



COMPREENDENDO SE E COMO OS CONDICIONANTES DOS LABORATÓRIOS
PÚBLICOS PRODUTORES DE IMUNOBIOLOGÍCOS NO BRASIL INTERFEREM
NA ATUAÇÃO DO GESTOR PÚBLICO

Priscila Ferraz Soares

Tese de Doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção, COPPE, da Universidade Federal do Rio de Janeiro, como parte dos requisitos necessários à obtenção do título de Doutor em Engenharia de Produção.

Orientadores: Domicio Proença Junior
Adriano Proença

Rio de Janeiro
Abril de 2012

COMPREENDENDO SE E COMO OS CONDICIONANTES DOS LABORATÓRIOS
PÚBLICOS PRODUTORES IMUNOBIOLÓGICOS NO BRASIL INTERFEREM NA
ATUAÇÃO DO GESTOR PÚBLICO

Priscila Ferraz Soares

TESE SUBMETIDA AO CORPO DOCENTE DO INSTITUTO ALBERTO LUIZ
COIMBRA DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA DE ENGENHARIA (COPPE) DA
UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO COMO PARTE DOS
REQUISITOS NECESSÁRIOS PARA A OBTENÇÃO DO GRAU DOUTOR EM
CIÊNCIAS EM ENGENHARIA DE PRODUÇÃO.

Examinada por:

Prof. Domicio Proença Junior, D.Sc.

Prof. Adriano Proença, D.Sc.

Prof. Heitor Mansur Caulliriaux, D.Sc.

Prof. Marcos da Silva Freire, D.Sc.

Prof. Luiz Pinguelli Rosa, D.Sc.

Prof. Ana Celia Castro, D.Sc.

RIO DE JANEIRO, RJ – BRASIL

ABRIL DE 2012

Soares, Priscila Ferraz

Compreendendo se e como os condicionantes dos laboratórios públicos produtores imunobiológicos no Brasil interferem na atuação do gestor público/Priscila Ferraz Soares. – Rio de Janeiro: UFRJ/COPPE, 2012.

XVIII, 416 p.: il.; 29,7 cm.

Orientadores: Domicio Proença Junior

Adriano Proença

Tese (doutorado) – UFRJ/ COPPE/ Programa de Engenharia de Produção, 2012.

Referencias Bibliográficas: p. 356-378.

1. Administração Pública. 2. Laboratórios públicos produtores de imunobiológicos. 3. Gestor público. I. Proença Junior, Domicio; et al,. II. Universidade Federal do Rio de Janeiro, COPPE, Programa de Engenharia de Produção. III. Título.

Agradecimentos

É difícil até saber por onde começar... Aviso antecipadamente aos possíveis leitores que vou escrever sem muitas preocupações formais. Passa tanta coisa na cabeça... Desde o dia em que fiquei sabendo que passei no vestibular para a Engenharia de Produção na UFRJ e repetia isto para todos que queriam (e os que não queriam) ouvir. Desde o dia em que mal sabia o que viria à frente nestes muitos anos. Lembro do primeiro dia em que cheguei ao bloco F do Centro de Tecnologia e encontrei nas mesas do seu Antônio alguns dos amigos que até hoje fazem parte da minha vida. E hoje, 12 anos depois, estou defendendo o título de doutora em Engenharia de Produção.

Que estas palavras não pareçam a de um texto saudoso, até porque não tenho nenhuma pretensão de me afastar desta Universidade que tanto, tanto, já me proporcionou e a quem eu nunca deixei e jamais deixarei de recorrer. E quantas e quantas pessoas eu preciso agradecer, por participar e contribuir durante toda esta minha trajetória acadêmica e profissional na UFRJ.

Aos professores do curso de Engenharia de Produção do Departamento de Engenharia Industrial. Em especial, ao professor Meirelles que já no segundo período do curso de graduação me convidou para ser monitora da sua disciplina de Introdução à Engenharia de Produção. Eu, uma recém egressa no curso de engenharia de produção, ajudando novas turmas a aprender sobre os fascínios desta engenharia. Meirelles muito me ensinou em suas disciplinas, orientações e nas conversas de corredores. Obrigada.

À coordenação do curso de Engenharia de Produção, ao Programa de Consórcios em Educação Superior Brasil - Estados Unidos, fruto do acordo entre a CAPES e o *Fund for the Improvement of Post Secondary Education (Fipse)* e ao esforço pessoal do professor Ricardo Naveiro no estabelecimento deste convênio, que me proporcionou uma bolsa para estudar durante um semestre na *North Carolina State University*, experiência que muito contribui para meu crescimento acadêmico e pessoal.

Ao convênio – Projeto Integração entre o Curso de Engenharia de Produção da POLI/UFRJ e o Programa de Engenharia de Produção – PEP do Instituto Alberto Luiz Coimbra de Pós-Graduação e Pesquisa em Engenharia – COPPE, que me abriu a oportunidade de ingresso no mestrado.

No mestrado e doutorado tive a oportunidade de conhecer professores que foram muito importantes para o meu aprendizado. Destaco o professor Bartholo e suas aulas. Em um primeiro momento eu me sentia uma ‘engenheira’ no meio de outra tribo, mas

este ‘aparente contraste’ muito me fez aprender. Não à toa fiz muitas de suas disciplinas e passei muitas tardes agradáveis em suas aulas. Ao Bartholo que também me ofereceu a oportunidade de ministrar, como representante do Programa de Engenharia de Produção da COPPE/UFRJ, uma aula de graduação no curso de Engenharia de Automação e Controle da POLI/UFRJ. Que responsabilidade e obrigada pela confiança.

À Universidade Estadual do Rio de Janeiro (UERJ), pelos três anos como professora substituta do curso de Engenharia de Produção. Não é fácil ministrar duas turmas grandes de graduação, encontrar o tom certo, ser rígida e ser companheira, ensinar e aprender, cobrar e dar. Foi um grande aprendizado. Na verdade, este é um aprendizado que nunca termina. Aos alunos, que muito me ensinaram e que me acolheram. A melhor recompensa é escutar que de alguma forma contribuí para a educação destas pessoas. E, felizmente, escutei algumas vezes. O afastamento das salas de aulas é temporário, em breve estarei de volta.

Ao Grupo de Produção Integrada que, além de ter me proporcionado muitos amigos, me transformou na profissional que sou hoje. Ainda não conheci escola melhor do que esta. É difícil em poucas palavras agradecer a tudo e a todos. Projetos, cursos, pesquisas, seminários, reuniões estratégicas, viagens, conversas de bares entre amigos, festas, em um ambiente de muita parceria e de muito aprendizado.

Foram muitos amigos nesta trajetória gpiana de muitos anos, em que agora sou praticamente uma ‘veterana’ (e fico feliz com isto). Espero não esquecer ninguém. Vina, Cameira, Mecena, Rafa (Paim), Ribeiro, Bruno Santos, Bruno Lam e Gabriela, Raquel Flexa, Rafael Clemente, Armando, CASP, Valadares, Tati e Fabio, Setsuko, Alessandra, Thais Fillipo, Soraya, André Macieira, Daniel (Machado), Karrer, Joanna, Rafael Rodrigues, Leandro, Elaine Alves, Rodolfo, Thais Spiegel, Edison Renato, Leo Navarro, Matheus Ladario, Flavia, Marcial, Sabrina, Leo Assuf, Luana, Bernardo, Érico, Igor, Guilherme, Cadu, Virginia, Maria Clara, Lethícia, obrigada! Maria, obrigada pelo apoio na tese. A lista extensa aumenta o risco de esquecimento, mas olho para trás e vejo tantas pessoas que ensinaram muito para mim e que conviveram comigo, diariamente, durante muitos anos da minha vida.

Sandra, Bruna, Isabella e Eliza, obrigada por todo o apoio durante o meu período gpiano. Não lembro de uma vez que vocês disseram não para mim. Obrigada mesmo.

Gostaria de fazer um agradecimento especial à Fátima pelo suporte, carinho e broncas nas horas certas! Salvou-me em vários momentos, sem nunca esquecer de me lembrar dos meus compromissos e responsabilidades como aluna. Sentirei saudades,

então aguarde minhas visitas!

Elaine e Bel, obrigada pela amizade que construímos neste período e que sei que será para sempre. Vocês tiveram papel diferenciado neste caminho.

Guido, um amigo, um ‘companheiro’ nestes últimos anos, de muita troca, conversa, obrigada pelo papel que deixou que eu ocupasse em sua vida. Torço muito pelo seu sucesso e estamos juntos! Boa sorte para você, que ainda está neste caminho.

Daniels, quando defendi o mestrado, você era meu novo amigo. Eu fiz questão de deixar registrado o quanto tinha aprendido – naquela época - em um ano de convivência. Passaram-se mais cinco anos, nossa amizade e carinho só aumentaram, mesmo com a distância física e a menor convivência, assim como minha admiração por você. É um privilégio ser sua amiga. Continue me dando a oportunidade de fazer parte da sua vida e conte comigo sempre que precisar. Vamos escrever muito juntos!

Ao Heitor, o grande condutor desta manada gpiana, meu professor, coordenador, orientador e amigo. Agradeço todas as oportunidades que você me ofereceu, as experiências vividas conjuntamente, os desafios constantes da minha ‘capacidade de fazer’ que tanto me fizeram crescer. Mas acima de tudo agradeço imensamente a oportunidade de ter convivido e aprendido com você, diariamente, por um longo período da minha vida. Não são muitos que têm esta oportunidade.

Ao Adriano, orientador desde o meu Projeto Final de Graduação e amigo de longa data, um ouvinte paciente, que participou de todos os momentos importantes desta minha trajetória acadêmica na UFRJ, que me deu conselhos de professor, de orientador, de tutor e que muito me fez aprender. Obrigada.

Ao professor Domicio, meu orientador no mestrado e no doutorado, com quem aprendi muito sobre o ofício acadêmico, sobre as responsabilidades e desafios de uma carreira acadêmica. Obrigada pelo tempo despendido comigo nas conversas e orientações. Aprendi muito com você.

Agradeço aos demais membros que compõem esta banca. Ao professor Luiz Pinguelli, neste momento diretor do Instituto Alberto Luiz Coimbra de Pós-Graduação e Pesquisa de Engenharia (COPPE), da UFRJ, por aceitar participar desta banca e oferecer suas contribuições diante de sua experiência acadêmica e profissional no setor público.

Agradeço também à professora Ana Celia Castro, com quem tive contato no curso de Introdução ao Ofício Acadêmico no Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Estratégia e Desenvolvimento da UFRJ, por compor a banca desta tese e se dispor a oferecer seus comentários que certamente serão muito valiosos.

Ao Dr. Marcos Freire, Vice-Diretor de desenvolvimento Tecnológico em Bio-Manguinhos, por também participar desta banca e oferecer a perspectiva enquanto gestor de uma organização que lida diariamente com as dificuldades discutidas no âmbito deste documento.

Agradeço às empresas que se mostraram disponíveis para a realização desta pesquisa. Agradeço em especial ao Dr. Julio Felix, Dr. Julio Salomão e Dr. Paulo Holanda, do Instituto de Tecnologia do Paraná (TECPAR). Agradeço também ao Dr. Antonio Werneck e ao Dr. Bernardo Horta, do Instituto Vital Brazil (IVB), por disponibilizarem o seu tempo e suas instituições para a realização da minha pesquisa. Ao Artur Couto, Antônio Barbosa e ao Mário Moreira, que foram entrevistados para o trabalho por Bio-Manguinhos e por abrirem a oportunidade da pesquisa nesta organização.

Em Bio-Manguinhos tenho agradecimentos muito especiais para fazer. Primeiro, à Diretoria como um todo, pelo acolhimento e por me proporcionarem neste curto mas intenso espaço de tempo em que lá estou, oportunidades de aprendizado e crescimento profissional. Todos merecem aqui ser individualmente citados e contribuíram cada um da sua forma para que eu melhor me qualificasse profissional e academicamente. Artur, Antonio, Malu, Marcos e Cris, obrigada.

Ao cafofo - Bia, Isabella, Paty e Elaine, por dividirem comigo os momentos do dia-a-dia, de alegrias, realizações, decepções e angústias, por tornarem meu dia-a-dia mais feliz. Junior agradece e aprende com vocês a cada dia. Bia, obrigada pelo tempo despendido na revisão do texto durante as suas férias. Um agradecimento especial ao desopi, que tantas vezes me ajudou a aliviar o estresse. Também à operação lei seca que serviu de inspiração final para a tese.

A algumas pessoas que são mais que colegas de trabalho – Débora, André, Dani, Cintia, Lorena, Drielle, Lilian, Raquel, Andrea, Claudia, Bené, Fernando Porto, Kleiton, Sol e outros tantos que tenho certeza que torceram por mim neste processo. Agradeço as várias mães e às irmãs mais velhas que tenho em Bio-Manguinhos, que me lembram as coisas, me mandam almoçar, que gastam um tempo precioso comigo, pois se preocupam e tem comigo um carinho especial. Elas sabem quem são.

Chefe (só porque você não gosta), você está em todos os parágrafos acima sobre Bio-Manguinhos, mas você é especial. Agradeço seu carinho e generosidade comigo em todos os sentidos – acolhimento, crescimento profissional, troca de experiências, carinho, preocupação. Agradeço o acolhimento da família e dos mimosos em diversos momentos

em que precisei (e não foram poucos). Não tenha dúvida que você teve um papel especial na minha vida nestes últimos dois anos e uma contribuição importante e fundamental para eu chegar ao final. Obrigada, tá.

Neste período doutoral não teve como não estar ausente em alguns momentos. Reconheço minha incapacidade e impotência em acomodar todas as facetas da minha vida simultaneamente. Principalmente em relação aqueles com quem não convivo no dia-a-dia. Só posso dizer que espero que não tenham esquecido de mim! Clary, Gaby, Gui, Fê, Raquel, Aline, Daniel (Karrer), Mila, Tiça, Carlinha, Marcelo (JF), Ju, meninas do futebol, pode não ter sido presencialmente, mas vocês estiveram sempre comigo.

Algumas amigas foram especiais neste momento – Carol (Aló), Carol (Aguiar) e Mari. Mari, acho que você já está acostumada com a minha ‘nerdisse’ e falta de tempo e por isto não me abandonou. É muita história juntas para contar, amigas. Obrigada por tudo, mesmo, pelo apoio em todo este período.

Para finalizar preciso agradecer a quem mais vivenciou esta trajetória comigo – a minha família.

A minha avó que tanto torceu e rezou por mim, que escutou as minhas agonias, que leu versões intermediárias da tese! A versão final você vai ler no IPAD. Dedico este trabalho a você, vóvis! Mais um para cadastrar na nossa biblioteca!

As minhas irmãs, Diri, Duda e Nanda. Não preciso dizer nada, amor de irmã é incondicional, ainda mais de irmã mais velha. Sempre juntas. Amo vocês, muito.

Ao tio Clovis, Dani, Fellipe, Thiago, Cinthya e Julio, pela paciência. Ainda bem que a tese está acabando antes dos casórios da família. Simone, o que seria de mim sem seus paparicos?! Cada um de um jeito, com um olhar, um carinho.

Tia Cris e tio Edgar, obrigada pelo carinho de vocês, pelo apoio, conselhos, cuidado e amor de sempre. É difícil agradecer em palavras tudo o que vocês fazem por mim.

A meu pai Ricardo, minha avó Maria e meu avô Ferraz, que em algum lugar, espero estejam orgulhosos de mim! Como queria que estivessem aqui comigo. Pai, sei que tem muito de você aqui comigo.

Por fim e muito merecidamente, agradeço a minha mãe Clara que é sem dúvida nenhuma a base de tudo isto. Não precisava ser com ditado de 100 palavras, mas certamente foi você quem me ensinou a ter responsabilidade, compromisso, lutar pelos meus objetivos e não desistir jamais. Obrigada pelo amor e por me fazer ser quem eu sou! Agora, vamos para a missão mais difícil. Amo você.

Resumo da Tese apresentada à COPPE/UFRJ como parte dos requisitos necessários para a obtenção do grau de Doutor em Ciências (D. Sc.).

COMPREENDENDO SE E COMO OS CONDICIONANTES DOS LABORATÓRIOS PÚBLICOS PRODUTORES DE IMUNOBIOLOGICOS NO BRASIL INTERFEREM NA ATUAÇÃO DO GESTOR PÚBLICO

Priscila Ferraz Soares

Abril/2012

Orientadores: Domicio Proença Junior

Adriano Proença

Programa: Engenharia de Produção

Este trabalho investiga se e de que forma os condicionantes, oriundos do contexto institucional e do ambiente externo onde os laboratórios públicos produtores de imunobiológicos no Brasil estão inseridos, interferem na atuação dos gestores destas organizações. O contexto institucional é dado por um lado pelo modelo de funcionamento da Administração Pública Brasileira e, por outro, pelas características inerentes às personalidades jurídicas das instituições. O contexto ambiental, por sua vez, se caracteriza por uma indústria competitiva e de alta intensidade tecnológica, na qual o Estado adquire centralizadamente os produtos para atendimento às demandas do SUS.

Diante de uma literatura escassa sobre os impactos do modelo de funcionamento da Administração Pública na gestão das organizações e de estudos ainda incipientes sobre a dimensão gerencial dos laboratórios produtores, foram realizados estudos exploratórios em três dos laboratórios oficiais. Os resultados encontrados permitiram analisar os impactos destes condicionantes nas decisões de alocação de recursos financeiros e humanos pelos gestores, assim como discutir as soluções gerenciais implantadas para lidar com as restrições existentes. O papel desempenhado pelo gestor público no funcionamento destas organizações e também o do Estado como indutor do fortalecimento do complexo produtivo nacional nesta indústria também foram analisados e agendas de pesquisas futuras estabelecidas.

Abstract of Thesis presented to COPPE/UFRJ as a partial fulfillment of the requirements for the degree of Doctor of Science (D.Sc.)

INVESTIGATING HOW THE CONSTRAINTS OF THE BRAZILIAN
IMMUNOBIOLOGICAL PUBLIC MANUFACTURERS AFFECT
THE PUBLIC MANAGER JOB

Priscila Ferraz Soares

April/2012

Advisors: Domicio Proença Junior

Adriano Proença

Department: Production Engineering

This research investigates how the constraints derived from the configuration of the Brazilian public immunobiological manufacturers and from environmental aspects of this industry in Brazil interfere in the action of managers in those organizations. Its institutional configuration is provided, on one hand, by the Brazilian model of public administration and on the other, by specific characteristics inherent to the legal personality of those institutions. The environmental context, in its turn, is characterized by a competitive industry of highly technological intensity in which the Brazilian government centrally acquires the products to supply the demands of the Brazilian public health system (Single System of Health- SUS).

In view of a sparse literature regarding the impacts of the models of Public Management in the administration of public organizations in Brazil and the incipient studies about the managerial issues of the public immunobiological manufacturers, exploratory studies were conducted in three of the official government producers.

The results allowed discussions on the impacts of those constraints in the decisions of financial and human resources allocations by managers, as well as the managerial solutions implemented to deal with existing constraints. The role played by the public manager and by the Government, as an inducing element in the strengthening of the productive complex in this industry, were also analyzed as well as agendas for future research on the issues involved were established.

