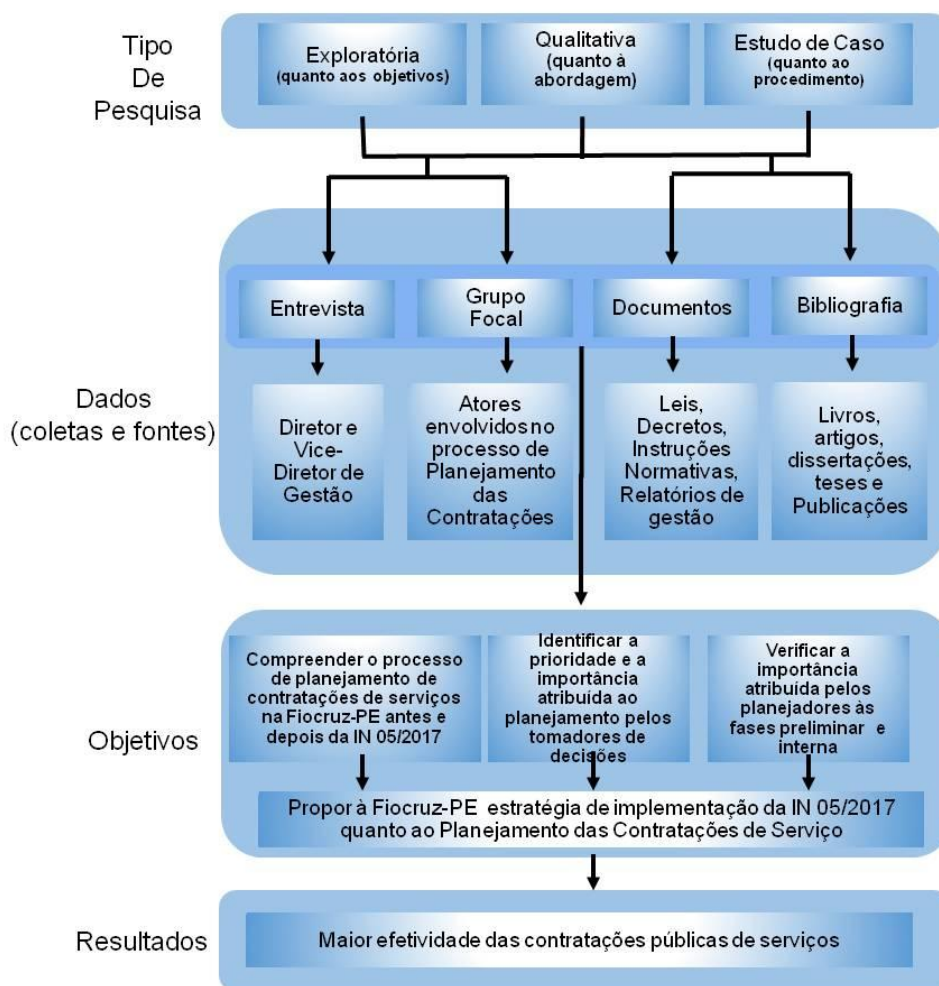
De acordo com o supracitado autor, o estudo de caso “consiste no estudo profundo e exaustivo de um ou poucos objetos, de maneira que permita seu amplo e detalhado conhecimento” (2002, p. 54). Esta estratégia vem tendo uma utilização crescente no campo das Ciências Sociais, mas também recebendo críticas quanto à falta de rigor metodológico (GIL, 2002). Em contraponto à crítica, Gil (2002) sugere que os cuidados com o planejamento, a coleta e a análise dos dados sejam redobrados. Enquanto que Yin (2015) sugere que seja utilizado o protocolo de estudo de caso para aumentar a confiabilidade da pesquisa e orientar o pesquisador na coleta de dados. Yin (2015) e Minayo (2017) reforçam o uso de múltiplas fontes de evidências e a triangulação dos dados.

A abordagem metodológica da pesquisa é qualitativa, pois permite o estudo e a análise do ambiente empírico em seu lugar natural. O interesse do investigador que opta pela abordagem qualitativa está em verificar como o fenômeno estudado se desenvolve nas atividades, procedimentos e interações diárias (GODOY, 1995). De acordo com Godoy (1995, p. 58) o estudo de caso:

envolve a obtenção de dados descritivos sobre pessoas, lugares e processos interativos pelo contato direto do pesquisador com a situação estudada, procurando entender os fenômenos segundo as perspectivas dos sujeitos.

A Figura 4 apresenta a estrutura da pesquisa, interligando o tipo de pesquisa com a forma de coleta de dados para o alcance dos seus objetivos e, conseqüentemente, a contribuição do estudo.

Figura 4 – Estruturação da pesquisa



Fonte: Adaptada pela autora a partir do modelo de DUCA (2015).

5.2 LOCUS DA PESQUISA

O estudo foi desenvolvido no Instituto Aggeu Magalhães (IAM) que é a unidade da Fiocruz/ Pernambuco. Esta é uma unidade de pesquisa e ensino que tem foco na prevenção e no controle de doenças crônico-degenerativas e doenças

endêmicas no Nordeste. Foi fundado em 1950 e incorporado à Fiocruz em 1970. (FIOCRUZ, 2017a).

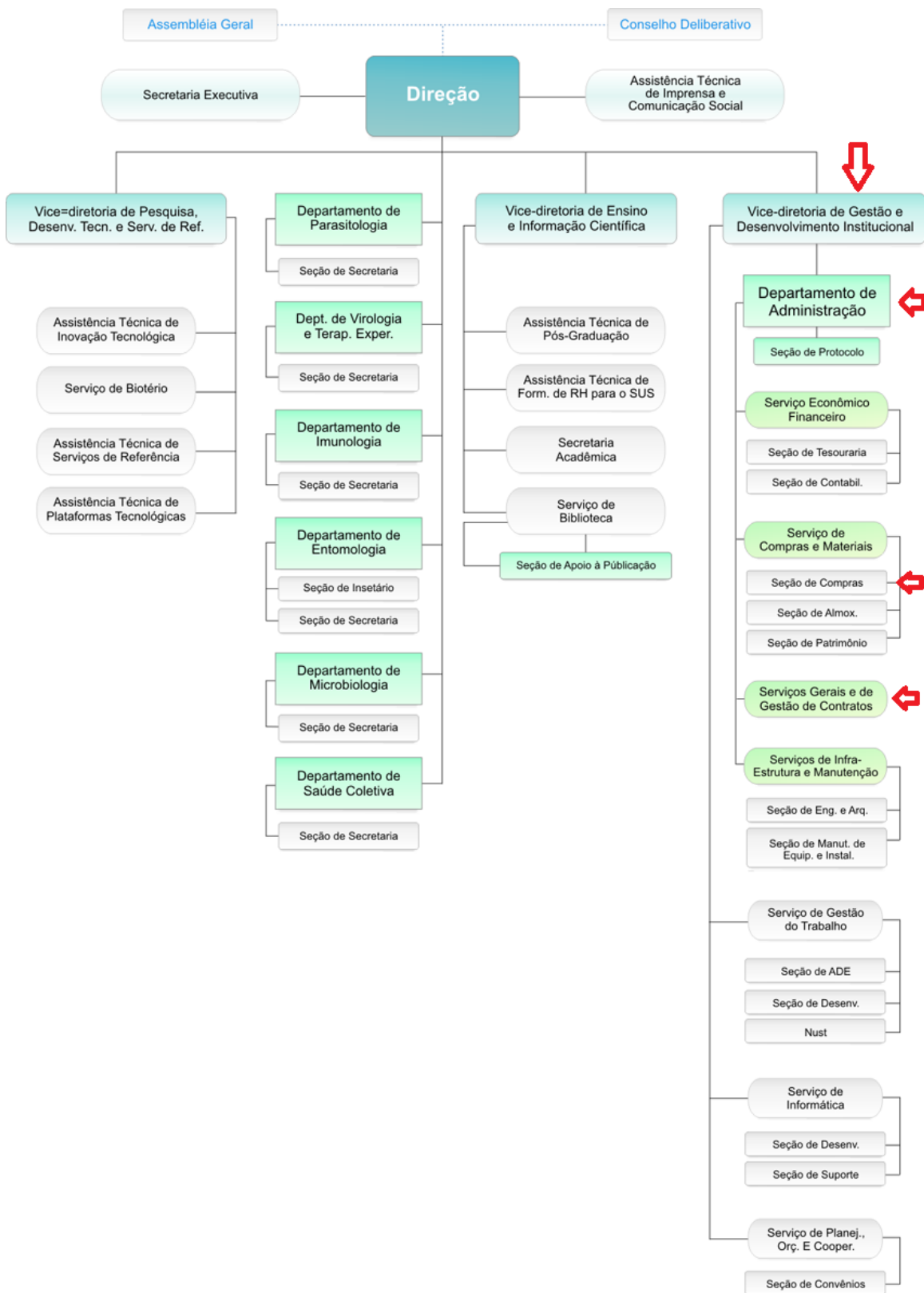
A Fiocruz é um órgão da Administração Pública Indireta, criada em 1900 no Rio de Janeiro. É uma Fundação federal vinculada ao Ministério da Saúde, que tem sua atuação pautada nos seguintes valores: promover a saúde e o desenvolvimento social; gerar e difundir conhecimento científico e tecnológico e ser um agente da cidadania (FIOCRUZ, 2017b).

A Fiocruz ampliou a sua presença nacional nas regiões do país visando contribuir para a redução das desigualdades e iniquidades regionais no campo da saúde, da ciência e tecnologia em saúde. Além do Rio de Janeiro, a Fundação está presente em outros Estados, tais como: Pernambuco, Bahia, Minas Gerais, Amazonas, Paraná e no Distrito Federal. Também tem um escritório em Maputo, capital de Moçambique, na África. (FIOCRUZ, 2017c).

A estrutura da Fiocruz-PE é composta por uma direção, três vice-diretorias (Vice-diretoria de Pesquisa, Desenvolvimento e Serviços de Referência; Vice-diretoria de Ensino e Informação Científica e a Vice-diretoria de Gestão e Desenvolvimento Institucional). A direção possui uma Secretaria Executiva e uma Assistência Técnica de Imprensa e Comunicação Social e como órgãos máximos o Conselho Deliberativo e a Assembleia geral (Figura 5).

O requisitante de um serviço a ser contratado pode ser de qualquer setor ou departamento da organização, entretanto, os maiores requisitantes concentram-se na Vice-diretoria de Gestão e Desenvolvimento Institucional. Também é nesta vice-diretoria onde concentra os setores que apoiam os requisitantes no planejamento das contratações dos serviços: a administração, setor de contratos e compras.

Figura 5 – Organograma da Fiocruz-PE



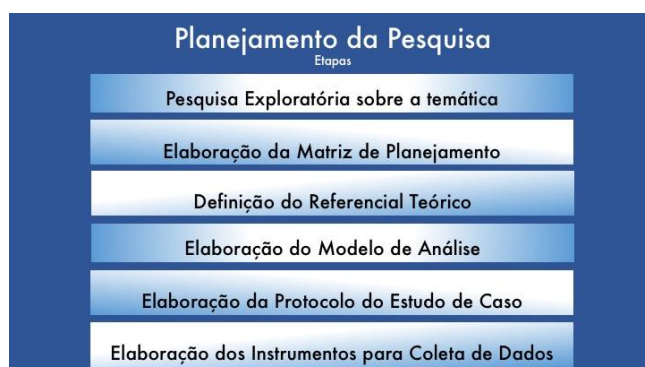
Fonte: Site da Fiocruz-PE.

5.3 DESENHO METODOLÓGICO DO ESTUDO EMPÍRICO

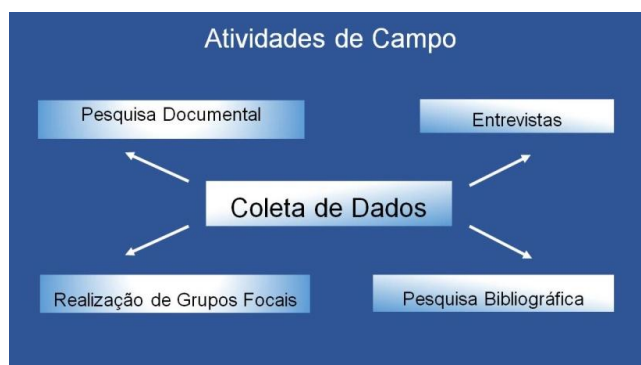
A pesquisa foi desenvolvida por meio de três fases: planejamento da pesquisa, atividades de campo e validação e análise dos achados (Figura 6).

Figura 6 – Fases da Pesquisa

FASE 1



FASE 2



FASE 3



Fonte: Elaboração da autora.

A fase do planejamento da pesquisa envolveu as seguintes etapas: pesquisa exploratória sobre a temática, elaboração da matriz de planejamento da pesquisa, definição do referencial teórico, elaboração do modelo de análise, elaboração do protocolo do estudo de caso e dos instrumentos para a coleta de dados.

Para a realização da pesquisa exploratória sobre a temática da pesquisa foram feitas buscas pelos portais da Capes, Scielo e Google Acadêmico, utilizando-se os descritores de pesquisa “Planejamento das contratações de serviços”, o que não resultava em muitas respostas; quando se buscou utilizando a expressão “fase interna da licitação”, foram encontrados estudos mais próximos da temática. O objetivo dessa etapa foi analisar se havia estudos semelhantes ao pretendido, o que tem sido pesquisado na temática e quais as lacunas teóricas e empíricas que poderiam ser preenchidas com o estudo.

A etapa de elaboração da matriz de planejamento é a compilação das informações sobre o tema, o objeto de estudo (fenômeno), título, problema, pressuposto, objetivos geral e específicos, justificativa, estratégia metodológica, unidade de análise, corte temporal e a estrutura do modelo de análise. A forma objetiva como as informações são apresentadas ajuda o pesquisador a ter uma rápida referência do foco do seu estudo e estimula o pensamento de estratégias sobre como alcançar os objetivos do trabalho (Apêndice A).

A etapa de definição do referencial teórico é de suma importância para que se inicie o pensamento crítico sobre a temática da pesquisa. Para esta etapa, utilizou-se da pesquisa bibliográfica que é constituída de material já elaborado, composto principalmente de livros, dissertações e teses que são fontes bibliográficas de excelência, e artigos científicos (GIL, 2002). Foram feitas leituras de livros, artigos, dissertações e teses aplicando-se as técnicas de leitura exploratória, seletiva, analítica e interpretativa (GIL, 2002). Em paralelo, os artigos foram catalogados por assunto e tipo de fonte, finalizando com a realização de fichamentos. A seleção de referências partiu de buscas, utilizando os nomes de autores clássicos para o assunto bem como a partir das referências de outros estudos sobre a temática. Os principais referenciais teóricos utilizados foram: implementação de Políticas Públicas e planejamento governamental/geral.

A etapa de elaboração do modelo de análise se deu, inicialmente, a partir do referencial teórico e foi complementada com novas categorias que surgiram na realização dos grupos focais. As dimensões e categorias serão apresentadas a seguir.

A etapa de elaboração do Protocolo do Estudo de Caso é a busca do rigor metodológico necessário quando se faz um estudo de caso. De acordo com Yin (2015) é uma forma de aumentar a confiabilidade da pesquisa de estudo de caso e objetiva orientar o pesquisador na realização da coleta de dados (Apêndice B).

A etapa da elaboração dos instrumentos para a coleta de dados correspondeu à elaboração do roteiro da técnica de grupo focal e da entrevista semiestruturada, instrumentos que foram previamente validados (Apêndice C).

A fase das atividades de campo corresponde à coleta de dados. Nesta fase foram realizadas: pesquisa documental, grupos focais com os atores envolvidos diretamente com o planejamento das contratações de serviços, entrevista com o diretor e vice-diretora de gestão e desenvolvimento institucional.

A fase do tratamento, análise dos dados e verificação dos resultados busca respostas à pergunta de pesquisa e o alcance dos objetivos geral e específicos.

5.4 SUJEITOS DA PESQUISA

Os sujeitos da pesquisa foram selecionados a partir da lista fornecida pelo Setor de Contratos da Fiocruz-PE, relacionando os contratos que estavam vigentes em 31/12/2017. A partir dela, foram identificados os requisitantes, os fiscais de contratos e os atores que participaram, mesmo que informalmente, do planejamento daquela contratação. A identificação da participação informal de outros atores foi possível em função da pesquisadora ter conhecimento dos processos das contratações em função do setor que trabalha na Fiocruz-PE.

Além dos sujeitos identificados a partir da lista dos contratos vigentes em 31/12/2017, são sujeitos da pesquisa o diretor e a vice-diretora de gestão e

desenvolvimento institucional da Fiocruz-PE, por estes serem atores estratégicos para a implementação da política de planejamento das contratações de serviços.

Os sujeitos selecionados a partir da relação dos contratos participaram da técnica de coleta de dados, grupo focal, e o diretor e a vice-diretora participaram de entrevista individuais. De acordo com Freitas e Oliveira (2006), o *focus group* (grupo focal) é um tipo de entrevista em profundidade realizada em grupo com características definidas previamente no que se refere à forma, ao tamanho, à composição e aos procedimentos de condução.

A escolha da entrevista para o diretor e a vice-diretora deveu-se por ser uma técnica mais adequada em função da restrição de tempo dos sujeitos e também para possibilitar a triangulação dos dados oriundos dos grupos focais.

No planejamento dos grupos focais foram considerados os seguintes aspectos mencionados por Freitas e Oliveira (2006): tamanho médio do grupo (constituído por seis a dez pessoas); a escolha dos participantes foi feita conforme o propósito da pesquisa; foi utilizado um roteiro de questões; as sessões foram gravadas; os participantes foram dispostos em volta de uma mesa com o moderador estando visível para todos.

Foram formados dois grupos focais, semelhantes em sua composição, com as seguintes características: seis participantes cada, atores que participam diretamente do processo de planejamento dos serviços, representação de setores distintos e mescla do nível de experiência dos atores no assunto.

Um terceiro grupo, com sete componentes, foi formado considerando os atores que estavam envolvidos mais indiretamente no planejamento da contratação: quatro gestores (o do setor de Administração, o do setor de Administração de Materiais, o do Setor de Contratos e o do Setor de Planejamento) e três colaboradores (setores de compras, administração e licitação). A ideia do terceiro grupo foi de aproveitar o estudo e sensibilizar um maior número de atores na organização para a temática do planejamento das contratações de serviços, tais como os gestores e outros colaboradores que atuam em setores por onde o processo de contratação de serviço tramita, pois a partir da familiaridade com o tema o seu desenvolvimento poderia se dá de forma mais natural.

Foram apresentadas as datas que seriam realizados os grupos focais e realizado o convite aos participantes. Houve a necessidade de fazer uma troca de participantes entre os dois primeiros grupos para atender à disponibilidade de horário do participante. Todos os convidados aceitaram o convite e participaram dos grupos focais.

A pesquisa contou com participantes da Direção, Vice-diretoria de Gestão e Desenvolvimento Institucional e a maior parte dos seus serviços e seções (com exceção, o Serviço Econômico Financeiro e o Serviço de Gestão do Trabalho). Além destes, participaram um representante do Departamento de Entomologia e outro do Departamento de Microbiologia.

5.5 COLETA DE DADOS

A coleta de dados foi realizada pela autora, no período de 26 de fevereiro de 2018 a 1º março de 2018, sendo duas entrevistas, uma com o diretor e uma com a vice-diretora de gestão e desenvolvimento institucional e três grupos focais: dois com seis integrantes e um terceiro com sete, totalizando vinte e um participantes (diretor, vice-diretoras e dezenove participantes dos três grupos focais).

As entrevistas tiveram o áudio gravado e foram realizadas nas salas dos respectivos entrevistados. Enquanto que para os grupos focais, tanto o áudio como o vídeo foram gravados, como um procedimento de segurança de retenção dos dados e foram realizados na sala de vídeo conferência da Fiocruz-PE.

A condução dos grupos focais foi feita pela pesquisadora sendo adotado o mesmo procedimento nos três grupos: havia um roteiro de perguntas que eram feitas ao grupo que espontaneamente respondiam, sem que tivesse uma ordem de respondentes. Os participantes que não respondiam eram incentivados a se manifestar pelo condutor do grupo, sem que houvesse a obrigatoriedade de responder. Não houve a indicação aos participantes das categorias de análise adotadas na pesquisa.

Essa condução foi tomada considerando os objetivos da pesquisa que influenciaram na composição dos grupos, no número de elementos, na

heterogeneidade dos participantes (experiência prévia e setores envolvidos), na decisão do local de realização (no locus da pesquisa) e no tipo de análise dos resultados (análise de conteúdo) (GONDIM, 2002).

Antes de começar a técnica do grupo focal, houve a apresentação do tema da pesquisa, dos seus objetivos e de como seria conduzida a discussão no grupo. Segundo Gondim (2002 p. 154), “A explicitação das regras do grupo focal nos momentos iniciais pode ajudar na sua autonomia para prosseguir conversando”.

Estas técnicas totalizaram 411 minutos de gravação que foram transcritos, resultando em 103 páginas e 45.983 palavras conforme detalhamento do Quadro 3. Cada transcrição recebeu uma codificação. A transcrição da entrevista com o diretor recebeu a codificação doc. 1, a da entrevista com a vice-diretora recebeu a codificação doc. 2, a do primeiro grupo focal – doc. 3, a do segundo e terceiros foram doc. 4 e doc. 5, respectivamente.

Quadro 3 – Quadro resumo da coleta de dados

Técnica	Grupo de atores	Qtd. de atores	Data	Qtd. Minutos	Qtd. de páginas	Qtd. palavras
Entrevista	Diretor	1	26/02/2018	16	4	1.956
Entrevista	Vice-diretora	1	02/03/2018	22	5	2.153
Grupo focal 1	Atores envolvidos diretamente no planejamento das contratações (planejadores e fiscais de contratos)	6	27/02/2018	115	27	11.636
Grupo focal 2	Atores envolvidos diretamente no planejamento das contratações (planejadores e fiscais de contratos)	6	28/02/2018	134	33	15.641
Grupo focal 3	Atores envolvidos indiretamente no planejamento (gestores e outros colaboradores)	7	01/03/2018	124	34	14.597
Total =>		21		411	103	45.983

Fonte: Elaborado pela autora

5.6 PLANO DE ANÁLISE

O referencial teórico serviu inicialmente de base para a definição das dimensões e categorias de análise da pesquisa. De acordo com Dellagnelo (2005) em trabalhos mais qualitativos essa definição é feita previamente à coleta de dados, podendo ter como base o referencial teórico disponível sobre o assunto pesquisado, nos objetivos da pesquisa e no objeto que está sendo pesquisado. Entretanto, diante da natureza exploratória da pesquisa e do seu caráter qualitativo seria possível que outras categorias surgissem ao longo do processo de investigação (DELLAGNELO, 2005; QUIVY, 2005; GOMES, 2007).

Esta previsão de novas categorias foi confirmada no estudo. Às categorias inicialmente previstas, foram acrescentadas outras três e excluídas três que existiam.

A partir do conceito de implementação foram definidas quatro dimensões de análise: a) metodologia de implementação; b) estrutura de implementação; c) rede de atores, d) relações e interações dos atores. Para cada dimensão foram identificadas as categorias de análise (Quadro 4). Para a dimensão “Metodologia de implementação” estão associadas as categorias de análise: a1) *top-down* e a2) *bottom-up*. Para a dimensão “Estrutura de implementação” existem as categorias de análise: b1) setores envolvidos, b2) tempo de execução, b3) recursos financeiros e b4) monitoramento e controle. A dimensão “Rede de atores” refere-se às categorias: c1) participação da alta direção, c2) envolvimento do corpo técnico e gerencial e, por fim, c3) conhecimento sobre planejamento das contratações de serviços por parte dos colaboradores das áreas demandantes. A dimensão “Relações e interações dos atores” tem como categorias de análise: d1) fluxo de informações; d2) poder de influência e d3) interesses dos envolvidos.

As categorias que foram incluídas após a coleta de dados foram para a dimensão “Estrutura de implementação” b2) tempo de execução, b3) recursos financeiros e b4) monitoramento e controle. As categorias excluídas foram: “síntese”, que estava atrelada à dimensão de “Metodologia de implementação”; “relação vertical entre setores” e “relação horizontal entre setores”, que estavam associadas à dimensão “Estrutura de implementação”.

A exclusão destas categorias se deu pelo fato de não terem ficado evidenciadas nas falas dos participantes as relações vertical e horizontal entre os setores. Entretanto, numa implementação “top-down” subentende-se a existência de hierarquia e com isso a relação vertical entre setores. Já numa implementação “bottom-up” considera-se a interação hierarquizada entre os atores. Desta forma, apesar de não constarem na grade de análise, pois não foram evidenciadas nas falas dos participantes dos grupos focais, optou-se em manter na descrição da categoria de análise “setores envolvidos” e as relações entre setores já que elas estão presentes na teoria e podem, em estudos aplicados em estruturas maiores, serem manifestadas mais explicitamente.

De forma análoga ocorreu com a categoria “síntese” que estava atrelada à dimensão “Metodologia de implementação”, pois não foram registrados, nas falas dos participantes dos grupos focais, temas atrelados a ela. Ela é caracterizada pela existência conjunta de características da perspectiva de implementação “top-down” com a “bottom-up”, de forma que parece ser mais adaptada para uma análise global de todo o processo.

Para cada categoria de análise foram definidas as fontes de dados, os instrumentos de coleta de dados apropriados, assim como o referencial teórico de suporte (Quadro 4).

Quadro 4– Plano de Análise

Conceito	Dimensão	Categoria de análise	Fonte de dados	Instrumento de coleta de dados	Referencial
Implementação de Políticas Públicas	Metodologia de implementação	Top-down	Atores envolvidos	Grupo focal e entrevista	BARRET (2004); HILL e HOPE (2002)
		Bottom-up			
	Estrutura de implementação	Setores envolvidos	Organograma e atores envolvidos	Análise documental, grupo focal e entrevista	BARRET (2004); HILL e HOPE (2002); NUNES (2017); LOTA e FAVARETO (2017); LOTA e VAZ (2015)
		Tempo de execução	Atores envolvidos	Grupo focal e entrevista	O'TOOLE (1986); MENDES e AGUIAR (2017)
		Recursos financeiros	Atores envolvidos	Análise documental, grupo focal e entrevista	PARENTE (2017); MENDES e AGUIAR (2017); LIMA e D'ASCENZI (2013); O'TOOLE, 1986
		Monitoramento /controle	Atores envolvidos	Grupo focal e entrevista	MENDES E AGUIAR (2017); SUBIRATS (1994)
	Rede de atores	Participação da alta direção	Atores envolvidos	Análise documental, grupo focal e entrevista	DINIZ, DRUMOND e HIRLE (2012); BARRET (2004); NUNES (2017); HILL e HOPE (2002)
		Envolvimento do corpo técnico e gerencial			
		Conhecimento dos colaboradores			
	Relações e interações dos atores	Fluxo de informações	Atores envolvidos	Grupo focal e entrevista	HILL e HOPE (2002); BARRET (2004)
		Poder de influência			
		Interesse dos envolvidos			

Fonte: Adaptado do modelo utilizado pelo NPGA – UFBA

No Quadro 5, encontram-se as descrições para cada categoria de análise.