Sumário

1.	Introdução.....	1
2.	Revisão da literatura.....	9
2.1.	Especificidades da gestão pública em relação à privada.....	10
2.2.	Contextualização da Administração Pública Brasileira.....	15
2.3.	Em busca de uma Administração Pública Brasileira mais eficiente.....	25
2.3.1.	Soluções gerenciais em busca de maior eficiência nas organizações públicas.....	30
2.4.	Implicações para o gestor público.....	40
2.5.	Laboratórios públicos produtores de imunobiológicos no Brasil.....	51
2.6.	Desafios gerenciais dos laboratórios públicos produtores de imunobiológicos no Brasil.....	64
3.	Estabelecimento dos estudos exploratórios.....	74
3.1.	Coleta de dados.....	81
4.	Condicionantes.....	87
4.1.	Contexto institucional: condicionantes macros da Administração Pública Brasileira.....	87
4.1.1.	Planejamento e Execução Orçamentária.....	89
4.1.2.	Gestão Fiscal Responsável.....	90
4.1.3.	Licitações e Contratos Administrativos.....	92
4.1.4.	<i>Accountability</i> e controle.....	93
4.1.5.	Gestão de recursos humanos.....	96
4.1.6.	Princípios da Administração Pública.....	98
4.1.6.1.	Princípio da legalidade.....	99
4.1.6.2.	Princípio da impessoalidade.....	100
4.1.6.3.	Princípio da moralidade.....	100
4.1.6.4.	Princípio da publicidade.....	100
4.1.6.5.	Princípio da eficiência.....	101
4.1.6.6.	Princípio da Finalidade Pública.....	101
4.1.6.7.	Princípio da motivação.....	102
4.1.6.8.	Princípio da Razoabilidade.....	102
4.1.6.9.	Princípio da Supremacia do interesse público sobre o interesse privado.....	103
4.1.7.	Síntese dos condicionantes macros da Administração Pública Brasileira.....	104
4.2.	Contexto institucional: condicionantes micros da Administração Pública Brasileira.....	105
4.3.	Contexto ambiental: características da indústria.....	106
4.4.	Contexto ambiental: condicionantes da demanda.....	109
5.	Universo e amostra.....	112
6.	Casos.....	117
6.1.	Estrutura de apresentação dos casos.....	117
6.2.	Bio-Manguinhos.....	121
6.2.1.	Caracterização geral da organização.....	121
6.2.1.1.	Apresentação de Bio-Manguinhos.....	121
6.2.1.2.	Histórico de Bio-Manguinhos.....	121

6.2.1.3.	Contexto atual de Bio-Manguinhos.....	126
6.2.1.4.	Perfil institucional: Bio-Manguinhos	126
6.2.1.5.	Condicionantes micros da Administração Pública: caso Bio-Manguinhos	129
6.2.2.	Realização das entrevistas e análise documental	131
6.2.3.	Caracterização das operações atuais de Bio-Manguinhos	132
6.2.3.1.	Portfólio de produtos e clientes.....	132
6.2.3.2.	Plataformas tecnológicas.....	136
6.2.3.3.	Capacidade	137
6.2.3.4.	Terceirização e integração vertical.....	138
6.2.3.5.	Instalações	139
6.2.3.6.	Alocação de recursos e sistemas de orçamento.....	141
6.2.3.7.	Sistema de recursos humanos.....	143
6.2.3.8.	Organização e divisão do trabalho	146
6.2.3.9.	Tecnologia da Informação e processos	148
6.2.3.10.	Desenvolvimento de produtos e processos	151
6.2.3.11.	Planejamento e controle da produção	152
6.2.3.12.	Sistemas da qualidade	153
6.2.4.	Incidentes Críticos de Gestão: Bio-Manguinhos	155
6.2.5.	Soluções de gestão: Bio-Manguinhos.....	164
6.2.6.	Condicionantes de atuação do gestor: Bio-Manguinhos.....	170
6.2.6.1.	Condicionantes macros da Administração Pública: Bio-Manguinhos	170
6.2.6.1.1.	Condicionantes macros da Administração Pública - Princípios do Direito Administrativo: Bio-Manguinhos	177
6.2.6.2.	Condicionantes micros da Administração Pública: Bio-Manguinhos	180
6.2.6.3.	Condicionantes da demanda: Bio-Manguinhos.....	182
6.2.6.4.	Características da Indústria: Bio-Manguinhos	184
6.2.6.5.	Condicionantes descobertos: Bio-Manguinhos.....	187
6.2.6.6.	Síntese dos condicionantes: Bio-Manguinhos.....	187
6.2.7.	Considerações sobre o caso de Bio-Manguinhos	188
6.3.	Instituto Vital Brazil	193
6.3.1.	Caracterização geral da organização.....	194
6.3.1.1.	Descrição geral da organização.....	194
6.3.1.2.	Histórico da organização	194
6.3.1.3.	Contexto atual	196
6.3.1.4.	Perfil institucional	198
6.3.1.5.	Condicionantes micros da Administração Pública: IVB.....	201
6.3.2.	Realização das entrevistas e análise documental	202
6.3.3.	Caracterização das operações atuais do IVB	203
6.3.3.1.	Portfólio de produtos e clientes.....	203
6.3.3.2.	Plataformas tecnológicas.....	204
6.3.3.3.	Capacidade	205
6.3.3.4.	Terceirização e integração vertical.....	207
6.3.3.5.	Instalações	208
6.3.3.6.	Alocação de recursos e sistemas de orçamento.....	210
6.3.3.7.	Sistema de recursos humanos.....	211
6.3.3.8.	Organização e divisão do trabalho	212
6.3.3.9.	Tecnologia da Informação e processos	212

6.3.3.10.	Desenvolvimento de produtos e processos	213
6.3.3.11.	Planejamento e controle da produção	216
6.3.3.12.	Sistemas da qualidade	217
6.3.4.	Incidentes Críticos de Gestão: IVB	218
6.3.5.	Soluções de gestão: IVB	224
6.3.6.	Condicionantes de atuação do gestor: IVB.....	229
6.3.6.1.	Condicionantes macros da Administração Pública: IVB	229
6.3.6.1.1.	Condicionantes macros da Administração Pública - Princípios do Direito Administrativo: IVB.....	233
6.3.6.2.	Condicionantes micros da Administração Pública: IVB.....	235
6.3.6.3.	Condicionantes da demanda: IVB.....	236
6.3.6.4.	Características da Indústria: IVB	237
6.3.6.5.	Condicionantes descobertos: IVB	239
6.3.6.6.	Síntese dos condicionantes: IVB.....	239
6.3.7.	Considerações sobre o caso do Instituto Vital Brazil	240
6.4.	TECPAR	244
6.4.1.	Caracterização geral da organização.....	244
6.4.1.1.	Apresentação do TECPAR.....	244
6.4.1.2.	Histórico da organização	244
6.4.1.3.	Contexto atual	246
6.4.1.4.	Perfil Institucional	247
6.4.1.5.	Condicionantes micros da Administração Pública: caso TECPAR	254
6.4.2.	Realização das entrevistas e análise documental.....	255
6.4.3.	Caracterização das operações atuais do TECPAR.....	256
6.4.3.1.	Portfólio de produtos e clientes.....	256
6.4.3.2.	Plataformas tecnológicas.....	258
6.4.3.3.	Capacidade	259
6.4.3.4.	Terceirização e integração vertical.....	260
6.4.3.5.	Instalações	261
6.4.3.6.	Alocação de recursos e sistemas de orçamento.....	262
6.4.3.7.	Sistema de recursos humanos.....	264
6.4.3.8.	Organização e divisão do trabalho	266
6.4.3.9.	Tecnologia da Informação e processos	268
6.4.3.10.	Desenvolvimento de produtos e processos	269
6.4.3.11.	Planejamento e controle da produção	269
6.4.3.12.	Sistemas da qualidade	270
6.4.4.	Incidentes Críticos de Gestão: TECPAR.....	271
6.4.5.	Soluções da gestão: TECPAR.....	274
6.4.6.	Condicionantes de atuação do gestor: TECPAR	278
6.4.6.1.	Condicionantes macros da Administração Pública: TECPAR.....	278
6.4.6.1.1.	Condicionantes macros da Administração Pública - Princípios da Administração Pública: TECPAR	283
6.4.6.2.	Condicionantes micros da Administração Pública: TECPAR	284
6.4.6.3.	Condicionantes da demanda: TECPAR	289
6.4.6.4.	Características da Indústria: TECPAR.....	291
6.4.6.5.	Condicionantes descobertos: TECPAR.....	293
6.4.6.6.	Síntese dos condicionantes: TECPAR	293
6.4.7.	Considerações sobre o caso do TECPAR.....	294
7.	Resultados e discussões	298
7.1.	Recapitulação.....	298

7.2.	Resultados	305
7.2.1.	Impactos nas decisões de alocação de recursos financeiros	305
7.2.2.	Impactos nas decisões de alocação de recursos humanos.....	316
7.2.1.	Soluções de gestão	326
7.3.	Discussões: o papel do gestor público	337
7.4.	Reflexões	344
8.	Referências Bibliográficas.....	356
9.	Anexos.....	379
9.1.	Anexo I – Personalidades jurídicas da Administração Pública Indireta.....	379
9.2.	Anexo II – Revisão sistemática	385
9.3.	Anexo III – Protocolo de condução dos estudos de casos	394
9.3.1.	Visão geral da pesquisa.....	394
9.3.2.	Objetivo geral do estudo de caso	395
9.3.3.	Procedimentos para o estudo de caso	395
9.3.3.1.	Unidade de Análise	395
9.3.3.2.	Procedimentos para coleta de informações	395
9.3.3.3.	Análise documental	396
9.3.3.4.	Entrevistas	396
9.4.	Anexo IV – Protocolo de condução dos estudos de casos.....	408
9.4.1.	Pré-Análise: definição dos objetivos, unidade de registro e indicadores 408	
9.4.2.	Exploração do Material: Aplicação nos Estudos de Caso	410
9.4.3.	Análise: categorização	412
9.4.4.	Análise de conteúdo: codificação e análises quantitativa e qualitativa 414	
9.4.4.1.	Estrutura de apresentação dos resultados da análise quantitativa ...	415

Lista de Figuras

Figura 1 - Aquisição de vacinas pelo PNI (%) – Produção Nacional vs. Importação...	53
Figura 2 - Orçamento do PNI para aquisição de imunobiológicos	59
Figura 3 – Modelo para análise	78
Figura 4 - Complexo Industrial da Saúde.....	112
Figura 5 - Participação dos produtores brasileiros no fornecimento de vacinas ao PNI (uso humano)	115
Figura 6 - Clientes de Bio-Manguinhos	133
Figura 7 - Organograma de Bio-Manguinhos	146
Figura 8 - Evolução da produção de soros no IVB	205
Figura 9 - Campus do IVB	209
Figura 10 - Sede Industrial do TECPAR.....	248
Figura 11 - Organograma TECPAR.....	267
Figura 12 - Organização dos documentos no ATLAS TI	410
Figura 13 - Condicionantes de atuação do gestor dos laboratórios públicos produtores de imunobiológicos classificados como códigos no ATLAS TI.....	412
Figura 14 - Relacionamento entre códigos e famílias no ATLAS TI.....	413
Figura 15 - Associação entre trechos (unidade de contexto) e condicionantes ou incidentes críticos de gestão (unidade de registro) no ATLAS TI.....	414

Lista de Tabelas

Tabela 1 - Características distintivas da gestão pública	12
Tabela 2 - Banco de soluções de gestão da ENAP	27
Tabela 3 – Estratégicas de equalização	47
Tabela 4 - Ações para reduzir a dependência externa de insumos estratégicos	55
Tabela 5 - Eixos do Programa Mais Saúde.....	56
Tabela 6 - Diretrizes e ações para o Eixo do Complexo Industrial / Produtivo da Saúde	57
Tabela 7 - Diretrizes estruturantes do Plano Brasil Maior	58
Tabela 8 - Diretrizes do GECIS.....	62
Tabela 9 - Visão geral do Protocolo de Estudo de Caso	80
Tabela 10 - Objetos de investigação e fontes de dados	86
Tabela 11 - Condicionantes macros da Administração Pública Brasileira: planejamento e execução orçamentária	90
Tabela 12 - Condicionantes macros da Administração Pública Brasileira: gestão fiscal responsável	92
Tabela 13 - Condicionante macro da Administração Pública Brasileira: licitações e contratos	93
Tabela 14 - Condicionantes macros da Administração Pública Brasileira: <i>accountability</i> e controle	96
Tabela 15 - Condicionante macro da Administração Pública Brasileira: regime de pessoal	98
Tabela 16 - Condicionantes macros da Administração Pública Brasileira: princípios da Administração Pública.....	103
Tabela 17 - Condicionantes macros da Administração Pública Brasileira.....	105
Tabela 18 – Condicionantes micros dos laboratórios públicos produtores: oriundos do modelo jurídico de cada instituição	106
Tabela 19 - Condicionantes relacionados às características da indústria	108
Tabela 20 - Condicionantes da demanda.....	110
Tabela 21 – Laboratórios produtores, produtos e modelo jurídico.....	114
Tabela 22 – Estrutura de apresentação dos casos	120
Tabela 23 - Estrutura de governança de Bio-Manguinhos	127
Tabela 24 - Missão, Visão e Valores	129
Tabela 25 - Modelo jurídico e institucional e aparato normativo próprio: Bio-Manguinhos	130
Tabela 26 - Condicionantes micros da Administração Pública: Bio-Manguinhos.....	130
Tabela 27 - Entrevistas realizadas em Bio-Manguinhos	131
Tabela 28 - Documentos analisados: Bio-Manguinhos	132
Tabela 29 - Portfólio de produtos de Bio-Manguinhos	135
Tabela 30 - Fornecimento de produtos de Bio-Manguinhos	136
Tabela 31 - Lista de parcerias tecnológicas	138
Tabela 32 - Instalações de Bio-Manguinhos	140
Tabela 33 - Demonstrativo da evolução de receitas de Bio-Manguinhos	142
Tabela 34 - Número de funcionários por vínculo	144
Tabela 35 - Evolução do grau de qualificação do quadro de pessoal.....	145
Tabela 36 - Unidades organizacionais e principais atribuições.....	147
Tabela 37 - Lista de sistemas de Bio-Manguinhos.....	150
Tabela 38 - Carteira de projetos de Bio-Manguinhos.....	152
Tabela 39 - Incidentes críticos de gestão de Bio-Manguinhos	159

Tabela 40 – Soluções de Gestão: Bio-Manguinhos.....	165
Tabela 41 - Condicionantes relacionados aos princípios da Administração Pública de Bio-Manguinhos	176
Tabela 42 - Condicionantes macros da Administração Pública – princípios do Direito Administrativo: Bio-Manguinhos.....	179
Tabela 43 - Condicionantes micros da Administração Pública: Bio-Manguinhos.....	181
Tabela 44 - Condicionantes da demanda: Bio-Manguinhos.....	184
Tabela 45 - Condicionantes relacionados às características da indústria de Bio-Manguinhos	186
Tabela 46 - Síntese dos condicionantes: Bio-Manguinhos.....	187
Tabela 47 - Estrutura organizacional do IVB	200
Tabela 48 – Modelo jurídico e institucional e aparato normativo próprio: IVB	201
Tabela 49 - Condicionantes micros da Administração Pública: IVB	201
Tabela 50 - Entrevistas realizadas no IVB	202
Tabela 51 - Documentos analisado IVB	203
Tabela 52 - Soros produzidos pelo Instituto Vital Brazil	204
Tabela 53 - Parcerias do IVB com laboratórios oficiais.....	208
Tabela 54 - Quadro de recursos humanos IVB.....	211
Tabela 55 - Política da Qualidade do IVB.....	217
Tabela 56 - Incidentes críticos de gestão do IVB	220
Tabela 57 - Soluções de da Gestão no IVB	224
Tabela 58 - Condicionantes macros da Administração Pública: IVB	232
Tabela 59 - Condicionantes relacionados aos princípios da Administração Pública: IVB	234
Tabela 60 - Condicionantes micros da Administração Pública: IVB	236
Tabela 61 - Condicionantes da demanda: IVB	237
Tabela 62 - Características da indústria: IVB.....	238
Tabela 63 - Condicionantes descobertos do IVB	239
Tabela 64 - Síntese dos condicionantes: IVB.....	240
Tabela 65 - Órgãos que compõe a estrutura organizacional do TECPAR	249
Tabela 66 - Atribuições dos órgãos que compõe a estrutura organizacional do TECPAR	250
Tabela 67 - Valores do TECPAR (TECPAR, 2011D)	252
Tabela 68 - Perspectivas e Objetivos Estratégicos do TECPAR.....	253
Tabela 69 - Modelo jurídico e institucional e aparato normativo próprio: TECPAR .	254
Tabela 70 - Condicionantes micros da Administração Pública: TECPAR	254
Tabela 71 - Entrevistas realizadas no TECPAR.....	255
Tabela 72 - Documentos analisados TECPAR.....	256
Tabela 73 – Produtos TECPAR.....	258
Tabela 74 - Unidades do TECPAR e principais atividades.....	261
Tabela 75 - Atribuições das Diretorias do TECPAR.....	267
Tabela 76 - Incidentes Críticos de Gestão do TECPAR.....	272
Tabela 77 – Soluções de Gestão do TECPAR.....	274
Tabela 78 - Condicionantes macros da Administração Pública: TECPAR.....	282
Tabela 79 - Condicionantes macros da Administração Pública - princípios do Direito Administrativo: TECPAR	284
Tabela 80 - Condicionantes micros da Administração Pública: TECPAR	288
Tabela 81 - Condicionantes da demanda: TECPAR	290
Tabela 82 - Características da indústria: TECPAR	292
Tabela 83 - Condicionantes descobertos TECPAR.....	293

Tabela 84 - Síntese dos condicionantes: TECPAR	294
Tabela 85 – Recapitulando: condicionantes macros da Administração Pública Brasileira	300
Tabela 86 – Recapitulando: condicionantes micros dos laboratórios públicos produtores	301
Tabela 87 – Recapitulando: condicionantes relacionados às características da indústria	302
Tabela 88 – Recapitulando: condicionantes da demanda	303
Tabela 89 – Compilação de soluções de Gestão.....	329
Tabela 90 - Principais características da autarquia.....	380
Tabela 91 - Principais características da sociedade de economia mista.....	382
Tabela 92 - Principais características da empresa pública.....	383
Tabela 93 - Busca na base Scielo	385
Tabela 94 - Busca na base Scielo	386
Tabela 95 - Busca bibliográfica na Scielo	387
Tabela 96 - Busca Bibliográfica na BDTD.....	388
Tabela 97 - Lista de teses e dissertações oriundas da busca da BDTD	388
Tabela 98 - Busca bibliográfica na BVS sobre as organizações estudadas.....	389
Tabela 99 - Busca bibliográfica na BVS sobre as organizações estudadas.....	389
Tabela 100 - Busca bibliográfica na base PROQUEST	392
Tabela 101 - Tipos de condicionantes dos laboratórios públicos produtores de imunobiológicos no Brasil.....	395
Tabela 102 - Lista de documentos sugeridos para o estudo de caso	396
Tabela 103 - Condicionantes macros e micros da Administração Pública Federal, condicionantes da demanda e características da Indústria de Imunobiológicos...	400
Tabela 104 - Caracterização das operações das organizações públicas produtivas da indústria de imunobiológicos no Brasil.....	407
Tabela 105 - Organização dos documentos primários.....	410
Tabela 106 - Unidades de registro e de contexto.....	411
Tabela 107 - Categorias e subcategorias da análise de conteúdo	413
Tabela 108 - Tabela para contagem da frequência das unidades de registro.....	415
Tabela 109 - Tabela para contagem da frequência das categorias.....	415
Tabela 110 - Tabela para contagem da frequência das categorias.....	416

1. Introdução

O artigo 196 da Constituição Federal de 1988 define que *“a saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação.”*

A saúde constitui um direito social básico para as condições de cidadania da população brasileira. Para o MINISTÉRIO DA SAÚDE (2008a), um país somente pode ser denominado desenvolvido se seus cidadãos forem saudáveis, o que depende tanto da organização e do funcionamento do sistema de saúde quanto das condições gerais de vida associadas ao modelo de desenvolvimento vigente.

Os serviços de saúde no Brasil são prestados pelo Sistema Único de Saúde (SUS), arranjo institucional único no conjunto dos países em desenvolvimento, que se rege pelos princípios de universalidade, integralidade e equidade, estabelecidos na Constituição (SAE, 2011). O setor de saúde no Brasil movimenta a cada ano R\$ 160 bilhões, respondendo por 8% do PIB e por 10 milhões de empregos (MINISTÉRIO DA SAÚDE, 2011a).

Dentro do setor de saúde, a indústria de base química e biotecnológica, onde estão inseridos os laboratórios produtores oficiais de imunobiológicos, é um subsistema do Complexo Industrial da Saúde¹. O complexo envolve um conjunto de indústrias que produzem bens de consumo e equipamentos especializados para a área e um conjunto de organizações prestadoras de serviços em saúde que são as consumidoras dos produtos manufaturados (GADELHA, 2002; 2003; 2005).