Quadro 5 – Descrição das categorias de análise

Dimensão	Categoria de análise	Definição
Metodologia de implementação	<i>Top-down</i>	A implementação se daria num processo administrativo e hierárquico de cima para baixo. A Política Pública que tinha sido elaborada e legitimada pelo topo hierárquico precisaria apenas ser processada administrativamente e traduzida em instruções operacionais, na medida em que se deslocava para a base da pirâmide.
	<i>Bottom-up</i>	Busca entender o que estava acontecendo com os destinatários da Política Pública. Atentava-se para o nível da entrega, numa tentativa de explicar de “baixo para cima” os fatores que influenciavam o comportamento e a ação. Dedica-se aos problemas operacionais experimentados na implementação.
Estrutura de implementação	Setores envolvidos	Setores dos atores envolvidos no processo. Relação entre atores de setores, de um mesmo nível hierárquico ou diferente, com o compartilhamento de saberes, interação e comunicação em torno de objetivos comuns. (FERNANDES, CASTRO e MARON, 2013).
	Tempo de execução	Tempo dedicado à cada fase do processo ou ao somatório delas.
	Recursos financeiros	Recursos, tanto orçamentários como financeiros, para execução de contratos, Política Pública, projeto.
	Monitoramento/c ontrole	Mecanismos de acompanhamento e controle da execução ou resultado de algo.
Rede de atores	Participação da alta direção	Atuação da diretoria da Fiocruz-PE no processo.
	Envolvimento do corpo técnico e gerencial	Atores responsáveis ou envolvidos pela implementação, seus papéis e como a implementação ocorre. LOTA e VAZ (2015).
	Conhecimento dos colaboradores	Conhecimento técnico referente às demandas de planejamento das contratações realizadas.
Relações e interações dos atores	Fluxo de informações	Fluxo de informação entre os atores responsáveis ou envolvidos pela implementação.
	Poder de influência	Papéis dos atores responsáveis ou envolvidos pela implementação da IN e o seu poder de influência. Relações de poder entre atores participantes.
	Interesse dos envolvidos	Valores e concepções de mundo dos atores MENDES e AGUIAR (2017). Motivação dos atores para agir ou não.

Fonte: Elaboração da autora

A análise qualitativa dos dados coletados por meio das fontes de evidência da documentação, dos grupos focais e das entrevistas semiestruturadas deu

embasamento ao estudo de caso e permitiu que fosse realizada a triangulação dos dados, de forma a validar o constructo do estudo de caso (MINAYO, ASSIS e SOUZA, 2005; YIN, 2015).

O tratamento qualitativo dos dados coletados se deu por meio da análise de conteúdo. A unidade de análise foi o tema. Os dados foram classificados considerando as dimensões e categorias de análise previamente definidas a partir do referencial teórico. De acordo com Bardin (2016, p. 48) a análise de conteúdo é:

conjunto de técnicas de análise de comunicações visando obter, por procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens, indicadores (quantitativos ou não) que permitem a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção/recepção (variáveis inferidas) destas mensagens.

Na perspectiva qualitativa da análise de conteúdo, destacam-se os seguintes procedimentos metodológicos: categorização, inferência, descrição e interpretação, que podem ocorrer não necessariamente de forma sequencial. Foram observadas as convergências e divergências de opiniões entre os participantes dos grupos focais e deles com os entrevistados, além de compará-los com o referencial teórico e documentos, permitindo a triangulação dos dados.

Após a transcrição dos dados, o material foi impresso com margens confortáveis à esquerda e à direita para registro de notas que ocorriam durante a leitura flutuante do material, o que resultou no levantamento, adiantados de modo intuitivo, dos pressupostos conforme sugerido por Bardin (2016).

Em seguida, foram elaborados quadros para cada pergunta feita nos grupos focais, com o resumo das respostas de cada participante, o que resultou em 38 páginas de folha A3 de dados. A partir da análise de cada quadro, foram destacados de cada participante os temas presentes em suas falas. Em seguida eles foram codificados para permitir a apuração da frequência de cada tema nas respostas, aplicando, desta maneira, a técnica de análise de conteúdo, utilizando como unidade de registro o tema e tendo na frequência o indicador que permite a inferência (BARDIN, 2016).

Os quadros de respostas das perguntas foram agrupados em função dos objetivos da pesquisa. Posteriormente foram descritas as frequências dos temas, seguida da sua associação com as categorias de análise da pesquisa. Os textos

embasaram a construção de tabelas para apresentação dos resultados na forma de gráficos para cada pergunta.

A elaboração dos gráficos, por sua vez, ajudou na revalidação da classificação e codificação dos dados facilitando a comparação entre gráficos de perguntas correlacionadas que permitiram a checagem da coerência das respostas dos participantes.

O resultado da associação dos temas, que surgiram nas falas dos participantes das entrevistas e dos grupos focais, às categorias de análise foi apresentado em quadros separados por objetivo da pesquisa e um com síntese geral.

As entrevistas do diretor e da vice-diretora foram utilizadas para o início da triangulação dos dados observando-se as percepções congruentes e as divergentes, tendo sido complementada com a contribuição do referencial teórico e documentos.

5.7 ASPECTOS ÉTICOS

Esta pesquisa foi submetida à aprovação do Comitê de Ética em Pesquisa da Fiocruz Pernambuco atendendo às recomendações da Resolução nº 466 de 12 de dezembro de 2012 do Conselho Nacional de Saúde. Parecer nº. 2.499.676/18.

A condução do estudo de caso foi feita considerando alguns cuidados no que se referem aos participantes da pesquisa, tais como: a obtenção do Termo De Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE) dos participantes que foram alertados sobre a natureza do estudo; houve a proteção da privacidade dos participantes utilizando-se de referências ao invés dos seus nomes em todas as falas. As falas dos participantes dos grupos focais, quando citadas, foram identificadas com a letra P seguida do número de 1 a 19 que foi atribuído de forma aleatória para identificar cada participante. Os participantes aceitaram o convite para participar dos grupos focais e foram informados que poderiam desistir de participar a qualquer momento, sem quaisquer prejuízos.

Toda pesquisa que envolve serem humanos tem alguns riscos que devem ser minimizados e comparados com os benefícios advindos do estudo para que se faça uma análise de viabilidade da sua condução. Nesta pesquisa os riscos que os participantes podiam incorrer foram relativos aos seus posicionamentos diante dos temas a serem tratados, pois podiam suscitar críticas por parte de colegas ou até causar algum prejuízo à organização a qual trabalha. Entretanto, para minimizar esta ocorrência foi assegurada a confidencialidade das informações e o anonimato dos participantes, de modo que os seus nomes não foram mencionados no relatório final.

Os participantes da pesquisa podem se beneficiar dos resultados do estudo, pois eles estão envolvidos no processo estudado e a pesquisa visa proporcionar contratações públicas de serviços mais efetivas, com melhores resultados para a organização e a sociedade. Ainda como forma de resguardar os participantes, os dados coletados são utilizados apenas para fins desta pesquisa.

As entrevistas com o diretor e a vice-diretora de gestão e desenvolvimento institucional foram transcritas e enviadas para os entrevistados, que validaram as informações para que elas pudessem ser expostas sem a necessidade de confidencialidade. Foram atribuídas a letra D para as falas do diretor e as letras VD para as falas da vice-diretora quando são citadas.

6 APRESENTAÇÃO E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

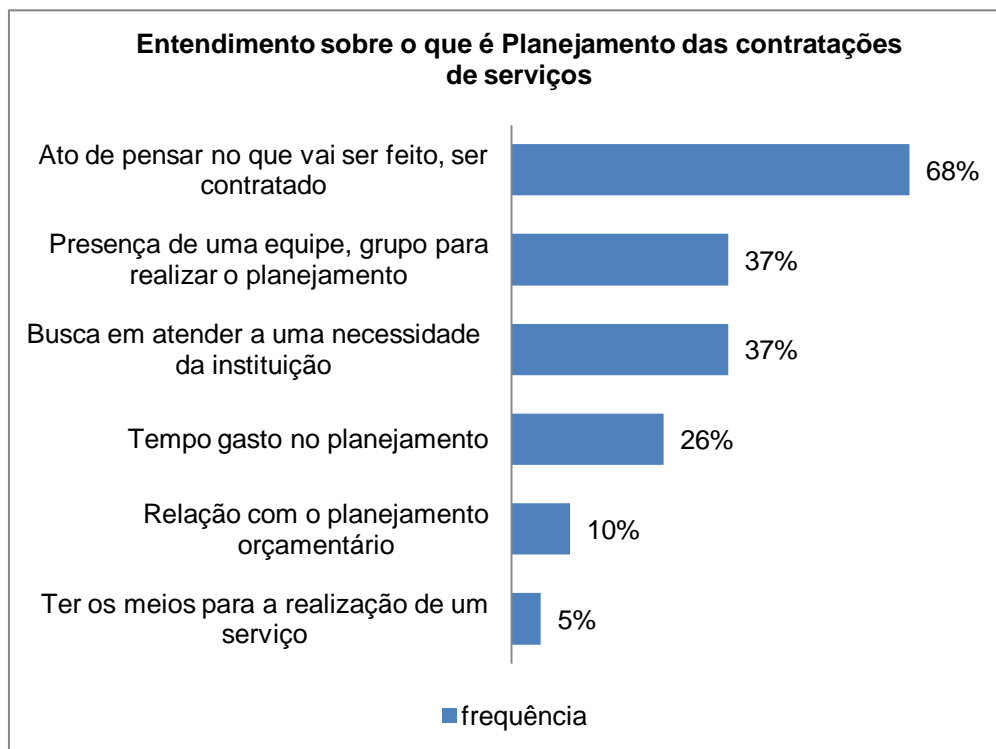
Este capítulo objetiva apresentar e discutir os resultados no que se referem à compreensão dos agentes sobre o processo de planejamento antes e depois da vigência da IN nº 05/2017; à prioridade e à importância atribuídas pelos tomadores de decisões da Fiocruz- PE ao planejamento das contratações de serviços, assim como à importância atribuída pelos atores envolvidos neste processo no que se referem às fases preliminar e interna da licitação e a estratégia de implementação da IN 05/2017.

A análise das respostas considera a frequência de ocorrência do tema. O percentual pode ultrapassar os 100% em função de um mesmo participante ter mencionado mais de um tema na mesma resposta, sendo contabilizados todos os temas citados.

6.1 COMPREENDENDO O PROCESSO DE PLANEJAMENTO DE CONTRATAÇÕES DE SERVIÇOS NA FIOCRUZ-PE ANTES E DEPOIS DA VIGÊNCIA DA IN Nº 05/2017

No que se refere ao entendimento sobre **o que é planejamento das contratações de serviços**, os participantes dos grupos focais responderam: o ato de pensar no que vai ser feito, ser contratado (68%); a busca em atender a uma necessidade da instituição (37%), presença de uma equipe ou grupo para realizar o planejamento (37%); tempo gasto no planejamento (26%); relacionaram o planejamento da contratação ao planejamento orçamentário (10%) e mencionaram o fato de ter os meios para a realização de um serviço (5%). (Gráfico 1).

Gráfico 1 – Percentual de respostas do entendimento sobre o que é planejamento das contratações de serviços. Fiocruz-PE, 2018



Fonte: Elaborado pela autora

O entendimento predominante nos grupos focais sobre planejamento das contratações pode ser ilustrado nas falas dos participantes conforme segue:

É analisar tudo que vai interferir naquele serviço. Analisar tudo que seria necessário para realizar aquele serviço da melhor forma possível, no tempo previsto. (P2)

É uma coisa que você pensa no que vai fazer, o que vai executar e depois vai ter o controle do que fez. Não que seja uma profecia do vai acontecer, mas é preciso estar alinhado a parte técnica com a parte administrativa. (P8)

Todo levantamento de dados para a caracterização do serviço. Planejamento do que é que eu vou querer, o tamanho que eu vou querer, o que vai entrar e o que não vai entrar. (P12)

É pensar na contratação, pensar nas opções que tem ali para contratar aquele serviço. É pensar no que pode dar errado, pensar no que pode dar certo, é pensar no tempo que a gente vai ter para fazer esse estudo. Pensar nesta contratação futura. (P13)

É a fase anterior, é o pensar anterior, com antecedência, aquele serviço que se vai fazer, tentando abordar todos os aspectos daquela contratação, daquele serviço. (P15)

O planejamento entendido como a busca em atender uma necessidade da organização, foi registrado como a segunda maior frequência junto com a presença de uma equipe, que pode ser evidenciado pelas falas que seguem:

Tem que saber da necessidade. (P1)

O planejamento já começa quando a administração identifica a real necessidade daquele serviço. (P3)

O primeiro sentimento que eu penso é na necessidade do serviço. (P10)

Eu vou pelas necessidades do que eu preciso. (P21)

A presença de uma equipe ou grupo para realizar o planejamento em algumas falas foi registrada como algo que já acontecia e em outras como um anseio do que seria o desejado, conforme expresso nos trechos a seguir:

Foi uma coisa sim, bastante produtiva, porque se montou uma equipe multidisciplinar, todos opinaram no termo de referência para que fosse construído da melhor maneira. (P4)

Eu acho que no planejamento a gente **teria que** estar mais junto. Reuniões mesmo, sentar, conversar, esclarecer entre o solicitante e os envolvidos no processo para que todo mundo entenda. (grifo nosso) (P12)

Corroborando com o entendimento de um planejamento com mais participação, temos o entendimento de Pupim de Oliveira (2006, p. 284):

O planejamento assim se solidificou como um processo que depende da maneira como acontecem as relações de confiança entre as diversas partes interessadas e influenciadas pelas decisões. A ideia do aprendizado nas interações nos processos de decisão passou a ser cada vez mais relevante para pensar-se planejamento.

Neste sentido, a IN 05/2017 (BRASIL, 2017) prevê a existência da equipe de planejamento composta por um conjunto de servidores que reúnam as competências necessárias para a execução completa das etapas de planejamento da contratação. A indicação de servidores para compor a equipe deve vir no documento que formaliza a demanda da contratação, podendo ser complementada pela autoridade competente do setor de licitações. Também é possível o órgão definir de forma diversa quando a contratação envolver área técnica específica em sua estrutura, ou seja, os resultados convergem com a IN.

Nas entrevistas, quanto ao **entendimento do planejamento da contratação de serviço**, foi possível identificar nas falas do diretor e da vice-

diretora, características relacionadas à categoria “top down” quando é mencionado que:

O planejamento seja alinhado de acordo com as diretrizes institucionais, da sua missão institucional, adequado à legislação vigente, à luz de todas as exigências que são necessárias para se fazer os contratos. (D)

Elaborar de forma programática, racionalizadora, numa perspectiva inclusive instrumental, mas no sentido de pensar o processo que vai ser feito. (VD)

Além da característica da perspectiva “*top-down*”, da fala do diretor é possível perceber a sua preocupação com o princípio da legalidade, em que ressalta a necessidade do planejamento está adequado à legislação vigente.

Outra preocupação ressaltada pelo diretor é em relação ao tempo, mencionando a necessidade de se ter agilidade, celeridade e eficiência:

(...) a missão institucional procura que no processo de contratação para elaboração das contratações, o planejamento seja o mais assertivo possível e ter agilidade, ter eficiência para dar resposta à demanda institucional. (D)

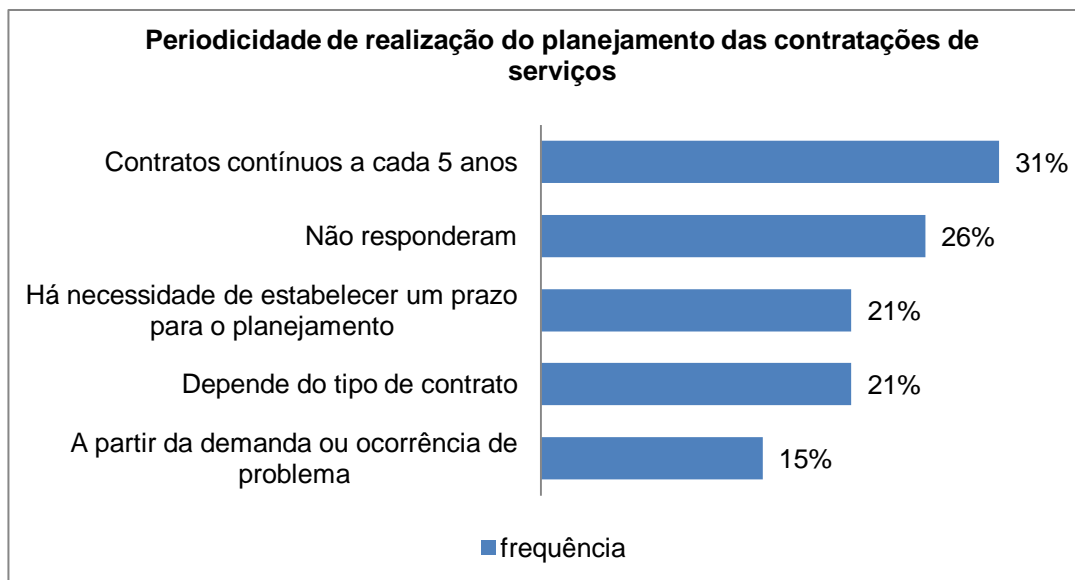
O tempo gasto no planejamento das contratações foi percebido pelos participantes dos grupos focais numa frequência de 26%, tendo outros três aspectos (o ato de pensar, a presença de uma equipe de planejamento e a busca em atender uma necessidade) registrados maiores frequências, o que pode apontar para uma divergência no foco do entendimento sobre o que é planejamento das contratações de serviços para os dois grupos de atores: diretor/vice-diretora e os participantes dos grupos focais. Infere-se que o tempo não é algo tão marcante para os participantes como foi ressaltado pelo diretor.

A conceituação de planejamento da vice-diretora converge com a resposta preponderante dos participantes dos grupos focais, dos quais 68% associaram o planejamento com o ato de pensar no que vai ser contratado reforçando o entendimento da vice-diretora quando afirma que planejar é “pensar antes de agir” (vice-diretora).

Em relação à **periodicidade com que é feito o planejamento** das contratações de serviço, participantes dos grupos focais, informaram que os contratos contínuos são planejados a cada cinco anos, quando não podem mais ser renovados (31%); não responderam a esta pergunta (26%); informaram que a periodicidade depende do tipo de contrato (21%); há a necessidade de se

estabelecer um prazo para o planejamento (21%); indicaram que o planejamento se dá a partir da demanda/necessidade e também quando um contrato está com problema (15%). (Gráfico 2).

Gráfico 2 – Percentual de respostas sobre a periodicidade de realização do planejamento das contratações de serviços. Fiocruz-PE, 2018.



Fonte: Elaborado pela autora.

A IN 05/2107 trouxe em seu texto, art. 27 § único, previsão de elaboração de Plano Anual de Contratações do órgão que foi posteriormente regulamentada por meio da IN 01/2018 (BRASIL, 2018) publicada em 29 de março de 2018. Esta IN 01/2018 obriga os órgãos da administração direta, autárquica e fundacional do poder executivo federal a fazerem o planejamento anual das contratações registrando em sistema próprio do governo federal. Para o ano de 2018, o uso é facultativo e a partir de 2019 o uso passará a ser compulsório. Cada órgão terá que até o dia 30 de abril do ano anterior registrar todas as suas intenções de compras a ser realizada no ano seguinte, sendo necessário não só informar como também anexar o estudo preliminar e análise de risco da contratação. Desta forma, o governo federal institui um cronograma que deve ser seguido fazendo com que os entes federais pensem com uma antecedência bem maior nas suas contratações, indo ao encontro do desejo expresso por participantes dos grupos focais (21%).

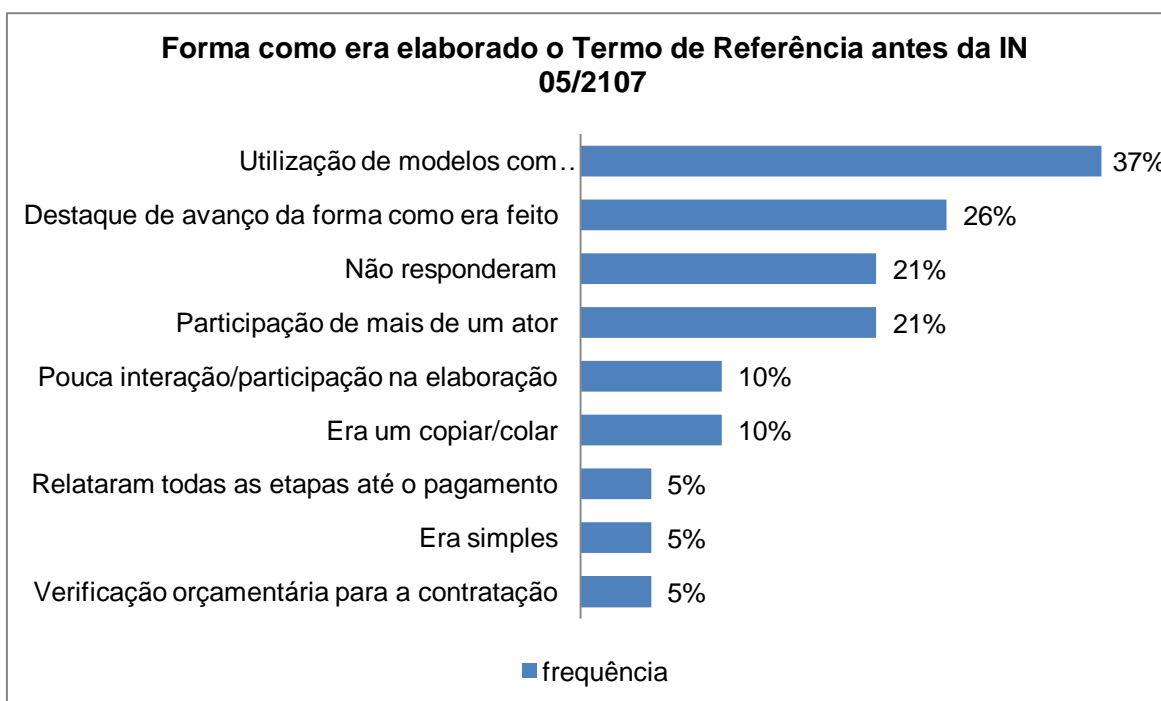
Foi possível perceber nas falas de alguns participantes o desejo de uma formalização dos prazos que pode ser demonstrado nas falas a seguir:

Poderia ter um prazo. (P17)

[Nosso setor] Tem que começar a implantar o prazo para [o planejamento] das contratações. (P18)

Em relação à **como o Termo de Referência era elaborado antes da IN 05/2017**, referiram-se a utilização de modelo de Termo de Referência que a partir dele se complementava com as informações (37%), destacaram algum avanço na forma como era feito o Termo de Referência, seja porque trazia inovação, destacava a participação das pessoas, o aprimoramento no procedimento ou o detalhamento dos passos para a sua realização (26%), não responderam (21%), ressaltaram a participação de mais de um ator (21%), informaram que havia pouca interação/participação na elaboração (10%), responderam que era um copiar, colar (10%), informaram que era bem simples (5%), relataram a necessidade de verificar o planejamento orçamentário da contratação (5%) e relataram todas as etapas até o pagamento do serviço (5%). (Gráfico 3).

Gráfico 3 – Percentual de respostas sobre como o Termo de Referência era elaborado antes da In 05/2017. Fiocruz-PE, 2018.



Fonte: Elaborado pela autora.

As falas dos participantes abaixo ilustram a utilização de modelos de Termo de Referência mostrando algumas fragilidades:

A gente tinha um modelo, mas meio que copiava, não refletia, era copiado. (P2)

Havia um modelo simples e você como técnico conseguia descrever detalhadamente o serviço que iria executar. (P6)

A gente tem que dar uma olhada e realmente dar uma remodelada no que a gente vinha no copiar, colar (...) (P10)

Mas também têm alguns avanços na sua elaboração:

Hoje eu acredito que houve um avanço, um aprimoramento, detalhamento. Porque quando se cria uma coisa não é para complicar, o sentido da coisa é de aprimorar, aperfeiçoar, de se obter ganho. (P3)

Com a participação de mais pessoas, com a experiência do dia a dia, a gente tem que trazer para os contratos um avanço significativo. A gente tem feito muita coisa junto, e eu acho que aí na hora dessa troca nos últimos cinco, oito anos tivemos avanços significativos nos contratos, pelo menos lá no setor. (P9)

[O requisitante] começa [o TR], ele faz o grosso, digamos assim, e até onde eu sei, lá na administração com [...] passa o pente fino, burila o TR. (P11)

O que a gente notou, mesmo antes da nova IN, você já tinha modelo que era repassado aos fiscais ou a quem tava demandando. Então, já era mais a quatro mãos porque você burilava aquilo ali. (P15)

Neste modelo já havia toda a parte legal escrita. Só acrescentávamos a parte técnica. (P21)

Foi destacada na fala do diretor a presença da associação do planejamento da contratação do serviço ao planejamento orçamentário para o atendimento das necessidades de diversos setores que compõem a gestão da Fiocruz. O objetivo é não gerar a descontinuidade dos serviços, por isso a preocupação da reserva orçamentária dos contratos que estão vigentes e dos a expirar. Entretanto, evidencia-se um desalinhamento com a percepção dos participantes dos grupos focais cuja questão orçamentária apresentou a baixa frequência de 5%.

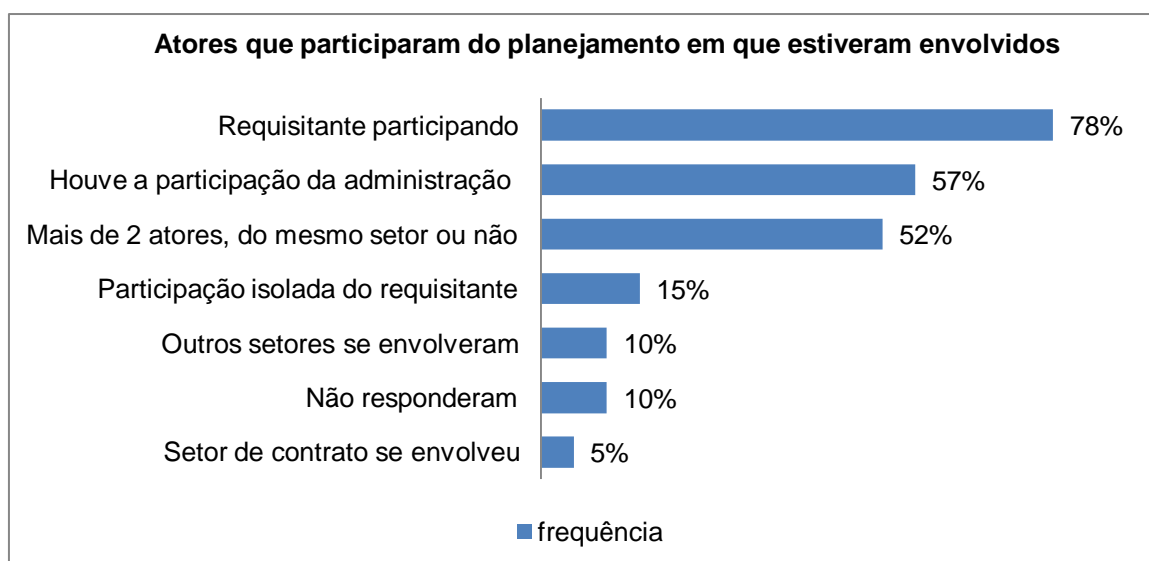
A percepção da vice-diretora é que embora já houvesse o interesse de que o planejamento das contratações de serviço fosse algo mais pensado, mais elaborado e até mesmo visto por outras pessoas, há a impressão que era de incumbência mais de quem estava operacionalizando determinado contrato e que era menos compartilhado. Embora tenha relativizado a sua posição pelo fato de ter assumido a função em junho de 2017, já em meio de discussão dos impactos da nova IN que

segundo ela “traz uma perspectiva de um planejamento mais plural, colaborativo”. (doc. 2, p.1)

Na análise dos grupos focais apresentada a seguir, confirma a participação ativa do requisitante (que normalmente operacionaliza o contrato), corroborando com a visão da vice-diretora, mas também registra a presença de outros atores. Apenas 15% relataram uma participação isolada no planejamento da contratação (Gráfico 4).