O mercado mundial do Complexo Industrial da Saúde é avaliado atualmente em US\$ 1 trilhão, sendo US\$ 670 bilhões da indústria farmacêutica, US\$ 25 bilhões da indústria de reagentes de diagnóstico e US\$ 9 bilhões da indústria de vacinas. A indústria de produtos médicos, por sua vez, movimenta em torno de US\$ 300 bilhões (MINISTÉRIO DA SAÚDE, 2011b).

Mesmo com os maciços investimentos realizados na indústria de imunobiológicos desde o Programa Auto-Suficiência Nacional de Imunobiológicos (PASNI), o déficit

¹ A conceituação do Complexo Industrial da Saúde foi estabelecida por Carlos Augusto Gabrois Gadelha como base analítica para delimitação da cadeia produtiva no Estudo de Competitividade por Cadeias Integradas (GADELHA, 2002) e, embora não seja uma regra no campo da Economia Industrial, foi escolhida para fins desta tese para localização dos laboratórios públicos produtores de imunobiológicos, que foram objeto da pesquisa, conforme detalhadamente apresentado no Capítulo 5 – Universo e Amostra.

acumulado na balança setorial de saúde cresceu de US\$ 700 milhões nos anos 80 para um déficit anual de quase US\$ 7 bilhões, em 2009. O país importou, em 2008, US\$ 321,8 milhões em vacinas e soros e exportou US\$ 27,9 milhões. Esta situação, que dentre outros fatores resulta do aumento da população e da incorporação de produtos de maior valor agregado, ilustra uma dependência do país de insumos importados para atendimento às demandas do SUS (MINISTÉRIO DA SAÚDE, 2011c).

Neste contexto, o Complexo Industrial da Saúde vem sendo objeto de uma política do Governo Federal de fortalecimento de sua capacidade produtiva, em busca da autossuficiência do país na produção de insumos estratégicos para a saúde. O Estado vem utilizando o seu poder de compra diante de um dos maiores mercados mundiais internos como principal impulsionador deste desenvolvimento, numa indústria de dinâmica internacional altamente competitiva (MINISTÉRIO DA SAÚDE, 2008a; MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO, INDÚSTRIA E COMÉRCIO EXTERIOR, 2011; SAE, 2011).

A política de desenvolvimento e o fortalecimento do Complexo Industrial da Saúde estão explícitos nos planos de médio e longo prazo do Governo Federal para o setor de saúde, a saber, o Plano Brasil 22 (SAE, 2011) e o PAC Saúde (MINISTÉRIO DA SAÚDE, 2011d). Também estão evidenciados na Política Industrial do Governo, especificamente o Plano Brasil Maior (MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO, INDÚSTRIA E COMÉRCIO EXTERIOR, 2011), que coloca a indústria brasileira de saúde como estratégica, mantendo a prioridade dada no Plano de Desenvolvimento Produtivo, lançado em maio de 2008, pelo Governo Federal (MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO, INDÚSTRIA E COMÉRCIO EXTERIOR, 2008).

O fortalecimento do complexo produtivo é fundamental para os laboratórios públicos produtores de imunobiológicos lidarem como um panorama cada vez mais competitivo: as grandes multinacionais oferecem produtos tecnologicamente mais avançados e de maior qualidade, a sociedade e a própria política pública exercem pressão, demandando novos produtos e serviços e as exigências regulatórias são crescentes e mais exigentes.

Existem atualmente sete laboratórios produtores de imunobiológicos, entre os quais se destacam Bio-Manguinhos e o Instituto Butantan que, além de possuir a maior capacidade instalada de produção de vacinas da América Latina, fornecem juntos mais de 80% de toda a necessidade do Programa Nacional de Imunização (PNI). Entre os demais laboratórios estão o Instituto Vital Brazil (IVB), o Instituto de Tecnologia do Paraná

(TECPAR), a Fundação Ezequiel Dias (FUNED), o Centro de Produção e Pesquisa de Imunobiológicos do Paraná (CPPI-PR) e a Fundação Ataulpho de Paiva (FAP).

À exceção da FAP, todos os demais laboratórios são órgãos da Administração Pública. O Instituto Butantan e o Centro de Produção e Pesquisa de Imunobiológicos do Paraná (CPPI-PR) são órgãos da Administração Direta, enquanto os demais são órgãos da Administração Indireta. Embora de distintas características em termos de capacidade instalada, receitas, volume, quantidade de produtos, entre outras especificidades, todos os laboratórios fornecem imunobiológicos para o Ministério da Saúde, que adquire estes produtos de maneira centralizada, por meio do Programa Nacional de Imunização (PNI). Desta forma, o Governo se caracteriza como o comprador majoritário destes produtos, em uma indústria que neste país é majoritariamente estatal.

A Administração Pública Brasileira, embora já tenha passado por alguns esforços de modernização, reflete ainda um modelo burocrático de funcionamento, carregado de normas e burocracias que, se em um primeiro momento foram instituídas para combater práticas de corrupção e paternalistas, se tornaram objeto de muitas críticas por criarem obstáculos à busca de maior eficiência nas instituições públicas.

Neste sentido, ao modelo da Administração Pública Brasileira, por ser caracterizado pela excessiva fixação de regras para o alcance das metas e a ênfase nos meios, ao invés de foco em resultados, ainda são atribuídas a ineficiência e lentidão das organizações públicas, além de o afastamento das necessidades da Sociedade (COELHO, 2000; SECHHI, 2009).

Especificamente na indústria brasileira de imunobiológicos, os impactos das restrições dadas pelo modelo da Administração Pública para o tipo de atividade desempenhada por esta indústria já foram objeto de alguns estudos (HOMMA ET AL., 1998; TEMPORÃO, 2002; CASTANHAR ET AL., 2005; OLIVEIRA, 2009) que evidenciaram que os laboratórios públicos produtores de imunobiológicos ainda carecem de melhorias gerenciais.

Se por um lado os investimentos realizados pelo PASNI geraram um salto quantitativo da escala da capacidade produtiva, não houve maiores ações na transformação qualitativa da forma de gerenciamento destes laboratórios. As deficiências gerenciais destes laboratórios são analisadas também em alguns estudos sobre o tema (HOMMA ET AL., 1998; TEMPORÃO, 2002; CASTANHAR ET AL., 2005; OLIVEIRA, 2009).

Este contexto cria uma situação de *trade-off*² para os gestores dos laboratórios públicos produtores de imunobiológicos, que por um lado têm a responsabilidade de produzir produtos com eficiência e qualidade para atendimento às demandas de saúde pública e ao mesmo tempo lidar com uma série de condicionantes que limitam sua atuação enquanto gestores destas instituições.

A literatura sobre as implicações das especificidades do setor público para a gestão das organizações não é conclusiva (MURRAY, 1975; ALLISON, 1979; PERRY & RAYNEY, 1988; BOZEMAN & BRETSCHNEIDER, 1994; BOZEMAN & RAYNEY, 2000; BOYNE, 2002; EUSKE, 2003), nem as suas implicações para a atuação do gestor público.

As funções gerenciais e o papel do gestor já são discutidos há mais de cinquenta anos. Desde a publicação de MINTZBERG (1973) sobre a natureza da atividade gerencial, além dele outros autores estudaram as implicações do setor público para a atuação do gestor. Os estudos até aqui afirmam que as funções gerenciais desempenhadas pelos dirigentes públicos são similares a dos seus correlatos no setor privado (LAU ET AL., 1980; MINTZBERG, 1973; 2009). Especificamente sobre a atuação do gestor público brasileiro, existem pouquíssimos trabalhos que discutem o tema (CAVALCANTI, 2005; LICO ET AL., 2005; SILVA, 2008; OLIVEIRA ET AL., 2010).

Os estudos existentes sobre a dimensão gerencial dos laboratórios produtores de imunobiológicos, por sua vez, ao explorar as especificidades do setor público para o funcionamento destas organizações, recomendam que sejam incorporadas técnicas de produção e iniciativas gerenciais que permitam alcançar melhores resultados em termos da qualidade e eficácia de produtos e processos. Ao abordar o tema dos gestores públicos, propõem que os mesmos assumam um perfil mais empresarial (HOMMA ET AL., 1998; HAMILTON & BRITO, 1999; TEMPORÃO, 2002; 2003; CASTANHAR ET AL., 2005; OLIVEIRA, 2009).

No entanto, nenhum destes estudos explora em profundidade como o contexto institucional, dado pelo modelo da Administração Pública Brasileira, e o ambiente no qual estas organizações estão inseridas interferem na atuação dos gestores, assim como não investigam de que forma estes gestores buscam lidar com estas restrições. Desta forma, abre-se um campo para a realização de estudos exploratórios para analisar como

² Alguns termos foram mantidos em inglês, por serem de difícil ou de tradução não consensual na língua portuguesa. Estes termos foram destacados em itálico ao longo do documento.

estes condicionantes, derivados do contexto institucional e ambiental destes laboratórios, influenciam na atuação dos gestores públicos.

Em função da amplitude de funções desempenhadas pelos gestores (BARNARD, 1938; MINTZERBG, 1973; 1990), para fins desta tese escolheu-se como foco da análise da ação gerencial o papel do gestor público enquanto alocador de recursos humanos e financeiros nas suas organizações. Ao definir entre os gestores aqueles com autonomia decisória, o estudo focou nos gestores que compõem a alta direção³ das organizações estudadas.

A escolha dos laboratórios públicos produtores de imunobiológicos para a realização dos estudos exploratórios ocorreu por alguns motivos. Primeiro, pela relevância social das atividades desempenhadas por estas instituições. Segundo, a pesquisadora atua há mais de dez anos no setor público e há seis especificamente na indústria de imunobiológicos, seja no desenvolvimento de atividades acadêmicas, seja em atividades consultivas e, mais recentemente, como gestora, vivenciando portanto a realidade destas organizações. Por fim estes laboratórios, por sua própria missão institucional, precisam produzir e alcançar resultados para atendimento às demandas de saúde pública. Desta forma, caracterizam-se como uma amostra de organizações públicas na qual as restrições impostas pelo modelo de atuação do setor deveriam ser evidenciadas mais fortemente.

Neste sentido, o objetivo geral desta tese é, a partir da caracterização do contexto dos laboratórios públicos produtores de imunobiológicos no Brasil, compreender como os condicionantes destas organizações interferem na atuação dos gestores destas instituições. Os gestores dos laboratórios públicos produtores de imunobiológicos serão doravante chamados de gestores públicos. Estes condicionantes foram separados naqueles oriundos do contexto institucional, dados pela condição de instituições públicas destes laboratórios e pelo seu modelo jurídico⁴ e em outro grupo, que é derivado do

³ A expressão alta direção cumpre a única finalidade de caracterizar os gestores que fizeram parte dos estudos exploratórios, como aqueles que compõem a cúpula decisória das organizações estudadas o que, portanto, permite que a influência dos condicionantes seja estudada sobre aqueles que efetivamente têm responsabilidade de tomar decisões e que respondem pelas mesmas.

⁴ Segundo CARISTINA (2006), para o jurista Miguel Reale, os modelos jurídicos apresentam-se como formulações que emanam de diferentes fontes e condicionam, prospectivamente, a elaboração de novas normas ou a sua aplicação completa. Para o jurista, o primeiro modelo jurídico é o 'legal', que além de prevalecer sobre todos os demais modelos, confere vigência e eficácia aos modelos jurisdicional, costumeiro e negocial. Para fins desta tese, a expressão modelo jurídico está sendo aplicada para as categorias de entidades, dotadas de personalidade jurídica própria, estabelecidas no Decreto-Lei 200/1967.

contexto ambiental no qual estas instituições estão inseridas, o de uma indústria altamente dinâmica e competitiva e que no Brasil é mantida dentro do Estado.

Para analisar se e de que forma estes condicionantes interferem na atuação dos gestores, foram realizados estudos exploratórios em três dos laboratórios públicos oficiais produtores de imunobiológicos.

Para facilitar a leitura do documento, será apresentada a seguir a estrutura de organização da tese, em conjunto com algumas considerações acerca de escolhas realizadas ao longo da pesquisa, cuja explanação neste capítulo facilitará o entendimento de todo o trabalho, embora as mesmas sejam mais detalhadamente explicadas em partes específicas do documento.

O **Capítulo 1 – Introdução** expõe a justificativa da pesquisa, sua contextualização, relevância social e acadêmica e seus objetivos, além de apresentar a forma como o documento foi estruturado.

O **Capítulo 2 – Revisão da Literatura** apresenta o resultado da revisão de literatura, organizado em dois grandes blocos. O primeiro está relacionado ao contexto público e está organizado em três seções. Inicialmente, são apresentadas as características singulares do setor público em relação ao privado. A segunda seção apresenta a evolução da Administração Pública Brasileira, até que a mesma chegasse à configuração do aparato normativo atual, destacando os elementos principais desta trajetória relevantes para o trabalho.

A última seção deste bloco apresenta os esforços de modernização pelo qual a Administração Pública Brasileira tem passado, dentro de um contexto mais amplo, de âmbito internacional, no sentido de buscar uma gestão mais eficiente das organizações governamentais e que fez emergir um novo modelo de administração pública, conhecido internacionalmente com a *New Public Management* (NPM) e adaptada no Brasil sob a forma de administração pública gerencial. Também são apresentadas soluções gerenciais específicas cuja incorporação no setor público vem sendo preconizada para o alcance de melhores resultados.

O segundo bloco está dividido em duas seções. A primeira busca contextualizar os laboratórios públicos produtores de imunobiológicos, dentro do Complexo Industrial da Saúde (CIS) e de uma indústria, altamente dinâmica e competitiva e que no Brasil tem o Governo simultaneamente como principal produtor e o comprador. A segunda parte destaca os estudos sobre as questões gerenciais realizados especificamente nos laboratórios produtores. Desta forma, o capítulo aborda os elementos necessários para

criar as bases do entendimento do contexto institucional e ambiental no qual estes laboratórios estão inseridos.

O **Capítulo 3 – Estabelecimento dos estudos exploratórios** detalha como os estudos exploratórios foram estabelecidos e inclui a apresentação da caracterização da pesquisa, o método de trabalho, os procedimentos de coleta e análise de dados, os critérios para a seleção das organizações a serem estudados e a visão geral do protocolo de condução dos estudos de casos.

Especificamente para entender de que forma as restrições impostas pelo modelo da Administração Pública influenciam na atuação destes gestores, tornou-se necessário instrumentalizar este aparato normativo, de forma que os condicionantes dados por este aparato pudessem ser mais sistematicamente analisados no contexto de atuação dos gestores públicos. Nenhum dos estudos encontrados sobre o papel do gestor público realizou este trabalho, o que demandou a criação de um modelo para a condução dos estudos exploratórios, também apresentado no Capítulo 3.

Este modelo segregou os condicionantes oriundos do aparato normativo da esfera pública em cinco eixos: planejamento e execução orçamentária, regime de pessoal, contratos e licitações, gestão fiscal responsável e *accountability* e controle. Por pautarem todos os demais eixos, os princípios da Administração Pública também foram incluídos neste modelo. Estes condicionantes foram chamados de condicionantes macros⁵, pois são decorrentes da condição dos laboratórios públicos produtores de instituições públicas.

A este conjunto de condicionantes, foram somados aqueles decorrentes do modelo jurídico de cada um dos laboratórios estudados, que são dados pelas características inerentes as suas personalidades jurídicas e pelo aparato normativo específico que os regula individualmente. Estes condicionantes, que são específicos de cada organização estudada, foram denominados de condicionantes micros e agrupados em quatro categorias: estrutura de governança, mandato e eleição dos administradores, regime de pessoal e sustentabilidade financeira.

O terceiro grupo de condicionantes é resultante do contexto ambiental, isto é, das características da própria indústria e da inserção dos laboratórios públicos produtores na política setorial e industrial brasileira.

⁵ As expressões condicionantes macros e micros são resultantes de uma decisão de nomenclatura da pesquisadora e não guardam relação aos conceitos de macro e microeconomia, provenientes da ciência econômica.

O **Capítulo 4 - Condicionantes dos laboratórios públicos produtores de imunobiológicos no Brasil** se propõe justamente a apresentar detalhadamente a lista de condicionantes que foi investigada nos estudos exploratórios.

O **Capítulo 5 - Universo e Amostra** apresenta os sete laboratórios oficiais produtores de imunobiológicos e a justificativa de escolha das três instituições estudadas, quais sejam, Bio-Manguinhos, Instituto Vital Brazil e TECPAR e da não inclusão do Instituto Butantan entre os casos.

O **Capítulo 6 - Casos**, por sua vez, apresenta o resultado dos estudos exploratórios. Primeiramente, é explicitada a estrutura de apresentação de cada caso, que inclui a caracterização geral da organização, as especificidades dadas pelo seu modelo jurídico, a caracterização de suas operações e a análise dos condicionantes de atuação do gestor propriamente ditas e das soluções de gestão implementadas. Em seguida, são apresentados os resultados dos casos em Bio-Manguinhos, TECPAR e Instituto Vital Brazil.

O último capítulo, **Capítulo 7 - Resultados e Discussões**, apresenta uma recapitulação do trabalho, seguida da apresentação dos resultados, que é dividida em três partes: os impactos na atuação do gestor enquanto alocador de recursos financeiros, os impactos nos recursos humanos e análise das soluções de gestão empregadas. Como resultado complementar do trabalho, é discutido o impacto dos resultados dos estudos exploratórios para o perfil do gestor público. Por fim, são feitas algumas reflexões derivadas do trabalho e é apresentada uma agenda de pesquisa para avanços no conhecimento sobre os temas abordados.

2. Revisão da literatura

Este capítulo apresenta os elementos da revisão de literatura considerados relevantes para o trabalho. Inicialmente são apresentadas as especificidades do setor público e as características que diferenciam o contexto de atuação do gestor público do privado.

Embora não exista consenso sobre as características diferenciadas a que são submetidos os dirigentes das organizações públicas, a limitação do gestor pelos marcos legais e normativos que regem sua atuação foi escolhida como foco deste trabalho, por ser a principal diferença apontada pelos autores em relação aos gestores de organizações privadas (POLLIT, 2003; CAULLIRAUX & YAMASHITA, 2004; OLIVEIRA ET AL., 2010).

Ao assumir que as leis, controles e regulamentações presentes na esfera pública reduzem a discricionariedade de seus líderes, assume-se como premissa que do aparato normativo-legal emergem condicionantes da atuação destes gestores, o que torna necessário o entendimento do contexto legal no qual estes gestores estão inseridos.

Neste sentido, é apresentada neste capítulo a evolução da Administração Pública Brasileira com dois objetivos centrais. O primeiro é o de permitir o entendimento de como os elementos do aparato-normativo chegaram a sua configuração atual. O segundo é mostrar o histórico dos esforços de modernização da gestão pública nacional e internacional para lidar com o esgotamento de um modelo burocrático que, a partir das décadas de 80 e 90, passa a ser fortemente criticado por criar entraves a uma gestão eficiente nas organizações públicas.

Este esgotamento do modelo burocrático deu origem a uma nova abordagem, conhecida internacionalmente como a *New Public Management* (NPM) e adaptada no Brasil sob o nome de Administração Pública Gerencial, que tem como premissa a incorporação de práticas e soluções gerenciais do setor privado para o público. Ainda neste capítulo, é apresentada uma análise crítica de alguns autores sobre esta aparente convergência entre o setor público e privado e as soluções de gestão sugeridas para melhorar performance e eficiência das organizações governamentais.

Ao escolher realizar os estudos exploratórios nos laboratórios públicos produtores, tornou-se necessário também incluir como elemento de análise, as consequências do contexto no qual estas organizações estão inseridas, isto é, um setor com características

peculiares, altamente competitivo e regido no Brasil por uma política que mantém e busca fortalecer a indústria estatal, através do poder de compra do Governo.

Desta forma, no final do Capítulo 2 é apresentado o contexto da indústria de imunobiológicos no Brasil e o estado atual dos estudos existentes sobre a dimensão gerencial dos produtores públicos que serviram como elementos para este trabalho.

2.1. Especificidades da gestão pública em relação à privada

A distinção entre a administração das organizações pública e privada é um tópico de pesquisa considerado relevante e bastante explorado há décadas, embora ainda não haja consenso na literatura sobre as similaridades e diferenças da gestão no contexto público e privado (ALLISON, 1979; BOYNE, 2002).

Um dos artigos clássicos que discute as diferenças entre a gestão pública e a privada é o de *Graham Allison* (1979), na *Proceedings of Public Management Research Conference*. Para o autor, existe um conjunto de atividades gerenciais semelhantes e que não se diferenciam no setor público e privado, entre as quais as de planejar, organizar, *staffing*, dirigir, coordenar, reportar e fazer orçamento (GULLICK & URWICK, 1937; BARNARD, 1938; DRUCKER, 1963). Para o autor, o desafio do gestor público ou privado também é comum - o de integrar todas estas atividades na busca pelos resultados almejados.

Por outro lado, ALLISON (1979) defende que se por um lado existe um grau de generalidade na qual gestão é gestão, independente do setor público ou privado, as funções podem assumir significados diferenciados em ambos os setores.

O autor apresenta três estudos para pontuar as diferenças entre o setor público e o privado: o rascunho de um artigo não publicado por John T. Dunlop chamado “*Public Management*” (DUNLOP, 1979, APUD ALLISON, 1979), o artigo “*Comparing Public and Private Organizations*” publicado por Hal G. Rainey, Robert W. Backoff e Charles N. Levine (BACKOFF ET AL., 1976, APUD ALLISON, 1979) na *Public Administration Review* e um artigo preparado por Richard E. Neustadt, “*American Presidents and Corporate Executives*” para um encontro da *National Academy of Public Administration’s Panel on Presidential Management* (NEUSTADT, 1979, APUD ALLISON, 1979).

A partir destes três estudos, ALLISON (1979) conclui que a gestão pública e privada são tão diferentes quanto são similares, embora para o autor as diferenças sejam mais importantes do que as semelhanças. Neste sentido, ALLISON (1979) propõe uma agenda de pesquisas a partir do desenvolvimento de casos práticos e de uma pesquisa comparativa entre gestores do setor público e privado em contextos e níveis hierárquicos diferenciados. Por fim, o autor destaca a necessidade das descobertas acadêmicas serem incorporadas no treinamento de novos gestores públicos. Observa-se, portanto, que o artigo não é conclusivo e delinea uma agenda de pesquisa.

Desde então, existe um conjunto de autores que contribuem para o debate explorando as diferenças e semelhanças entre os setores público, privado e não lucrativo (MURRAY, 1975; ALLISON, 1979; PERRY & RAYNEY, 1988; BOZEMAN & BRETSCHNEIDER, 1994; BOZEMAN & RAYNEY, 2000; BOYNE, 2002; EUSKE, 2003).

Em função dos muitos autores e discussões sobre o tema, será utilizada a referência de POLLIT (2003), que a partir de uma revisão extensa da literatura, em seu livro *The essential public manager*, apresenta um resumo das discussões sobre as especificidades da gestão pública em relação à privada.

A Tabela abaixo apresentada no livro do autor ilustra estas diferenças e será utilizada como guia para a discussão das especificidades da gestão pública em relação à privada.

Fatores ambientais	Não é um ambiente de mercado – receita proveniente de orçamentos públicos.
	Presença de restrições legais.
	Presença de intensa influência política.
Transações organizacionais/ ambientais	Organizações públicas produzem “bens públicos” e tendem a lidar com situações que apresentam externalidades significantes.
	Serviços públicos geralmente são monopolistas e/ou coercivos.
	Atividades públicas tendem a possuir amplo impacto e muitas vezes carregam um significado simbólico.
	Gestores públicos estão sujeitos a controles públicos mais rígidos.
	Espera-se que os gestores públicos sejam mais justos, honestos, responsáveis e com maior grau de abertura.
Papéis, estrutura e processos organizacionais	Maior imprecisão, intangibilidade e dificuldade de mensurar metas. Além de maior multiplicidade de metas e grande incidência de conflitos e divergências entre as mesmas.
	Geralmente, papéis gerenciais envolvem mais atividades políticas e de exposição. Mais crises de gestão.
	Menor autonomia nas tomadas de decisão, menor autoridade sob os subordinados.
	Mais burocracia – estruturas organizacionais mais complexas e mais requisitos processuais.
	Tomadas de decisão estratégicas mais sujeitas a interrupções e intervenções de agentes externos.

	Menos incentivos extrínsecos. Pouco interesse na relação desempenho e remuneração.
	Maior valorização do trabalho direcionado ao relacionamento com a comunidade
	Maior cautela, relutância a inovação

Tabela 1 - Características distintivas da gestão pública

Fonte: POLLIT (2003, extensivamente adaptado de RAINEY, 1997)

Dentro da categoria chamada por POLLIT (2003) de fatores ambientais, uma das principais distinções do setor público e privado é a propriedade. Enquanto organizações privadas pertencem a interesses privados, as entidades públicas são de propriedade coletiva e pública, dentro de uma comunidade política.

Como consequência, enquanto no setor privado as fontes de financiamento são provenientes de investidores e das receitas da venda de produtos e serviços para clientes que decidem despende dinheiro naquilo que a organização está produzindo, no Governo, a principal fonte de recursos são os cidadãos que pagam impostos (TOHA & SOLARI, 1996; BOYNE, 2002; POLLIT, 2003; MOORE & KHAGRAN, 2004).

Outro desdobramento desta questão da propriedade é que as organizações públicas são controladas fundamentalmente por forças políticas e da Sociedade e não de mercado. Desta forma, as principais restrições colocadas sobre as instituições públicas são oriundas do sistema político e não do sistema econômico (BOYNE, 2002).

As restrições legais como elemento diferencial no setor público, por sua vez, são amplamente discutidas na literatura internacional e nacional. Estas restrições se desdobram em diversos aspectos. Por um lado, o gestor público se vê usualmente bastante limitado pelos marcos legais e normativos que regem sua ação. Como o administrador só pode e deve agir conforme previsto em lei, isto limita sua autonomia e reduz sua discricionariedade de atuação (POLLIT, 2003; CAULLIRAUX & YAMASHITA, 2004; OLIVEIRA ET AL., 2010).

Um segundo aspecto diz respeito ao fato de que na Administração Pública a legislação é mandatória, isto é, as metas são fixadas por lei e as estruturas organizacionais são controladas pelo sistema jurídico, uma vez que o modo tradicional de implementação de decisões políticas é a legislação (YAMASHITA, 2003).

Embora cada país possua um aparato-normativo público específico, o elevado grau de burocracias e normas, visando garantir a moralidade e a legalidade das atividades é uma característica comum ao setor público, muito embora esta característica possa ser

mais ou menos marcante de acordo com a legislação pública vigente em cada país (BOYNE, 2002; SANTOS ET AL., 2004; PARK, 2007).

O terceiro aspecto destacado por POLLIT (2003) diz respeito à forte presença de influência política. Esta influência pode ocorrer através de indicações dos dirigentes e constante pressão política externa, criando dificuldades para a implementação de ações. LICO ET AL. (2005) destacam que a descontinuidade das ações presente no contexto público, em função da falta de planejamento e dos mandatos políticos, faz com que o trabalho do gerente seja permanentemente de construção e desconstrução.

A segunda categoria de diferenças entre o setor público e o privado está relacionada a transações organizacionais e ambientais. Algumas das características relacionadas pela autora nesta categoria são consequências do fato de estas instituições lidarem com questões públicas, em geral de alto impacto e que muitas vezes carregam um significado simbólico. Instituições públicas têm objetivos, normativas e produtos distintos aos das organizações privadas e, portanto, se relacionam de outro modo com seus usuários (TOHA & SOLARI, 1996; POLLIT, 2003).

Estas questões fazem com que, também, haja uma expectativa de que o gestor público seja mais justo, honesto e responsável, uma vez que ele está lidando com questões públicas e de interesse comum e coletivo. Desta forma as pessoas e organizações esperam integridade e confidencialidade da Administração Pública, além de transparência nos processos, de maneira a assegurar a confiança nos serviços que estão sendo prestados (MACINTOSH ET AL., 2002).

Neste contexto, sob qualquer prisma que se observe a relação entre o Estado e seus cidadãos, não é possível esquecer-se da necessidade de prestação de contas ampla e transparente por parte dos agentes públicos, possibilitando avaliação sobre o desempenho dos gestores públicos. E é por isto que os gestores públicos estão sujeitos a controles mais rígidos (YAMASHITA, 2003; SLOMSKY ET AL., 2010).

A última categoria de especificidades do setor público listada por POLLIT (2003) inclui características dos papéis, estrutura e processos organizacionais. A primeira característica apresentada pelo autor é a de maior imprecisão, intangibilidade e dificuldade de mensurar metas. Para o autor, o setor público possui ambiguidade de controle e critérios de sucesso.

Além disto, diferentes stakeholders podem ter interesses distintos e, muitas vezes, até mesmo conflitantes. Como consequência, as organizações de governo são particularmente propensas à ambiguidade de controle e critérios de sucessos, devido à existência destes múltiplos atores que introduzem *trade-offs* no processo decisório. Desta forma, líderes públicos devem concatenar inúmeros objetivos, com diferentes racionalidades e interesses (HOOIJBERG & CHOI, 2001, APUD OLIVEIRA ET AL., 2010).

Além de maior multiplicidade de metas e grande incidência de conflitos e divergências entre as mesmas, os objetivos são muitas vezes de difícil operacionalização. Enquanto os gestores privados podem medir o desempenho de suas organizações através de medidas financeiras, em organizações públicas é bem mais difícil medir a performance da organização objetivamente (MOORE & KHAGRAN, 2004).

Outro aspecto relevante nesta categoria é a menor autonomia e flexibilidade no processo decisório comparativamente aos gestores de instituições privadas (POLLIT, 2003; LICO ET AL., 2005; PARK, 2007). Isto significa um menor arbítrio dos gestores públicos para definir os propósitos de suas organizações e da forma como pretendem alcançar estes propósitos (MOORE & KHAGRAN, 2004). Para muitos autores, são as leis, controles e regulamentações presentes na esfera pública que limitam o nível de autonomia de ação dos líderes público, podendo resultar em comportamentos inibidos e limitados (HOOIJBERG & CHOI, 2001, APUD OLIVEIRA ET AL., 2010).

Além disto, as tomadas de decisão estão mais sujeitas a interrupções e intervenções de agentes externos, uma vez que existem múltiplas partes interessadas envolvidas e é preciso que estes processos decisórios amortizem inúmeros interesses, nem sempre formalmente explicitados (SANTOS ET AL., 2004; OLIVEIRA ET AL., 2010). Adiciona-se a isto o fato de que as estruturas organizacionais mais complexas e os inúmeros requisitos processuais a serem cumpridos já tornam os processos decisórios mais complexos e demorados (POLLIT, 2003). A própria estrutura organizacional e os mecanismos gerenciais existentes de apoio à tomada de decisão são insuficientes (SANTOS ET AL., 2004; CAVALCANTI, 2005).

Um último aspecto embutido nesta categoria diz respeito a maior dificuldade de se adotar mecanismos relacionados à motivação dos funcionários, gerando pouco interesse na relação de desempenho e remuneração. A valorização do trabalho está mais pautada no relacionamento com a comunidade. Neste sentido, o setor público conta com um quadro

de funcionários mais cauteloso e resistente à inovação e com poucos mecanismos de incentivos (POLLIT, 2003; OLIVEIRA ET AL., 2010).

Para POLLIT (2003), portanto, estas características conformam um contexto diferenciado de atuação para o gestor público. Estes gestores enfrentam uma tarefa mais complexa, uma vez que precisam buscar eficiência, efetividade, confiabilidade e qualidade em um contexto no qual o exercício da democracia e os valores comunitários não podem ser comprometidos.

O mesmo autor destaca, no entanto, que embora estas diferenças tenham sido bastante estudadas ao longo de décadas, há poucos estudos empíricos que refutem ou confirmem estas proposições.

Mesmo os autores que defendem a existência de especificidades no setor público em relação ao privado reconhecem que existem similaridades e que outras variáveis como porte, tarefas, tecnologias, entre outras, podem influenciar mais do que as características específicas do setor público (PARK, 2007).

Conclui-se, portanto, que a literatura até aqui não oferece uma resposta satisfatória em relação às diferenças e similaridades do setor público e privado e de seus impactos para a gestão das organizações públicas.

Para fins desta tese, tornou-se necessário escolher uma destas especificidades para ser explorada no trabalho, que é a forte regulamentação do setor público, gerando menor discricionariedade dos gestores em função das amarras colocadas pela legislação (BAN, 1995; BOYNE, 2002; SANTOS ET AL., 2004; CAULLIRAUX & YAMASHITA, 2004; LICO ET AL., 2005; PARK, 2007; HILARIO, 2009), uma vez que o administrador público só pode fazer o que a lei permite.

Para entender as restrições colocadas pela legislação pública, torna-se necessário o estudo da Administração Pública Brasileira e da evolução do seu aparato-normativo, até a sua configuração atual, que é o que se propõe a tratar a próxima seção deste capítulo.

2.2. Contextualização da Administração Pública Brasileira

Este item se propõe a apresentar um breve histórico de evolução da Administração Pública no Brasil desde a independência do país até a sua configuração atual, destacando os elementos que interessam para os fins desta pesquisa.

A Administração Pública no Brasil de 1822 até 1930 foi marcada por um Estado de Polícia ou Absoluto. A administração era auto-centrada e a sociedade não tinha possibilidade de interferir nos destinos dos recursos públicos. Neste período, a Administração foi marcada pelo patrimonialismo e os cargos públicos eram sinônimos de nobreza e hereditários. O Estado era prioridade de alguns poucos e a noção de público não tinha significado para a maioria da população. A corrupção e o nepotismo são características ditas como marcantes nesta fase (CUNHA, 2006).

Desde 1930, a Administração Pública Brasileira já passou por esforços de modernização, que têm estado presentes desde a reforma burocrática do governo de Getúlio Vargas até os dias de hoje. O escopo e o conteúdo dessas reformas mudaram ao longo do tempo (CAVALCANTI, 2003, APUD PECCI ET AL., 2008).

Em 1930 ocorreu a primeira tentativa de implantação do modelo burocrático na Administração Pública Brasileira. O modelo burocrático é atribuído a Max Weber, porque foi o sociólogo alemão que analisou e sintetizou suas principais características.

A administração pública burocrática baseia-se em princípios racional-burocráticos, caracterizados pela ênfase no formalismo, pela extinção dos privilégios decorrentes da ingerência patrimonialista vigentes até o período, pelas ideias de carreira, hierarquia funcional e impessoalidade (WEBER, 1946; COELHO, 2000).

A caracterização da administração como entidade burocrática insere-se no contexto de total submissão ao texto legal e à fixação de regras para o alcance do objetivo pretendido, o que acaba por enfatizar os meios em detrimento de um resultado mais eficiente e rápido (COELHO, 2000).

É importante ressaltar que a adoção deste modelo não foi específica no contexto brasileiro. Este modelo desfrutou notável disseminação nas administrações públicas durante o século XX em todo o mundo (SECCHI, 2009).

Os princípios da administração burocrática clássica foram introduzidos no país através da criação, em 1936, do DASP – Departamento Administrativo do Serviço Público (MARE, 1997a), que representou a afirmação dos princípios centralizadores e hierárquicos da burocracia clássica (MARE, 1997a). O DASP foi considerado um dos marcos da introdução da nova forma de administração pública, informada pelos princípios do tipo ideal de burocracia de Max Weber. O interesse público e o controle passaram a determinar esta fase denominada de administração burocrática.

A partir do golpe militar de 1964, o Estado adquiriu características singulares e se observou um crescimento significativo do setor público, que durante o regime militar implantou 302 novas empresas estatais, ampliando consideravelmente o tamanho da máquina pública (MARE, 1997a).

No final dos anos 60, foi publicado o Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro 1967, que dispõe sobre a organização do serviço público e sobre os princípios da Administração Pública orientados à eficiência. Este decreto-lei é caracterizado por muitos autores como a primeira tentativa de reforma gerencial da administração pública brasileira (MARE, 1997a; COELHO, 2000). O Decreto-Lei Nº 200/1967 dispôs sobre a organização da Administração Federal e dividiu a Administração Federal entre Administração Direta e Indireta, separação vigente até os dias atuais.

A Administração Direta se constitui dos serviços integrados na estrutura administrativa da Presidência da República e dos Ministérios. Considera-se Administração Direta, portanto, o conjunto de atividades administrativas desempenhadas por um dos entes estatais, através dos órgãos e agentes que integram a sua estrutura.

A Administração Indireta, por sua vez, desempenha atividades administrativas através de entidades criadas e controladas pelo Estado. É um mecanismo de descentralização administrativa em que o Estado cria entidades com personalidade jurídica de direito público ou de direito privado para desempenho de funções típicas ou não. Atualmente, as pessoas jurídicas criadas pelo Estado como forma de descentralização são as autarquias, empresas públicas, sociedades de economia mista e fundações públicas. As três primeiras foram instituídas pelo próprio Decreto 200/1967 e as fundações públicas pela Lei nº 7.596, de 10 de abril de 1987.

Os quatro formatos jurídicos previstos na legislação brasileira para as entidades integrantes da Administração Pública Indireta possuem características próprias, incluindo sua personalidade jurídica de direito público ou privado e regras estabelecidas pela Constituição de 1988, por sua lei de criação e outros instrumentos normativos. **O Anexo I – Personalidades jurídicas da Administração Pública Indireta** apresenta as principais características de cada um destes formatos jurídicos.

A publicação do Decreto 200/1967 foi de encontro à rigidez centrada na forma de ingerência sistemática da Administração Direta, com base na premissa dos benefícios que

uma maior autonomia a órgãos e empresas constituidores de uma forma de administração indireta poderiam proporcionar em termos de produção de bens e serviços em escala acelerada (CUNHA, 2006).

A reforma iniciada pelo Decreto-Lei pode ser entendida, portanto, como uma tentativa de superação da rigidez burocrática. Toda a ênfase foi dada à descentralização mediante a autonomia da Administração Indireta, a partir do pressuposto da rigidez da Administração Direta e da maior eficiência da administração descentralizada, como pode ser evidenciado pelo Artigo 10 do referido Decreto-Lei:

“Art. 10 A execução das atividades da Administração Federal deverá ser amplamente descentralizada.

[...] &7º Para melhor desincumbir-se das tarefas de planejamento, coordenação, supervisão e controle e com o objetivo de impedir o crescimento desmesurado da máquina administrativa, a Administração procurará desobrigar-se da realização material de tarefas executivas, recorrendo, sempre que possível, à execução indireta, mediante contrato, desde que exista na área, iniciativa privada suficientemente desenvolvida e capacitada a desempenhar os encargos da execução.”

O Decreto-Lei promoveu, portanto, a transferência das atividades de produção de bens e serviços para autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista. Instituíram-se como princípios de racionalidade administrativa o planejamento e o orçamento, a descentralização e o controle dos resultados.

Nas unidades descentralizadas da Administração Indireta foram utilizados empregados celetistas, submetidos ao regime privado de contratação de trabalho. O Decreto-Lei promoveu uma grande expansão das empresas estatais e das fundações. Através da flexibilização da administração destas instituições buscava-se uma maior eficiência nas atividades econômicas do Estado e se fortalecia a aliança política entre a alta tecnoburocracia estatal, civil e militar e a classe empresarial (PEREIRA, 1996; MARE, 1997a).

Na análise de alguns autores o Decreto-Lei 200/1967, no entanto, gerou duas consequências indesejadas, a contratação de empregados sem concurso público na Administração Indireta, favorecendo práticas patrimonialistas e a ausência de mudanças

na Administração Direta que, mantendo suas características burocráticas e rígidas, deixou de realizar concursos e desenvolver a carreira de altos administradores (MARE; 1997a).

Desta forma, para estes autores, mesmo com a publicação do Decreto-Lei 200/1967, a Administração Pública ainda continuou extremamente burocratizada, ou seja, subordinada ao cumprimento estrito da legislação e altamente centralizada na administração central da União (COELHO, 2000).

Observa-se que o aparato normativo-legal da Administração Pública Brasileira ao mesmo tempo em que dispõe de um conjunto de regras que se aplicam simultaneamente para todas as entidades da Administração Pública, possui regras específicas para os órgãos da Administração Direta e Indireta. O entendimento destas diferenças, posteriormente, será fundamental para caracterização do contexto institucional no qual os laboratórios públicos produtores estudados nesta tese estão inseridos.