Quando foi perguntado diretamente aos participantes dos grupos focais **que atores participaram do planejamento** de contratação que estiveram envolvidos, afirmaram ter a participação do requisitante (78%), teve a participação da administração (57%), responderam que tiveram mais de dois atores, podendo ser do mesmo setor ou não (52%), relataram que houve a participação isolada do requisitante no planejamento da contratação (15%), participação de outros setores (10%), não responderam (10%) e participação do setor de contratos (5%). Além do requisitante e da administração, aparecem como atores, outros colegas do setor do requisitante, atores dos setores afetados pela contratação e atores externos (Gráfico 4).

Gráfico 4 – Percentual de respostas sobre os atores que participaram do planejamento em que estiveram envolvidos. Fiocruz-PE, 2018.



Fonte: Elaborado pela autora.

A elevada frequência da presença do requisitante participando do planejamento da contratação (78%) expressa o principal ator da equipe de planejamento: o requisitante do serviço. De acordo com a IN 05, o setor do requisitante começa o procedimento inicial do planejamento da contratação dos serviços por meio do documento de formalização da demanda.

Ainda que não estivesse sobre a vigência da nova IN 05/2017 e, portanto, não era exigida uma equipe de planejamento, a presença do “envolvimento do corpo técnico e gerencial” com a participação de mais de dois atores no processo de planejamento da contratação registrando a frequência de 52% demonstra que mesmo antes da nova IN 05/2017 a Fiocruz-PE já utilizava uma equipe para o planejamento, ainda que não estivesse formalizada.

Por outro lado, um participante esclarece que a depender do objeto e de sua complexidade a participação de mais atores pode não ser determinante, conforme demonstrado na fala abaixo:

Eu acho que isso [participação de atores] depende, na minha visão, do grau de complexidade do serviço a ser contratado.[...] às vezes o serviço é tão específico de uma área que realmente, às vezes, só aquela própria pessoa... já pode, já consegue subsidiar aquele termo, junto com alguém com apoio para fazer essa parte do planejamento. (P20)

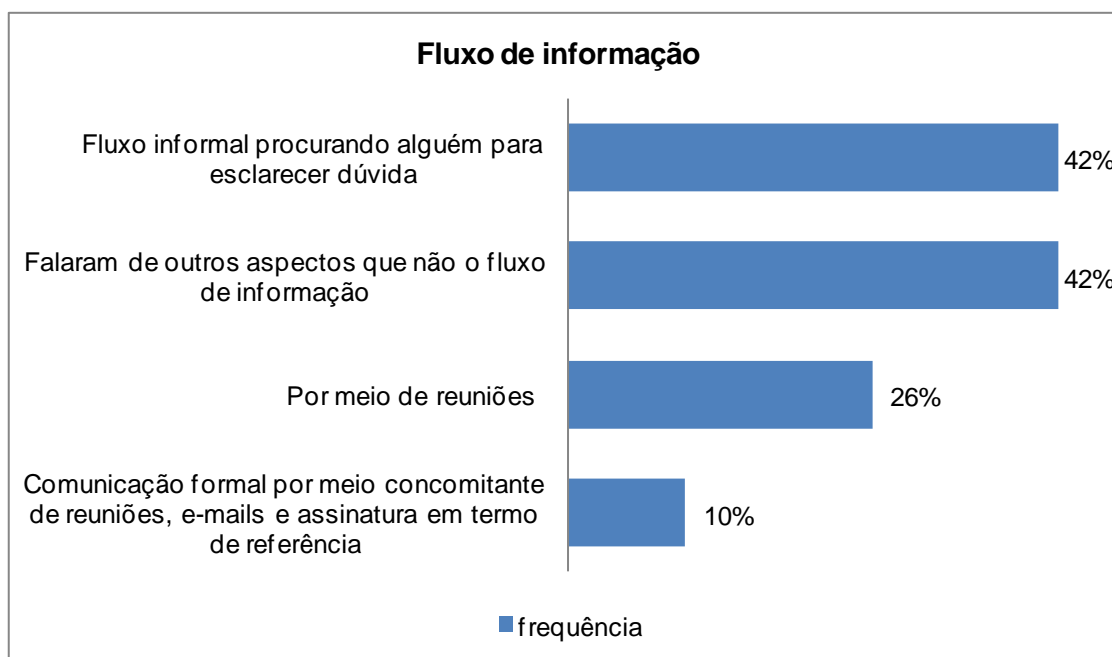
Entretanto, quando se trata de objetos complexos que buscam resolver problemas e necessidades mais elaborados da organização, uma aproximação com a metodologia do Planejamento Estratégico Situacional (PES) pode trazer benefícios para o plano. De acordo com Santos Santana et al. (2014), são características do PES: processo participativo e interativo entre todos os atores envolvidos no serviço, a negociação e pactuação de ações e responsabilidades com base na análise da situação real.

Reforçando a participação dos atores, Pupim de Oliveira (2006) comenta que normalmente costumamos falhar no planejamento no Brasil pela ênfase que se dá em tentar o controle da economia e da sociedade, em vez de enxergá-lo como um processo de decisão política e social construído com os diversos atores interessados e afetados pela decisão. Entretanto, deve-se evitar cair no “participativismo populista” e demagógico. Os atores envolvidos necessitam compreender o processo e os temas debatidos, e estarem baseados em

informações precisas, com boa capacidade de articulação para uma construção eficaz do processo.

Na categoria de análise “**fluxo de informação**” obtiveram-se as seguintes respostas: o fluxo de informação se dá procurando alguém para perguntar e esclarecer a dúvida (42%); falaram de outros aspectos que não o fluxo de informação (42%); utilizam-se de reuniões (26%); e houve participação em processo cujo fluxo de informação se deu formalmente por meio concomitante de reuniões, e-mails e assinatura de Termo de Referência (10%). (Gráfico 5).

Gráfico 5 – Percentual de respostas sobre o fluxo de informação. Fiocruz-PE, 2018.

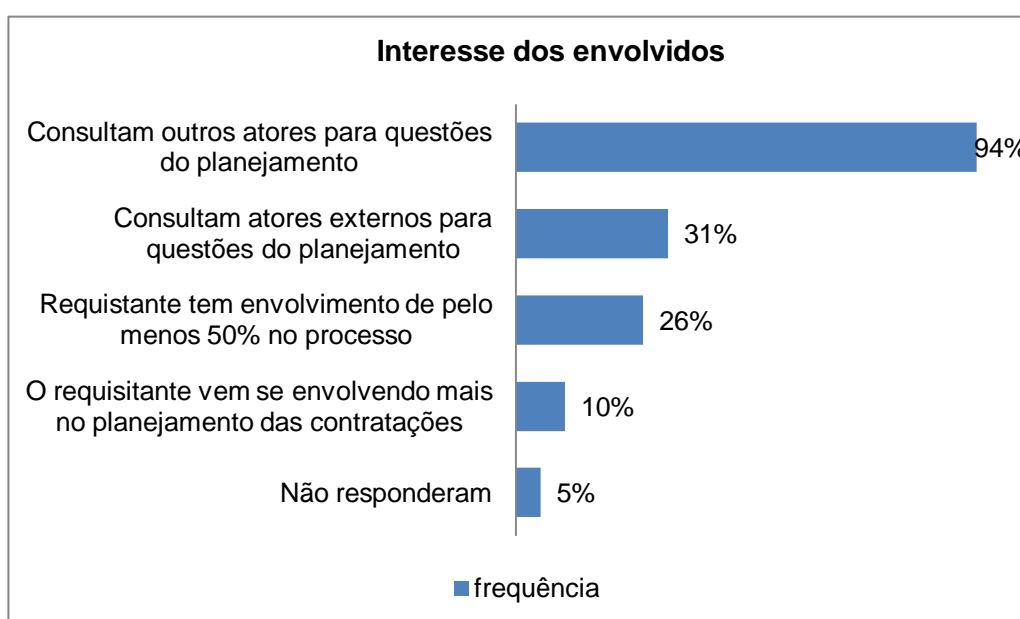


Fonte: Elaborado pela autora.

A participação dos atores no planejamento das contratações dos serviços era feita na maior parte das vezes informalmente, procurando pessoas que pudessem ajudar e esclarecer dúvidas. Uma pequena parte teve a formalização da equipe de planejamento que estava atuando nele. Observa-se a partir das falas dos participantes dos grupos focais que não há um fluxo formal de informações, sendo assim coerente com o fato de não haver a formalização da equipe de planejamento da contratação.

Em relação ao “**interesse dos envolvidos**”, os participantes informaram consultar outros atores para questões do planejamento da contratação (94%), sendo deste percentual, 31% consultaram atores externos (fornecedor ou outros órgãos). Para 26% dos respondentes o requisitante tem um envolvimento de pelo menos 50% no processo, para 10% o requisitante vem se envolvendo mais no planejamento da contratação e 5% não responderam a esta pergunta. (Gráfico 6).

Gráfico 6 – Percentual de respostas sobre o interesse dos envolvidos. Fiocruz-PE, 2018.



Fonte: Elaborado pela autora.

A partir do expressivo registro dos participantes dos grupos focais informando que consultam outros atores para a questão do planejamento da contratação pode-se inferir que a atividade de planejamento da contratação requer informações que não são de conhecimento ou domínio do planejador da contratação e por isso as buscam com outros atores. Esse registro também indica como a participação de outros atores, de uma equipe propriamente dita, é necessária para o planejamento da contratação.

Os relatos dos participantes abaixo exemplificam alguns contatos com outros atores:

Ainda tem muita gente que chega na Administração dizendo: eu tô precisando disso, como é que faz? Ou seja, mesmo com a estrutura que a

gente tem hoje, a informação ainda vem dessa maneira. Muito informal. (P15)

(...) sempre quando procura-se tem a interação, mas não tem a equipe fechada, dizer que tá todo mundo junto. (P16)

Era mais boca a boca. Quer uma informação, liga. Se tem alguma coisa que você precisasse de reunião pra esclarecer alguma coisa, chamava e fazia a reunião. (P18)

O requisitante se vê muito mais focado na necessidade, e eu acho que essa busca de se agregar a esse contrato pode partir dele despertar para isso e com o envolvimento também de atores externos na busca de informações. Eu acho que é muito rico isso. (P20)

Diniz, Drumond e Hirle (2012) comentam que uma das maiores dificuldades é o envolvimento dos técnicos e gestores das áreas finalísticas, pois eles atribuem ao planejamento uma atividade administrativa não sendo, portanto, de sua responsabilidade. Contudo, não percebem que quando são os interessados na demanda da compra, a contribuição dos servidores dessas áreas é de extrema relevância.

As falas dos participantes abaixo expressam como a participação do requisitante vem aumentando:

Eu diria por aí, hoje 50% é administração e os outros 50% vai dividindo entre o solicitante e alguns setores que depende dessa contratação... mas ainda está muito na mão da administração. (P11)

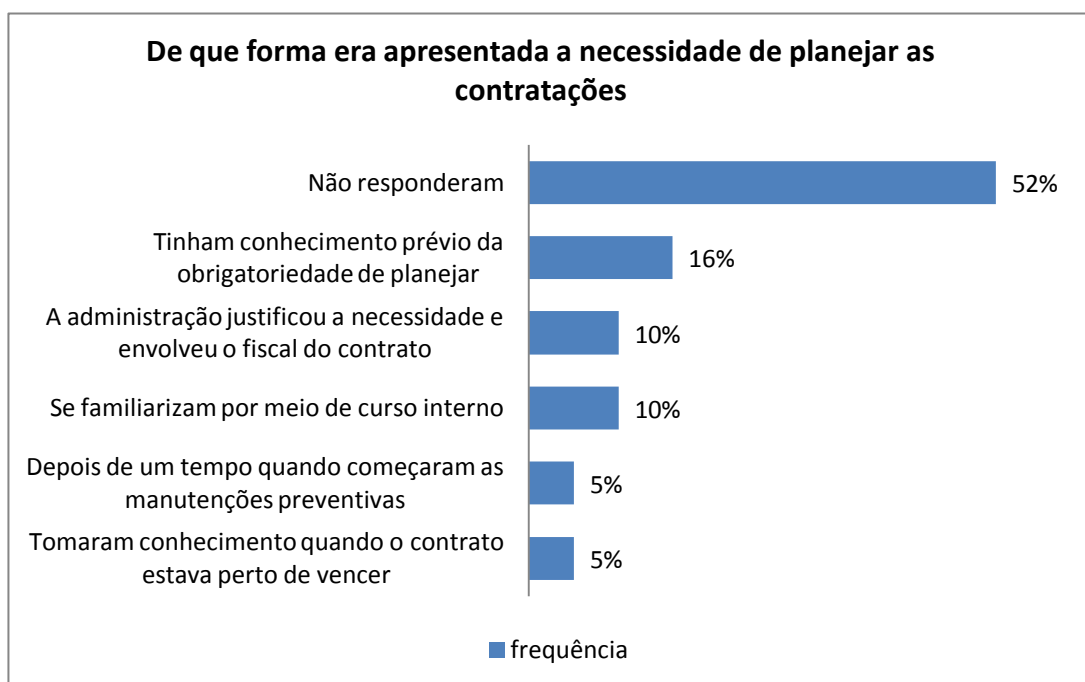
A partir de um certo momento, a administração começou nesse processo de interação com o fiscal, exigindo que o fiscal, eu diria assim, exigindo não é a palavra, entendendo que o fiscal tinha que participar desse processo, que ele precisava participar, ele precisava contribuir nesse processo. Isso foi muito importante porque o fiscal não só começou a interagir, como também precisou sair também daquela zona de conforto dele e começar a colocar a mão na massa. Isso foi muito importante. (P14)

De dois anos ou três para cá, eu não sei precisar, ela [pessoa da administração] começou a envolver, dizendo que existe um modelo, você faz e depois a gente senta e ver juntos. (P15)

Foi perguntado aos participantes de que forma era apresentada a **necessidade de planejar as contratações** que está associado à categoria de análise “conhecimento dos colaboradores”, não responderam (52%), informaram que planejavam porque tinham o conhecimento prévio da obrigatoriedade de planejar (16%), familiarizaram-se quanto à necessidade de planejamento por meio de curso interno (10%), informaram que a administração justificou a necessidade e envolveu o

fiscal do contrato (10%), registraram que tomaram conhecimento quando o contrato estava perto de vencer (5%) e depois de um tempo, quando começaram as manutenções preventivas (5%). (Gráfico 7).

Gráfico 7 – Percentual de respostas sobre a necessidade de planejar as contratações. Fiocruz-PE, 2018



Fonte: Elaborado pela autora.

A frequência da ausência de resposta predominou, embora o planejamento seja um dos princípios fundamentais da Administração Federal instituído pelo Decreto-Lei 200/1967 (BRASIL, 1967) há mais de 30 anos e por isso já deveria ser de amplo conhecimento. Este princípio é ressaltado pela IN 05/2017 quando dedica um capítulo todo ao planejamento das contratações de serviços deixando clara a obrigatoriedade do planejamento das contratações de serviços. (BRASIL, 2017).

Em relação ao **suporte institucional** que dispunham para o planejamento das contratações, na categoria de análise “setores envolvidos” tendo a administração (31%), não responderam (26%), referiram-se à categoria de análise “envolvimento do corpo técnico” apontando o suporte de pessoas com mais conhecimento (21%), o suporte do planejamento anual orçamentário (16%), o setor de contratos (5%), mencionaram a categoria de análise “fluxo de informações” (10%) salientando o suporte da intranet e a institucionalização do fluxo de informações

sobre o assunto, relataram a “participação da alta direção” (5%) e relataram o fato de ser autodidata (5%). Este último está relacionado à categoria de análise “conhecimento dos colaboradores” (Gráfico 8).

Gráfico 8 – Percentual de respostas sobre o suporte institucional disponível para o planejamento das contratações. Fiocruz-PE, 2018.



Fonte: Elaborado pela autora.

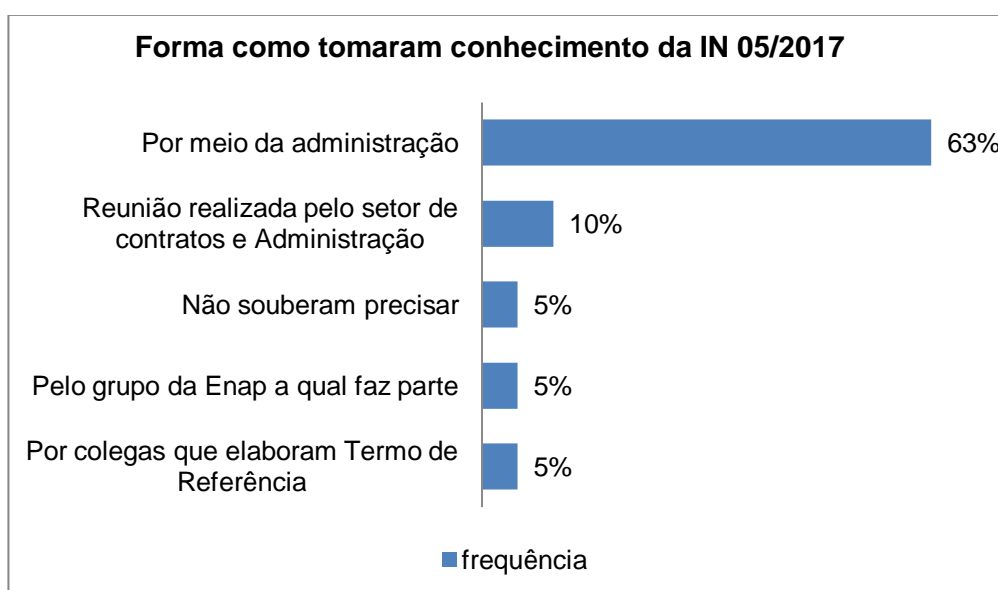
O participante abaixo relata o apoio da administração, entretanto, faz uma observação para que o suporte seja institucionalizado.

A administração, mas eu sinto falta de um fluxo, de um fluxo formalizado. O problema não é a pessoa exatamente, que essa pessoa permaneça, mas que passe a ser uma iniciativa institucional. [...] A pessoa dá o apoio, mas se existem regras estabelecidas, despessoaliza.(P20)

Para mapear a forma **como o planejamento das contratações é realizado a partir da IN 05/2017** foram feitas algumas perguntas sobre o tema. A primeira delas foi como os participantes tomaram conhecimento da IN 05/2107 obtendo-se como repostas: tomaram conhecimento por meio da Administração da Fiocruz-PE

(63%), por meio de reunião realizada pelo setor de contratos e administração (10%), por colegas que elaboram Termo de Referência (5%), em conversas na vice direção (5 por colegas do setores de contratos e administração (5%), pelo grupo da Enap a qual faz parte (5%) e não souberam precisar (5%). As categorias de análise envolvidas nestas respostas são os “setores envolvidos” e “envolvimento do corpo técnico e gerencial”. (Gráfico 9).

Gráfico 9 – Percentual de respostas Forma como tomaram conhecimento da IN 05/2017. Fiocruz-PE, 2018



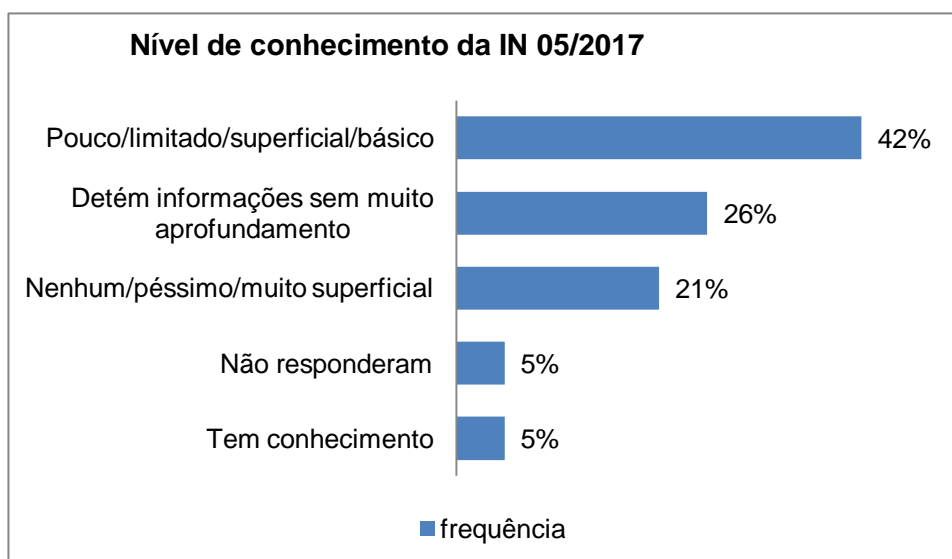
Fonte: Elaborado pela autora.

A área de contratações pública é permeada por legislação que tem sido considerada excessivamente complexa e rígida as quais os atores envolvidos devem ter conhecimento, pois pelo princípio da legalidade os atos dos servidores devem estar pautados na lei, na norma (MOTTA, 2010; ROSILHO, 2011). Assim, procurou-se identificar como se deu o conhecimento de uma nova norma que afeta as atividades dos servidores. Pode-se constatar que a Administração foi, neste caso, uma fonte disseminadora da informação, entretanto, não ficou clara qual é a forma que normalmente as novas leis e regras passam a ser de conhecimento dos atores envolvidos e como se dá este fluxo de informação.

Em relação à categoria de análise “**conhecimento dos colaboradores**” quando os participantes foram questionados sobre o seu nível de conhecimento em

relação à IN 05/2017 afirmaram que detinham pouco/limitado/superficial/básico conhecimento (42%), mencionaram que detinham algumas informações sem muito aprofundamento (26%), indicaram que tinham nenhum/ péssimo/muito superficial conhecimento (21%), informaram ter conhecimento da IN 05/2017 (5%) e não responderam (5%). (Gráfico 10).

Gráfico 10 – Percentual de respostas sobre o nível de conhecimento da IN 05/2017. Fiocruz-PE, 2018



Fonte: Elaborado pela autora

De igual maneira, o diretor e a vice-diretora convergiram nas respostas da maioria dos participantes (42%) quando afirmaram que não sabiam muitos detalhes e que o conhecimento era limitado sobre a IN 05/2017.

Talvez por se tratar de uma IN relativamente recente os respondentes não tenham o conhecimento da mesma. Isso indica a necessidade de treinamento e de uma divulgação mais ampla.

Ainda em relação à categoria de análise “conhecimento dos colaboradores” foi perguntado aos participantes **o que mudou no planejamento das contratações de serviços com a IN 05/2017**, obtendo-se: não responderam (31%), mencionaram a gestão de risco (26%), detalharam algumas fases do planejamento da contratação (21%), comentaram que mudou o início do processo (21%), aguardam maiores esclarecimentos do setor de contratos ou definição mais clara da instituição (16%),

temem uma maior demora no planejamento (10%), mencionaram a formalização de uma equipe para o planejamento (5%), apontaram que requer mais cuidado e responsabilidade com o planejamento da contratação (5%) e relatam a necessidade de antecedência para o planejamento (5%). (Gráfico 11).

Gráfico 11 – Percentual de respostas sobre mudanças no planejamento das contratações de serviços com a IN 05/2017. Fiocruz-PE, 2018.



Fonte: Elaborado pela autora.

É possível constatar coerência entre as respostas dos que declararam que não tinham conhecimento, ou muito superficial sobre a IN 05/2017 (24%) e o percentual que não respondeu sobre as mudanças da IN 05/2017 no planejamento (31%). Vale ressaltar que apenas já participaram de algum processo na vigência da IN 05/2017 (21%) e que começaram, mas não concluíram (5%) o que pode ter contribuído para que o conhecimento ainda seja limitado/superficial e básico para 48% e que ainda precisa de aprofundamento para 24%.

Em relação à categoria de análise “envolvimento do corpo técnico e gerencial” ao serem perguntados se já haviam participado de alguma contratação com a vigência da IN 05/2017, não responderam (47%), responderam que sim (21%), responderam que não (21%), não souberam informar (5%) e começaram, mas não concluíram (5%). (Gráfico 12).

Gráfico 12 – Percentual de respostas sobre participação em alguma contratação com a vigência da IN 05/2017. Fiocruz-PE, 2018.



Fonte: Elaborado pela autora.

Mesmo diante de poucos processos efetivados com a vigência da IN 05/2017 até a coleta de dados para a pesquisa foi possível obter a percepção dos participantes em relação aos pontos positivos e negativos da norma ilustrado na Figura 7.

Quando os participantes os participantes dos grupos focais foram questionados sobre os pontos positivos da nova IN 05/2017, mencionaram o fato do pensar e da realização do planejamento da contratação (37%), ressaltaram a existência da equipe de planejamento ou a formalização das pessoas no planejamento (31%), destacaram a análise de risco (21%), não responderam (21%), apontaram que a IN vai proporcionar a disseminação ou busca de conhecimento

(10%), acreditam que resultarão em melhores serviços ou que vai melhorar as contratações (10%), mencionaram o estudo prévio (10%) e informaram o desmembramento dos fiscais como ponto positivo da IN 05/2017 (5%).

Figura 7 – Pontos positivos e negativos da IN 05/2017



Fonte: Elaborado pela autora.

Os dois pontos positivos mais citados estão alinhados com a percepção dos participantes dos grupos focais acerca do que é planejamento das contratações: o fato de pensar na contratação e, agora formalizada, a participação das pessoas no planejamento. As respostas dos participantes que seguem ilustram essa informação:

(...) a gente está pensando mais na contratação, os atores, você dissemina conhecimento. (P1)

Agora o planejamento é exigido. E essa questão da formalização das pessoas envolvidas nesta fase do planejamento faz com que as pessoas vá [sic] buscar conhecimento. (P13)

(...) ênfase no planejamento. Ele vai ser até mais subsidiado por esse grupo [equipe de planejamento]. (P20)

Os pontos negativos da IN 05/2017 relatados pelos participantes foram: maior burocratização (31%), não responderam (21%), ressaltaram o aumento de trabalho (10%), apontaram para um processo mais demorado (10%), mencionaram a falta de conhecimento ou a necessidade de mais estudo e capacitação (10%), não conseguiram ver pontos negativos (10%), veem dificuldade em função da complexidade da IN 05/2017 (5%), informam que não vai ser simples de ser implementada (5%) e acreditam que na prática tem coisas nas legislações que não funcionam (5%).

Os pontos negativos citados como burocratização, processo mais demorado, complexidade da IN, necessidade de capacitação podem indicar no retardamento do processo da licitação, pois de acordo com estudo de Almeida e Sano (2018), o excesso de formalismo e rigidez da legislação e a falta de pessoal qualificado para o setor de compras são fatores que apontaram para a falta de celeridade dos pregões eletrônicos.

Embora identificados os pontos negativos, foi possível ver nas falas abaixo otimismo para a adoção da nova IN, conforme seguem:

Vai dar mais trabalho? Vai. Mas quando entrar na rotina, isso vai ser incorporado. (P1)

Negativo eu não sei. Não consigo ver ponto negativo. (P13)

Essa barreira das pessoas receberem uma IN nova. Às vezes, isso assim, causa uma certa resistência e eu acho que com treinamento, com esclarecimento, com foco no que vai trazer de benefício, mesmo que haja um trabalhinho a mais, isso vai ser amenizado. (P20)

O Quadro 6 apresenta os temas codificados nas respostas dos participantes considerando as dimensões e categorias de análise da pesquisa.

Quadro 6 – Temas codificados nas respostas do objetivo específico a.

Dimensão	Categoria de análise	Temas codificados	Qtd. registros	Total categoria	Total dimensão
Metodologia de implementação	Top-down	- Adoção de modelos de TR - Aguardam maiores esclarecimentos do setor de contratos ou definição clara da instituição - Copiar/colar - Adequação à legislação vigente - Forma programática, racionalizadora	7 3 2 1 1	14	15
	Bottom-up	- Tem coisas nas legislações que não funcionam na prática	1	1	
Estrutura de implementação	Setores envolvidos	- Administração - Setor requisitante - Setor de contratos - Desmembramento/setorização de fiscais	29 15 2 1	47	70
	Tempo de execução	- Tempo	12	12	
	Recursos financeiros	- Orçamento	7	7	
	Monitoramento/ controle	- Melhores serviços - Ter eficiência - Ter os meios para a realização do serviço	2 1 1	4	
Rede de atores	Participação da alta direção	- Participação da direção como suporte	1	1	128
	Envolvimento do corpo técnico e gerencial	- Presença de uma equipe de atores - Participação de mais de dois atores - Suporte de pessoas com mais conhecimento - Participação ou não de mais atores no planejamento - Já participaram de contratação com a IN 05 - Não participaram de contratação com a IN 05 - Pouca interação/participação - Aumento de trabalho - Reunião realizada pelo setor de contratos e administração - Conversas com colegas - Formalização das pessoas no planejamento - Começaram, mas não concluíram contratação com a IN 05 - Planejamento menos compartilhado - Requer mais cuidado e responsabilidade	13 10 5 4 4 4 3 2 2 1 1 1 1 1 1	52	
	Conhecimento dos colaboradores	- Ato de pensar no que vai ser contratado - Pouco/limitado/superficial/básico conhecimento da IN 05 - Análise de risco - Atender a uma necessidade/demanda da instituição - Relato das etapas do planejamento das contratações - Detém algumas informações da IN 05, sem aprofundamento - Fases do planejamento - Mudança no início do processo de contratação - Nenhum/péssimo/muito superficial conhecimento da IN 05 - Ter conhecimento prévio da obrigatoriedade de fazer o TR - Complexidade da IN - Estudo prévio - Conhecimento por meio de curso interno/reunião - Justificativa da administração para a necessidade do TR - Disseminação de conhecimento - Necessidade de estudo - O TR era simples - Ser autodidata - Souberam do planejamento quando o contrato estava perto de renovar - Souberam do planejamento depois do início das manutenções preventivas - Tem conhecimento da IN 05	20 10 9 8 6 5 4 4 4 3 3 2 2 2 2 2 1 1 1 1 1 1 1	44	
Relações e interações dos atores	Fluxo de informações	- Perguntando a alguém - Reuniões - Maior burocratização - Assinatura no TR - E-mails - Suporte da Intranet - Institucionalização do fluxo de informações - Curso interno - Colegas que elaboram o TR - Grupo de <i>whatsapp</i> da Enap	8 7 6 2 2 2 2 1 1 1	32	57

	Poder de influência		0	0
	Interesse dos envolvidos	- Consulta a outros atores (internos e externo) - Envolvimento do requisitante de pelo menos 50% - Maior envolvimento	18 5 2	25

Fonte: Elaborado pela autora.

A categoria de análise que apresentou o maior registro de códigos foi “envolvimento do corpo técnico e gerencial” ressaltando na maior parte a participação de atores e numa menor a necessidade deles no planejamento das contratações de serviços. Este resultado converge para o que a teoria de implementação de Políticas Públicas indica sobre a importância da participação, do envolvimento, da interação, da percepção dos diversos atores para a efetividade da implementação (DINIZ, DRUMOND e HIRLE, 2012; BARRET, 2004; NUNES, 2017; HILL e HUPE, 2002).

A segunda categoria com maior quantidade de registros foi “setores envolvidos”, representado majoritariamente pela Administração, seguido do setor do requisitante. A administração foi mencionada como suporte institucional e também como um ator participante do planejamento das contratações.

Em relação aos “setores envolvidos”, na IN 05/2017 é mencionado o Setor de Licitações que por meio de sua autoridade competente nomeia membros para compor a equipe de planejamento das contratações junto com o setor requisitante (BRASIL, 2017). Outra recente Instrução Normativa 01/2018 do MP (BRASIL, 2018) que dispõe sobre o Sistema de Planejamento e Gerenciamento de Contratações e sobre a elaboração do Plano Anual de Contratações de bens, serviços, obras e soluções de tecnologia da informação e comunicações no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional também reforça o papel do Setor de Licitações e do Setor requisitante como setores no planejamento das contratações.

De acordo com De Oliveira Carneiro e Júnior (2017), pouco tem se tratado sobre a estrutura e o processo de compras das organizações do setor público, apesar da discussão por parte da literatura sobre o papel estratégico e econômico que as áreas de compras governamentais vêm assumindo desde 1990 até os dias atuais. O estudo de Almeida e Sano (2018) contribui nesta perspectiva, indicando

que deve ser atribuída uma maior importância ao setor de compras nas organizações públicas, ou seja, há necessidade de a área de compras ser reconhecida como uma função de caráter estratégico no âmbito das organizações públicas.

A terceira categoria de análise com maior registro foi “conhecimento dos colaboradores” que retrata o leque de informações que são utilizadas pelos planejadores ou que foram identificadas que precisam ser adotadas em função da IN.

Desta forma, foi possível compreender que o planejamento das contratações dos serviços na Fiocruz-PE antes da vigência da IN já vinha apresentando, mesmo que informalmente, alguns aspectos que passaram a ser obrigatórios a partir da IN 05/2017. A constatação principal foi a participação, em boa parte das contratações, de mais de dois atores no planejamento das contratações dos serviços e a busca de informações por meio de contatos e conversas com colegas de trabalho mesmo que estes não estivessem formalmente designados como participantes daquele planejamento.

Este movimento de interação e de agregação de mais participantes ao planejamento emergiu em função de interesse de pessoas que estavam envolvidas no processo e da administração, entretanto, os avanços desta forma de planejar começaram a ser percebidos pelos participantes dos grupos focais e alguns planejadores vêm utilizando esta prática.

A informalidade das comunicações e a falta de um fluxo ou definição institucional de setor responsável ou comissão de apoio para o assunto foram registrados pelos participantes dos grupos focais. Estes identificaram como suporte institucional a administração e colaboradores com mais conhecimento, mas também consideraram o planejamento orçamentário anual, que é um instrumento formal da instituição.

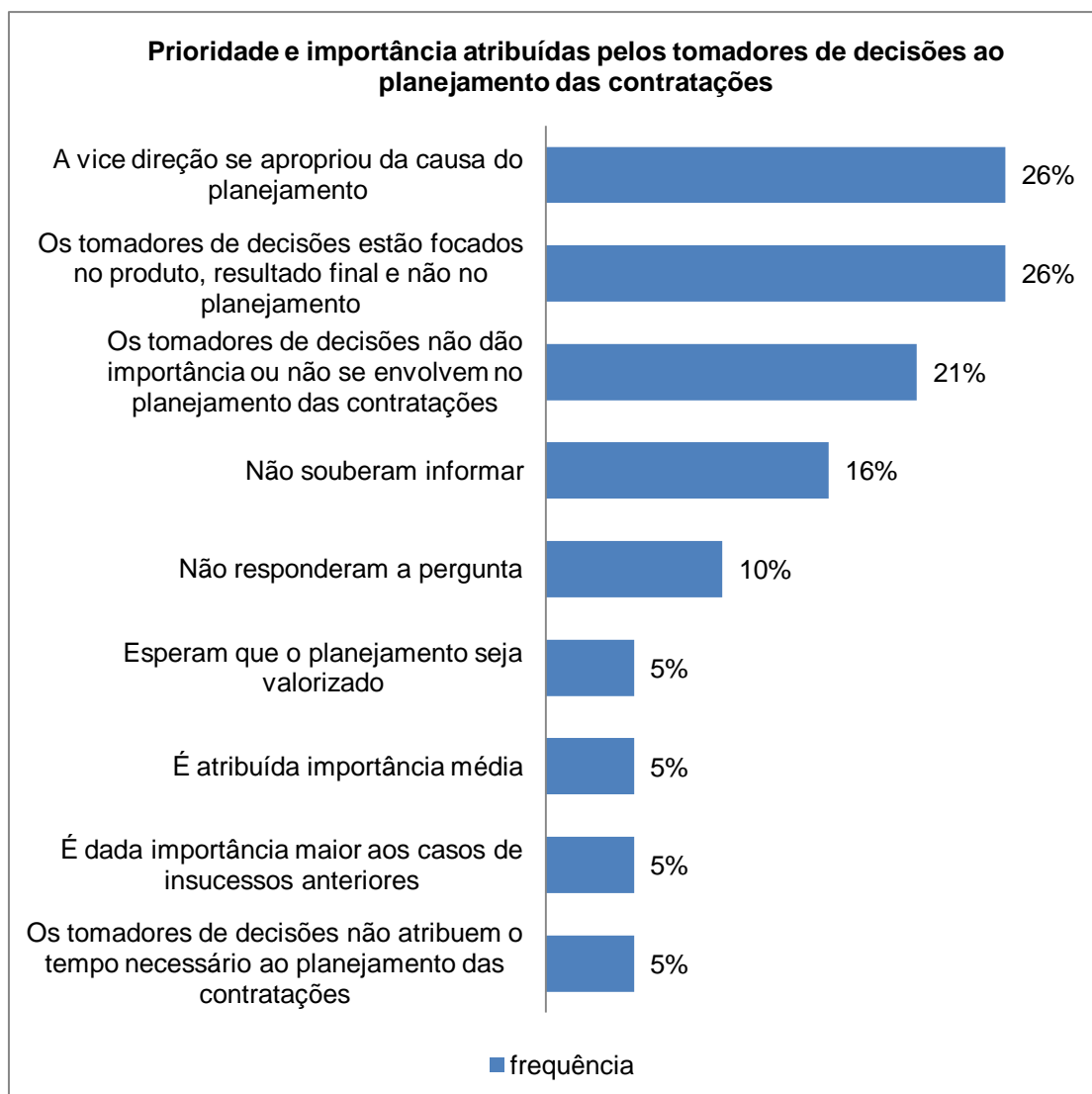
Em relação à compreensão do processo de planejamento de contratações de serviços na Fiocruz-PE, depois da vigência da IN 05/2017, houve o alcance parcial do objetivo em função dos poucos processos que tinham sido formalizados sob a égide da IN e da sua curta duração (apenas cinco meses) de vigência até o momento da coleta de dados. Contudo, foi possível identificar o entendimento dos

participantes sobre a IN, o que tinha mudado no planejamento com a nova IN e seus pontos positivos e negativos. Embora, uma boa parte dos participantes dos grupos focais tenha atribuído um grau baixo de conhecimento acerca da IN, muitos deles conseguiram relatar, com certa segurança, algumas mudanças que a IN acarretou: gestão de risco, estudo preliminar, mudança no início do processo, detalhamento das fases do planejamento. Uma boa parte ressaltou como ponto positivo o fato de se pensar melhor na contratação, seguida da formalização da equipe de planejamento. Foi percebido pelos participantes dos grupos focais que haverá mais trabalho e será mais burocrático, entretanto, a maior parte acredita que resultarão em melhores contratações.

6.2 PRIORIDADE E IMPORTÂNCIA ATRIBUÍDAS PELOS TOMADORES DE DECISÕES DA FIOCRUZ PERNAMBUCO AO PLANEJAMENTO DAS CONTRATAÇÕES DE SERVIÇOS

Em relação à categoria de análise “**participação da alta direção**” foi perguntado aos participantes qual a visão que eles tinham da prioridade e importância que os tomadores de decisões da Fiocruz-PE atribuíam à fase do planejamento das contratações, obtendo-se como respostas: os tomadores de decisões estão focados no produto final, no resultado e não no planejamento (26%); acreditam que a Vice-direção de gestão e desenvolvimento institucional se apropriou da causa do planejamento (26%); informaram que os tomadores de decisões não dão importância ao planejamento das contratações ou não se envolvem (21%); não souberam informar (16%); não responderam a esta pergunta (10%); indicaram que não é que não se dê importância ao planejamento, mas não se atribui o tempo necessário para tal (5%); informaram que é dada uma importância maior aos casos de insucessos anteriores (5%); acham que é atribuída uma importância média (5%) e esperam que o planejamento seja valorizado (5%) (Gráfico 13).

Gráfico 13– Percentual de respostas sobre a prioridade e importância atribuídas pelos tomadores de decisões ao planejamento da contratação. Fiocruz-PE, 2018.



Fonte: Elaborado pela autora.

A fala do participante abaixo retrata a percepção do foco da direção no resultado final da contratação.

Eu acho que eles estão muito focados no produto, no processo final, no que vai ser entregue. Como? [é feito o planejamento]. Não há interferência. Eles se interessaram no custo do produto, o que é que está funcionando. Agora, como foi feito, se foi feito, esse trâmite é como se realmente não houvesse o interesse. Esta é a minha percepção. (P20)

Em seguida as falas que representam a atuação da vice-direção:

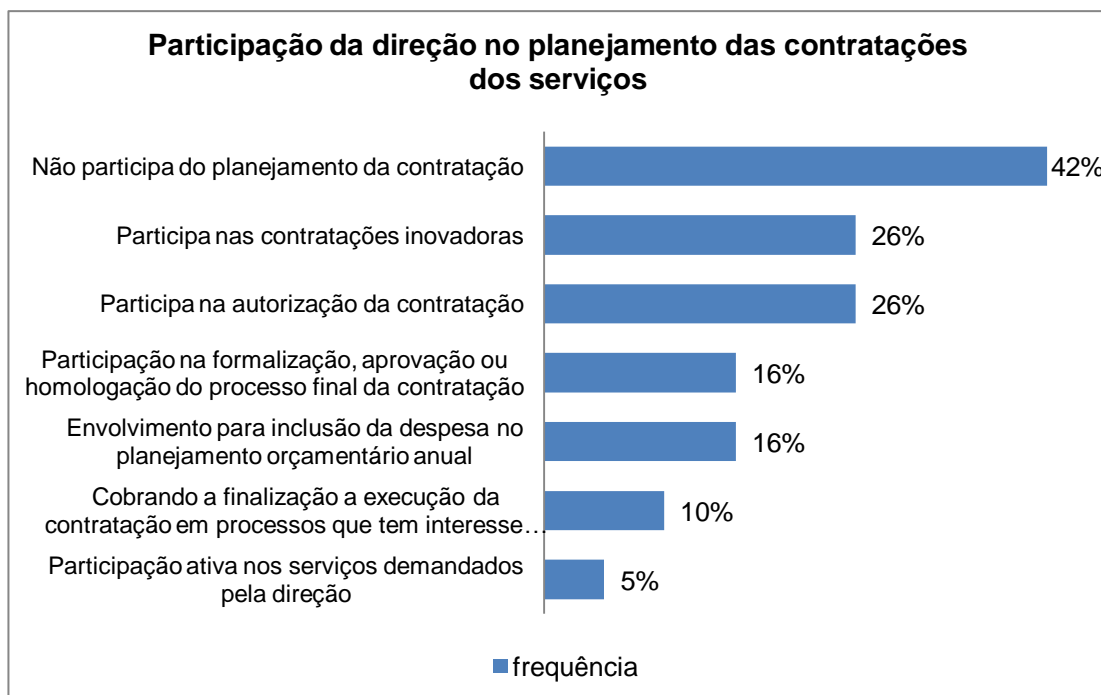
De forma mais maciça isso é com a vice. Até mesmo por conta do grau de incumbência que o diretor tem com outras coisas. (P3)

Tipo assim, isso aí já tá com minha vice. (P15)

[a vice-diretora] agora se apropriou (...) ela pegou essa causa [do planejamento das contratações]. (P11)

Em relação à **participação da direção no planejamento** das contratações dos serviços, participantes dos grupos focais, informaram que a direção não participa do planejamento da contratação (42%); indicaram a participação da direção na autorização da contratação (26%); mencionaram a participação da direção nas contratações inovadoras, contratos novos (26%); apontaram o envolvimento da direção para a inclusão da despesa no planejamento orçamentário anual (16%); perceberam a participação na formalização, aprovação ou homologação final do processo de contratação (16%); relataram a participação na definição de prioridades entre as demandas (10%); destacaram a participação cobrando a execução da contratação em processos em que tem interesse direto da direção (10%) e mencionaram uma participação ativa nos serviços demandados pela direção (5%). (Gráfico 14).

Gráfico 14 – Percentual de respostas sobre a participação da direção no planejamento das contratações de serviços. Fiocruz-PE, 2018.



Fonte: Elaborado pela autora.

A não participação da direção no planejamento pode ser exemplificada nas falas abaixo:

Eu acho que é 5% a participação dele. Seria na autorização. Como planejamento da contratação não tem não. (P11)

Eu acho que a direção atua no que é pertinente, na dotação de despesa. O planejamento fica mais com administração de serviços [...] Ele se envolve na definição de prioridade.[...] O que é participação dele limita-se apenas a de ordenador para começar o processo, como na homologação final. (P3)

A visão que a própria direção tem da sua participação no planejamento da contratação de serviços é:

(...) pedir a sua equipe, ao seu staff da área de gestão, que tenha todo o devido cuidado de respeitar esses prazos, de ter celeridade para responder uma demanda com todas as informações necessárias para que o contrato esteja bem formulado... (D)

Há uma preocupação da direção em relação à necessidade de celeridade que não foi mencionada pelos participantes e uma delegação do planejamento da contratação à sua equipe, ao seu staff da área de gestão, confirmando a percepção de 42% dos participantes que não identificaram a participação da direção no planejamento das contratações.

Em relação à associação do prazo e do planejamento, Jacques e Chrispim (2016) afirmam que o planejamento, que é o início da fase interna do procedimento licitatório, é de extrema importância. Pois quando bem formalizado, a fase externa é otimizada *minimizando ou evitando as impugnações e os recursos que retardam a licitação*. Além do que o planejamento permite uma boa gestão contratual pelo fato de não ter percalços. (grifo nosso).

Reforçando o entendimento, Diniz, Drumond e Hirle (2012) relatam que a ausência de tempo da área responsável para estudar e elaborar a descrição de forma adequada é um dos motivos para a falta de esmero na etapa de planejamento do processo, o que pode conduzir ao fracasso do certame ou a contratação de um serviço que não se adéqua ao realmente demandado.

Para o diretor, compete à Vice-direção de Gestão e Desenvolvimento Institucional, que coordena toda a área de gestão, e aos setores de contrato, administrativo e ao núcleo de planejamento, a elaboração dos termos de referência, a elaboração de planilhas e a demanda orçamentária disponível para a conclusão de cada contrato. Esta declaração vai ao encontro da percepção que os participantes

dos grupos focais têm da não participação da direção no planejamento (42%), mas sim na autorização (26%), formalização (16%) e garantia do orçamento (16%).

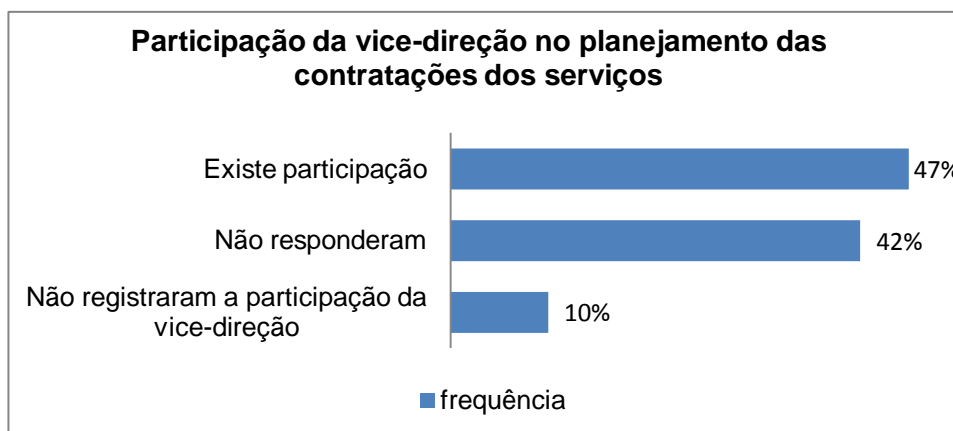
A IN 05 atribui à autoridade competente do setor de licitações a responsabilidade da designação formal da equipe de planejamento da contratação e não a participação no processo de forma mais atuante, corroborando com a situação encontrada na Fiocruz-PE, tendo a direção a incumbência desta designação. Por autoridade competente do setor de licitações é definido:

A referida autoridade, para fins do disposto nesta Instrução Normativa, é aquela que possui poder de decisão indicada na lei ou regimento interno do órgão ou entidade como responsável pelas licitações, contratos, ou ordenação de despesas, podendo haver mais de uma designação a depender da estrutura regimental (BRASIL, 2017).

Para a vice-diretora, o planejamento da contratação cabe a qualquer pessoa ou agente que esteja envolvido no processo. Ela percebe dois grupos específicos que atuam: o setor de contrato e a Administração e reconhece que se tenta envolver atores que estejam mais atrelados ao serviço a ser contratado. Os participantes dos grupos focais relataram a atuação do requisitante com a maior frequência (78%), a participação de outros atores, como a administração (57%), o setor de contratos (5%) e outros setores (10%). Percebe-se um desalinhamento entre a percepção da vice-diretora e a dos participantes dos grupos focais, pois a atuação preponderante para estes é a do requisitante e os demais setores ou atores são colaboradores e não o contrário como expresso pela vice-diretora.

Em relação à **participação da vice-direção de gestão** e desenvolvimento institucional, declararam que há a participação (47%), não responderam à pergunta (42%) e não registraram a participação da vice-direção (10%). (Gráfico 15)

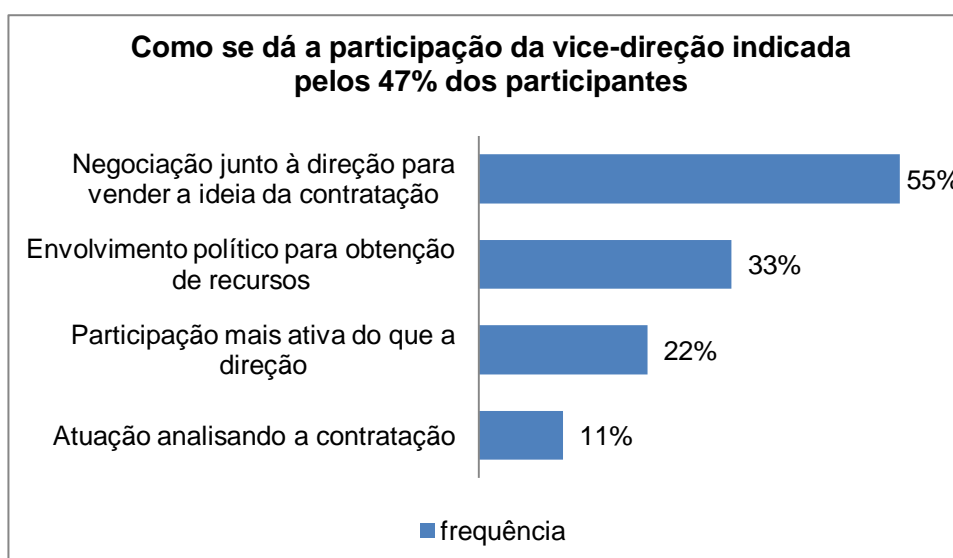
Gráfico 15 – Percentual de respostas sobre participação da Vice-direção no planejamento das contratações dos serviços. Fiocruz-PE, 2018.



Fonte: Elaborado pela autora.

A participação da vice-direção percebida por 47% é visualizada pelos participantes como: uma atuação de negociação junto à direção para vender a ideia da contratação (55%); um envolvimento político para obtenção de recursos (33%); uma participação mais ativa do que a direção (22%) e atuação analisando a contratação (11%). (Gráfico 16).

Gráfico 16 – Percentual de respostas sobre como se dá a participação da Vice-direção indicada pelos 47% dos participantes. Fiocruz-PE, 2018.



Fonte: Elaborado pela autora.

Essa percepção do grupo focal pode ser notada nas falas que seguem:

(...) eu normalmente faço esse fluxo: eu vou para vice, e aí eu tento que ela me ajude com a direção para ela entender o porquê que eu quero aquela contratação. Já ganha uma ajuda. (P21)

Ela [vice direção] tem esse peso grande para essa negociação junto com a direção e depois junto com DIPLAN: eu preciso do orçamento. (P15)

Exatamente isso, a parte política, né? De negociação, de solicitação ao diretor. Quando vai envolver recursos humanos eu acho que ela tem esse envolvimento político. (P1)

A fala do participante três (P3) contempla uma percepção ampliada da atuação da vice-direção no planejamento:

Ela coordena todo o serviço, ela autoriza ela distribui. Mas a participação maior da elaboração, para que a coisa venha acontecer é do solicitante. De quem elaborou o TR é maior do que a da vice. [...] Quando vai para o diretor subtende-se que já passou pelo crivo da vice-direção, de todos os atores. (P3)

Na visão da vice-diretora a sua participação se dá por meio da identificação e capacitação dos atores e também na divulgação das alterações.

(...) quem seriam esses atores que podem contribuir melhor para este processo de planejamento. Pensar inclusive na perspectiva de qualificação de novos agentes para participar desse processo. Eu vejo que a figura da vice-diretoria está também no sentido de propagar essas alterações. (VD)

Contudo, esta percepção de delegação à sua equipe através da busca de atores que possam contribuir no planejamento das contratações e pela qualificação e disseminação não foram pontuados pelos participantes. Estes registraram a participação da vice-diretoria no planejamento da contratação, ficando mais evidente na percepção dos participantes, a atuação de negociação junto à diretoria ou na obtenção de recursos.

Em relação à atuação da diretoria na implementação da IN 05/2017, a vice-diretora faz o seguinte relato:

Existem alguns estudos, quando a gente vai ver estudos organizacionais, que a gente percebe o que a literatura internacional chama de 'champion', por exemplo, que seria um ator estratégico para implementação de processos. Ele é fundamental.[...] Então, eu não vejo essa figura de 'champion', mas vejo alguém totalmente interessado em apoiar os processos que vão enriquecer o desenvolvimento do trabalho. Porque eu entendo que a instrução normativa traz ganhos. (VD)

O quadro 7 apresenta os temas codificados nas respostas dos participantes considerando as dimensões e categorias de análise.

Quadro 7 – Temas codificados nas respostas do objetivo específico b.

Dimensão	Categoria de análise	Temas codificados	Qtd. Registros	Total categoria	Total dimensão
Metodologia de implementação	Top-down		0	0	0
	Bottom-up		0	0	
Estrutura de implementação	Setores envolvidos		0	0	3
	Tempo de execução	- Respeitar prazos - Ter celeridade - Não atribuição do tempo necessário ao planejamento da contratação	1 1 1	3	
	Recursos financeiros		0	0	
	Monitoramento/ controle		0	0	
Rede de atores	Participação da alta direção	- Não participa	8	53	57
		- Foco no produto final, no resultado.	5		
		- Apropriação da causa do planejamento	5		
		- Participa na autorização da contratação	5		
- Participa nas contratações inovadoras		5			
- Não dão importância		4			
- Não souberam informar a prioridade dada pela direção		3			
- Participa para inclusão da despesa no planejamento anual		3			
- Participa na formalização, aprovação e homologação do processo da contratação		2			
- Participa na definição de prioridade		2			
- Participa cobrando os resultados	2				
- Não há participação da vice direção	2				
- Participação mais ativa da vice direção em relação à direção	2				
- Importância média dada pela direção	1				
- Nos casos de insucessos anteriores	1				
- Espera que o planejamento seja valorizado pela direção	1				
- Interesse direto da direção	1				
	Envolvimento do corpo técnico e gerencial	- Identificação de atores que podem contribuir	1	1	
	Conhecimento dos colaboradores	- Responder a uma demanda institucional	1	3	
		- Análise da contratação	1		
		- Qualificação dos atores	1		
Relações e interações dos atores	Fluxo de informações	- Propagar as alterações ocorridas no planejamento das contratações	1	1	9
	Poder de influência	- Vender a ideia da contratação	5	8	
		- Envolvimento político para obtenção de recursos	3		
	Interesse dos envolvidos		0	0	

Fonte: Elaborado pela autora.