A Constituição de 1988 é outro marco na evolução da Administração Pública Brasileira. Esta constituição atribuiu ao poder central a responsabilidade pelo sistema de planejamento e orçamento da União e criou instrumentos de gestão de horizonte anual e plurianual (Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias, Lei Orçamentária Anual, entre outros) para nortear as ações de alocação de recursos do gestor público.

Para muitos autores, a Constituição Federal de 1988, embora tenha sido um marco, apenas confirmou a tendência burocrática e centralizadora do modelo público brasileiro, uma vez que a mesma sacramentou os princípios de uma administração pública arcaica, burocrática, altamente centralizada, hierárquica e rígida e com foco na Administração Direta ao invés da Indireta (COELHO, 2000; MARE, 1997a).

É nesta constituição que se instaurou o Regime Jurídico Único (RJU) para todos os servidores públicos civis da administração direta e das autarquias e fundações, através de uma estabilidade rígida e de um sistema de concursos públicos mais rigoroso ainda. A Constituição de 1988 estendeu para toda a Administração Pública as novas regras e eliminou a autonomia das autarquias e das fundações públicas, legitimada pelo Decreto-Lei 200/1967 e pela Lei 7.956, de 10 de abril de 1987.

Em avaliação do MARE (MARE, 1998a) na Constituição de 1988 prevaleceram soluções que configuraram um verdadeiro retrocesso burocrático, com base numa rejeição precipitada e unilateral da experiência de descentralização promovida pelo Decreto Lei n.º 200/67, cabendo ressaltar “*a extensão, de forma indiferenciada para*

todos os órgãos e entidades da administração, das mesmas regras burocráticas rígidas adotadas no núcleo estratégico do Estado; a redução da autonomia do Poder Executivo para deliberar sobre a estrutura e organização dos órgãos públicos e a obrigatoriedade de regime jurídico único para os servidores civis da União, dos Estados e dos Municípios.”.

Segundo a visão à época do ministro Bresser-Pereira, o sistema administrativo brasileiro, nascido da Constituição de 1988, tinha realçado os piores elementos do modelo burocrático, com o reforço da lógica dos procedimentos, a uniformização e o “engessamento” da estrutura dos órgãos públicos e da política de pessoal, somados ao baixo controle público da burocracia (SANO & ABRUCIO, 2008).

No início dos anos 80, o Estado Brasileiro enfrentou uma crise, que foi agravada na década de 1990, caracterizada principalmente pela falência fiscal e muito atribuída ao modelo burocrático vigente (PAZ, 2001; CUNHA, 2006).

Esta crise do Estado burocrático nos anos 80 e 90 não era exclusividade do Brasil. Houve uma crise internacional do Estado que explicitou a necessidade de aumento da eficiência governamental e expôs os limites do modelo burocrático *weberiano* vigente até então, classificado como lento, excessivamente apegado às normas e ineficiente (ABRUCIO, 1997). Neste momento, o modelo burocrático da Administração Pública tornou-se objeto de muitas críticas no Brasil e no mundo (COELHO, 2000; SECHHI; 2009).

Esta crise levou a necessidade de busca de novas soluções e, em todo o mundo, conduziu a um debate sobre a redefinição das funções e da relação do Estado com a sociedade e com a economia (MARE, 1998a), desencadeando uma onda reformista em vários países, conhecida internacionalmente como a *New Public Management* (NPM).

A *New Public Management* (NPM) se baseou na tese de convergência⁶ entre a gestão do setor público e privado. Esta tese assumiu a premissa de que as atitudes e comportamentos gerenciais do setor privado têm sido cada vez mais emulados no setor público, uma vez que as práticas de gestão do setor privado são superiores as do ambiente público e, por isto, esta incorporação deve ser estimulada.

⁶ A tese da convergência é fundamente associada ao livro *Re-inventing Government*, de Osborne & Gaebler e apresenta a ideia de que existe uma inevitável e global convergência a um novo estilo de gestão pública, que a aproxima da gestão praticada no setor privado (POLLIT, 2001).

O contexto internacional de reformas desencadeou uma nova visão administrativa no Brasil, implantada a partir de 1995. A reforma administrativa da década de 1990 foi conduzida, em um primeiro momento, pelo Ministério de Administração e Reforma do Estado (MARE) e esteve focada na mudança de um Estado prestador de serviços, centralizador e ineficiente para um Estado focado em resultados e gerenciador dos serviços prestados à sociedade. Esta nova visão foi introduzida no Brasil sob o nome de Reforma do Estado, objetivando promover uma transição da administração burocrática para a administração gerencial do Estado.

O objetivo central da reforma era o de permitir que a administração pública se tornasse mais eficiente e oferecesse aos cidadãos mais serviços e com maior qualidade. Era necessário buscar fazer mais e melhor com os mesmos recursos disponíveis, reduzir custos e ao mesmo promover a contínua revisão e aperfeiçoamento das rotinas e processos de trabalho, simplificando procedimentos, desburocratizando e estabelecendo metas e indicadores de desempenho e de satisfação do cidadão (MARE, 1997b).

Por outro lado, a reforma buscava impedir que os gastos públicos aumentassem, consumindo os recursos do Estado, sem que houvesse contrapartida de eficiência e qualidade nos serviços prestados (MARE, 1997b). Esta visão do controle dos gastos públicos e da transparência ficou mais claramente evidenciada com a publicação da Lei de Responsabilidade Fiscal, no ano de 2000.

Para MATIAS-PEREIRA (2008), a reforma do Estado brasileiro teve como objetivo manter equilibradas as contas públicas e, ao mesmo tempo, elevar a capacidade da ação estatal, buscou importar ferramentas da gestão provenientes do setor privado, bem como a aplicação de uma lógica de mercado dentro do setor público, focalizando o aumento da eficiência econômica do Estado.

O Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado foi o instrumento balizador da reforma e modernização do Estado. Mesmo tendo como foco principal de sua atenção à administração pública federal, muitas de suas diretrizes foram aplicadas em nível estadual ou municipal (BRASIL, 1995; MATIAS-PEREIRA, 2002).

Este plano definiu os quatro setores de atuação do Estado: o núcleo estratégico, as atividades exclusivas, os serviços não-exclusivos e a produção de bens e serviços para o mercado.

O núcleo estratégico foi definido como o centro de decisão do governo e local de formulação das políticas e das leis que orientam a execução de todas as demais atividades. Atividades exclusivas são aquelas que devem ser realizadas necessariamente pelo Estado, tais como serviços de fiscalização e poder de polícia, entre outros.

Os serviços não-exclusivos, por sua vez, referem-se a serviços em que, além do Estado, atuam organizações públicas não-estatais e a iniciativa privada. Nesse caso, o Estado ficaria responsável pelo fomento e controle dos resultados, permitindo que a execução direta desses serviços fosse realizada pelas organizações públicas não-estatais (CORREA, 2007).

As atividades exclusivas do Estado deveriam ser organizadas, em princípio, através das agências executivas e no setor das atividades não exclusivas de Estado, por meio das organizações sociais. No outro extremo, no setor de bens e serviços para o mercado, a produção deveria ser em princípio realizada pelo setor privado (MARE, 1997a).

O contrato de gestão foi definido como o instrumento de ligação entre o núcleo estratégico — responsável pela formulação e avaliação de políticas — e os demais setores de atuação. Os contratos de gestão surgem no aparato normativo brasileiro em 1991, através do Decreto nº 137, de 27 de maio de 1991, que institui o Programa de Gestão das Empresas Estatais e dispõe sobre o contrato individual de gestão, revogado posteriormente pelo Decreto nº 3.735, de 24 de janeiro de 2001, seguido de outras publicações, como o Decreto nº 2.487, de 2 fevereiro de 1998, que regula as Agências Executivas, o Decreto nº 2.488, de 2 de fevereiro de 2001, a Lei nº 9.637, de 15 de maio de 1998, que dispõe sobre qualificação das entidades como organizações sociais e a própria Emenda Constitucional 19, de 4 de junho de 1998.

O contrato de gestão deveria conter a estipulação das metas a serem atingidas e os respectivos prazos de execução, bem como previsão expressa dos critérios objetivos de avaliação de desempenho a serem utilizados, mediante indicadores de qualidade e produtividade, a estipulação dos limites e critérios para despesa com remuneração (MARE, 1998b; CORREA, 2007).

Celebrado o contrato de gestão e atendidos os demais requisitos previstos em regulamento, as agências executivas e as organizações sociais garantiam maiores flexibilidade e autonomia gerencial, vantagens que dependiam do fiel cumprimento das

metas e resultados estipulados nos contratos (CORREA, 2007). Desta forma, buscava-se flexibilizar a rigidez burocrática existente no modelo de administração pública.

Em 7 de julho de 1997, foi publicado o Decreto 2.271, que dispõe sobre a contratação de serviços pela Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional. Este decreto está fundamentado na tese de redução do tamanho da máquina pública, da maximização do repasse às entidades não governamentais das funções não típicas do Estado e de concentração de esforços nas atividades finalísticas do Estado, com o objetivo de aumentar a sua governança (PEREIRA, 1997, APUD CRUZ, 2008).

Desta forma, o Decreto estabelece que *“No âmbito da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional poderão ser objeto de execução indireta as atividades materiais acessórias, instrumentais e complementares aos assuntos que constituem área de competência legal do órgão ou entidade”*. Desta forma, estimulando a redução da máquina pública.

Outra ação decorrente da Reforma de Estado foi a Emenda Constitucional N° 19, de 1998, que trouxe para a Constituição Federal de 1988 o princípio da eficiência como um dos princípios fundamentais da Administração Pública e aperfeiçoou o texto do artigo 173 da mesma, que regula a exploração de atividade econômica pelo Estado, flexibilizando as regras de licitação e contratos com vistas a não prejudicar as organizações públicas que atuam em mercados altamente competitivos (COELHO, 2000).

A aprovação da Emenda Constitucional N.º 19 introduziu inúmeras alterações ao texto constitucional, com vistas a facilitar a implantação de novos modelos institucionais e a mudança no processo de gestão (MARE, 1998c). Estas mudanças incluíram a ampliação da autonomia gerencial, orçamentária e financeira das entidades da administração direta e indireta a partir da formalização do contrato entre seus administradores e o poder público, através de relações por desempenho.

A partir do segundo governo Fernando Henrique Cardoso (1999-2002), a responsabilidade de continuar o processo de implantação da reforma do Estado passou para o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG). O Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE) foi extinto e a função gestão foi integrada ao Ministério do Planejamento. Essa mudança alterou a forma de implementação da

reforma gerencial, que passou a usar como instrumento básico o Orçamento Anual da República, e em particular, o Plano Plurianual (PPA) (MATIAS-PEREIRA, 2002).

Neste período, o Governo buscou o fortalecimento das funções de regulação e de coordenação do Estado, particularmente em nível federal, e a progressiva descentralização vertical para os níveis estadual e municipal das funções executivas no campo da prestação dos serviços sociais e de infra-estrutura (MATIAS-PEREIRA, 2002).

A Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, por sua vez, conhecida como Lei Responsabilidade Fiscal (LRF), estabeleceu normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e fortaleceu os mecanismos de controle, ampliando os poderes dos órgãos de fiscalização, como o Tribunal de Contas da União (TCU).

Desta forma, a LRF além de enfatizar a responsabilidade sobre a gestão fiscal, reforçou os eixos de planejamento, execução orçamentária e controle, já caracterizados na Constituição de 1988, como eixos centrais do aparato normativo brasileiro. Estas e outras características do aparato-normativo da Administração Pública Brasileira serão tratadas como condicionantes de atuação dos gestores das organizações públicas.

A apresentação deste quadro de evolução da Administração Pública Brasileira não buscou esgotar todos os marcos ocorridos no período. Para atender aos objetivos desta pesquisa, características específicas referentes a este aparato-normativo serão mais bem apresentadas posteriormente e caracterizadas como condicionantes de atuação dos gestores dos laboratórios públicos produtores de imunobiológicos no Brasil.

Os condicionantes foram categorizados e serão apresentados em cinco eixos temáticos: planejamento e execução orçamentária, regime de pessoal, contratos e licitações, gestão fiscal responsável e *accountability* e controle. Por permearem todos os temas, os princípios da Administração Pública também serão apresentados e tratados como um sexto eixo posteriormente neste documento.

É relevante ressaltar que a administração pública brasileira, mesmo após os esforços de modernização aqui apresentados, ainda possui uma estrutura pesada, burocrática e não tem sido capaz de responder adequadamente às demandas colocadas.

O reconhecimento da manutenção deste esforço de melhoria da gestão pública para enfrentar às ineficiências ainda existentes, fez com que a busca por um melhor desempenho das instituições governamentais fosse mantida até hoje na pauta do Governo

Federal. A próxima seção explorará os esforços de modernização da gestão, culminando numa agenda mais atual de melhoria da gestão pública.

2.3. Em busca de uma Administração Pública Brasileira mais eficiente

A demanda por melhor performance e eficiência das organizações governamentais é antiga e, assim como pautou reformas internacionais baseada na visão globalmente conhecida como *New Public Management* (NPM), mantém-se na agenda do Governo Federal desde a Reforma do Estado, sob o nome da Administração Pública Gerencial, até os dias atuais com a orientação contínua de melhoria da gestão pública.

A visão que permeou a agenda internacional e nacional de esforços de modernização gerencial desde as décadas de 80 e 90 é a de que conceitos e práticas oriundos do setor privado são superiores aos do setor público e, portanto, devem ser incorporados ao ambiente público.

A Administração Pública Gerencial busca a estruturação e a gestão da administração pública, baseadas em valores de eficiência, eficácia e competitividade. Inspira-se na administração de empresas privadas e visa possibilitar ao administrador público condições efetivas de gerenciar com eficiência e eficácia, através da introdução de técnicas na gestão pública, a partir de procedimentos e métodos desenvolvidos nas empresas privadas (PEREIRA, 1998; COELHO, 2000; SECCHI, 2009).

O que se almeja com a implantação destes princípios é uma administração eficiente e voltada para o controle dos resultados, em oposição a algumas regras da administração burocrática, que adota o controle dos procedimentos e prima pela existência de normas que estabeleçam padrões hierárquicos rígidos e excesso de regras de rigor técnico, que impedem o alcance de resultados eficientes e ágeis (COELHO, 2000).

Entre os princípios oriundos da administração de empresas privadas cuja incorporação nas organizações públicas tem sido incentivada estão: administração por objetivos, *downsizing*, serviços públicos voltados para o consumidor, *empowerment*, pagamento por desempenho, qualidade total, formas de descentralização, entre outros (MATIAS-PEREIRA, 2010a).

ABRUCIO (2007) destaca a implementação de outras práticas através das quais se modificam as antigas estruturas públicas administrativas, tais como modelos de avaliação

de desempenho, novas formas de controlar o orçamento e serviços públicos direcionados às preferências dos consumidores.

Desde a década de 90 e a introdução dos princípios da administração gerencial, mecanismos de flexibilização e melhoria da gestão pública emergiram e vêm sendo aplicados nas diversas esferas de Governo, seja de Administração Direta ou Indireta. As mudanças do aparato-normativo apresentadas na seção anterior evidenciam este movimento.

Estas melhorias vão desde o fortalecimento da descentralização das atividades do Estado desde o Decreto-Lei 200/1967, o fortalecimento das relações público-privadas (MACIEL ET AL., 2005; TIBERIO ET AL., 2010; IBANEZ ET AL., 2001; FGV UNESCO; 2008; PECCI ET AL; 2008), o fortalecimento da própria Gestão Pública como agenda de discussão (SAE, 2009; MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO; 2011a; 2011b) e a incorporação de práticas de gestão do setor privado nas instituições públicas.

No setor de saúde, alguns estudos já demonstram uma melhor relação custo-efetividade do modelo de gestão⁷ em parceria público-privada no setor de saúde (MACIEL ET AL., 2005; TIBERIO ET AL., 2010; IBANEZ ET AL., 2001; LIMA & RIBEIRO, 2004; FGV UNESCO; 2008). Especificamente na indústria de imunobiológicos, no entanto, não foi identificada nenhuma iniciativa de estabelecimento de relações pautadas em contratos de gestão, com vistas a aumentar a flexibilidade dos laboratórios produtores, em resposta a uma gestão pautada em resultados.

É a Secretaria de Gestão (SEGES), do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão o órgão do Governo Federal que, após a extinção do MARE, atualmente possui como missão promover o planejamento participativo e a melhoria da gestão pública para o desenvolvimento sustentável e socialmente incluído do País (MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO, 2012).

Em 23 de fevereiro de 2005, o Decreto 5.378 instituiu o Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização (Gespública) (MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO, 2011a, 2011b), que consolidou um movimento histórico de iniciativas do Governo Federal em torno da excelência na gestão

⁷ A expressão modelo de gestão será utilizada nesta tese como uma representação idealizada sobre como deveria ser a realidade de funcionamento da gestão a ser efetivamente praticada na organização (CAULLIRAUX & PROENÇA, 2004).

pública. Mais recentemente, o ano de 2009 foi instituído como o ano nacional da Gestão Pública. Este Programa disponibiliza uma série de ferramentas de gestão que tem como objetivo dar apoio à melhoria da gestão pública, além de estimular o mapeamento, a disseminação e a incorporação de boas práticas na gestão.

A Secretaria de Assuntos Estratégicos (SAE) da Presidência da República, em 2009, por sua vez, criou a Agenda Nacional de Gestão Pública, com vistas a promover um debate em torno da modernização da Gestão Pública. No mesmo ano, a Presidência da República publicou um documento com um inventário das principais medidas para a melhoria da gestão pública no Governo Federal entre os anos de 2001 e 2009 (BRASIL, 2009), sejam aquelas de natureza sistêmica, sejam aquelas para atendimento a ministérios específicos. Este inventário explicita a incorporação no setor público de uma série de práticas usualmente utilizadas e consolidadas no setor privado.

O inventário das medias é uma das iniciativas do Governo Federal de sistematização e compartilhamento das práticas de melhoria da gestão pública. Entre outras ações incluem-se o Fórum Nacional de Gestão Pública, cuja primeira edição foi realizada em 2009, a realização de fóruns e seminários de temas específicos, o patrocínio e divulgação de iniciativas nas esferas estaduais e municipais, a Agenda Nacional de Gestão Pública e a própria criação do Portal da Gestão (www.gespublica.gov.br).

O Concurso Inovação na Gestão Pública Federal, outra ação com o fim de compartilhamento de melhores práticas, é promovido há 15 (quinze) anos pela ENAP e representa um estímulo à disseminação de soluções inovadoras em organizações do Governo Federal. O site dispõe de um banco de soluções nas seguintes categorias, que somam 111 soluções disponíveis para a consulta, conforme Tabela abaixo (ENAP, 2011):

CATEGORIAS	QTDE DE SOLUÇÕES
Melhoria dos processos de trabalho	65
Atendimento ao cidadão	67
Planejamento, gestão e desempenho institucional	57
Inclusão social	4
Gestão e Desenvolvimento de Pessoas	31
Gestão da Informação	33
Avaliação e monitoramento de políticas públicas	7
Arranjos institucionais para a coordenação e implementação de políticas públicas	47

Tabela 2 - Banco de soluções de gestão da ENAP

Fonte: ENAP (2011)

Observam-se, portanto, iniciativas do Governo Federal, lideradas pela Secretaria de Gestão do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG) com o objetivo de disseminação e compartilhamento de melhores práticas na gestão pública. No entanto, cabem algumas considerações.

O portal da gestão dispõe, atualmente, de 25 (vinte e cinco) artigos e contribuições acadêmicas sobre o tema e 15 (quinze) iniciativas classificadas como boas práticas de gestão. Este número é muito pequeno e mostra que o portal ainda é tímido na disponibilização de conhecimento acumulado sobre o tema.

O banco de soluções da ENAP, por sua vez, está restrito às soluções de órgãos que se inscrevem no concurso, o que evidencia que uma série de ações na gestão certamente não está contemplada e, conseqüentemente, disponibilizada no portal mostrando que as ações do Governo Federal neste esforço ainda precisam ser intensificadas.

Mais recentemente, em maio de 2011, a presidenta Dilma Rousseff criou a Câmara de Políticas de Gestão, Desempenho e Competitividade que tem como missão aprimorar a gestão do serviço público. O objetivo da câmara, formada por empresários e ministros, é de assessorar a presidenta na melhoria da gestão pública a fim de reduzir custos, aumentar a produtividade e a competitividade, otimizar sistemas de compras, entre outros (EBC, 2011). Esta Câmara é vinculada diretamente a Casa Civil e não ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Após a sua criação em maio, houve apenas duas reuniões formais da Câmara, sem nenhuma ação de destaque publicada na mídia.