Na busca do objetivo “Identificar a prioridade e a importância atribuídas pelos tomadores de decisões da Fiocruz-PE ao planejamento das contratações de serviços”, houve a concentração de temas majoritariamente na categoria “participação da alta direção”, indicando a prioridade e a forma como a direção e

vice-direção participam do processo de planejamento, seguida da categoria “poder de influência” o que revela coerência com o objetivo proposto.

A percepção que os participantes tiveram da importância dada pelos tomadores de decisões ao planejamento da contratação foi relativamente baixa e reconhecem que o foco deles está no resultado final.

Por outro lado, foi realçada com bastante ênfase pela diretoria a questão relacionada ao tempo, em ter celeridade, respeitar prazos revelando a face da prioridade que é dada ao planejamento. Já na percepção dos participantes dos grupos focais, o fator tempo foi apontado com pequena frequência, sinalizando que os tomadores de decisões não atribuem o tempo necessário ao planejamento das contratações (5%). Esta situação revela o desafio que é alinhar a expectativa dos dois grupos de atores - alta direção e os planejadores – numa dosagem de um planejamento da contratação que atende aos requisitos de celeridade.

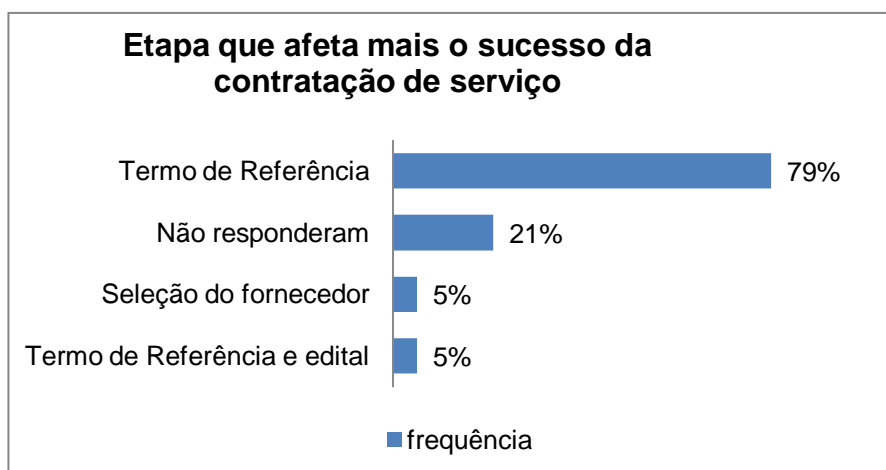
Corroborando a percepção dos participantes, em estudos empíricos anteriores, Silva e Rocha (2006), Gonçalves (2012) e Castro (2014) apontaram que a fase de planejamento que contempla a definição da demanda e especificação, correspondente à fase interna da licitação, por ser mais complexa, demanda um consumo de tempo maior para sua preparação.

Por outro lado e alinhado com o pensamento da direção, um dos aspectos apontados pela literatura que define a eficiência do processo de compras governamentais é a agilidade em realizar essas compras ao lado de evitar desperdícios, garantir a economicidade, criar uniformidade no processo de compras e estabelecer um ambiente de aprendizado e relacionamento com fornecedores. (SCHOONER, GORDON e CLARK 2008, *apud* DE OLIVEIRA CARNEIRO e JÚNIOR, 2017).

6.3 IMPORTÂNCIA QUE OS ATORES ENVOLVIDOS NO PROCESSO DE PLANEJAMENTO DAS CONTRATAÇÕES DE SERVIÇOS ATRIBUEM ÀS FASES PRELIMINAR E INTERNA DA LICITAÇÃO, PRINCIPALMENTE AO PLANEJAMENTO DAS CONTRATAÇÕES

Foi perguntado aos participantes dos grupos focais sobre **qual a etapa que afeta mais o sucesso da contratação**. Informaram ser o Termo de Referência onde constam a descrição do serviço e a especificação técnica (79%); não responderam a pergunta (21%); além de indicarem o Termo de Referência, mencionaram também o edital (5%) e apontaram para a fase de seleção do fornecedor (5%). (Gráfico 17).

Gráfico 17 – Percentual de respostas sobre a etapa que afeta mais o sucesso da contratação de serviço. Fiocruz-PE, 2018.



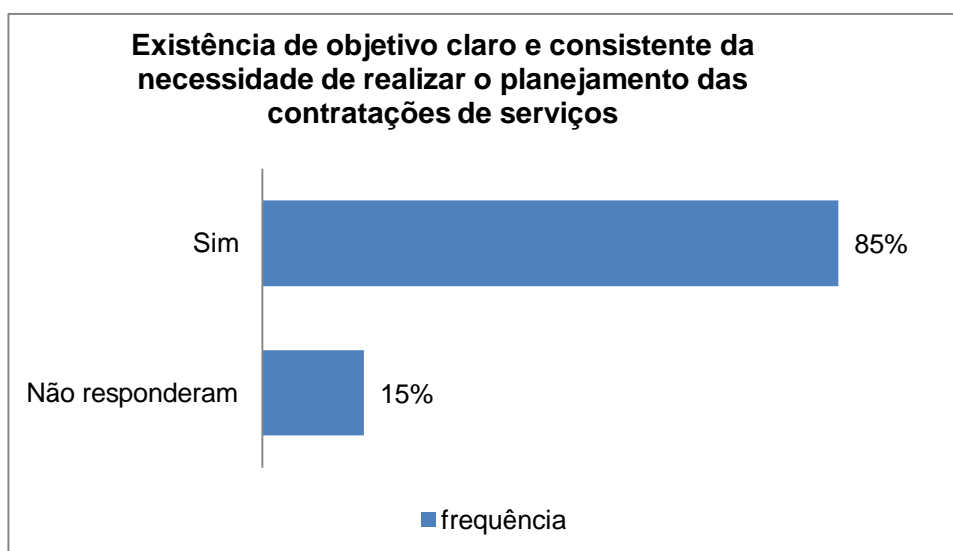
Fonte: Elaborado pela autora.

A partir destes dados pode-se inferir que há um reconhecimento por parte dos servidores da importância do planejamento para o sucesso da contratação. Esses dados convergem para o entendimento de Diniz, Drumond e Hirle (2012) que apontam que a primeira ação a ser realizada é a conscientização dos servidores das áreas demandantes da importância da fase interna para o sucesso da licitação, já que nem sempre é dada a importância e o destaque que esta fase merece.

Os participantes foram questionados se para eles havia **objetivo claro e consistente da necessidade de realizar o planejamento** das contratações de

serviços. Foram categóricos em afirmar que estava claro a necessidade de se planejar as contratações de serviços (85%) e não responderam (15%). Para O'Toole (1996, apud MENDES e AGUIAR, 2017), a clareza dos objetivos é um fator que pode interferir na implementação de uma política pública. (Gráfico 18).

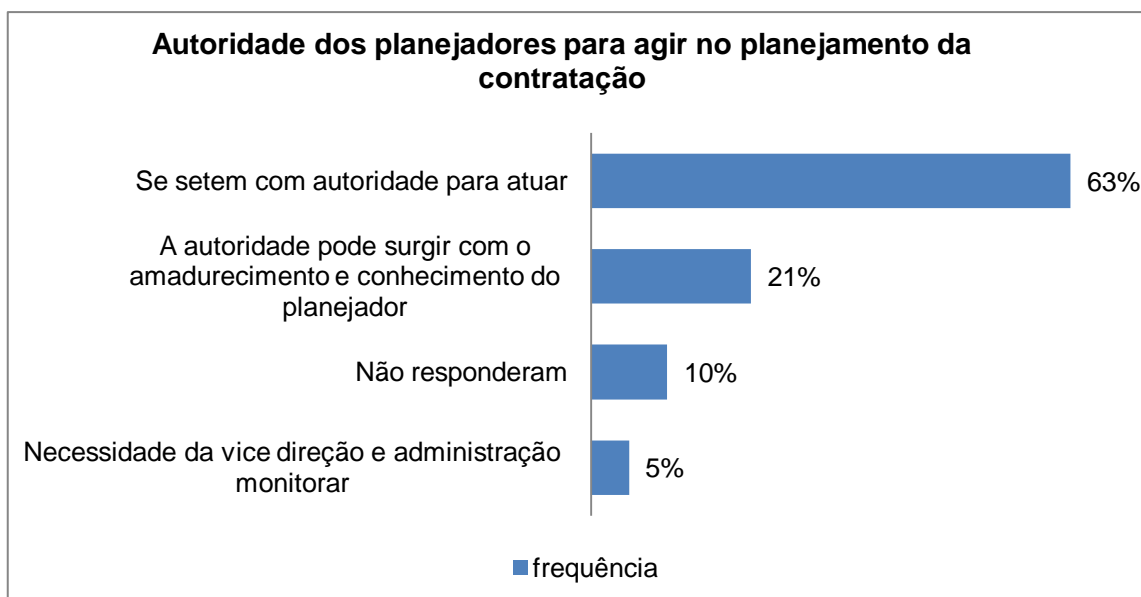
Gráfico 18 – Percentual de respostas sobre existência de objetivo claro e consistente da necessidade de planejamento das contratações de serviços. Fiocruz-PE, 2018.



Fonte: Elaborado pela autora

Em relação à categoria de análise “**poder de influência**”, quando os participantes dos grupos focais foram questionados se os planejadores das contratações tem autoridade para agir no planejamento que estavam envolvidos, afirmaram que se sentiam com autoridade para efetuar o planejamento (63%); não afirmaram esta autoridade, mas que poderiam existir com o amadurecimento e conhecimento do planejador (21%); não responderam (10%); apontaram a necessidade da vice direção e administração monitorar o elaborador para ver se ele tem conhecimento (5%). (Gráfico 20).

Gráfico 19 – Percentual de respostas sobre a autoridade dos planejadores para agir no planejamento da contratação. Fiocruz-PE, 2018.



Fonte: Elaborado pela autora.

As falas a seguir expressam a autoridade do planejador para agir:

Eu acho que a gente tem autonomia sim, se a gente tem conhecimento de causa. (P10)

Dentro daquele serviço específico, do processo que eu estou participando, sim. (P4)

(...) eu senti que tinha autonomia para propor, para encaminhar, para desenvolver aquilo que eu identifiquei na avaliação, seguindo todo o parâmetro de lei, legislação. (P20)

Quando ele está mais apropriado, ele fica com mais firmeza. Eu tou botando isso e assino embaixo. (P15)

O relato do participante três diante da pergunta feita ao grupo e das primeiras respostas sendo expostas, expressou um ponto singular em relação aos demais participantes.

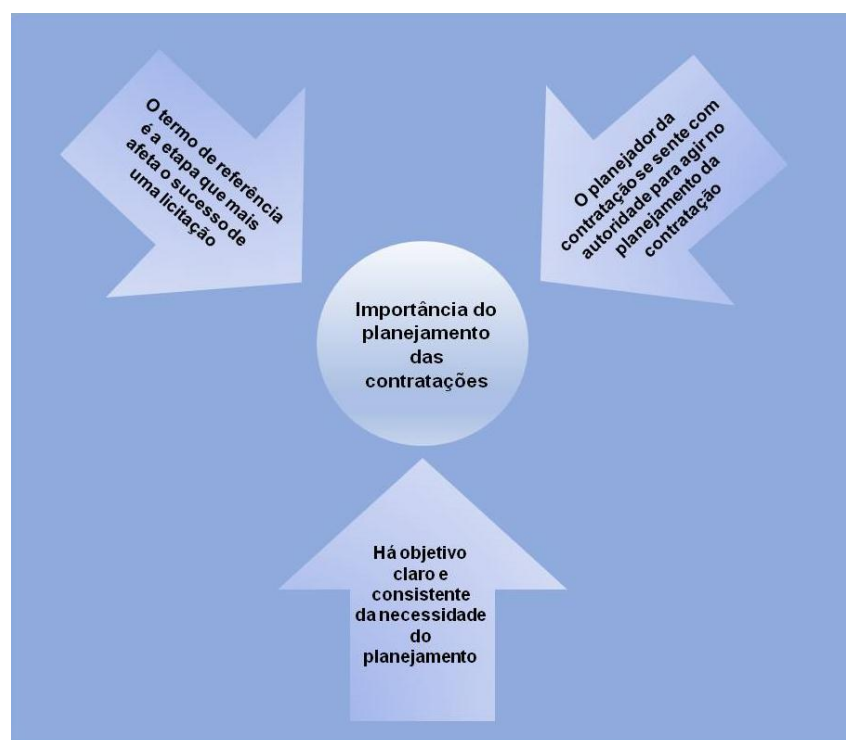
Eu acho que tanto a vice-direção como a administração tem que monitorar isso para ver quem é que está elaborando de acordo com cada objeto [...] tem que ser uma pessoa que tenha um bom conhecimento daquele objeto, um bom conhecimento. (P3)

Vale ressaltar que os participantes dos grupos focais que informaram que a autoridade pode surgir com o amadurecimento (21%) foram registrados por participantes que não eram planejadores e isso pode ter afetado a sua resposta já que não têm a prática da atividade. Este posicionamento está coerente com a

afirmação de Pupim de Oliveira (2006, p. 284): “o processo de planejamento tem que ser visto como um processo que, com o tempo, leve à geração de confiança e aprendizado entre os diversos atores envolvidos na decisão para que se aprimorem na tomada de decisão conjunta”.

Portanto, as respostas dos participantes dos grupos focais indicando ser o Termo de Referência a etapa que mais afeta o sucesso da licitação (79%), que há objetivo claro e consistente da necessidade de planejamento da contratação (85%) e o planejador da contratação se sentindo com autoridade para agir no planejamento (63%) são convergentes e pode inferir-se a existência de **importância atribuída pelos participantes ao planejamento das contratações**. (Figura 8).

Figura 8 – Importância do planejamento das contratações



Fonte: Elaborado pela autora.

Em relação à indagação aos participantes dos grupos focais, se haveria **diferença de importância atribuída pelo setor de compras, o elaborador e o requisitante**, não responderam (42%); indicaram que o elaborador do planejamento dá maior importância ao planejamento da contratação (26%); informaram que a importância é dada naquilo que a pessoa está envolvida (10%); não souberam

informar o nível de importância, mas percebem que recebe assessoramento do Setor de Compras e do requisitante (5%); indicaram que o setor de compras dá mais importância (5%); por outro lado, indicaram que o setor de compras deveria atuar mais (5%), mencionaram o setor de contratos (5%) e relataram que as equipes mais operacionais se articulam melhor (Gráfico 20). Em relação às categorias de análise as respostas estão associadas ao “envolvimento do corpo técnico e gerencial” e “setores envolvidos”.

Gráfico 20 – Percentual de respostas sobre a importância atribuída pelo setor de compras, elaborador e requisitante ao planejamento da contratação. Fiocruz-PE, 2018.



Fonte: Elaborado pela autora.

As falas abaixo representam a importância do elaborador ao planejamento:

A responsabilidade maior é de quem vai executar [o planejamento]. (P2)

O elaborador dá mais importância do que os outros setores. (P6)

Quem é esse requisitante? Este participa mais do que o outro por questões pessoais mesmo, de estilo, de atitude. Vai muito por aí. (P20)

Quando foi perguntado à vice-diretora qual a sua expectativa em relação à aderência e à participação dos “setores envolvidos” na implementação da IN na Fiocruz-PE foi comentado que por se tratar de uma norma e não um desejo, a potencialidade de adesão é maior. Algumas pessoas são mais e outras menos suscetíveis a mudanças, somado a isso comentou a questão da restrição de pessoal que pode atrapalhar, conforme expresso na fala que segue:

Eu acho que isso tem uma potencialidade de adesão maior do que se fosse apenas um desejo. Sinto que as pessoas tendem a abraçar essas normativas, mas logicamente a gente tem que entender essas situações. Porque no nosso caso específico, é algo que é muito reduzido. A gente tem um quantitativo, normalmente uma pessoa em cada setor, então isso atrapalha. (VD)

É possível identificar na fala da vice-diretora a associação às categorias de análise “top-down” na medida em que reforça o caráter impositivo de uma instrução normativa às instituições a qual ela se dirige. Também pelo fato de uma vez a política formulada, a implementação se daria prontamente de forma administrativa. Entretanto, pela referência ao quantitativo de pessoal e da necessidade de que algum ajuste tenha que ser feito na implementação remete-se à perspectiva de implementação “*bottom-up*” onde devem ser considerados os implementadores.

Neste sentido, Howlett, Ramesh, Perl, (2013) comentam que a perspectiva *bottom-up* começa na extremidade da cadeia de comando da implementação onde é necessário que sejam considerados os chamados implementadores de balcão ou da linha de frente (*street level*), enquanto que a abordagem *top-down* começa com as decisões do governo e procuram encontrar as razões subjacentes à efetiva implementação.

Também é possível identificar na fala do diretor componentes da perspectiva de implementação “*top-down*” e “*bottom-up*” conforme segue:

Eu sou otimista. Acho que temos eficiência de alguns setores. [...] o setor de contratos precisa de um reforço de pessoal lá, e a expectativa que eu tenho é que a demanda anual, que naturalmente é expedida neste período de confecção dos contratos, seja tratada com a devida prioridade em termos de celeridade com todo o rigor que é preciso ter na elaboração em todos os aspectos apontados pelas instruções normativas, especialmente agora com a nova normativa 05. (D)

Assim, quando o diretor se diz otimista quanto à implementação da IN afirmando da eficiência de alguns setores e reconhecendo a necessidade de reestruturação do setor de contratos, associa-se a uma metodologia “*bottom-up*” de implementação. Entretanto, retoma a ênfase na celeridade e rigor do cumprimento dos aspectos apontados pelas instruções normativas, especialmente agora com a IN 05 evidenciando aspectos de uma metodologia *top-down*.

O Quadro 8 apresenta os temas codificados nas respostas dos participantes considerando as dimensões e categorias de análise.

Quadro 8 – Temas codificados nas respostas do objetivo específico c.

Dimensão	Categoria de análise	Temas codificados	Qtd. Registros	Total categoria	Total dimensão
Metodologia de implementação	Top-down	- É uma norma e não um desejo - Rigor no cumprimento da IN 05/2017	1 1	2	5
	Bottom-up	- Ajuste em função do quantitativo de pessoas - Eficiência de alguns setores - Necessidade de reestruturação do setor de contratos	1 1 1	3	
Estrutura de implementação	Setores envolvidos	- Assessoramento do Setor de Contratos e do requisitante - Setor de compras dá mais importância ao planejamento - Setor de contrato dá mais importância ao planejamento - Setor de compras deveria atuar mais	1 1 1 1	4	5
	Tempo de execução	- Celeridade	1	1	
	Recursos financeiros		0	0	
	Monitoramento/controle		0	0	
Rede de atores	Participação da alta direção		0	0	38
	Envolvimento do corpo técnico e gerencial	- O elaborador do planejamento (requisitante) dá maior importância ao planejamento - Dar importância àquilo que está envolvido - As equipes mais operacionais se articulam melhor - Restrição de pessoal	5 2 1 1	9	
	Conhecimento dos colaboradores	- Termo de Referência - Objetivo claro para planejar - Edital - Seleção do fornecedor	16 11 1 1	29	
Relações e interações dos atores	Fluxo de informações		0	0	17
	Poder de influência	- Autoridade para agir no planejamento da contratação - Necessidade da direção e da vice-direção de monitorar o elaborador para ver se ele tem conhecimento - A autoridade poderá existir com o amadurecimento e conhecimento do planejador	12 1 4	17	
	Interesse dos envolvidos		0	0	

Fonte: Elaborado pela autora.

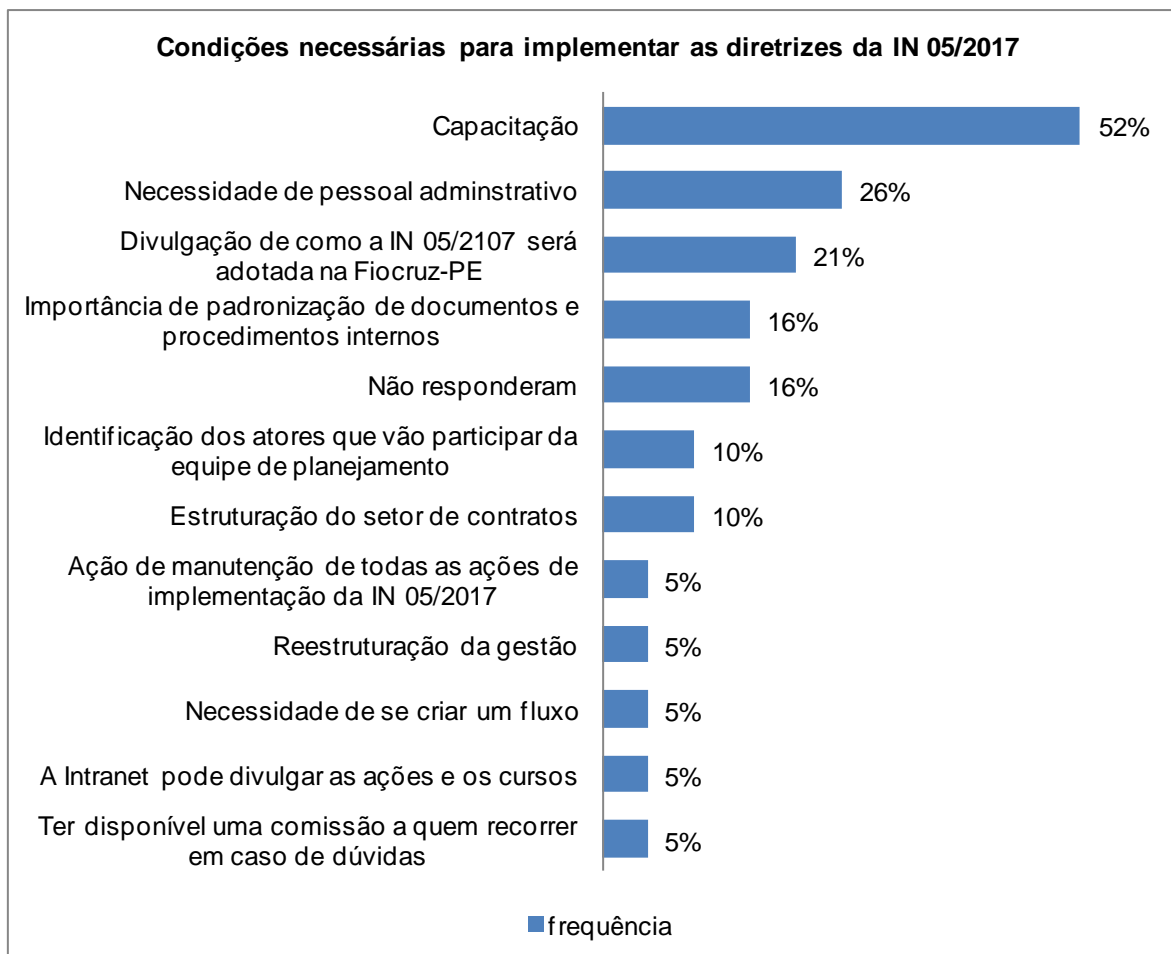
Para o alcance do objetivo “verificar a importância que os atores envolvidos no processo de planejamento das contratações de serviços atribuem às fases preliminar e interna da licitação, principalmente ao planejamento das contratações” - foi constatado que a categoria que recebeu maior quantidade de registros foi “conhecimento dos colaboradores” ressaltado pelo reconhecimento por parte dos participantes da importância da fase interna da contratação por meio da indicação de ser o Termo de Referência a etapa mais importante para o sucesso da licitação e de

se ter objetivo claro para a necessidade de planejar. Em seguida, foi a categoria “poder de influência”, indicando, para a maior parte dos participantes, que o planejador se sente com autoridade para agir no planejamento o que pode inferir que esta atividade tem um poder de influência na contratação que talvez ainda não tenha sido percebido pelos planejadores e também pelos seus superiores.

6.4 ELEMENTOS EMBASADORES DA ESTRATÉGIA DE IMPLEMENTAÇÃO DA IN 05/2017

Em relação às **condições necessárias para que se possa implementar, na Fiocruz-PE, as diretrizes da IN 05/2107** no que se refere ao planejamento, os participantes dos grupos focais responderam: capacitação (52%), necessidade de pessoal administrativo (26%), divulgação de como a IN 05/2017 será adotada na Fiocruz-PE (21%), importância da padronização de documentos e procedimentos internos (16%), estruturação do setor de contratos (10%), identificação dos atores que vão participar da equipe de planejamento (10%), necessidade de se ter uma comissão para que os elaboradores pudessem recorrer, em caso de dúvidas (5%), a intranet para divulgação das ações e dos cursos (5%), criação de um fluxo (5%), reestruturação da gestão (5%) e manutenção de todas essas ações para a implementação da IN 05/2017 (5%) (Gráfico 21).

Gráfico 21 – Percentual de respostas sobre as condições necessárias para implementar as diretrizes da IN 05/2017. Fiocruz-PE, 2018.



Fonte: Elaborado pela autora.

As falas dos participantes retratam a diversidade de condições necessárias para a implementação das diretrizes da IN 05, além da capacitação:

(...) não é só o capacitar. É criar uma padronização, uma normativa que regulamenta algumas coisas aqui dentro, desde o planejamento até a formação do termo de referencia, o recebimento do objeto mensal. Tudo isso. É importante uma orientação e uma padronização. [...] ter uma equipe [de planejamento] básica que vai ser sempre acrescida dos atores necessários para aquela contratação específica. (P14)

(...) a questão da disseminação da informação para esclarecer, até para desmistificar alguns aspectos. Então é preciso a programação e elaboração de cursos, de palestras, de apresentações e de oficinas. Eu acho também com suporte da própria intranet. [...] Agora é importante, de toda forma, haver uma manutenção disso. (P20)

Tem que ser divulgada a IN [...]. Pegar a IN e dizer como a instituição vai aplicar, havendo mais ou menos uma padronização. (P16)

Algumas condições citadas pelos participantes também foram ressaltadas por Lima e D'Ascenzi (2013 p.106) como fatores que influenciam o processo de implementação: "disponibilidade e qualidade dos recursos humanos e materiais, estrutura e dinâmica das regras organizacionais (formais e informais), fluxo e disponibilização de informações".

Percebe-se que as condições para implementação descritas pelos participantes são, na sua maioria, condições internas, que podem ser resolvidas pela própria organização. Entretanto, tem como limitador a necessidade de mais pessoal, o que torna o desafio maior. Contudo, a disseminação de conhecimento, a padronização de procedimentos e formulários, o envolvimento dos atores nas equipes de planejamento das contratações, o amadurecimento do planejamento, o apoio da sistematização das informações e a definição dos fluxos por meio da intranet podem contribuir para minimizar o baixo quantitativo de pessoal.

Algumas das condições para implementação citadas pelos participantes também foram aspectos que podem enfraquecer ou fortalecer o processo de implementação a depender da sua ausência ou presença (como sistematizar e divulgar como a IN 05/2017 será adotada na Fiocruz-PE). Todavia, outros dois aspectos internos surgiram que podem tanto fortalecer como enfraquecer este processo que são: o envolvimento da alta gestão e o seu grau de importância para a organização.