Especificamente para as organizações do Complexo Industrial da Saúde, algumas iniciativas de compartilhamento de experiências e conhecimentos existem nesta área como a realização de alguns seminários, entre os quais se destaca o seminário realizado em 2011 sobre A Saúde Pública e os Desafios para o Fortalecimento do Complexo Econômico-Industrial da Saúde, promovido pela Fiocruz, com envolvimento do Ministério da Saúde, os órgãos de financiamento, autoridades das áreas da saúde, da ciência e da tecnologia, além dos próprios produtores nacionais (ENSP, 2011).

Destaca-se também a linha de pesquisa em torno do Complexo Industrial da Saúde formada por pesquisadores da Escola Nacional de Saúde Pública (ENSP) na Fiocruz (CNPQ, 2011), que constituem o Grupo de Inovação em Saúde (GIS/ENSP/Fiocruz). Esta linha de pesquisa trata de temas relacionados à produção e

inovação em saúde e busca a formação do conhecimento acerca da dinâmica produtiva e inovativa no âmbito da saúde.

Entres os pesquisadores destacam-se o atual secretário da Secretaria de Ciência, Tecnologia e Insumos Estratégicos (SCTIE) do Ministério da Saúde, o pesquisador Carlos Augusto Grabois Gadelha e o ex-ministro da Saúde, José Gomes Temporão. O foco da pesquisa destes grupos, no entanto, não é o da dimensão gerencial.

Portanto, observa-se que embora os pesquisadores deste grupo já tenham realizado estudos sobre o tema, o papel gerencial e o perfil dos gestores dos laboratórios produtores não são objetos de pesquisa permanente do grupo, ainda que esta questão seja colocada na agenda desde estudos realizados no final da década de 90.

Em agosto de 2010 foi disponibilizado no site da Vice-Presidência de Inovação e Saúde (VPPIS) da Fiocruz o primeiro boletim informativo do Grupo de Pesquisa de Inovação em Saúde, como forma de oferecer um informe das atividades de pesquisa. O segundo boletim, embora esteja citado no *site*, não se encontra disponível para acesso (VPPIS, 2010). Outras publicações sobre o complexo não estão disponibilizadas no site.

O site do Complexo Industrial da Saúde, por sua vez, no portal do Ministério da Saúde, reúne todas as portarias relacionadas ao complexo, mas o espaço ainda não funciona como ferramenta para compartilhamento de experiências, melhores práticas e inovações na gestão nos laboratórios públicos produtores.

Embora a melhoria da gestão pública seja colocada como agenda de Governo desde a década de 90 e que muitos avanços já tenham sido realizados, ainda existem carências no compartilhamento das soluções gerenciais implantadas, seja no setor público de forma geral, seja especificamente nos laboratórios públicos produtores. Desta forma, dificulta-se a incorporação das lições aprendidas e melhores práticas por outras organizações.

Especificamente no Complexo Industrial da Saúde, a agenda de melhoria da gestão dos laboratórios públicos produtores, embora já tenha sido colocada por vários autores como prioritária, ainda não é objeto de pesquisa permanente, nem agenda de discussão prioritária do Ministério da Saúde.

A próxima seção apresenta um apanhado de soluções gerenciais cuja incorporação no setor público é sugerida, com o objetivo de alcance de maior

desempenho nas organizações governamentais. A implementação efetiva destas soluções de gestão será investigada nos estudos exploratórios.

2.3.1. Soluções gerenciais em busca de maior eficiência nas organizações públicas

Vários estudos apresentam e discutem soluções gerenciais em busca de uma gestão pública mais eficiente e eficaz. Estas soluções, por um lado, buscam minimizar as conseqüências de algumas especificidades do setor público (ex., a falta de continuidade em função dos mandatos políticos) e, por outro, superar entraves existentes no próprio aparato-normativo da Administração Pública Brasileira.

Entre estas práticas estão os mecanismos de avaliação de desempenho organizacional e individual (COELHO, 2000; CAVALCANTI, 2005; ABRUCIO, 2007; CORREA, 2007), ferramentas de planejamento de médio e longo prazo (HUERTAS, 1995; MOORE, 1995; MOORE, 2003; MORE & KHAGRAM, 2004; CORREA, 2007; FERRETO ET AL., 2007; KANAANE ET AL., 2010), práticas de recursos humanos (TROSA, 2001; PIRES ET AL., 2005; SANTOS, 2005; CARVALHO ET AL., 2009; DUARTE & BOTAZZO, 2009; NOGUEIRA, 2009; SHICKMANN, 2010) e soluções de Tecnologia da Informação (GUTIERREZ, 2001; TRIPAPALLI ET AL., 2011). Estas categorias orientarão a apresentação das soluções ao longo desta seção.

Será possível observar que grande parte das práticas gerenciais já é amplamente utilizada no setor privado. Esta seção também apresentará algumas das dificuldades de implantação das mesmas no contexto público.

O uso do planejamento estratégico como ferramenta de melhoria da gestão pública é apresentado em estudos internacionais, muito pautado (embora não somente) no conceito de criação de valor público (MOORE, 1995; MOORE, 2003; MORE & KHAGRAM, 2004) e também por autores nacionais que discutem a perspectiva estratégica no âmbito do serviço público, destacando as concepções sobre missão, visão de futuro e valores (KANAANE ET AL., 2010).

O planejamento de médio e longo prazo é sugerido como um mecanismo de estabelecimento e solidificação do rumo organizacional que deve ser adotado pelos gestores, especialmente no setor público, que é caracterizado por um ambiente de alta variabilidade, elevadas incertezas e com múltiplos atores envolvidos (HUERTAS, 1995;

YAMASHITA, 2003; SANTOS ET AL., 2004; CAULLIRAUX & YAMASHITA, 2004; CAVALCANTI, 2005; MATIAS-PEREIRA, 2010a; OLIVEIRA ET AL, 2010).

O economista chileno Carlos Matus desenvolveu o conceito do Planejamento Estratégico e Situacional, especificamente para o setor público, que modifica a concepção original estratégica de planejamento. Para Matus, no contexto governamental deve ser utilizado um método que pressuponha constante adaptação a cada situação concreta, uma vez que no setor público a presença de problemas verdadeiramente complexos e mal estruturados compõe o cenário dominante.

O método proposto usa também as questões relativas às relações de poder entre atores sociais como elementos centrais na análise estratégica. Esta é justamente uma das vantagens metodológicas atribuídas a este método de planejamento dado que nas organizações públicas estas questões fazem parte indissociável da produção de políticas públicas e do relacionamento entre o quadro político-dirigente e o de funcionários permanentes (HUERTAS, 1995).

Especificamente na esfera brasileira, estudos que têm analisado iniciativas de modernização da gestão pública, como é o caso de Minas Gerais, têm colocado o planejamento estratégico entre as ferramentas de gestão necessárias para a reforma da administração do setor público e para o alcance dos resultados almejados pelo governo (CORREA, 2007; GUIMARÃES ET AL., 2010).

FERRETO ET AL. (2007) destacam que especialmente na área de saúde, o planejamento é um importante instrumento para apoiar o desenvolvimento e a sofisticação administrativa dos serviços, diante das restrições financeiras e administrativas características do setor.

Ao uso estratégico da Tecnologia da Informação (TI) também, por outro lado, tem sido atribuído um papel importante, no que se refere a facilitar o acesso às informações e serviços, aumentar a velocidade e a eficiência dos processos, aumentando a qualidade e diminuindo custos, dentre outros benefícios (YAMASHITA, 2003). As organizações brasileiras têm utilizado ampla e intensamente à TI tanto em nível estratégico como operacional também no setor público (ALBERTIN & ALBERTIN, 2005; BRASIL, 2009).

Para GUTIERREZ (2001), a implementação de soluções de Tecnologia da Informação tem impacto direto na melhora dos tempos de entrega, aumento de qualidade

dos serviços e produtos prestados e redução de custos no setor público. TRIDAPALLI ET AL. (2011), por sua vez, afirmam que com recursos limitados para atender todas as demandas e ainda gerir o funcionamento da máquina pública, o governo precisa encontrar uma forma mais eficiente de uso dos recursos e a Tecnologia da Informação tem se mostrado essencial para facilitar a vida dos usuários, permitindo interação entre toda estrutura organizacional e possibilitando o desenvolvimento de ferramentas que deixem todo processo mais claro e dinâmico.

O crescimento do papel de TI na Administração Pública é evidente. Nos últimos anos, o Governo Federal respondeu a este crescimento, estabeleceu regras e diretrizes, normatizou e fortaleceu as ações de fiscalização e regulação do uso dos recursos de TI, através da criação do SISP - Sistema de Administração dos Recursos de Informação e Informática (1994), criação da SEFTI - Secretaria de Fiscalização de Tecnologia da Informação no TCU (2006), aumento do número de fiscalizações e fortalecimento do papel da Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. A TI tem sido utilizada como mecanismo de implementação de soluções em busca de uma maior eficiência do setor público, como é o caso, por exemplo, o uso intensivo do pregão eletrônico para a realização das compras governamentais.

Outro tema que é objeto de muitas discussões é o sistema de recursos humanos da Administração Pública Brasileira, a quem tem sido atribuído muitas das causas da ineficiência existente no setor público. Embora algumas restrições estejam associadas especificamente ao aparato-normativo da legislação brasileira, alguns elementos do modelo do país são também comuns a outros países, motivo pelo qual alguns estudos de autores internacionais serão utilizados para apresentar os problemas enfrentados e soluções gerenciais sugeridas para lidar com a questão de recursos humanos na esfera pública nacional e internacional.

As regras para a gestão de recursos humanos na administração pública trazem dificuldade para a adoção mecanismos relacionados à motivação dos funcionários, sendo este um desafio enfrentado pelos gestores das organizações, não apenas do setor público brasileiro (CAVALCANTI, 2005; OLIVEIRA ET AL., 2010) mas também do internacional (TROSA, 2001; POLLIT, 2003).

Um dos temas mais discutidos na gestão dos recursos humanos é a estabilidade do servidor público, que é garantida por lei no Brasil. A estabilidade não é exclusividade do

país e vem sendo mantida em diversos países, entre eles: Alemanha, Bélgica, Canadá, Chile, Espanha, EUA, Uruguai e Venezuela, sendo apontada como condição essencial para o desenvolvimento da administração pública e recomendada pela Organização Internacional do Trabalho (OIT) (MACHADO & UMBELINO, 2001).

Se por um lado, a corrente a favor da estabilidade defende que a mesma é um mecanismo necessário para garantir a independência e continuidade das ações no setor público, independente dos mandatos políticos, por outro lado, alguns defendem que a estabilidade favorece a ineficácia, uma vez que não oferece nenhum estímulo ao bom desempenho. Para ALDARVIS (2010), ao promover aos servidores proteção e estabilidade nos cargos, a administração promove a letargia e ineficiência.

Ainda que não exista consenso sobre a discussão, mesmo para aqueles que defendem a estabilidade no setor público, é reconhecida necessidade de se incorporar na carreira pública elementos de meritocracia, profissionalismo e competência como instrumentos para melhoria do desempenho (TOHA & SOLARI, 1996).

Outro ponto bastante criticado no Brasil é a incorporação dos funcionários públicos, exclusivamente através de concurso público, à exceção dos cargos comissionados⁸, o que reduz a autonomia para modificações e na composição do quadro de pessoal das organizações públicas.

Para SCHIKMANN (2010), o recrutamento e a seleção realizados por concursos têm foco baseado em cargos e não em competências. A forma genérica como os cargos são descritos muitas vezes possibilita a alocação das pessoas em áreas com características muito diferentes e desta forma esta lógica não supre as reais necessidades em relação às competências necessárias para a realização de suas atividades.

Além disto, os critérios para a progressão funcional, além de diferirem bastante segundo o órgão e a carreira considerada, são fixados, sobretudo, em função do tempo de serviço. As reais necessidades da organização usualmente não são consideradas e tampouco os resultados obtidos pelos servidores nas avaliações de competências e de desempenho (PIRES ET AL., 2005; SHICKMANN, 2010).

SHICKMANN (2010) reforça a pouca ênfase no resultado como uma característica das organizações públicas, o que é evidenciado pelos mecanismos de

remuneração que, em sua maioria, estão desvinculados do desempenho, fazendo com que os funcionários sejam pouco estimulados a melhorar sua produtividade. A autora destaca que embora tenha havido tentativas até aqui de propostas de remunerações associadas ao desempenho, elas foram, em sua maioria, frustradas.

Outro aspecto discutido é o próprio perfil da função recursos humanos no serviço público. Para PIRES ET AL. (2005), os avanços em sistemas de informação, como o SIAPE, melhoraram o controle da gestão de pessoal na Administração Pública, mas não foram acompanhados por investimentos em atividades de treinamento e desenvolvimento, nem pela incorporação de metodologias modernas de planejamento. Os investimentos em Tecnologia da Informação privilegiaram o aperfeiçoamento de sistemas de pagamento, o que resultou na fragilização dos demais processos relacionados à gestão de recursos humanos.

SCHIKMANN (2010) corrobora com esta visão e afirma que as áreas que cuidam da gestão de pessoal na maioria das organizações públicas ainda se dedicam principalmente às atividades relacionadas à folha de pagamento, benefícios da aposentadoria e afins, proposição de leis, regras e regulamentos, desenvolvendo algumas ações pontuais e emergenciais de treinamento e capacitação.

Portanto, ao mesmo tempo em que é necessária a incorporação de mecanismos para melhorar o desempenho dos funcionários no contexto público, a função de recursos humanos nas organizações governamentais em sua maioria ainda não está preparada para tal.

Em função da dimensão do problema especificamente neste setor, a gestão de recursos humanos em organizações de saúde vem sendo um tema bastante discutido, em especial nos modelos de parcerias através de Organizações Sociais e OSCIP (IBANEZ ET AL., 2001; MACIEL ET AL., 2005; FGV UNESCO; 2008; PECCI ET AL.; 2008; DUARTE & BOTAZZO, 2009; TIBERIO ET AL., 2010). Não é à toa que várias propostas de reforma e de modernização de organizações em saúde possuem o modelo de gestão de recursos humanos como elemento central (DUARTE & BOTAZZO, 2009).

Estas propostas pressupõem o estabelecimento de um contrato de gestão, que permite maior flexibilidade na administração dos recursos humanos e financeiros em

⁸ A Constituição Federal de 1988 definiu em seu artigo 37, inciso II, a exceção à referida regra de ingresso através do concurso público no momento em que disciplinou que as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração não seriam sujeitas a concurso público.

troca de bom desempenho. Para DUARTE & BOTAZZO (2009), a agilidade nos processos de demissão e admissão de pessoal dentro destes modelos tem sido apontada como um dos principais ganhos, uma vez que gera flexibilização na gestão e na composição do quadro de funcionários. No entanto, a aplicação deste modelo de contratulização ainda é pouco difundida e as ações são pontuais, em alguns estados brasileiros.

Outra solução amplamente utilizada pelas organizações com o objetivo de alcançar flexibilidade na gestão quantitativa e qualitativa do quadro de pessoal é a terceirização. Para NOGUEIRA (2009), a solução de terceirização na Administração Pública vem sendo cada vez mais utilizada como forma flexível de contratação de mão-de-obra necessária ao desempenho das atividades, ainda que as recomendações do Ministério Público e do Tribunal de Contas da União apontem para o caminho inverso. Para a autora, a terceirização que inicialmente focava nas atividades meio, com o passar dos anos avançou sem controle e passou a englobar também as atividades fins das organizações, sendo a prática ainda mais questionada pelos órgãos de controle.

Em relação a métodos de avaliação de desempenho associados à remuneração no serviço público, SANTOS (2005) destaca que embora as gratificações por desempenho tenham sido criadas em busca de uma administração gerencial mais eficiente, com foco em resultados e metas previamente estabelecidas, as regulamentações não dispuseram sobre metas individuais formais, nem sobre a forma como seria vinculada a contribuição individual ao resultado coletivo. Além disto, este tipo de gratificação muitas vezes tem sido utilizado como mecanismo de complementação de salários para os funcionários do serviço público.

Para SANTOS (2005), as políticas de avaliação de desempenho têm sido implementadas como alternativa para solucionar os problemas de remuneração, mas carecem de melhor observação das teorias e da verificação de experiências de sucesso que possam ser adaptadas à realidade do serviço público, considerando as suas características legais, culturais e estruturais. O estudo do autor mostrou que uma avaliação de desempenho efetiva depende de vários aspectos, entre os quais preparo, ação e prioridades gerenciais, influência do relacionamento entre avaliadores e avaliados, cultura e contexto organizacional, tempo na organização, nível do cargo e escolaridade. Isto demanda que este tema seja cuidadosamente discutido para que se alcance de fato o efetivo aumento do desempenho dos funcionários públicos.

Para TROSA (2001), a modernização da administração pública está diretamente relacionada à implantação de mecanismos de incentivos e da motivação. A autora, a partir de estudos realizados em modelos de gestão de recursos humanos de diversos países, propõe como práticas a serem incorporadas no serviço público: a partilha de ganhos de produtividade; o orgulho profissional e uma crescente autonomia de ação e um sistema de gestão de recursos humanos coerente com os resultados esperados, com sanções pelo mau desempenho, definição de metas de desempenho individuais e promoções coerentes com os objetivos e valores da organização.

Para PIRES ET AL. (2005), neste contexto, surgem dois importantes desafios para a política de gestão de recursos humanos no serviço público. O primeiro é a construção de mecanismos efetivos de motivação dos servidores, já mencionado anteriormente, e o segundo é o alinhamento das atividades de gestão de pessoas às estratégias das organizações e às diretrizes gerais estabelecidas pelos governos.

Neste sentido, em 23 de fevereiro, de 2006, foi publicado o Decreto nº 5.707, que institui a Política e Diretrizes para o Desenvolvimento de Pessoal da Administração Pública Direta, Autárquica e Fundacional e adota no setor público o modelo de gestão por competências. A gestão de competências é definida no Decreto como “*a gestão da capacitação orientada para o desenvolvimento do conjunto de conhecimentos, habilidades e atitudes necessárias ao desempenho das funções dos servidores, visando ao alcance dos objetivos da instituição*”.

Esta diretriz governamental é uma resposta a necessidade dos funcionários públicos estarem preparados para atuar em um ambiente de gestão mais complexo e exigente em termos de conhecimentos e habilidades. Desta forma, a dimensão qualitativa da força de trabalho (competências e motivações) ganha maior relevância e busca a adequação entre o indivíduo e o posto de trabalho (CARVALHO ET AL., 2009).

Em 2008, a ENAP retoma o tema da gestão de pessoas face à atuação dos Sistemas de Escolas de Governo da União em função do Decreto 5.707/2006, na qual a gestão por competências assume papel central. Esta discussão dá origem ao livro *Gestão por competências em Governo* (CARVALHO ET AL., 2009).

A gestão por competências assume como premissa que as ações do trabalhador comportam um conjunto de competências, definidas como conhecimentos, habilidades e atitudes, aplicadas na execução de tarefas. O cotidiano do trabalho é capaz de expressar as

necessidades de competências dos funcionários. Dentro do setor público, portanto, há variadas ocupações de trabalho, o que implica diferentes enunciados de competências e, conseqüentemente, diferentes necessidades educacionais. Esta abordagem vai de encontro ao método tradicional que vinha sendo utilizado na Administração Pública Brasileira para a definição de perfis e necessidades de capacitação.

Neste livro, os autores apontam como desafios da aplicação da gestão por competências: os próprios conceitos associados ao tema, que são de grande abrangência; a necessidade de os processos de capacitação estarem alinhados com o foco das organizações; o fato de o processo de capacitação por competências ser contínuo, demandando aprendizagem permanente e a própria difusão da importância do referencial de competências para os servidores públicos.

Especificamente para as Escolas de Governo, a Mesa-Redonda aponta que as escolas precisam desenvolver planos e estratégias e repensar seus processos pedagógicos para se preparar para concretizar a capacitação baseada no desenvolvimento de competências. Uma das maiores dificuldades enfrentada pelas escolas é a inexistência de um levantamento de competências a serem aplicadas no serviço público federal como existe em outros países (CARVALHO ET AL., 2009).