No que se refere aos **pontos que poderiam fortalecer a implementação da IN 05**, os participantes dos grupos focais, não responderam (47%), ressaltaram o envolvimento da alta gestão (16%), citaram que o que poderia fortalecer é o grau de importância e envolvimento da instituição (16%), indicaram o interesse da pessoa que está hoje na administração ou de quem está diretamente envolvido (10%), indicaram que mais pessoas administrativas para darem suporte (10%), mencionaram apoio dos fiscais de contratos e envolvimento de outros participantes na elaboração da política (10%), mencionaram a necessidade de sistematizar (5%), a necessidade de se ter uma avaliação crítica do perfil do fiscal (5%) e divulgação da IN 05/2017 (5%). (Gráfico 22)

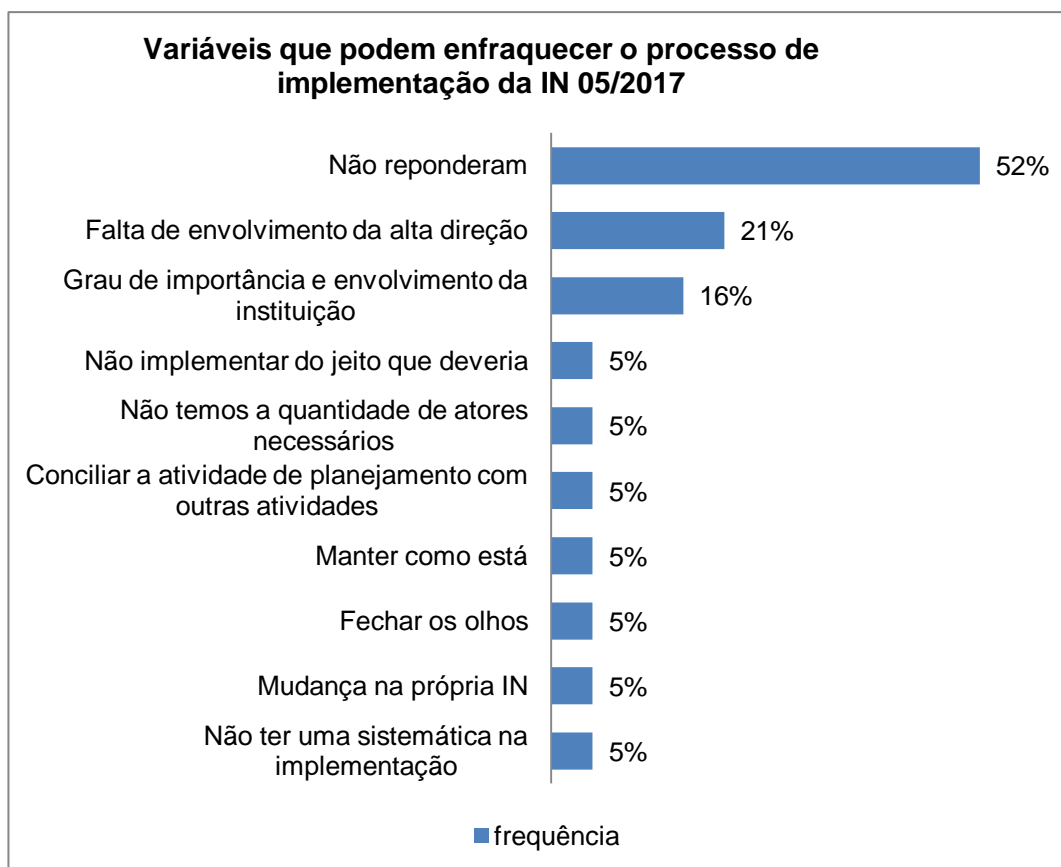
Gráfico 22 – Percentual de respostas sobre as variáveis que podem fortalecer o processo de implementação da IN 05/2017. Fiocruz-PE, 2018.



Fonte: Elaborado pela autora.

Em relação aos **pontos que podem enfraquecer o processo de implementação da IN 05/2017**, os participantes dos grupos focais não responderam (52%), destacaram que a falta de envolvimento da alta gestão (21%), informaram o grau de importância e envolvimento da instituição quanto à implementação da IN 05/2017 (16%), não ter uma sistemática na implementação (5%), mudança da própria IN (5%), fechar os olhos (5%), manter como está (5%), conciliar a atividade de planejamento com outras atividades (5%), não temos a quantidade de atores necessários (5%) e não implementar do jeito que deveria (5%). (Gráfico 23).

Gráfico 23 – Percentual de respostas sobre as variáveis que podem enfraquecer o processo de implementação da IN 05/2017. Fiocruz-PE, 2018.



Fonte: Elaborado pela autora.

Os percentuais de não resposta para itens que podem fortalecer e enfraquecer o processo de implementação da IN 05/2017 foram elevados (47% e 52% respectivamente) o que deduz-se que boa parte dos participantes não tinha conhecimento de como a implementação poderia ser favorecida ou desfavorecida, o que pode indicar que é necessário uma maior sensibilização dos atores para esta questão a fim de maximizar o processo de implementação.

Dos **pontos que podem enfraquecer o processo de implementação**, um item se refere a condições externas que é uma mudança da própria IN. Todos os demais, assim como o ocorrido para as condições necessárias para a implementação, são fatores internos da organização.

Na visão de Najam (1995), cinco variáveis que se formaram da síntese das abordagens *top-down* e *bottom-up* para compor um modelo de análise mais amplo, podem fortalecer ou enfraquecer a implementação, são elas: conteúdo da política,

contexto institucional, comprometimento dos envolvidos, capacidade administrativa dos implementadores e coalisões dos interessados. Nas respostas dos grupos focais sobre fatores que poderiam enfraquecer ou fortalecer a implementação da política só não foi apontado tema relacionado com a variável “conteúdo da política”, todos os demais foram registrados.

A garantia de orçamento, que é uma condição externa, foi revelada pelo diretor, embora não tenha sido mencionado pelos participantes como condição e nem como ponto que pode enfraquecer ou fortalecer a implementação da política de planejamento das contratações de serviços. Ele entende como sua função no processo de implementação desta IN de buscar e garantir o orçamento anual adequado para cumprir a necessidade da instituição, dar respostas às demandas da sua missão institucional e à área de Ciência e Tecnologia em Saúde. Percebe-se assim um envolvimento e comprometimento da direção com um papel político de garantir o orçamento que permita que as contratações aconteçam.

A garantia de orçamento, na esfera pública, gera como consequência os “recursos financeiros”. Esses recursos e sua gestão podem interferir, e é relevante na implementação de políticas públicas, assim como o “tempo de execução” (O'TOOLE,1986; MENDES e AGUIAR, 2017), o que corrobora a percepção do diretor.

Reforçando o entendimento do envolvimento da alta direção, a vice-diretora ressalta:

A direção é sempre estratégica para qualquer alteração de processo (...). Ela tende a apoiar algo que vem a melhorar o fluxo de trabalho, a organização. (VD)

Por outro lado, o diretor reforça:

(...) a equipe de gestão tem que ter assertividade de entender que essa resposta depende de agilidade em fazer os trâmites burocráticos necessários para confecção de contratos, elaboração de termos de referência... (D)

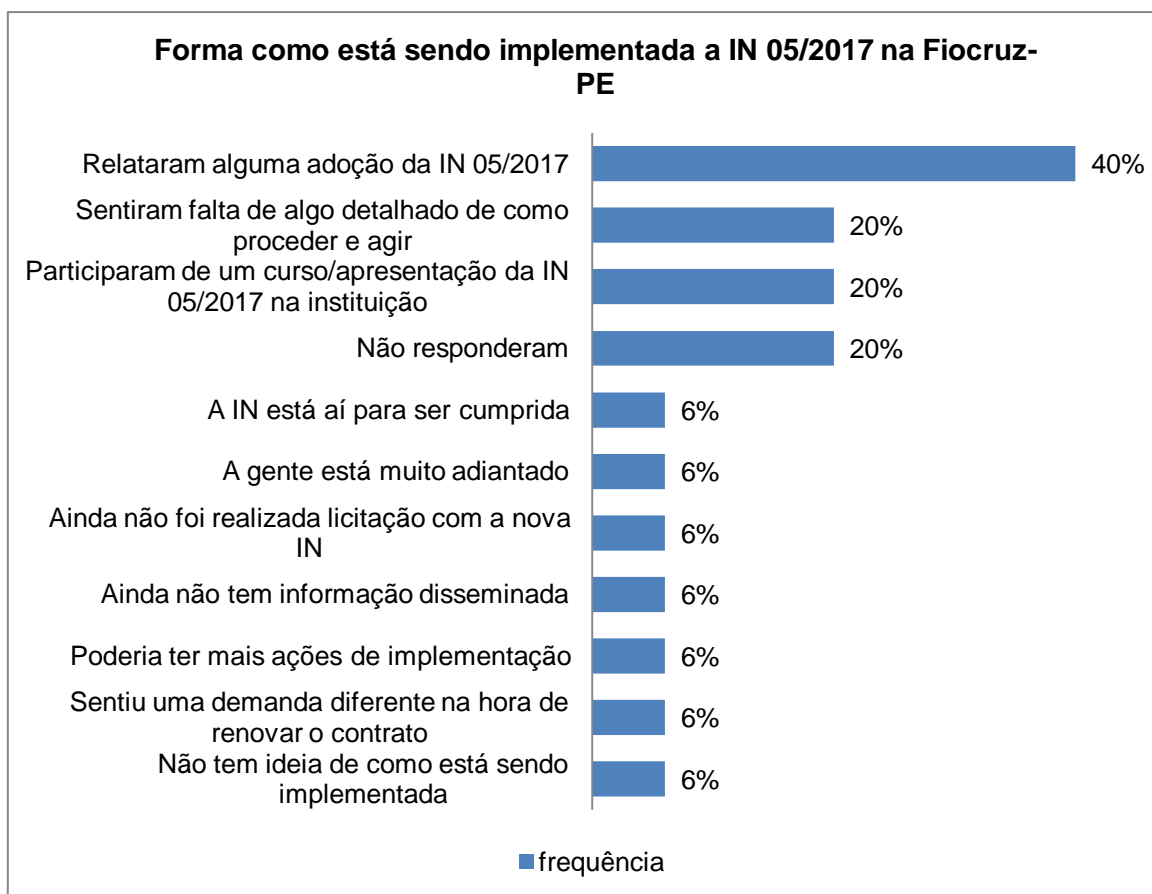
Percebe-se atribuição de importância ao tempo de resposta sem mencionar o processo de planejamento da contratação. Tempo este que não foi citado pela maioria dos participantes como relevante. Entretanto, a fala do participante abaixo exprime o sentimento entre o tempo e a importância da direção ao planejamento das contratações:

Não é que talvez [a direção] não dê importância ao planejamento, mas não atribui aquele tempo necessário quando se pensa no produto final. Precisa de um tempo para o planejamento.(grifos nossos) (P2)

Faz-se necessário ressaltar que na percepção dos participantes dos grupos focais, o envolvimento da alta direção e o grau de importância que a organização atribui são fatores que, dependendo da sua presença ou ausência, podem tanto fortalecer (32%) como enfraquecer a implementação da IN (37%).

Os participantes foram questionados **de que forma a IN 05/2107 estava sendo implementada na Fiocruz-PE**. Não responderam (20%); relataram alguma adoção da nova IN, seja informando que tinham três processos com a nova IN, que estava começando certo, que já estava utilizando modelos novos de Termo de Referência, que já tinha esforços da equipe que elabora Termos de Referência ou que os procedimentos estão acontecendo de acordo com a nova IN (40%); informaram de um curso/apresentação que participaram na Fiocruz-PE (20%); sentiram falta de algo detalhado de como proceder, de uma determinação de como agir (20%); não têm ideia de como está sendo implementada (6%); sentiram uma demanda diferente na hora de renovar o contrato (6%); poderia ter um pouco mais de ações para a implementação (6%); ainda não têm a informação disseminada; (6%), ainda não foi finalizada nenhuma licitação com a nova IN (6%); mencionaram que a gente está muito adiantado (6%) e que a IN está aí para ser cumprida (6%). (Gráfico 24).

Gráfico 24 – Percentual de respostas sobre a forma como está sendo implementada a IN 05/2017 na Fiocruz-PE. Fiocruz-PE, 2018.



Fonte: Elaborado pela autora.

Confrontando as condições para implementação com o que já tem implementado, percebe-se que houve algumas ações da Fiocruz-PE para disseminar as informações, tais como reuniões e capacitações por meio de cursos internos. Entretanto, é demandado dos participantes algo detalhado sobre como proceder. Os respondentes reconhecem a necessidade de mais ações para a implementação. Contudo, foi possível registrar a identificação de algumas ações da adoção da nova IN conforme as falas que seguem:

Já tem esforços da própria equipe que elabora o TR. A IN está aí para ser cumprida. Então, todos os procedimentos de contratação nossa, estão acontecendo de acordo com ela. (P3)

Eu consigo identificar inicialmente, no momento, em relação à elaboração dos Termos de Referência. Nós estamos usando já o novo modelo da AGU. Estamos começando a trabalhar com os estudos preliminares, com a análise de risco e com alguns relatórios para renovação de contratos. Mas são muitos itens, são muitas coisas. A gente está começando agora. (P18)

Não tenha dúvida que a gente está muito adiantado. Daqui a dois anos você vai ouvir, você vai escutar algumas instituições que ainda não estão adotando IN. (P11)

Constata-se nesses resultados o que Howlet, Ramesh, Pearl (2013) identificam como iniciativas para traduzir as decisões políticas em ações: o esforço, os conhecimentos e os recursos empregados.

Na visão do diretor, a implementação da IN deve ser da forma mais assertiva possível, sendo necessário estudo e boa discussão entre setores, conforme expresso em sua fala:

[...], da forma mais assertiva possível. [...] a equipe e *staff* atual devem estudar o que é exigido, juntar as expertises do *staff* permanente para compor as equipes que vão agir de imediato agora. É claro que toda área de gestão deve estar ciente de todas essas exigências. Eu espero que nossa vice-diretora de gestão, [...], faça uma boa discussão com todos os setores sobre a necessidade que as equipes têm que se dedicar ainda mais, de acordo com esta nova Instrução Normativa. Nossa equipe é boa, já vem trabalhando muito bem.(D)

Desta fala, pode-se extrair que a Implementação da Política de Planejamento em um órgão da Administração direta é primordialmente “*top-down*”, na qual espera-se que a partir da IN, os níveis hierárquicos assumam a responsabilidade pela execução. Segundo Barret (2004), numa visão *top-down* de implementação, uma vez a política tendo sido formulada e legitimada no topo hierárquico, caberia ao sistema administrativo a sua execução por meio de sucessivos processos de tradução da política em instruções operáveis na medida em que se deslocava para a base operacional da pirâmide.

Percebe-se ainda um alinhamento entre a visão do diretor sobre a necessidade de estudo e a dos participantes que vêm primordialmente, a capacitação (52%) como condição necessária para implementação da IN 05/2017.

Em complementação, a questão levantada pela vice-diretora corresponde à segunda condição necessária citada pelos participantes para a implementação da IN que é a necessidade de pessoal (26%). Os participantes identificaram a necessidade de pessoal administrativo, enquanto que a vice-diretora se referiu à equipe enxuta, conforme relato:

A gente tem hoje uma dificuldade de quantitativo de profissionais, quantitativo de servidores, uma gestão muito enxuta. [...] isso vai impactar de alguma forma. A gente tem que encontrar uma forma de como a gente vai operacionalizar essa estrutura, essa instrução. Algumas coisas vão ter que ser alteradas? Vão. Alguns ajustes vão ter que ser feitos? Vão. Em

função deste contexto que vive a instituição hoje. Então eu acho que a gente vai ter avanço? Vai. Mas eu acho que a gente vai ter algum grau de cautela em virtude deste cenário. (VD)

Para o diretor, os setores que considera estratégicos para a implementação desta IN são: contratos, planejamento e o setor administrativo que está diretamente relacionado à vice-diretoria de gestão.

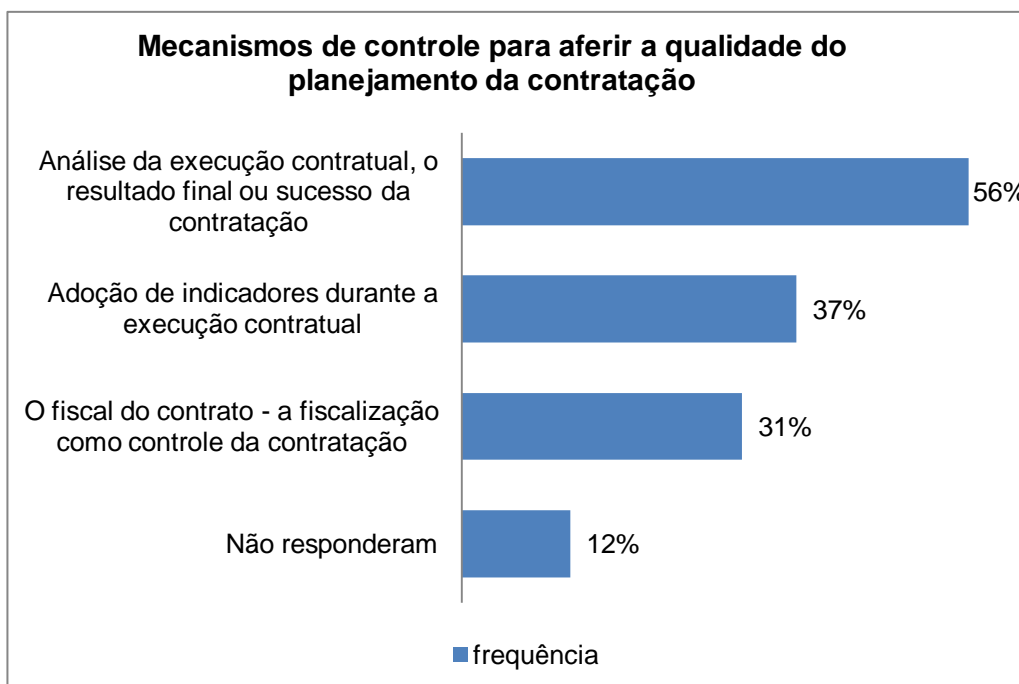
No entendimento da vice-diretora o setor de contratos é um setor estratégico, porém não está bem estruturado, sendo necessários mecanismos que o fortaleça e talvez, por este fato, a área de administração está sendo muito demandada. Entretanto, na visão dela isso é uma deturpação, na medida em que existe um setor específico, porém reconhece que não está consolidado da forma que deveria e complementa afirmando:

Se a gente tivesse um setor de contratos mais consolidado, muito provavelmente, a Instrução Normativa teria muito mais peso para este setor do que para outros. (VD)

Nas falas tanto do diretor como da vice-diretora, o setor de Licitações (ou de Compras) não é citado. Entretanto, é este setor que a IN 05 menciona juntamente com o setor requisitante. Conforme comentado no tópico 6.1, outra instrução normativa recente, a IN 01/2018, que também trata do planejamento das contratações, traz, do mesmo modo, o setor de licitações como protagonista desse processo. (BRASIL, 2017; BRASIL, 2018). Isso demonstra um desalinhamento com a realidade encontrada na Fiocruz-PE e com a expectativa do diretor e da vice-diretora. Assim, percebe-se uma oportunidade de reflexão para entender o posicionamento que o Ministério do Planejamento está dando ao Setor de Licitações por meio de suas Instruções Normativas 05/2017 e 01/2018 e considerá-la numa possível reestruturação da gestão da Fiocruz-PE.

Ao serem questionados sobre os **mecanismos de controle que poderiam ser propostos para aferir a qualidade do processo de planejamento da contratação**, os participantes dos grupos focais responderam: a análise da execução contratual, o resultado final ou sucesso da contratação (56%); a adoção de indicadores durante a execução contratual (37%), o fiscal do contrato, a fiscalização contratual (31%) e não responderam (12%). Observa-se que o maior percentual de respostas recai sobre a execução contratual e a fiscalização. (Gráfico 25).

Gráfico 25 – Percentual de respostas sobre Mecanismos de controle para aferir a qualidade do planejamento das contratações. Fiocruz-PE, 2018.



Fonte: Elaborado pela autora.

Considerando os mecanismos de controle como instrumentos de avaliação e fazendo uma associação com as metodologias de implementação, faz-se *mister* pensar na reflexão de Barret (2004), sobre o entendimento do que é implementar. Numa visão *top-down*, seria uma comparação de resultados com a declaração de intenções ou metas estabelecidas *a priori*, sendo o desempenho julgado em termos de conformidade. Numa visão *“bottom-up”*, julgar o desempenho seria uma avaliação mais plural, medindo os resultados em termos de quem ganhou ou perdeu, o que e de que forma foi influenciado pela política.

O Quadro 9 apresenta os temas codificados nas respostas dos participantes, considerando-se as dimensões e categorias de análise.

Quadro 9 – Temas codificados nas respostas do objetivo geral

Dimensão	Categoria de análise	Temas codificados	Qtd. registros	Total categoria	Total dimensão
Metodologia de implementação	Top-down	- Divulgação de como a IN 05 será adotada - Ações de padronização - Falta de detalhamento de como proceder, de determinação de como agir - A IN está aí para ser cumprida - Implementar da forma mais assertiva possível	7 3 3 1 1	15	17
	Bottom-up	- Envolvimento dos atores na construção da política, incluindo os fiscais dos contratos - Não implementar do jeito que deveria	1 1	2	
Estrutura de implementação	Setores envolvidos	- A estruturação do setor de contratos e da gestão - Setor de contratos - Setor de planejamento - Setor administrativo	3 2 1 1	7	32
	Tempo de execução	- Não foi finalizada nenhuma licitação com a nova IN - Agilidade em fazer os trâmites burocráticos necessários - A resposta depende de agilidade	1 1 1	3	
	Recursos financeiros		0	0	
	Monitoramento/ controle	- Execução contratual - Indicadores - Fiscalização contratual - Mudança da própria IN - Conciliar a atividade de planejamento com outras atividades	9 6 5 1 1	22	
Rede de atores	Participação da alta direção	- Grau de importância e envolvimento da instituição - Falta de envolvimento da alta gestão - Envolvimento da alta gestão - A direção é estratégica para qualquer alteração de processo	6 4 3 1	14	61
	Envolvimento do corpo técnico e gerencial	- Necessidade de pessoal administrativo - Existência de comissão para esclarecimento de dúvidas - Identificação dos atores que vão participar da equipe de planejamento - Interesse da pessoa que está hoje na administração - Interesse de quem está diretamente envolvido - Apoio dos fiscais dos contratos - Não ter a quantidade de atores necessários - Avaliação crítica do perfil do fiscal - Fechar os olhos, - Manter como está - Maior dedicação das equipes	8 1 2 2 2 1 1 1 1 1 1	23	
	Conhecimento dos colaboradores	- Capacitação - Relatos de alguma adoção da IN - Participação em curso/apresentação da IN - Estudar o que é exigido - Não tem ideia de como está sendo implementada - Demanda diferente na hora de renovar o contrato - Poderia ter mais ações para implementar - Dar resposta às demandas de sua missão institucional	10 6 3 1 1 1 1 1 1	24	
Relações e interações dos atores	Fluxo de informações	- Suporte da Intranet - Criação de fluxo - Divulgação da IN 05/2017 - Ter sistematização - Não ter sistematização - Não ter informação disseminada	2 2 1 1 1 1	8	12
	Poder de influência	- Garantir orçamento anual	1	1	

	Interesse dos envolvidos	- Já tem esforços da equipe que elabora TR - Os procedimentos estão acontecendo de acordo com a IN. - Manutenção de todas as ações de suporte à implementação	1 1 1	3	
--	--------------------------	---	-------------	---	--

Fonte: Elaborado pela autora.

A quantificação de temas por categoria e dimensão de análise de toda a pesquisa está representada no Quadro 10, elaborado a partir dos quadros de cada objetivo do estudo. Este quadro permite a confirmação da relevância que a rede de atores tem no processo de implementação da política de planejamento das contratações de serviços na Fiocruz-PE.

Quadro 10 – Quadro resumo dos temas codificados na pesquisa.

Dimensão	Categoria de análise	Objetivo 1	Objetivo 2	Objetivo 3	Objetivo geral	Total categoria	Total dimensão
Metodologia de implementação	Top-down	14	0	2	15	31	34
	Bottom-up	1	0	0	2	3	
Estrutura de implementação	Setores envolvidos	47	0	5	7	59	107
	Tempo de execução	12	3	1	3	19	
	Recursos financeiros	7	0	0	0	7	
	Monitoramento /controle	0	0	0	22	22	
Rede de atores	Participação da alta direção	1	53	0	14	68	252
	Envolvimento do corpo técnico e gerencial	52	1	9	23	85	
	Conhecimento dos colaboradores	44	2	29	24	99	
Relações e interações dos atores	Fluxo de informações	32	1	0	8	41	95
	Poder de influência	0	8	17	1	26	
	Interesse dos envolvidos	25	0	0	3	28	

Fonte: Elaborado pela autora.

O “conhecimento dos colaboradores” aliado ao “envolvimento do corpo técnico e gerencial” foram as categorias da dimensão “rede de atores” com maiores registros de temas abordados pelos participantes da pesquisa reforçando a ideia dos adeptos da perspectiva “*bottom-up*” que percebem a relevância, o envolvimento e interação dos atores do nível da execução da política, pois afetam o processo de implementação e dão forma a seus resultados. De acordo com Mendes e Aguiar (2017, p. 1108), “A burocracia implementadora é uma variável explicativa relevante e responsável pelo seu êxito ou fracasso” (Quadro 10).

A “participação da alta direção” tem uma quantidade de registro significativo, é uma categoria que faz parte da dimensão “rede de atores” e tem um peso importante para sinalizar e estimular os atores para o processo de implementação. Em termos da dimensão “Estrutura de implementação” a categoria “setores envolvidos” registrou uma grande quantidade de temas que indica a relevância que deve ser dada ao aparato organizacional necessário à implementação.

6.5 PROPOSIÇÃO DE ESTRATÉGIA PARA A IMPLEMENTAÇÃO DA IN 05

Para o objetivo geral da pesquisa de propor à Fiocruz-PE estratégia de implementação da IN 05/2017 que proporcione a internalização das novas diretrizes de planejamento das contratações de serviços, de forma a gerar melhores resultados para a administração pública, todas as dimensões de análise apresentadas foram consideradas relevantes.

Dentre os registros quantificados, destacam-se predomínio de temas nas categorias “conhecimento dos colaboradores”, “envolvimento do corpo técnico e gerencial” e “monitoramento e controle”. A capacitação lidera as citações, seguida do monitoramento da execução contratual e da necessidade de pessoal. Logo depois é registrada a divulgação de como a IN 05 será adotada e o grau de importância e envolvimento da organização (Quadro 9).

Em relação à metodologia de implementação houve maior concentração de respostas na estratégia “*top-down*”, entretanto, características da estratégia “*bottom-up*” estão presentes, pois a dimensão “Rede de atores” teve a maior concentração

entre as dimensões e contempla as bases da estratégia “*bottom-up*”, tais como o envolvimento dos atores e suas interações (Quadro 9).

Os resultados indicam que há entre os participantes o interesse de uma construção coletiva do planejamento das contratações dos serviços e a percepção dos avanços decorrentes deste interesse. Anterior à IN 05/2017, a participação de outros atores já pode ser constatada, sendo que se dava de modo informal e com o advento da IN, o interesse dos participantes de formalização da equipe de planejamento foi instituído.

Mesmo que a IN 05/17 se caracterize como instrumento do Planejamento Normativo, o planejamento estratégico, compartilhado pode ser adotado na **estratégia de implementação da política de planejamento das contratações de serviços**.

Assim, a partir dos resultados desta pesquisa propõe-se a estratégia que está sintetizada na Figura 9 e detalhada na Figura 10.

Figura 9 – Temas e desafios da estratégia de implementação da política de planejamento de serviços e seus desafios



Fonte: Elaborado pela autora.

A estratégia considera a adoção de um processo participativo que valorize os atores e saiba reconhecer o poder de interação e envolvimento como fator implementador, característicos da perspectiva “*bottom-up*” de implementação. Aliado a isso, tem-se a necessidade de lidar com a intersetorialidade em busca de diversidade de percepções (Figura 9).

A intersetorialidade pode ser proporcionada, de acordo com Fernandes, Castro e Maron (2013), por meio de realizações de ações que incentivem o compartilhamento de saberes, interação e comunicação em torno de objetivos comuns. As autoras complementam que “contar com a presença de um *sponsor* (patrocinador) que encampe a ideia de intersetorialidade e que tenha trânsito político em diferentes níveis para defender a proposta nos momentos de entraves será essencial para o seu êxito” (FERNANDES, CASTRO e MARON, 2013, p. 11).

O estabelecimento de uma equipe fixa para o planejamento da contratação acrescida de atores de acordo com o objeto ajuda a disseminar boas práticas e evitar os erros já incidentes em outras contratações.

Propõe-se como uma ação de intersetorialidade e envolvimento dos atores na realização de atividades de capacitação na Fiocruz-PE em diferentes formatos (grupos de estudos, oficinas práticas, cursos, rodas de conversa sobre participação em eventos e cursos externos) de modo a disseminar o conhecimento entre os atores e promover o contato entre os setores. É importante que essas ações sejam registradas e possam ser consolidadas por período (por ano, por exemplo) em documento que espelhe a trilha do aprendizado de cada ator e do conjunto de atores. O que não invalida outras ações de capacitações externas que oxigenem os atores e a organização.

Os atores e “setores envolvidos” na implementação precisam ser identificados e ter o seu papel e atribuições definidos. Também é necessária a definição da coordenação deste processo, de modo que não haja sobreposições de ações e esforços. Este é um processo que pode ser construído coletivamente por meio de reflexão com os setores e tomadores de decisões.

A reestruturação da gestão e do setor de contratos pode ser substituída ou complementada por uma comissão de implementação, composta por representantes dos setores e com uma coordenação definida. Sabe-se que na Fiocruz-PE existe o

Programa de Logística Sustentável (PLS) e recomenda-se fazer um *benchmarking* com o processo de sua implementação e coordenação (FIOCRUZ, 2016).

Em relação à coordenação e à capacidade de gestão, Rezende (2011, p. 207) afirma: “A implementação de programas não depende apenas de disponibilidade financeira, carecendo ainda de capacidade de gestão e de mecanismos eficazes de coordenação”.

Propõe-se que sejam realizadas atividades intersetoriais ou pela comissão de implementação da política de planejamento para a definição de uma metodologia de análise da execução contratual e a criação de indicadores para monitoramento e controle da qualidade do planejamento.

Na perspectiva “*top-down*” de implementação de políticas, há o anseio dos participantes dos grupos focais que existam instruções da forma como a IN será adotada pela Fiocruz-PE, de ações de padronização de formulários e procedimentos bem como esclarecimentos do setor competente. Nesta mesma perspectiva, a IN é uma norma obrigatória a ser cumprida por quem está a ela subordinada, não podendo o órgão deixar de cumpri-la. Neste sentido, a direção reforça o rigor no cumprimento da legislação e espera que ela seja implementada de forma assertiva e com celeridade.

Para atendimento da forma como a organização irá adotar a IN, a utilização da *intranet* terá um papel importante na consolidação das informações, orientações, definição de fluxos, formulários padronizados, divulgação de ações de capacitações e calendário de eventos voltados para debate sobre o tema. É importante que a comissão, ou setor de implementação da política (o que tiver sido definido) analise quais ações já estão definidas e quais ainda faltam para o estabelecimento de prazo e responsável (eis) pela atividade. Sugere-se também uma apresentação desta seção da *intranet* para os atores interessados, bem como a indicação de acessar a *intranet* quando se necessitar de informações.

Como resultados das ações propostas, esperam-se as seguintes entregas do processo de implementação da política de planejamento das contratações de serviços: plano de implementação, fluxo do planejamento da contratação ajustado à realidade do órgão, formalização da autoridade competente do Setor de Licitação, bem como a definição da sua estrutura e composição, definição e adoção de

indicadores de avaliação, inclusão das capacitações no Plano Anual de Capacitação, assim como a sua realização, mitigação de riscos referentes à falta de capacitação e desenvolvimento de metodologia para estudo preliminar e análise de risco.

Pelo desalinhamento das percepções dos participantes dos grupos focais e do diretor sobre o grau de importância atribuído ao Planejamento das Contratações, deduz-se que o maior desafio da implementação desta política está relacionado ao “tempo de execução”. A direção espera celeridade no procedimento e os participantes expressam o fator tempo com uma frequência muito baixa, e numa mesma intensidade, informam que não é dada a importância ou o tempo necessário ao planejamento.

Os motivos do desafio são: a) porque o planejamento da contratação é a fase mais complexa de uma licitação de serviço e, por isso demanda mais tempo; b) porque falhas nesta etapa acarretam atrasos na licitação em função de recursos e impugnações; c) porque a Fiocruz-PE conta com uma equipe enxuta, carente de pessoal administrativo, e que terá mais trabalho para ser executado.

A grande questão que se propõe que seja discutida de forma participativa é: **como diminuir o tempo do planejamento das contratações de serviços sem comprometer a sua qualidade?** Investir em capacitação, sistematização, padronização, definição de fluxos, divulgação da IN, envolvimento dos atores, coordenação eficiente do processo e monitoramento dos resultados são indícios de pontos que podem diminuir o “tempo de execução” do planejamento. Outra ação que pode contribuir é fazer compras compartilhadas.

Neste sentido, o Governo Federal, por meio do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, instituiu por meio da IN 01/2018, o Plano Anual de Contratações, objetivando avaliar o comportamento das compras do Poder Executivo Federal para otimizar processos, sendo a compra compartilhada uma das alternativas cogitadas (BRASIL, 2018b). Movimento semelhante vem sendo testado pela Fiocruz, realizando compras compartilhadas de alguns itens e serviços para as suas unidades descentralizadas.

Para finalizar e enfatizar a relevância da ação para a estratégia de implementação da política de planejamento das contratações, faz-se necessário um

trabalho de sensibilização envolvendo a diretoria, vice-diretoria, os atores da gestão e a organização como um todo, para a importância da incorporação das diretrizes da IN 05/17 no que se refere ao planejamento das contratações como uma política pública.

Conforme ressaltado pelos participantes dos grupos focais, o grau de importância e envolvimento da organização para com a política do planejamento das contratações de serviços são fatores que podem fortalecer ou enfraquecer a sua implementação. É importante enfatizar que o envolvimento dos atores no processo poderá ser afetado em função da percepção que eles têm da importância atribuída àquela ação. Isso condiz com o que defende Lipsky (2010) sobre a importância da burocracia em nível de rua e de médio escalão na implementação das Políticas Públicas.

Diniz, Drumond e Hirle (2012) ressaltam que, além disso, são indispensáveis a mobilização e a sensibilização da alta direção dos órgãos e entidades para que os diversos atores se envolvam e compreendam as alterações na rotina de trabalho que serão promovidas para garantir o sucesso na elaboração e execução do planejamento, pois na maior parte dos casos, é demandada uma mudança cultural de toda a equipe.

Figura 10 – Proposta de estratégia de implementação da política de planejamento de serviços e seus desafios

IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA DE PLANEJAMENTO DAS CONTRATAÇÕES DE SERVIÇO



Esta política incorpora as diretrizes da IN Seges nº 05/2017 referente ao planejamento das contratações de serviços. Tem-se como estratégia para implementação os seguintes passos:

1 IMPORTÂNCIA PARA A INSTITUIÇÃO

- Fazer trabalho de sensibilização com direção e gestores envolvidos com as contratações a fim de reforçar os ganhos advindos de um bom planejamento das contratações de serviços e também ressaltar os impactos acarretados pela falta de planejamento.
- Obter patrocínio da alta administração para a política.
- Divulgação na instituição da adesão à política de planejamento das contratações de serviços.
- Validação com alta direção de plano de implementação.

2 PROCESSO PARTICIPATIVO

- A implementação da política pressupõe um processo participativo tanto na elaboração do Plano como na sua execução.
- Processo que valorize os atores e o poder de interação deles.
- Criação de grupo de trabalho para definir os responsáveis e as atividades bem como validação das definições de fluxos e sua sistematização.

3 FLUXOS DEFINIDOS E SISTEMATIZADOS

- Esclarecimento sobre quem é a autoridade competente do Setor de Licitações e sua formalização na estrutura do órgão uma vez que outras denominações podem ser usadas pelas unidades.
- Análise dos fluxos que precisam ser adaptados em função da realidade do órgão.
- Formalizar quem expedirá ato de designação da equipe de planejamento.
- Instruções de como o órgão irá adotar a IN.
- Padronização de formulários.
- Definição de setores envolvidos para a estimativa de prazo para contratação após os estudos preliminares e análise de risco.
- Adaptação do fluxo no sistema de gestão ou análise para a adoção de sistema de gestão.

4 INTERSETORIALIDADE

- Na discussão e implementação participativa valorizar e incentivar a participação de atores de setores diversos de forma a propiciar diferentes ângulos para a contratação.
- Atividades de capacitação em diferentes formatos (grupo de estudos, oficina práticas, cursos, rodas de conversa sobre participação em eventos e cursos externos) de modo a disseminar o conhecimento entre os atores e promover o contato entre os setores.
- Proporcionar a intersectorialidade na composição das equipes de planejamento.

5 COMISSÃO DE IMPLEMENTAÇÃO

- Haja vista a diversidade de setores envolvidos e o processo participativo, faz-se necessário designar a comissão de implementação e a definição de quem vai coordenar essa comissão.
- Definição de mecanismos que serão utilizados para a coordenação.
- A coordenação é fundamental para garantir o alinhamento, integração e foco no resultado da implementação.
- Acompanhamento do Plano de implementação.

6 INDICADORES



- Elaborar oficina com o envolvimento de vários setores de forma a identificar indicadores que possam ser utilizados como avaliação da execução contratual, bem como monitoramento e controle da qualidade do planejamento.

7 CAPACITAÇÃO

- Desenvolvimento de competências necessárias para atuação no processo do planejamento da contratação.
- Estabelecer a trilha de aprendizagem para os atores e formalizar as ações desenvolvidas por meio de documento compilado.
- Estudo/definição de metodologias para as fases do planejamento das contratações de serviços: estudo prévio, análise de risco e Termo de Referência.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A pesquisa teve como objetivo propor à Fiocruz-PE estratégia de implementação da IN 05/17 que proporcione a internalização das novas diretrizes de planejamento das contratações de serviços, de forma a gerar melhores resultados para a administração pública. Para tanto, partiu da seguinte questão norteadora: como implementar na Fiocruz-PE as diretrizes da Instrução Normativa nº 5 de 2017 da Secretaria de Gestão do Ministério do Planejamento no que se refere ao planejamento das contratações de serviços? Para averiguação da questão foram consideradas quatro dimensões de análise referentes ao conceito de implementação de Política Pública: metodologia de implementação, estrutura de implementação, rede de atores e, por fim, relações e interações dos envolvidos.

A partir da análise de conteúdo dos dados, o estudo chegou aos resultados apresentados a seguir. Houve a compreensão que o planejamento das contratações dos serviços na Fiocruz-PE antes da vigência da IN já vinha apresentando, mesmo que informalmente, alguns aspectos que passaram a ser obrigatórios a partir da IN 05/2017. A principal constatação foi a participação, em boa parte das contratações, de mais de dois atores no planejamento das contratações dos serviços e a recepção positiva em relação ao fato da IN formalizar a equipe de planejamento. Estes fatos confirmam o primeiro pressuposto da pesquisa: o planejamento participativo dos serviços é um caminho para o alcance de contratações de maior qualidade e efetividade na administração pública.

O entendimento do planejamento das contratações de serviços, após a vigência da IN, foi parcialmente atingido em função dos poucos processos que tinham sido formalizados sob a égide da IN e da sua curta duração (apenas cinco meses) de vigência até o momento da coleta de dados.

A busca pela celeridade e do respeito aos prazos foi a face revelada da prioridade que a diretoria da Fiocruz-PE dá ao planejamento das contratações de serviço. Esta constatação contrapõe-se à percepção de participantes dos grupos focais que afirmam não ser atribuído o tempo necessário ao planejamento das contratações, revelando uma necessidade de alinhamento dos dois grupos de atores – alta direção e planejadores – e descortina o maior desafio da implementação desta

política que está relacionado ao “tempo de execução”. Confirma-se assim o segundo pressuposto da pesquisa: é necessário estabelecer um tempo suficiente para planejar, pois ele é um fator crítico de sucesso da contratação dos serviços.

A percepção que os participantes tiveram da importância dada pelos tomadores de decisões ao planejamento da contratação foi relativamente baixa e reconhecem que o foco deles está no resultado final. Esta constatação está alinhada à abordagem do Novo Gerencialismo que enfatiza o resultado e não o processo.

Entretanto, constatou-se a importância atribuída pelos participantes à fase interna da licitação, pois parte significativa dos participantes dos grupos focais reconhece a necessidade de se planejar, sabe que o Termo de Referência - instrumento que materializa o plano - é a etapa que mais afeta o sucesso da licitação e se sentem com autoridade para agir no planejamento da contratação.

Embora a política proposta seja a incorporação das diretrizes da IN 05 no que se refere ao planejamento das contratações de serviços e há na norma definições claras das etapas e fases a serem cumpridas, a sua implementação é afetada por fatores mencionados na literatura examinada como: envolvimento dos atores e suas relações, intersetorialidade, estrutura institucional, fluxo de comunicação e restrições da estrutura, destacando-se: carência de pessoal e pouco “tempo de execução”.

Mesmo que a IN 05/17 se caracterize como instrumento do Planejamento Normativo, o planejamento estratégico, compartilhado pode ser adotado na estratégia de implementação da política de planejamento das contratações de serviços na Fiocruz-PE.

Desta maneira, a estratégia de implementação da política de planejamento das contratações de serviço proposta incorpora todos os itens que foram considerados relevantes e validados na pesquisa, que resulta num processo de construção coletiva, coordenado, que valorize o envolvimento e interação dos atores, considerando a intersetorialidade, o incentivo à capacitação e a disseminação de conhecimentos, retroalimentando-se de uma avaliação da execução contratual por meio de indicadores e ações respaldadas por fluxos definidos e sistematizados de modo a refletir a importância que a organização atribui ao planejamento das contratações de serviços.

O estudo partiu da realidade de uma formulação da Política de implementação do planejamento das contratações de serviços, decorrente de uma Instrução Normativa, que se deu sem a participação dos executores, caracterizando-se assim como uma metodologia do ciclo de implementação de Política Pública - *“top-down”*. Contudo, os resultados deste estudo revelam que a sua implementação vem sendo feita primordialmente seguindo uma metodologia com algumas características do modelo *“bottom-up”*.

Observa-se que os atores querem participar, contudo, também demandam algo mais diretivo como instruções de como agir. Para conciliar tais demandas o estudo revela que é recomendável que a metodologia de implementação seja a síntese, pois foram evidenciados aspectos das perspectivas *“top-down”* e *“bottom-up”*.

O desenvolvimento da pesquisa, por meio da realização dos grupos focais com atores de diversos setores e pelas entrevistas com o diretor e com a vice-diretora é uma contribuição do estudo, pois foi uma ação que sensibilizou os atores para a temática e para a promoção da intersectorialidade, conforme expresso por alguns participantes da pesquisa.

Outra contribuição é a antecipação de uma realidade que pode estar presente em outros órgãos e estes poderem se beneficiar da aplicação da estratégia de implementação proposta neste estudo e adaptá-la ao seu contexto.

O estudo apresenta como relevância a incorporação das diretrizes de planejamento das contratações da IN como Política Pública na Fiocruz-PE, pois torna-se um passo significativo e indicativo da importância dada ao planejamento. Entretanto, como estratégia de sustentação desta política, seria mais duradoura a ideia de sensibilizar a alta cúpula da Fiocruz para a adoção da política por toda a Fiocruz e não apenas na unidade de Pernambuco. Todavia, se no futuro se constatar uma experiência positiva e dianteira de uma unidade descentralizada que adota a política do planejamento, isso poderá incentivar a adoção da estratégia de implementação da IN 05/2017 por outras unidades, a Fiocruz ou outros órgãos públicos que proporcione a internalização das novas diretrizes de planejamento das contratações de serviço.

Recomenda-se que estudos futuros averiguem o grau de implementação da IN 05 ou do planejamento das contratações de serviço a partir dos temas que emergiram dos grupos focais. Eles podem subsidiar a elaboração de questionário para utilização de pesquisa que abranja um maior número de instituições ou até mesmo a aplicação em todas as unidades da Fiocruz.

Outra recomendação para futuras pesquisas é estudar os resultados reais da implementação da IN 05/2017, não apenas restringindo a uma verificação de conformidade com os objetivos previamente definidos, mas investigando os efeitos gerados e se eles são desejáveis ou esperados. Além disso, é importante considerar o relacionamento dos momentos do Planejamento Estratégico Situacional (explicativo, normativo, estratégico e tático-operacional) com as etapas do planejamento da IN 05/2017 e as do ciclo de Políticas Públicas (agenda, formulação, implementação e avaliação). Esta foi uma das restrições deste estudo, pois por se tratar de uma Instrução Normativa recente, não foi possível fazer tais considerações.

Como limitação, o estudo analisa a implementação de política em unidade descentralizada e não contempla um conjunto de unidades que deve implementar a mesma política. Assim, o limite da pesquisa é a realidade da Fiocruz-PE, sendo por isso um estudo de caso único, apresentando as limitações deste tipo de estudo. Isso se deve ao tempo da pesquisa e também ao seu caráter exploratório sobre o tema.

Por fim, após adoção das proposições sugeridas neste trabalho, permite-se vislumbrar o compromisso de entregar aos cidadãos serviços públicos de melhor qualidade e que atendam as demandas da sociedade.

REFERÊNCIAS

- ALMEIDA, Alessandro Anibal Martins de; SANO, Hironobu. Função compras no setor público: desafios para o alcance da celeridade dos pregões eletrônicos. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 52, n. 1, p. 89-106, 2018.
- ARAÚJO, Richard Medeiros de. **Programa de aquisição de alimentos (2003-2010): avaliação da implementação pela CONAB no Rio Grande do Norte**. 2012.
- BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. São Paulo: Edições 70, 2016. 279 p.
- BARRETT, Susan. **Implementation Studies: Time for a Revival? Personal Reflections on 20 Years of Implementation Studies**. Public Administration, Blackwell Publishing: Oxford, v.82, n. 2, 2004, p. 249-262.
- BONATO, Aline Lanzoni. **Práticas Institucionalizadas na Fase Interna das Licitações de Obras Públicas**. 2015. 97 f. Dissertação Mestrado em Administração - Universidade Federal do Paraná, Curitiba. 2015.
- BRASIL. Decreto nº 200, de 25 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 27 fev. 1967. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del0200.htm>. Acesso em 15 mai. 2018.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 26 dez. 2017.
- BRASIL. Lei 8666, 21 junho de 1993- regulamenta o art.37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Texto atualizado. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, de 22 de junho de 1993 e Republicada em 06 de julho de 1994. Disponível em: www.planalto.gov.br - Acesso em: 15 maio 2018.
- BRASIL. Decreto nº 2.271, de 7 de julho de 1997. Dispõe sobre a contratação de serviços pela Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 8 jul. 1997. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D2271.htm>. Acesso em 15 mai. 2018.
- BRASIL. MINISTÉRIO DO ORÇAMENTO E GESTÃO. SECRETARIA DE ESTADO DA ADMINISTRAÇÃO E DO PATRIMÔNIO. Instrução normativa nº 18 de 22 de dezembro de 1997. Dispõe sobre a contratação de serviços a serem executados de forma indireta e contínua, celebrados por órgãos ou entidades integrantes do Sistema de Serviços Gerais - SISG. Disponível <http://www.comprasnet.gov.br/legislacao/in/in18_97.htm> Acesso em: 15 MAIO 2018.

BRASIL. Decreto n. 3555, de 08 de agosto de 2000. Aprova o regulamento para a modalidade de licitação denominada Pregão, para aquisição de bens e serviços comuns. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil** I, Brasília, de 8 de agosto de 2005., Brasília, de 9 de agosto de 2000. Disponível em: www.planalto.gov.br - Acesso em: 15 maio 2018.

BRASIL. Lei 10.520, 17 julho de 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. Mensagem de veto. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, de 18 de julho de 2002. Disponível em: <www.planalto.gov.br>. Acesso em: 15 maio 2018.

BRASIL. Decreto n. 5.504, de 05 de agosto de 2005. Estabelece a exigência de utilização do pregão, preferencialmente na forma eletrônica, para entes públicos ou privados, nas contratações de bens e serviços comuns, realizadas em decorrência de transferências voluntárias de recursos públicos da União, decorrentes de convênios ou instrumentos congêneres, ou consórcios públicos. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, de 8 de agosto de 2005. Disponível em: www.planalto.gov.br - Acesso em: 15 maio 2018.

BRASIL. MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, DESENVOLVIMENTO E GESTÃO. SECRETARIA DE GESTÃO. Instrução normativa nº 02 de 30 de abril de 2008. Dispõe sobre regras e diretrizes para a contratação de serviços, continuados ou não. Disponível em Acesso em: 26 DEZ. 2017.

BRASIL. MINISTRO DE ESTADO DO PLANEJAMENTO, DESENVOLVIMENTO E GESTÃO. Portaria nº 406 de 21 de dezembro de 2016. Dispõe sobre as garantias contratuais ao trabalhador na execução indireta de serviços e os limites à terceirização de atividades, no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional e das empresas estatais federais controladas pela União. Disponível <<https://www.comprasgovernamentais.gov.br/index.php/legislacao/portarias/561-portaria-n-409-de-21-de-dezembro-de-2016>> Acesso em: 15 MAIO 2018.

BRASIL. MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, DESENVOLVIMENTO E GESTÃO. SECRETARIA DE GESTÃO. Instrução normativa nº 05 de 26 de maio de 2017. Dispõe sobre as regras e diretrizes do procedimento de contratação de serviços sob o regime de execução indireta no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional. Disponível <<https://www.comprasgovernamentais.gov.br/index.php/legislacao/instrucoes-normativas/417-instrucao-normativa-n-02-de-30-de-abril-de-2008>> Acesso em: 15MAIO 2018.

BRASIL. MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, DESENVOLVIMENTO E GESTÃO. SECRETARIA DE GESTÃO. Instrução normativa nº 01 de 29 de março de 2018. Dispõe sobre o Sistema de Planejamento e Gerenciamento de Contratações e sobre a elaboração do Plano Anual de Contratações de bens, serviços, obras e soluções

de tecnologia da informação e comunicações no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional. Disponível em <<https://www.comprasgovernamentais.gov.br/index.php/legislacao/instrucoes-normativas/861-pgc-in>> Acesso em: 15 maio 2018.

BRASIL. Tribunal de Contas da União (TCU). **Relatório Anual de Atividades 2012**. Brasília: TCU, Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, 2013.

BRASIL, **Site do Portal de Compras do governo federal** (2018b). Disponível em: <<https://www.comprasgovernamentais.gov.br/index.php/noticias/868-pgc-noticia>>. Acesso em: 03 maio 2017

CANONICO, Maria Regina da Silva Oliveira. **Proposta de processo para a elaboração da fase interna na licitação na contratação de obras de construção civil pelo setor público**. 2011. 147 f. Dissertação Mestrado em Engenharia Civil - Universidade Tecnológica Federal do Paraná, Curitiba. 2011.

CARDOSO JR, José Celso. **Planejamento governamental e gestão pública no Brasil**: elementos para ressignificar o debate e capacitar o Estado. Texto para Discussão, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Brasília, 2011. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/1446/1/TD_1584.pdf>. Acesso em 28/02/2017

CASTRO, Aciléia D. C. **Celeridade, economicidade e eficiência do pregão eletrônico aplicado a gêneros alimentícios**: um estudo sobre o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) e o Programa Segundo Tempo (PST) do Centro Pedagógico da Universidade Federal de Minas Gerais. Dissertação (mestrado profissional em administração) — Faculdade de Estudos Administrativos de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2014.

CHAVES, Eber dos Santos. Aspectos Importantes da Fase Interna da Licitação: uma Análise sobre o Conjunto de Elementos Necessários e Suficientes para a Caracterização do Objeto do Processo Licitatório. **Revista Controle: Doutrinas e artigos**, v. 13, n. 1, p. 149-170, 2015.

COSTA, Cecília de Almeida Costa. Estudos técnicos preliminares nas contratações públicas. Escola Nacional de Administração Pública-ENAP, Brasília, 12 set. 2017. Entrevista realizada por João Luiz Domingues. Disponível em: <<https://comunidades.enap.gov.br/mod/forum/discuss.php?d=105>>. Acesso em: 12 abr. 2018

D'ASCENZI, Luciano; LIMA, Luciana Leite Lima. Implementação de Políticas Públicas: perspectivas analíticas. **Rev. Sociol. Polít**, Curitiba. v. 21, n. 48, p.101-110, dez. 2013.

DELLAGNELO, Eloise Helena Livramento; SILVA, Rosimeri Carvalho. Análise de conteúdo e sua aplicação em pesquisa na administração. **Pesquisa qualitativa em administração: teoria e prática**, 2005, 1: 97-118.

DE OLIVEIRA CARNEIRO, Dayse Karenine; JUNIOR, Pedro Carlos Resende. Inovação no processo de compra de medicamentos: estudo de caso do Ministério da Saúde. **Revista do Serviço Público**, Brasília. v. 68, n. 4, p.835-862, out/dez 2017.

DINIZ, Livia Colen; DRUMOND, Luciana Viana de Salles; HIRLE, Ana Luiza Camargo. A criação, implantação e benefícios da instituição do modelo padronizado de planejamento anual de compras – pré compra – para os órgãos e entidades do poder executivo do estado de Minas Gerais. In: CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA, 5, 2012, Brasília. **Anais...**

DUCA, Fabio Vidal Pinheiro Del. **Análise Do Processo Licitatório Da Prefeitura Municipal De Passo Fundo**. 2015. 101 f. Dissertação Mestrado Profissional em Administração - Universidade Federal de Santa Maria, Santa Maria. 2015.

DUTKEVICZ, Ivanilde Carmen. **Manual de Orientação aos gestores das instituições federais de ensino superior na contratação de serviços**. 2013. Dissertação Mestrado Profissional em Administração Universitária - Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis. 2013.

DYE, Thomas R.; DYE, Thomas R. **Understanding public policy**. Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall, 1992.

FERNANDES, Gustavo Levi Tourinho. **Aderência à normatização aplicada à área de Tecnologia da Informação no setor público**: análise das contratações em uma unidade técnico-científica da Fiocruz. Dissertação mestrado profissional em Administração - Universidade Federal da Bahia-UFBA. Salvador. 2012.

FERNANDES, Ana Tereza; CASTRO, Camila; MARON, Juliana. Desafios para implementação de Políticas Públicas: intersetorialidade, regionalização. In: CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA, 16-18 abr. 2013, Brasília, DF. Painel 07/025: Governança em rede: inovações da gestão regionalizada em Minas Gerais. **Anais...** Brasília, DF, 2013. p. 1-20.

FERNANDES, Ciro Campos Christo. **Política de compras e contratações**: trajetória e mudanças na administração pública federal brasileira. Tese (Doutorado em Administração) - Escola brasileira de administração pública e de empresas, Fundação Getulio Vargas, Rio de Janeiro, 2010.