Embora o foco do livro seja nos desafios para as Escolas de Governo, o estudo destaca que o desafio da gestão envolve múltiplos aspectos do sistema de gestão de pessoas: recrutamento, seleção e alocação; carreiras, cargos e remuneração; desenvolvimento e treinamento; e avaliação de desempenho. Para os autores, no governo federal, esse tema é novo, com experiências de diferentes magnitudes em diversos órgãos (CARVALHO ET AL., 2009).

Além do livro publicado pela ENAP, outros estudos relatam experiências da aplicação da gestão de competências em instituições públicas (PIRES ET AL., 2005; SOUZA, 2005; TEIXEIRA, 2006; QUINTANA; 2009; LEME, 2011).

Em sua dissertação de mestrado, após o estudo sobre o processo de formação de competências em uma instituição pública, QUINTANA (2009) conclui que, embora o processo de formação e desenvolvimento das competências organizacionais na área pública guarde muitas semelhanças com o mesmo processo na iniciativa privada, existem especificidades e dificuldades na implantação da gestão por competências na área pública.

QUINTANA (2009) identifica algumas peculiaridades neste processo dentro das organizações públicas, entre os quais: os princípios e normas reguladoras do direito administrativo que trazem lentidão aos processos de mudança; a legislação aplicável à gestão de pessoas, com características como a estabilidade, a contratação por concurso, aposentadoria diferenciada e a concessão de gratificações e licenças que acabam por se tornar muitas vezes limitadores; a falta de continuidade na gestão que muitas vezes interrompe os processos de mudança; o próprio despreparo administrativo de dirigentes que não tem formação na área de gestão; as disfunções burocráticas; a limitada autonomia para a utilização dos recursos financeiros; a necessidade de reformas nos modelos de gestão das instituições e a questão cultural do setor público.

Embora o estudo seja oriundo da análise do processo de aplicação da gestão de competências, em suas conclusões, QUINTANA (2009) apresenta motivos citados por diversos autores que sinalizam as razões pelas quais muitas das práticas de gestão de recursos humanos em busca de uma maior eficiência do setor público (e não apenas as de gestão de competências) não se tornaram realidade (DE PAULA, 2005a; SHICKMANN, 2010; TAVARES, 2010).

Conforme sinalizado no início da seção, observa-se pelos estudos apresentados que embora muitas das práticas gerenciais para lidar com as restrições do setor público sejam oriundas do setor privado, existem especificidades e dificuldades para sua aplicação no contexto público.

ALLISON (1979), já em um dos primeiros estudos sobre as diferenças entre o setor público e o privado, sinalizava que a noção de simples transferência das práticas de um contexto para o outro era equivocada. Esta visão está alinhada com uma vertente acadêmica internacional para a qual a tese de que a pressão global está produzindo uma inevitável e inexorável convergência entre setor público e privado, conhecida como tese de convergência, não se sustenta completamente por algumas especificidades do setor público (POLLIT, 2001; TROSA, 2001; BOYNE, 2002; POOLE ET AL., 2006).

Em estudo realizado ao longo de 20 anos de iniciativas no setor público e privado britânico sobre a tese da convergência, POOLE ET AL. (2006) identificaram que embora existam sinais de convergência, a tese de convergência é difícil de ser sustentada completamente. Uma das principais diferenças observadas pelos autores é que ao longo do tempo existe uma grande propensão de gestores privados de enfatizar os 'donos' e

partes interessadas, enquanto os gestores públicos continuam comprometidos com o público em geral.

TROSA (2001) faz outro tipo de crítica e condena a venda ou imposição de ferramentas gerenciais do setor privado para as organizações públicas. Para a autora, muitas técnicas do mundo privado são modismos, nunca têm mais de um ano de vida e impõem um ritmo de mudança frenético e oneroso para as organizações públicas, sem gerar ganhos efetivos.

No Brasil, DE PAULA (2005b) afirma que ainda que o movimento gerencialista brasileiro tenha tomado para si a intenção de formar uma nova Administração Pública a partir de práticas da gestão privada, esse ainda é um projeto em construção. A autora alerta que a dimensão gestão ainda deve ser melhor explorada pelos administradores públicos, no sentido de colocar em prática idéias e ferramentas de gestão utilizadas no setor privado, “criticamente” adaptadas ao setor público e ao contexto brasileiro.

MATIAS-PEREIRA (2010a) corrobora com esta visão ao afirmar que a Administração Pública na atualidade não pode desconsiderar que o setor privado busca o lucro e a administração pública visa realizar sua função social. Isto é, embora a administração pública deva buscar a maior qualidade possível na sua prestação de serviços, sendo realizada de forma eficiente, eficaz e efetiva, a mesma não pode perder de vista o fim maior a que se propõe que é o bem público e que este deve ser um cuidado inerente à incorporação de práticas do setor privado na esfera pública.

Observa-se, portanto, que mais de 30 anos depois, embora ALLISON (1979) tenha colocado como agenda de pesquisa os estudos empíricos sobre o compartilhamento de práticas gerenciais no setor privado e público, ainda não existe empirismo suficiente para validar ou invalidar plenamente a tese de convergência, nem em âmbito internacional, nem no contexto brasileiro.

Isto abre um campo de investigação exploratório nesta pesquisa com vistas a identificar as soluções gerenciais que têm sido aplicadas pelos gestores públicos para enfrentar as restrições no desempenho das atividades fins de sua organização, assim como os cuidados e especificidades de suas aplicações. Este será, portanto, um dos objetivos na condução dos estudos nos laboratórios públicos produtores de imunobiológicos.

2.4. Implicações para o gestor público

Embora o papel do gestor público não seja objeto central desta tese, para estudar os impactos do modelo da Administração Pública Brasileira e do contexto da indústria de imunobiológicos no Brasil na atuação dos gestores dos laboratórios produtores, foi realizada uma revisão da literatura para identificar o que outros estudos diziam sobre as implicações para o gestor, em função de sua atuação na esfera pública.

Por um lado, há consenso sobre a não existência de alterações nas funções desempenhadas pelos gestores. Por outro lado, no que se refere às diferenças de atuação dos gerentes dos setores públicos e privados, a literatura é escassa e fragmentada, no cenário internacional e nacional e os resultados não são conclusivos, embora alguns estudos apontem para competências e perfis específicos dos gestores para atuar no contexto público brasileiro.

Esta seção se propõe a apresentar, portanto, os principais resultados desta revisão de literatura.

Os estudos sobre as funções do gestor são antigos (BARNARD, 1938) e um dos principais acadêmicos sobre o assunto é Henry Mintzberg que, como resultado de sua tese doutorado, publicou o livro *The nature of managerial work* (MINTZBERG, 1973; 1990) que descreve as atividades gerenciais através de dez papéis desempenhados pelo gestor.

Em seu livro publicado mais recentemente, o *Managing* (MINTZBERG, 2009), resultado de muitas pesquisas e especificamente da observação de vinte e nove gestores, no setor público e privado, em vários contextos diferenciados, o autor propõe um modelo genérico de representação da atividade gerencial. Neste livro, o autor confirma sua visão, já apresentada em publicações anteriores que, embora a atividade gerencial seja especializada e específica em determinado contexto, ela é generalizável. Para MINTZBERG (2009), portanto, a natureza do trabalho do gestor não muda no contexto público e privado.

DESMARAIS & CHATILLON (2010), em estudo mais recente publicado sobre o tema, também não identificaram grandes diferenças nos papéis desempenhados por gestores em organizações públicas e privadas, que tivessem implicações na natureza do papel desempenhado pelos gestores.

Já no que se refere às diferenças na execução do trabalho no contexto público e privado, a revisão bibliográfica realizada permitiu identificar poucos estudos comparativos, em sua maioria tratando de temas específicos como práticas de tomada de decisão nos setores públicos e privados (NUTT, 2005), sistema de valores pessoais entre gestores públicos e privados (STACKMAN ET AL., 2005) e práticas de gestão de equipes (ARROBA & WEDGWOOD-OPPENHEIM, 1994) e não da atuação mais geral do gestor público.

Caroline Ban, em seu livro, *How do Public Managers Manage?* (BAN, 1995) apresenta o resultado de uma pesquisa realizada em quatro agências federais norte-americanas para identificar de que forma os gestores resolviam problemas, geriam pessoas e lidavam com as restrições burocráticas do sistema público.

A autora ilustra ao longo do livro as restrições oriundas do sistema burocrático e como as mesmas limitam a capacidade de atuação destes gestores, evidenciando que os mesmos sofrem mais restrições do que os gestores de instituições privadas. Para a autora, estas limitações se aplicam principalmente na área de gestão de pessoas. As restrições normativas do sistema público são explicitamente colocadas pelos gestores públicos, caracterizando-se como uma reclamação unânime entre todos os entrevistados.

BAN (1995) identificou situações em que os gestores encontraram formas de lidar com estas restrições e atingir resultados. Isto foi conseguido por gestores com perfil criativo e agressivo, que optaram por enfrentar o sistema na busca dos seus objetivos. Estes gestores atribuíram o seu sucesso, no entanto, a um grande custo, em função do tempo e energia requeridos para conseguir trabalhar dentro de um sistema altamente restritivo.

Outro ponto de destaque é que algumas das estratégias adotadas pelos gestores apresentam claramente dilemas éticos, por esbarrar nos limites da legalidade. Por este motivo, o trabalho da autora evidencia que a capacidade de execução dos gestores depende também, por um lado das normas de aceitação de comportamento em suas organizações, isto é, até que ponto a organização permite que o gestor se aproxime destes limites da legalidade em prol de um fim maior. Por outro, é dependente do nível de risco individual que cada gestor escolherá assumir ao esbarrar nos limites da lei (BAN, 1995).

Por fim, outro limitador identificado no estudo é a falta de definição clara do papel enquanto gestor público, o que dificulta que os gestores possam identificar suas forças e

fraquezas e conseqüentemente seu grau de alinhamento entre seu estilo gerencial, o papel a ser desempenhado e a cultura organizacional (BAN, 1995).

Para TOHA & SOLARI (1996), é preciso trocar o perfil dos dirigentes públicos privilegiando suas capacidades gerenciais e de liderança. Os gestores devem deixar de ser meros administradores dos organismos públicos para serem gerentes de unidades produtivas ou prestadoras de serviços, com maiores níveis de eficiência e eficácia.

Para os autores, o cumprimento das leis, regulamentos e o respeito às hierarquias de comando devem se tornar atributos secundários em relação a outros mais relevantes como profissionalismo, responsabilidade, autonomia, espírito crítico, abertura a inovações e preocupação com o público. Isto demanda do profissional do setor público uma reformulação do seu compromisso profissional e uma mudança cultural (TOHA & SOLARI, 1996).

Ao colocar o gerente público no centro das tensões que assombram as instituições públicas - entre a política e a burocracia, entre as exigências de flexibilidade e de controle, entre a preocupação por responder às necessidades da sociedade e das limitações em termos de disponibilidade de recursos, TOHA & SOLARI (1996) atribuem ao bom gestor público uma série de características.

Para os autores, um bom gestor público deve conhecer a especificidade do setor público, ter capacidade de liderar e uma importante dose de criatividade além de manejo político. Deve ser portador de um sentido de modernização do serviço público e transmiti-lo nas instituições e equipes que gerencia (TOHA & SOLARI, 1996).

A literatura sobre as implicações das especificidades do setor público e privado no Brasil é ainda mais incipiente.

SILVA (2008), em sua tese de doutorado sobre o impacto das ações de capacitação na atuação gerencial no setor público brasileiro, observa que a literatura existente na área de atuação gerencial no contexto público é fragmentada e pouco consistente. Os trabalhos são desenvolvidos de forma isolada e os autores não têm a tradição de usar as mesmas escalas ou de revalidar modelos previamente testados, o que dificulta conclusões acerca das diferenças entre o gestor público e o gestor privado no Brasil.

A carência de estudos mais amplos e críticos sobre a temática da liderança no setor público é destacada também por OLIVEIRA ET AL. (2010) e torna a demanda por contribuições teóricas sobre o tema ainda mais significativa.

Na revisão bibliográfica realizada (**Anexo II - Revisão Sistemática**), foram identificados dois artigos que discutem o papel do gestor em casos reais de modernização de gestão de organizações públicas, nos estados de Minas Gerais, Rio de Janeiro e São Paulo.

O primeiro artigo é o *Liderança no contexto da nova administração pública: uma análise sob a perspectiva de gestores públicos de Minas Gerais e Rio de Janeiro* (OLIVEIRA ET AL., 2010). Embora este artigo envolva outras temáticas além do perfil da liderança no setor público, no que diz respeito a este aspecto os autores destacam a cultura dos gestores públicos. Para os autores, o padrão de gestão burocrática ainda prevalece, levando a inércia na atuação dos profissionais. Desta forma, programas de avaliação de desempenho e remuneração variável encontram fortes resistências na sua implantação por parte dos próprios gestores.

Além disto, os gestores entrevistados criticaram os processos de recrutamento e seleção, por meio de concursos públicos, uma vez que em muitos casos a modernização do Estado depende de projetos com “*maior nível de sofisticação, mais complexos e acelerados, que deveriam ser coordenados por pessoas de alto nível, com perfil executivo*”. O próprio tempo da contratação, através da realização dos concursos públicos e do treinamento necessário inviabiliza, em parte, segundo os respondentes, iniciativas de modernização que gerem resultados mais ágeis (OLIVEIRA ET AL, 2010).

Os próprios gestores também enfatizaram a necessidade de um novo perfil de gestor “*cada vez mais qualificados e capazes de utilizar modernas práticas e tecnologias de gestão. Este perfil depende de novos conhecimentos, habilidades e atitudes, que se refletem em um novo elenco de competências individuais*”.

A partir dos resultados das entrevistas, os autores propuseram um conjunto de competências para os gestores públicos, incluindo além de atributos mais gerais observados também no setor privado, especificidades do setor público, como o conhecimento da dinâmica e funcionamento da máquina governamental e o domínio de sua legislação. Além disto, revelaram-se significativas as demandas por competências como postura globalizada, orientação para resultados e capacidade de mobilizar e

promover o envolvimento e a participação de diferentes atores sociais (OLIVEIRA ET AL., 2010).

No que diz respeito ao perfil de liderança destes gestores, na perspectiva dos respondentes, diferentemente das organizações privadas, as lideranças do setor público devem lidar com maior multiplicidade de interesses, nem sempre formalmente explicitados, o que lhes *“requer dar sentido e conduzir os caminhos trilhados pelos liderados”*. As equipes em órgãos públicos se apresentariam, assim, mais dependentes de seus líderes do que no contexto privado, em um ambiente na qual existe maior dificuldade dos líderes públicos em adotar mecanismos *“relacionados à motivação de seus liderados, cujas carreiras são mais estáveis e inflexíveis considerando planos de carreira e remuneração”* (OLIVEIRA ET AL., 2010).

Os resultados do estudo de OLIVEIRA ET AL. (2010) revelam, portanto, mudanças no perfil da gestão e das competências requeridas às lideranças do setor, trazendo à tona a relevância de uma agenda nacional de pesquisa sobre o tema, em particular, sobre ações de desenvolvimento de lideranças aptas a lidar, de forma mais crítica, com os desafios que cerceiam o contexto atual e futuro da gestão pública brasileira.

O segundo artigo, *Percepção dos gerentes sobre papel gerencial em unidades básicas de saúde após capacitação na região sul da cidade de São Paulo* (LICO ET AL., 2005) discute o papel gerencial no contexto do processo de descentralização de unidades básicas de saúde na cidade de São Paulo. Através de realização de um grupo focal com dezoito gerentes e a partir de análise de documental, foram identificados pelos autores três papéis ‘caricatos’ desempenhados pelos gestores: malabaris, treinador e negociador.

Para os gestores entrevistados, o papel de malabaris nesse contexto: *“requer muita disposição, (...) tem que ir com vontade, com coragem, tem que ser malabarista (...) de vez em quando tem que dar um toque para o outro, para ajudar a segurar os malabaris. Os malabaris são os desafios, falta de RH (...) de recursos materiais (...) financeiros. É uma coisa que você precisa acreditar, que você pode fazer a diferença (...) ter clareza que você tem uma missão.”* (LICO ET AL., 2005).

À imagem do gerente malabarista é acrescida a do gerente treinador. Um dos gerentes entrevistados no estudo destaca *“O treinador deve planejar, ter respaldo e recursos fazer a equipe jogar, mudar e ganhar o jogo. O papel do gerente é motivar o*

funcionário. Dar subsídios para ele trabalhar. O seu papel adquire significado importante quando exerce uma administração participativa valorizando funcionários, clientes, como sujeitos integrantes de um processo de transformação social.” Este papel é fundamental à medida que os gestores encontram muitas barreiras à utilização de instrumentos de incentivo aos funcionários. O destaque deste papel está coerente com os resultados de OLIVEIRA ET AL. (2010) que ressaltam a importância da atuação do gestor público na motivação das equipes em busca dos resultados.

Por fim, o último papel de negociador se caracteriza pela busca do consenso e da assunção de riscos. Especificamente no contexto onde estes gerentes estão inseridos, em unidades básicas de saúde de um município, as dificuldades de negociação com diversos atores são potencializadas, o que requer do gerente preparo pessoal para o enfrentamento das situações cotidianas.

Por fim, LICO ET AL. (2005) destacam que os gestores se sentem num vólvô livre e solitário, o que reforça as dificuldades pessoais e contextuais vivenciadas. Muitas vezes o caminho destes gestores é trilhado individualmente, o que traz uma forte característica presente na área de saúde, o messianismo.

No Brasil, a obra que mais profundamente mergulhou na questão do gestor público é o livro de Bianor Scelza Cavalcanti, publicado em 2005, O gerente equalizador, originário de sua tese de doutorado. O autor possuía como uma das questões de motivação da pesquisa *“Por que há gerentes que passam pelo setor público deixando um rastro de realizações, enquanto outros se sentem restringidos pelas estruturas e controles inflexíveis, justificando, assim, resultados organizacionais medíocres?”* e para responder a pergunta buscou estabelecer *“uma grande intimidade com verdadeiros gestores (praticantes) da administração pública no Brasil, (...) para no desempenho de seus papéis, em situações diversas, aprender com eles”* (CAVALCANTI, 2005, p.20-21).

CAVALCANTI (2005), a partir das entrevistas realizadas com os gestores, identificou um conjunto de oito estratégias de ação para lidar com o contexto público brasileiro: compartilhar quadros de referência, explorar os limites da formalidade, fazer o jogo da burocracia, induzir o envolvimento dos outros, promover a coesão interna, criar estudos contra transgressões, superar restrições internas e deixar as estruturas “florescerem”. A Tabela abaixo apresenta uma breve descrição destas oito estratégias, assim como exemplifica algumas práticas gerenciais que as compõem.