FIOCRUZ, **Plano de Logística Sustentável**. [2016]. 79 p. Disponível em: <file:///C:/Users/COMPUTADOR/Downloads/Plano_de_Logistica_Sustentavel-FINAL.pdf>. Acesso em: 27 dez. 2017.

FIOCRUZ, **Relatório Fiocruz 2013 – 2016**. [2017c]. 116 p. Disponível em: <https://portal.fiocruz.br/sites/portal.fiocruz.br/files/documentos/relatorio_fiocruz_2013_2016_final_abril_2017.pdf>. Acesso em: 27 dez. 2017.

FIOCRUZ, **Site da Fiocruz Pernambuco -Instituto Aggeu Magalhães-IAM**. (2017a). Disponível em: <www.cpqam.fiocruz.br>. Acesso em: 27 dez. 2017.

FIOCRUZ, **Site da Fiocruz - Rio.** (2017b). Disponível em: <<https://portal.fiocruz.br/pt-br>> . Acesso em: 27 dez. 2017.

FREITAS, H; OLIVEIRA, M. Focus Group, instrumentalizando o seu planejamento. In: SILVA, A; GODOI, C; BANDEIRA-DE-MELLO, R. (Orgs.). **Pesquisa qualitativa em estudos organizacionais: paradigmas, estratégias e métodos.** São Paulo: Saraiva, 2006. cap. 11, p. 325-345.

GIL, Antonio Carlos. Como classificar as pesquisas. In: _____. **Como elaborar projetos de pesquisa.** 4. Ed. São Paulo: Atlas, 2002. cap. 4, p.41-58.

GODOY, Arlida Schmidt. Introdução à pesquisa qualitativa e suas possibilidades. **Revista de administração de empresas**, São Paulo, v.35, n.2, p.57-63, mar./abr. 1995

GONÇALVES, Marivaldo De Sousa. **Um estudo sobre os fatores determinantes dos prazos das compras e contratações públicas através de pregão eletrônico no âmbito da Fiocruz – BA.** Dissertação mestrado profissional em Administração - Universidade Federal da Bahia-UFBA. Salvador. 2012.

GONÇALVES, Rômulo Oliveira. **Gestão das fases preliminar e interna do processo licitatório de edificações em instituições públicas sob o enfoque do PMBOK.** 2011. 203 f. Dissertação Mestrado em Construção Civil - Universidade Federal do Paraná, Curitiba. 2011.

GONDIM, Sônia Maria Guedes. Grupos focais como técnica de investigação qualitativa: desafios metodológicos. **Paidéia**, v. 12, n. 24, 2002.

HILL, M.; HUPE, P. (2002) **Implementing Public Policy: Governance in Theory and in Practice.** London. Sage.

HOWLETT, Michael; RAMESH, Mishra; PERL, Anthony. **Política Pública: seus ciclos e subsistemas – uma abordagem integradora.** Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

JACQUES, Nájila; CHRISPIM, Anna Carla Duarte. Planejamento e eficiência nas compras públicas: Técnicas de Pesquisa de Preço em Licitações. **Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais - TCEMG.** Edição Especial, Belo Horizonte, 2016. Disponível em: <<https://libano.tce.mg.gov.br/seer/index.php/TCEMG/article/view/240>>. Acesso em 20 fev. 2017.

KINGDON, John W. **Agendas, alternatives and public policies**, 2ª ed., New York: Longman, 1995.

LIMA, Fabiano de Andrade. Os 17 anos do Termo de Referência: evolução histórica e a repercussão da IN SEGES/MP nº 5/2017. In: JACOBY FERNANDES, Jorge Ulisses. **Terceirização: Legislação, doutrina e jurisprudência.** 1. Ed. Belo Horizonte: Forum, 2017. cap. 3, p. 57-77

LIMA, Luciana Leite; D'ASCENZI, Luciano. Implementação de Políticas Públicas: perspectivas analíticas. **Revista de Sociologia Política**, Curitiba, v. 21, n. 48, p. 101-110, dez. 2013.

LIPSKY, Michael. **Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public services**. Nova York: Russel Sage Foundation, 2010.

LOTTA, Gabriela; VAZ, José Carlos. Arranjos institucionais de Políticas Públicas: aprendizados a partir de casos de arranjos institucionais complexos no Brasil. **Revista do Serviço Público**. Brasília. 66 (2) 171-194, abr/jun de 2015.

MACEDO, Alex dos Santos et al. O papel dos atores na formulação e implementação de Políticas Públicas: dinâmicas, conflitos e interesses no Programa Mais Médicos. **Cadernos EBAPE**. BR, v. 14, 2016.

MACHADO, Karine Lílian de Souza Costa. A fase interna e o conteúdo do instrumento convocatório e da minuta contratual à luz da Instrução Normativa nº 5/2107. In: JACOBY FERNANDES, Jorge Ulisses. **Terceirização: Legislação, doutrina e jurisprudência**. 1. Ed. Belo Horizonte: Forum, 2017. cap. 4, p. 79-122.

MATIAS-PEREIRA, José. Reforma da previdência em discussão: expectativas e possibilidades diante da janela de oportunidade demográfica. **Revista de Administração Pública-RAP**, Rio de Janeiro, v. 42, n. 1, p. 61-82, jan/fev. 2008. Disponível na Internet: <http://www.scielo.br/pdf/rap/v42n1/a04v42n1>. Acesso em 23/04/2017.

MATIAS-PEREIRA, José. Reforma da previdência em discussão: expectativas e possibilidades diante da janela de oportunidade demográfica. **Observatorio de la Economía Latinoamericana**, v. 136, p. 1-36, 2010. Disponível em: <<http://repositorio.unb.br/handle/10482/5460>>. Acesso em: 23 abr. 2017.

MATUS, Carlos. Fundamentos da Planificação Situacional. In: RIVERA, Francisco Javier Uribe (org); TESTA, Mario e MATUS, Carlos. **Planejamento e programação em saúde: um enfoque estratégico**. São Paulo: Cortez, 1989. v. 2, cap. 3, p.107-147 (Pensamento social e saúde, v. 2).

MATUS, Carlos. **Estratégia y Plan**. Santiago:Editorial Universitária, 1978.

MATUS, Carlos. **Política y Plan**. Caracas: PublicacionesIveplan.1982.

MENDES, Vera Lúcia Peixoto Santos; AGUIAR, Fábio Campos. Implementação da política de saúde pública e seus desafios na era digital. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, v. 51, n. 6, Nov.-dez. 2017. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/issue/view/4012>> . Acesso em 29/12/2017

MENDES, Vera Lúcia Peixoto Santos. **Inovação gerencial na administração pública: um estudo na esfera Municipal no Brasil**. Tese em Administração - Universidade Federal da Bahia-UFBA. Salvador. 2000

MINAYO, Maria Cecília de Souza; DE ASSIS, Simone Gonçalves; DE SOUZA, Edinilsa Ramos. **Avaliação por triangulação de métodos: abordagem de programas sociais**. Editora FIOCRUZ, 2005.

MINAYO, Maria Cecília de Souza; DE ASSIS, Simone Gonçalves; DE SOUZA, Edinilsa Ramos. **Avaliação por triangulação de métodos: abordagem de programas sociais**. SciELO-Editora FIOCRUZ, 2005.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. Amostragem e saturação em pesquisa qualitativa: consensos e controvérsias sampling and saturation in qualitative research: consensuses and controversies. **Revista Pesquisa Qualitativa**, v. 5, n. 7, p. 01-12, abril. 2017.

MORAES, Joysi; MARIANO, Sandra RH; FRANCO, Andrea Marinho de Souza. Unidades de Polícia Pacificadora (UPPs) no Rio de Janeiro: uma história a partir das percepções e reflexões do gestor responsável por sua implantação. **Revista de Administração Pública**, v. 49, n. 2, p. 493-518, 2015.

MOTTA, Alexandre R. **O combate ao desperdício no gasto público: uma reflexão baseada na comparação entre os sistemas de compra privado, público Federal norte-americano e brasileiro**. Dissertação (mestrado em desenvolvimento econômico) — Instituto de Economia, Universidade de Campinas, Campinas, 2010.

MOTTA, Paulo Roberto de Medonça. O estado da arte da gestão pública. **Revista de Administração de Empresas-RAE**, São Paulo, 53. 1, p. 82-90, jan/fev, 2013. Disponível na Internet: <http://www.scielo.br/pdf/rae/v53n1/v53n1a08.pdf> . Acesso em: 28/02/2017.

NAJAM, Adil. **Learning from the literature on policy implementation: a synthesis perspective**. (Working Papers). International Institute for Applied Systems Analysis — liasa. A-2361. Luxemburg: liasa, 1995.

NUNES, Ana Carolina Almeida Santos. Análise de arranjos de implementação de Políticas Públicas de enfrentamento à violência contra mulheres em municípios de pequeno porte. **Revista do Serviço Público**, 2017, 68.3: 503.

O'TOOLE, Laurence. **Recommendations for multi-factor implementation: an assessment of the field**. Journal of Public Policy, v. 6, n. 2, p. 181-210, 1986.

PARENTE, Cláudia da Mota Darós. Políticas de Educação Integral em Tempo Integral à Luz da Análise do Ciclo da Política Pública. **Educação e Realidade**, Porto Alegre, v. 43, n. 2, p. 415-434, 2018. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/2175-623661874>>. Acesso em 23 abr. 2018.

PRADO FILHO, Luiz Patrício Cintra do et al. Reduzindo os Custos das Contratações de Serviços Terceirizados com Planejamento, Inovação e Produtividade. In: IX CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA, 2016, Brasília. **Anais eletrônicos**. Disponível em:

<https://www.researchgate.net/profile/Luiz_Cintra_Do_Prado_Filho/publication/304827992_REDUZINDO_OS_CUSTOS_DAS_CONTRATACOES_DE_SERVICOS_TERCEIRIZADOS_COM_PLANEJAMENTO_INOVACAO_E_PRODUTIVIDADE/links/577c11fb08ae355e74f16a50.pdf>. Acesso em: 21 fev. 2017

PRESSMAN Jeffrey, L.; WILDAVSKY, Aaron. **Implementation**, Berkeley: University of California, 1973.

PUPPIM DE OLIVEIRA, José Antônio. Desafios do planejamento em Políticas Públicas: diferentes visões e práticas. **Revista de Administração Pública-RAP**, 2006, 40.2.

REZENDE, Fernando. Planejamento no Brasil: auge, declínios e caminhos para a reconstrução. In: CARDOSO JR, José Celso. **Planejamento governamental e gestão pública no Brasil**: elementos para ressignificar o debate e capacitar o Estado. Texto para Discussão, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), 2011. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/1446/1/TD_1584.pdf>. Acesso em 28/02/2017.

RIVERA, Francisco Javier Uribe. Introdução. In: RIVERA, Francisco Javier Uribe (org); TESTA, Mario e MATUS, Carlos. **Planejamento e programação em saúde**: um enfoque estratégico. São Paulo: Cortez, 1989. v. 2, cap. 1, p.7-10 (Pensamento social e saúde, v. 2).

ROSILHO, André J. **Qual é o modelo legal das licitações no Brasil?** As reformas legislativas federais no sistema de contratações públicas. Dissertação (mestrado em direito) — Escola de Direito de São Paulo, Fundação Getulio Vargas, São Paulo, 2011.

SANTANA, Rafael Santos et al. A institucionalização da seleção de medicamentos em hospitais públicos por meio do planejamento estratégico situacional. **Revista de Administração Pública**, v. 48, n. 6, p. 1587-1603, 2014.

SANTOS SANTANA, Rafael et al. A institucionalização da seleção de medicamentos em hospitais públicos por meio do planejamento estratégico situacional. **Revista de Administração Pública**, [Brasília], v. 48, n. 6, Nov/dez, 2014. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/36744>>. Acesso em 02/05/2018.

SECCHI, Leonardo. **Políticas Públicas**: conceitos, esquemas de análise, casos práticos. São Paulo: Cengage Learning, 2014.

SILVA, Alliny Kásia da et al. Planejamento Estratégico Situacional-PES: uma análise bibliométrica da produção científica brasileira. **Revista do Serviço Público**, v. 68, n. 2, 2017.

SILVA, Eudes de Q.; ROCHA, Renan M. **Compras governamentais**: uma análise das causas da morosidade dos processos de compras no âmbito da FUB. Monografia (especialização em desenvolvimento gerencial) — Faculdade de

Economia, Administração, Contabilidade e Ciência da Informação e Documentação, Universidade de Brasília, Brasília, 2006.

SILVA, Weberson. Aspectos práticos de utilização da nova instrução normativa de contratação de serviços. In: JACOBY FERNANDES, Jorge Ulisses. **Terceirização: Legislação, doutrina e jurisprudência**. 1. Ed. Belo Horizonte: Forum, 2017. cap. 8, p. 183-198.

SOUZA, Celina. **Políticas Públicas**: uma revisão da literatura. Sociologias, Porto Alegre, v. 8, n. 16, p. 20-45, jul./dez 2006.

YIN, Robert K. **Estudo de Caso**: Planejamento e Métodos. 5 ed. Porto Alegre. Bookman, 2015.

ZYMLER, Benjamim. A evolução legislativa e os antecedentes jurisprudenciais que levaram à edição da IN SEGES/MP nº 5/2017. In: JACOBY FERNANDES, Jorge Ulisses. **Terceirização**: Legislação, doutrina e jurisprudência. 1. Ed. Belo Horizonte: Forum, 2017. cap. 1, p. 17-38

APÊNDICE A – Matriz de planejamento da pesquisa

MATRIZ DE PLANEJAMENTO		
Tema: Planejamento das Contratações de serviços	Objeto de Estudo (fenômeno): Planejamento da contratação de serviços na Fiocruz-PE	
Título: Implementação da política de planejamento das contratações de serviços na Fiocruz Pernambuco		
Problema: Como implementar na Fiocruz-PE as diretrizes legais da Instrução Normativa nº 5 de 2017 da Secretaria de Gestão do Ministério do Planejamento no que se refere ao planejamento das contratações de serviços?	Hipóteses / Pressupostos:	
Objetivo geral: Propor à Fiocruz-PE estratégia de implementação da IN 05/17 que proporcione a internalização das novas diretrizes de planejamento das contratações de serviços de forma a gerar melhores resultados para a administração pública. Objetivos específicos: <ol style="list-style-type: none"> a) Compreender o processo de planejamento de contratações de serviços na Fiocruz Pernambuco antes e depois da vigência da IN nº 05/17. b) Identificar a prioridade e a importância atribuídas pelos tomadores de decisões da Fiocruz Pernambuco ao planejamento das contratações de serviços. c) Verificar a importância que os atores envolvidos no processo de planejamento das contratações de serviços atribuem às fases preliminar e interna da licitação, principalmente ao planejamento das contratações. 	Justificativa: Observam-se que existem estudos que trataram do planejamento das contratações de Obras e Serviços de Engenharia (NASCIMENTO, 2006; GONÇALVES, 2011; BONATO, 2015) e também há os que analisaram a fase de planejamento das contratações de Serviços de Tecnologia da Informação-TI (CANONICO, 2011; FERNANDES,2012). Entretanto, não foram encontradas pesquisas que abordassem especificamente o planejamento dos demais tipos de serviços, tão presentes na Administração Pública, havendo assim uma lacuna teórica a ser pesquisada no presente estudo que foi realizado por meio de "estudo de caso" em uma fundação pública federal: a Fiocruz Pernambuco.	
Estratégia Metodológica: Pesquisa exploratória, pesquisa bibliográfica e documental, Estudo de caso com uma abordagem qualitativa	Unidade de Análise: IAM – Fiocruz-PE	Corte Temporal: Contratos de serviços vigentes em 31/12/2017

Conceito	Dimensão	Categoria de análise	Fonte de dados	Instrumento de coleta de dados	Referencial
Implementação de políticas públicas	Metodologia de implementação	Top-down	- atores envolvidos	Grupo focal e entrevista	BARRET (2004), HILL e HOPE (2002)
		Bottom-up			
	Estrutura de implementação	Setores envolvidos	- Organograma - atores envolvidos	Análise documental, grupo focal e entrevista	BARRET (2004), HILL e HOPE (2002), NUNES (2017), LOTA e FAVARETO (2017), LOTA e VAZ (2015)
		Tempo de execução	atores envolvidos	Grupo focal e entrevista	O'TOOLE (1986), MENDES e AGUIAR (2017)
		Recursos financeiros	atores envolvidos	Análise documental, grupo focal e entrevista	PARENTE (2017), MENDES e AGUIAR (2017), LIMA e D'ASCENZI, 2013 e O'TOOLE, 1986
		Monitoramento /controle	atores envolvidos	Grupo focal e entrevista	MENDES E AGUIAR, 2017 e SUBIRATS, 1994
	Rede de atores	Participação da alta direção	atores envolvidos	Análise documental, grupo focal e entrevista	DINIZ, DRUMOND, HIRLE, (2012) BARRET 2004 NUNES (2017) HILL e HOPE (2002),
		Envolvimento do corpo técnico e gerencial			
		Conhecimento dos colaboradores			
	Relações e interações dos atores	Fluxo de informações	atores envolvidos	Grupo focal e entrevista	HILL e HOPE (2002), BARRET (2004)
		Poder de influência			
		Interesse dos envolvidos			

APÊNDICE B – Protocolos de Estudo de caso, da análise das entrevistas e dos grupos focais

PROTOCOLO DO ESTUDO DE CASO

Visão geral do estudo de caso

- Missão e metas do patrocinador do estudo de caso e do público

O patrocinador do Estudo de Caso é a Fundação Oswaldo Cruz – Fiocruz na medida em que ela contratou a UFBA para uma turma de mestrado profissional destinado a servidores dedicados à área de gestão da organização. Esta iniciativa é uma ação do Programa de Desenvolvimento Gerencia I- PDG da Escola Corporativa da Fiocruz que visa formar e desenvolver servidores da gestão da instituição objetivando a prestação de melhores serviços para a sociedade. Os contemplados no programa devem abordar em suas dissertações fenômenos que sejam relevantes tanto para a academia como também para melhorar seus processos de trabalho.

- Declaração sobre o estudo de caso

Tendo em vista o estudo ser realizado no local onde a pesquisadora trabalha, todos os participantes da pesquisa conhecem a pesquisadora e tem conhecimento do programa de mestrado profissional a qual a pesquisa está atrelada, não havendo a necessidade de carta formal do programa do mestrado para ser apresentada aos participantes.

- Procedimentos de coleta de dados

- Seleção dos participantes para os grupos focais: coletar a partir dos contratos vigentes em 31/12/2107.

- Plano de evidência: grupo focal, análise documental e entrevista.

- Datas e local para a realização dos grupos focais e entrevistas.

- Recursos necessários para coleta de dados: gravador de voz e vídeo, computador pessoal, impressão de material.

- Questões para coleta de dados

- Como montar a composição de cada grupo focal? Pensar no papel que cada ator tem, na dinâmica e na diversidade de opiniões.

- Duração do grupo focal e das entrevistas: considerar o tempo exíguo dos diretores e a motivação dos atores para participar dos grupos focais.

PROTOCOLO DA ANÁLISE DOS GRUPOS FOCAIS

Instrumentos de coleta de dados: Grupo focal

Unidade de análise: Fiocruz Pernambuco

Dimensões e questões de análise

Metodologia de implementação

- De que forma o planejamento das contratações de serviços é realizado?
- Como se dá a instrução para execução do planejamento das contratações de serviços?
- Como os atores agem, reagem e interagem no planejamento das contratações de serviços?

Estrutura de implementação

- Quais setores estão presentes no processo de contratação de serviços?
- Há interação entre setores? Quais setores?
- Quais são as etapas do processo de planejamento?

Rede de atores

- Quais são os atores envolvidos no processo de planejamento da contratação do serviço e atos realizados?
- Há a participação de atores externos?
- Qual o envolvimento, participação, importância e prioridade dada pelos tomadores de decisões ao planejamento das contratações de serviços?

Relações e interações dos atores

- Como se dá o fluxo de informação entre os atores durante o planejamento das contratações de serviços?
- Qual o poder de influência que os atores têm no planejamento das contratações de serviços?

De que forma o interesse dos envolvidos afeta o planejamento das contratações de serviços?

PROTOCOLO DA ANÁLISE DAS ENTREVISTAS

Instrumentos de coleta de dados: Entrevistas

Unidade de análise: Fiocruz Pernambuco

Dimensões e questões de análise

Metodologia de implementação

- De que forma o planejamento das contratações de serviços é realizado?

Estrutura de implementação

- Quais setores são estratégicos para a implementação da IN 05/2017?
- A quem compete o planejamento das contratações de serviços?
- Qual a expectativa em relação à aderência e participação dos setores envolvidos na implementação da IN 05/2017?

Rede de atores

- Qual o papel da direção e vice-direção no planejamento das contratações de serviços?

Relações e interações dos atores

- Quem ou o que tem o poder de influenciar uma contratação de serviços?

APÊNDICE C – Roteiros das entrevistas edos grupos focais

Coleta de dados – Entrevista semi estruturada com direção e vice direção

Título da pesquisa: Implementação da política de planejamento das contratações de serviços na Fiocruz Pernambuco.

Objetivo geral: Propor à Fiocruz-PE estratégia de implementação da IN 05/17 que proporcione a internalização das novas diretrizes de planejamento das contratações de serviços de forma a gerar melhores resultados para a administração pública.

Objetivos das entrevistas:

1. Identificar a importância do Planejamento das contratações de serviços para a direção e vice direção;
2. Mapear estratégias para a implementação da política de planejamento das contratações de serviços.

Dados de identificação dos Participantes :

Formação :

Idade : Sexo :

Tempo de serviço público

Tempo de serviço no planejamento das Contratações de Serviços.

Setor que trabalha :

Entrevista 1 (E1):

Vice-diretora de gestão e desenvolvimento institucional do IAM.

Entrevista 2 (E2):

Diretor do IAM.

Roteiro proposto:

1. Qual a sua visão de planejamento de contratações de serviços ?
2. A quem compete o planejamento das contratações de serviços no IAM / Fiocruz-PE ?
3. Como o senhor/senhora entende o papel da direção/vice direção no planejamento das contratações de serviços ?
4. Como vem sendo feito o planejamento das contratações de serviços no IAM / Fiocruz-PE ?
5. Qual o conhecimento que o senhor tem sobre a In 05/2017 ? Sabe a importância ? A repercussão dela no IAM / Fiocruz-PE ?
6. Diante da nova IN 05/2017, que ressalta e instrumentaliza a fase do planejamento da contratação de serviço, que ações deveriam ser adotadas pelo IAM / Fiocruz-PE para implementar suas diretrizes ?
7. Na sua visão, como deve se dar a implementação da IN no IAM / Fiocruz-PE ?
8. Qual a sua expectativa em relação à aderência e participação dos setores na implementação da IN no IAM / Fiocruz-PE ?
9. Que setores o(a) Sr(a) considera estratégicos para a implementação da IN no IAM / Fiocruz-PE ?
10. Qual a função da direção do órgão na Implementação das diretrizes da IN e quais estratégias serão utilizadas?

Obrigada pela participação!

Coleta de dados - realização de grupo focal com colaboradores que atuam no planejamento das contratações de serviços.

Título da pesquisa: Implementação da política de planejamento das contratações de serviços na Fiocruz Pernambuco.

Objetivo geral: Propor à Fiocruz-PE estratégia de implementação da IN 05/17 que proporcione a internalização das novas diretrizes de planejamento das contratações de serviços de forma a gerar melhores resultados para a administração pública.

Objetivos do grupo focal:

3. Conhecer elementos contextuais do Planejamento das contratações de serviços na Fiocruz Pernambuco;
4. Identificar a importância do Planejamento das contratações; Identificar a importância atribuída pelos participantes ao Planejamento das contratações nos serviços públicos;
5. Mapear estratégias para a implementação da política de planejamento das contratações de serviços.

Dados de identificação dos Participantes :

Formação :

Idade : Sexo :

Tempo de serviço público

Tempo de serviço no planejamento das Contratações de Serviços.

Setor que trabalha :

Grupo focal 1 (G1):

Colaboradores da Fiocruz Pernambuco que atuaram no processo de contratações de serviços selecionados a partir dos contratos vigentes em 31/12/2017 da Fiocruz Pernambuco.

Roteiro proposto:

Bloco 1: Aspectos gerais sobre o contexto do Planejamento das contratações de serviços

Contextualizar os participantes que em maio de 2017 houve a edição da IN 05/2017 e que entrou em vigor em 25 de setembro de 2017. Esta IN irá interferir no modo como o planejamento das contratações de serviços será conduzido. Neste bloco procuraremos entender como era realizado o planejamento antes da IN 05 e obter, na medida do possível, como ele será realizado.

1. Qual a sua visão de planejamento das contratações de serviços ?
2. Qual a periodicidade que é feito o planejamento das contratações de serviços ?
3. Como era feita até a vigência da IN 05/2017 o planejamento das contratações de serviços que vocês estiveram envolvidos ou que puderam observar ? (lembrar do Termo de Referência / Projeto Básico).
4. Quais os principais atores que participaram do planejamento das contratações de serviços ?
5. Qual a participação e o grau de envolvimento que estes atores tinham durante o processo de planejamento das contratações de serviços ?
6. Como se dava o fluxo de informações entre os atores no processo de planejamento das contratações ?
7. Quais setores participavam do processo de planejamento das contratações ?
8. Como é a participação da alta direção (diretor) no planejamento das contratações de serviços ?
9. E a participação da vice diretoria de gestão ?
10. De que forma era apresentada para os requisitantes e demais atores envolvidos a necessidade do planejamento das contratações ? Por que se fazia o planejamento ? Quem você acha que deveria apresentar ?
11. Qual o nível de conhecimento você tem da IN 05/2017 ?
12. O que mudou no planejamento das contratações com a nova In 05/2017 ?
13. Como você tomou conhecimento das novas determinações da IN 05/2017 ? Quais ações foram tomadas para disseminar as informações ?
14. Você já participou de alguma etapa de planejamento de alguma contratação com a vigência da nova IN 05/2017 ? Qual foi e como foi ?
15. O que você acha de positivo e negativo em relação à nova IN 05 no que se refere ao planejamento das contratações de serviços ?

16. Qual o suporte institucional que vocês tem para realizar o planejamento das contratações ?

17. Vocês, enquanto atores do processo de planejamento das contratações de serviços, sentem que tem autoridade/poder para agirem ?

Bloco 2 : Importância atribuída ao Planejamento das contratações de serviços

1. Considerando uma licitação de serviços por pregão eletrônico, quais etapas e ou fases que afetam mais o êxito da contratação ?
2. Que prioridade e importância você acha que os gestores e tomadores de decisões atribuem à fase do planejamento das contratações de serviço?
3. Há diferença de prioridade dada entre gestores, requisitantes e o setor de compras?

Bloco 3 : Estratégias para implementação da política de Planejamento das contratações de serviço

11. Que condições são necessárias para que se possa implementar as diretrizes da IN 05 quanto ao planejamento das contratações de serviços na Fiocruz Pernambuco ?
12. Para você, há objetivo claro e consistente da necessidade do planejamento das contratações de serviços ?
13. Que variáveis podem fortalecer ou enfraquecer a implementação de uma política de planejamento das contratações de serviços na Fiocruz Pernambuco ?
14. O que poderia se propor para a melhoria do planejamento das contratações de serviços ?
15. Que mecanismos de controle poderiam se propostos para aferir a qualidade de um planejamento da contratação de um serviço ?
16. De que forma está sendo implementada a IN 05/2017 na sua instituição ?
17. Você acha que a In 05/2017 é impositiva ou é possível trabalhar situações que estejam fora da IN ?

Obrigada pela participação!