ESTRATÉGIA DE AÇÃO	DESCRIÇÃO
Compartilhar quadros de referência	Diante de uma realidade do setor público sempre emergente de fatos, políticas, estruturas e mecanismos de gestão, que se desdobra continuamente, a partir da interação social de diversos autores, o autor propõe que os processos de ação e decisão se tornam mais ricos à medida que se aumenta a intensidade e a diversidade de interações dos diversos atores. O gerente equalizador deve trabalhar estas relações, sensibilizando os atores e angariando o apoio necessário.
Ampliar os mapas cognitivos:	O autor destaca a importância da formação técnica e da agregação de diversos tipos de conhecimento, tais como marketing, vendas, posicionamento no mercado, custos. O gerente equalizador deve ser administrador, mas com formação técnica.
Realizar rodízio de cargos e funções	Para o autor a troca de cargos é um mecanismo que permite a vivência da responsabilidade do cargo por outros, gerando a sensibilidade interpretativa capaz de promover uma decisão mais eficaz, expandindo o mapa cognitivo dos atores, pela inclusão de novas categorias interpretativas capazes de melhor avaliar as condições presentes na situação.
Explorar os limites da formalidade	O gerente equalizador, mesmo quando modelando os mecanismos formais de gestão em suas organizações, parametrizados por normas mais gerais, como ocorre no âmbito do setor público, é criativo e ousado e busca identificar e explorar ao máximo os graus de liberdade de que possam dispor.
Fazer o jogo da burocracia	O gerente equalizador não deve aceitar passivamente as inflexibilidades normativas a que estão sujeitos no setor público e deve aproveitar a padronização de procedimentos e os instrumentos burocráticos como oportunidade quando assim puderem. O gerente equalizador deve também driblar os tentáculos da padronização através da prática da inovação, que deve ser o instrumento de embate à burocracia.
Induzir o envolvimento dos outros	Apesar de sua autoridade formal lhe emprestar ascendência maior, o gerente equalizador percebe que só uma modelagem organizacional socialmente construída encontra sustentação, a despeito de regimentos, normas e procedimentos formais. Portanto, o gerente equalizador busca induzir o envolvimento dos outros e promover a integração participativa, porque acredita que só o compartilhamento de problemas, informações, expectativas e decisões do dia-a-dia pode sobrepor-se à cultura burocrática firmemente estabelecida.
Promover a coesão interna	O gerente equalizador recorre a estratégias para alcançarem a integração vertical, horizontal e regional em suas organizações, tais como reiterar os objetivos institucionais como mecanismo de coesão dos grupos, encorajar o associativismo dos funcionários e promover a coesão, auto-estima e mecanismos de recompensas através do estabelecimento de deveres e metas e da garantia do cumprimento do direito das pessoas, entre outras. Estas ações buscam ir de encontro na complexa relação 'pacto calhorda' entre chefias pouquíssimo exigentes e funcionários que ajustam seu desempenho aos baixos níveis de recompensa.
Criar escudos contra as transgressões	O gerente equalizador deve criar mecanismos controla expressões do comportamento transgressor comumente associado à administração pública, como a corrupção, o controle político faccioso da máquina administrativa e o nepotismo. Entre as ações estão a projeção de uma imagem de correção e eficiência, o estabelecimento de critérios técnicos na compra de bens e serviços, a neutralização de pressões políticas e ideológicas, a obstrução de práticas nepotistas, entre outras.
Superar restrições internas:	O gerente equalizador não deve deixar que a consciência das restrições internas torne-se uma desculpa para a omissão. As mesmas devem se tornar desafios a serem superados e fatores indutores de soluções inovadoras. Estas restrições podem ser superadas através de mecanismos como capacidade de obtenção de recursos, certa continuidade no cargo e prestígio político para superar barreiras burocráticas.
Deixar as estruturas "florescerem"	O gerente equalizador deve ser capaz de diante a situação que encontra quando assume as organizações, criar uma 'nova organização', convivendo com alguns aspectos pré-existentes e modificando algumas estruturas e procedimentos. O gerente deve saber que mesmo em face a uma estrutura inadequada, é sempre possível eliminar os procedimentos desnecessários, criar outros mais velozes,

	mesmo diante de situações dadas.
--	----------------------------------

Tabela 3 – Estratégicas de equalização

Fonte: CAVALCANTI (2005)

Para CAVALCANTI (2005) estas estratégias gerenciais são por um lado práticas e teorias de cunho pessoal, pois foram geradas pelos indivíduos em situações diversas, e por outro de natureza coletiva, pois os gestores estiveram situados no mesmo contexto cultural, político e administrativo do setor público brasileiro.

A partir dos depoimentos dos gestores, que revelaram suas ações gerenciais conscientes do seu papel enquanto agentes de implementação de políticas públicas através de suas organizações, CAVALCANTI (2005) buscou formular um conceito que sumariasse, qualificasse e permitisse a compreensão da ação gerencial no contexto da administração pública brasileira.

Para o autor, em contextos nos quais estruturas e processos formais mais burocratizados competem com a dinâmica dos acontecimentos e com a fluidez dos processos da dinâmica social nas organizações, como é o caso do setor público, é no conceito de ‘equalização’ que reside a capacidade diferenciada de resultados dos gestores públicos, atuantes sobre as mesmas restrições estruturais. A ação do gestor deve ser no sentido de compensar, contrabalançar, equilibrar, igualar e estabilizar. O autor esclarece o conceito de equalização, originário da eletrônica:

“A importância da metáfora da equalização está em sua capacidade de refletir a lógica subjacente às improvisações dos gerentes, revelando o substratum das relações agentes-estruturas no contexto da ação transformadora. A metáfora reafirma a centralidade referencial das estruturas formais e dos elementos culturalmente estruturais da sociedade, ao qualificar a ação de improvisação, resgatando-a de um puro subjetivismo voluntarista de caráter fortuito e ocasional, que não faz justiça ao administrador público profissional. Este administrador, mais do que um ‘improvisador’, é mais bem descrito como um “equalizador”, uma vez que a equalização é uma práxis do seu repertório de ação gerencial transformativa.” (CAVALCANTI, 2005, p.212).

CARVALHO (2006), em resenha sobre o livro de CAVALCANTI (2005), interpreta o conceito de equalização como uma forma de gerenciar que busca, para o cumprimento eficaz da missão da organização pública, a proativa interpretação operacional dos condicionantes legais, de governo e das estruturas dadas em geral.

Para CARVALHO (2006), “em vez de acatamento burocrático das estruturas em sentido amplo, o gerente público – necessariamente um profissional a serviço da organização e não um homem “do” governo – fixa-se nos propósitos e missão institucionais”. Então, em processo contínuo e transformador, “equaliza” os recursos interativos de que dispõe na direção dos fins.

CAVALCANTI (2005) não trata no seu livro, no entanto, de como identificar e formar o ‘gerente equalizador’.

Outro livro que discute a atuação do gestor público no Brasil é o que ilustra a experiência vivida no Governo do Estado de Minas Gerais, chamado ‘*Empreendedores Públicos no Governo de Minas Gerais: registro de uma experiência de resultados*’ (GUIMARÃES & BERNARDI, 2010).

Neste livro, os autores relatam a experiência de criação do cargo de empreendedor público do Governo do Estado de Minas Gerais, instituído junto com o Programa Estado para Resultados (EpR). Este cargo destinava-se a encargos temporários, que foram extinguidos em 31 de janeiro de 2011, junto com o Programa.

Um dos benefícios almejados com a criação do cargo era o de incorporar no setor público algumas experiências, métodos e posturas existentes no setor privado, sem que se perdesse de vista a natureza do setor público. O modelo de gestão destes empreendedores públicos estava baseado em três grandes eixos: pré-qualificação, programa de desenvolvimento e acompanhamento do desempenho e dos resultados.

Para GUIMARÃES & BERNARDI (2010), a experiência de Minas Gerais combinou mecanismos de recrutamento de alto nível, política remuneratória mais competitiva e vinculação a projetos prioritários da administração. Estes elementos, somados, acabaram por funcionar como mecanismos de atração e retenção de talentos de bons quadros para o funcionalismo público. Ao mesmo tempo, a inserção destes empreendedores proporcionou a solução de uma grande restrição atual da legislação, a impossibilidade de entrada lateral, uma vez que o ingresso só se dá na base da pirâmide das carreiras ou em cargos de confiança, na maioria das vezes através de indicações exclusivamente políticas.

Para atração destes profissionais, a questão de remuneração precisou ser trabalhada. O cargo compreendia apenas duas faixas remuneratórias, com possibilidade de remuneração variável de até um salário anual por desempenho. Mesmo com o

nivelamento próximo aos melhores salários da administração pública, muitos empreendedores públicos absorveram perdas salariais e também enfrentaram resistências nos órgãos públicos em função das suas remunerações elevadas para o setor.

No entanto, GUIMARÃES & BERNARDI (2010) destacam que o nível de qualificação dos profissionais incorporados ao quadro funcionou como elemento de minimização da resistência proporcionada pelo fato de os seus salários estarem entre os mais altos da estrutura de cargos em comissão da Administração Pública do Estado. E os profissionais, apesar de perdas salariais, perceberam projetos com desafios profissionais e oportunidade pessoal de contribuir para o serviço público.

Outro aprendizado diz respeito ao perfil de competências previamente definido que precisou ser ajustado em função da diversidade de áreas, nível de complexidade e de responsabilidade na atuação dos empreendedores. Por conta desta diversidade, a existência de apenas duas faixas remuneratórias mostrou-se muitas vezes insuficiente.

Outro ponto positivo destacado da experiência é o modelo de gestão matricial, isto é, o duplo vínculo ao qual o empreendedor público estava submetido. Por um lado, aos órgãos e entidades executoras dos projetos e por outro ao próprio Programa Estado para Resultados (EpR), que contribuiu para que o ocupante do cargo não fosse absorvido pelas atividades de rotina das entidades, o que poderia desviá-lo do caminho planejado rumo aos resultados.

Por fim, foi identificado que a aplicação dos instrumentos de auto-acompanhamento e acompanhamento pelo gestor poderia ser aprimorada, bem como a pactuação e avaliação do plano de trabalho, de forma a potencializar o alcance dos resultados (GUIMARÃES & BERNARDI, 2010).

Observa-se, portanto, que a experiência de Minas Gerais, buscou incorporar em um cargo público, práticas e métodos de seleção, desenvolvimento e avaliação de profissionais oriundos do mercado privado, baseados na percepção de que mesmo com uma política remuneratória não competitiva frente ao setor privado, ainda que agressiva no setor público, alguns profissionais seriam atraídos pela possibilidade de contribuição para o setor público em um modelo de gestão da administração pública mais profissional.

Uma das iniciativas em esfera nacional de criação de um cargo com perfil gerencial é a carreira e os respectivos cargos de Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental (EPPGG). Esta carreira foi criada pela Lei nº 8.460, de 17 de

setembro de 1989 e regulamentada pelo Decreto nº 5.176, de 10 de agosto de 2004, se caracterizando como uma iniciativa do Governo Federal de constituir um quadro com profissionais de perfil generalista e altamente qualificados para lidar com problemas oriundos do modelo público, entre os quais, a interferência clientelista na gestão pública e a necessidade de conferir maior grau de transparência e qualidade técnica ao processo de formulação e implementação de políticas públicas.

A seleção destes profissionais inclui curso específico de formação promovido pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, na qualidade de órgão supervisor e ministrado pela Escola Nacional de Administração Pública - ENAP.

A criação da carreira surgiu, a partir de estudo realizado em 1982, que associou a necessidade de melhoria da qualidade dos serviços prestados pelo Estado e a promoção do desenvolvimento à profissionalização da função pública. Desta forma, destes gestores, é esperada uma visão global da política pública e a capacidade de realizar associação estratégica entre política, recursos de gestão e aspectos institucionais do negócio do governo, facilitando a interface entre os seus níveis políticos e administrativos (MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO, 2009).

Em 2009, o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão encomendou um estudo sobre a carreira, que objetivava clarificar o papel do EPPGG, seu perfil e funções a desempenhar, além de desenvolver propósitos para melhorar sua efetividade e gerenciamento. Este estudo propôs uma série de recomendações quanto ao papel do EPPGG e os processos de recrutamento e seleção, formação, desenvolvimento, alocação, gestão do desempenho, de forma a melhor aproveitar estes gestores em um contexto em que este tipo de mão-de-obra qualificada é escasso (MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO, 2009).

A literatura até aqui permite observar que gestores das organizações públicas encontram-se submetidos a uma série de limitações não existentes na atividade privada e que estudos realizados até aqui não são conclusivos. Entre as estratégias apontadas por alguns autores está o não acatamento e o enfrentamento do próprio sistema no qual os mesmos estão inseridos (BAN, 1995; CAVALCANTI, 2005; LICO ET AL., 2005; OLIVEIRA ET AL., 2010).

Os próprios autores destacam, no entanto, o esforço necessário e o senso de missão que motivam estes gestores a buscar formas de romper com as restrições impostas

pelo modelo. BAN (1995) destaca que muitas destas escolhas esbarram em decisões éticas e de caráter muito pessoais dos próprios gestores.

É consenso entre os autores que estudam o tema que este tipo de gestor requer perfis diferenciados de profissionais, mais qualificados e preparados para buscar resultados na administração pública, mesmo diante das restrições existentes no setor. Para tal, é preciso que os cargos existentes sejam atrativos para este perfil de profissional. Os processos atuais de recrutamento e seleção que regem o setor público, por meio de concursos públicos, criam sérias limitações à seleção deste tipo de profissional. Os concursos em sua maioria só incorporam os funcionários na base da pirâmide da carreira, dispõe de poucos perfis gerenciais, não proporcionam mecanismos de desenvolvimento das competências necessárias e não oferecem condições salariais atrativas.

Os estudos exploratórios nos laboratórios públicos produtores de imunobiológicos permitirão confrontar as características e estratégias de atuação dos gestores entrevistados com os resultados até aqui encontrados na revisão de literatura, assim como verificar se as dificuldades relatadas são encontradas no contexto das organizações estudadas, permitindo delinear contornos de pesquisa sobre o tema, ainda que o mesmo não seja o objeto central desta tese.

2.5. Laboratórios públicos produtores de imunobiológicos no Brasil

Após apresentar as características do setor público em relação ao privado e, posteriormente, elementos específicos da Administração Pública Brasileira, torna-se necessário apresentar o contexto no qual os laboratórios públicos produtores de imunobiológicos no Brasil estão inseridos.

Esta apresentação é necessária à medida que este contexto, qual seja, o de uma indústria, num setor altamente competitivo, que é estatal e fortemente regida pelo poder de compra do Estado, traz consequências para a atuação do gestor e desta forma cria condicionantes específicos, além daqueles oriundos do contexto institucional, a serem estudados.

A indústria nacional de imunobiológicos está localizada no Complexo Industrial da Saúde (GADELHA, 2003; 2005) e é formada por laboratórios públicos produtores que produzem soros e vacinas para atender às necessidades dos programas do Sistema Único de Saúde (SUS).

Soros e vacinas são produtos de origem biológica, chamados imunobiológicos, usados na prevenção e tratamento de doenças e, portanto, sua produção enquadra-se na indústria de base química e biotecnológica do Complexo Industrial da Saúde.

A diferença entre esses dois produtos está no fato dos soros já conterem os anticorpos necessários para combater uma determinada doença ou intoxicação, enquanto que as vacinas contêm agentes infecciosos incapazes de provocar a doença (a vacina é inócua), mas que induzem o sistema imunológico da pessoa a produzir anticorpos, evitando a contração da doença. Portanto, o soro é curativo, enquanto a vacina é, essencialmente, preventiva (CANTER ET AL., 2008).

O Brasil montou nas últimas três décadas uma formidável estrutura de imunização em massa e de produção de imunobiológicos (GADELHA & AZEVEDO, 2003). A produção e o fornecimento destes imunobiológicos para a população brasileira são atualmente feitos pelos laboratórios nacionais públicos ou empresas internacionais.

É o Programa Nacional de Imunizações (PNI), criado em 1973, pela Secretaria de Vigilância em Saúde (SVS/Ministério da Saúde), que define a estratégia de imunização e promove as diretrizes de fornecimento para os produtores nacionais e internacionais.

No Brasil, um dos países mais populosos e de território mais extenso do mundo, doenças preveníveis foram eliminadas ou são mantidas sob controle por meio da vacinação (MINISTÉRIO DA SAÚDE, 2003). E o PNI vem crescendo cada vez mais, através da incorporação de novas vacinas com tecnologias mais avançadas, buscando um melhor atendimento às necessidades da saúde pública (OLIVEIRA, 2009). Dados do DATASUS (2011) mostram que a cobertura brasileira de vacinações passou de 45,70% em 1995 para 76,50% em 2000, 70,89% em 2005 e 91,55%, em 2011.

A estratégia de intervenção do Estado na melhoria da qualidade dos produtores internos e na busca da autossuficiência na produção de vacinas essenciais remonta desde a década de 80 quando, em contraste com o sucesso obtido com a implementação do Programa Nacional de Imunizações (PNI) na década de 70, o crescimento da demanda por soros e vacinas em quantidade e qualidade não encontrou nos produtores nacionais condições de atender a demanda.

Esta situação de crise ensejou a criação do Programa Nacional de Auto-Suficiência Nacional em Imunobiológicos (PASNI), pelo Ministério da Saúde. O programa tinha como meta a total substituição das importações de soros e vacinas por

produção nacional, no período de cinco anos (TEMPORÃO & GADELHA, 2007). (MINISTÉRIO DA SAÚDE, 2003).

O governo federal investiu, através do PASNI, nos laboratórios oficiais, um montante de recursos de cerca de US\$ 150 milhões entre 1986 e 1998 para infra-estrutura, capacitação e qualificação desses produtores. Embora estes valores sejam pouco significativos frente aos números atuais e apesar das metas de auto-suficiência não terem sido alcançadas, criou-se no país a maior capacidade de produção de vacinas da América Latina, hoje liderada por Bio-Manguinhos/Fiocruz e o Instituto Butantan (MINISTÉRIO DA SAÚDE, 2003; TEMPORÃO, 2002).

O PASNI foi um marco decisivo da intervenção do Estado relacionado à produção industrial de imunobiológicos, uma vez que este programa pretendia contornar as dificuldades em termos de oferta de vacinas e soros essenciais, obtidos até então por meio de importações e pela produção privada. Graças ao programa, a produção de imunobiológicos se consolidou a partir daí como um segmento em que o Estado se tornou ao mesmo tempo o maior cliente e produtor (GADELHA & AZEVEDO, 2003).

A análise da participação dos produtores nacionais e internacionais no fornecimento de vacinas para o Programa Nacional de Imunização (PNI) evidencia que

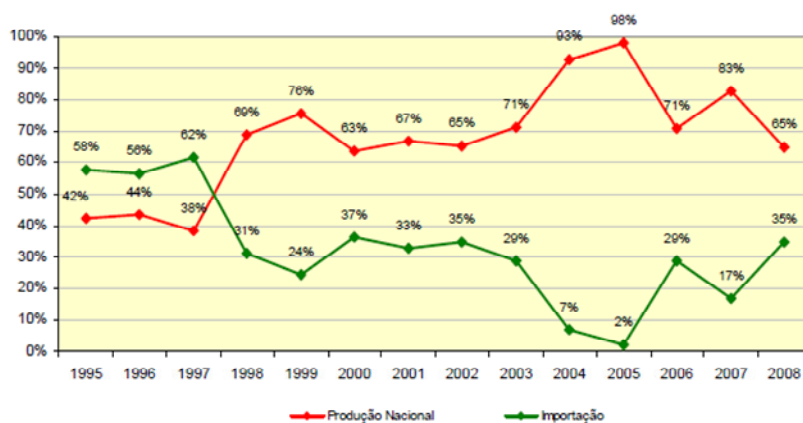


Figura 1 - Aquisição de vacinas pelo PNI (%) – Produção Nacional vs. Importação
Fonte: OLIVEIRA (2009)

A participação dos laboratórios produtores evidencia, portanto, a relevância do papel destas instituições para a manutenção da estratégia de imunização do Ministério da Saúde. Muitos desses produtos não são de interesse das empresas privadas, pois tratam principalmente de doenças negligenciadas e de produtos com baixo valor agregado.

Em função da produção de imunobiológicos estar num setor de fronteira e altamente competitivo, no qual o lançamento de novos produtos é incessante, isto impõe uma exigência nos laboratórios produtores no que se refere a uma capacidade de acompanhar deste dinamismo.

Especificamente o segmento de vacinas, caracteriza-se pela crescente complexidade tecnológica dos processos de inovação, pelo rápido avanço tecnológico, associados ao aumento dos custos de pesquisa e desenvolvimento (MINISTÉRIO DA SAÚDE, 2003; VARGAS, 2009).

Embora crescente, o volume de recursos disponível para investimentos em pesquisa e desenvolvimento nos laboratórios produtores ainda é muito pequeno se comparado com as cifras internacionais (TEMPORÃO, 2002; BONTEMPO & BAETAS, 2005). Apesar dos esforços e progressos dos produtores, BONTEMPO & BAETAS (2005) constatam que além de recursos suficientes falta ainda uma estratégia de inovação bem estruturada e difundida na gestão destas unidades para a incorporação de novos produtos e processos.

Desta forma, a dificuldade e o relativo atraso para acompanhamento do dinamismo do mercado relacionam-se não apenas ao elevado custo de importação e a escassez de recursos, mas também à pequena capacitação tecnológica dos produtores nacionais (GADELHA & AZEVEDO, 2003).

Para TEMPORÃO (2002) esta situação é reflexo de uma política de imunização que nunca esteve fortemente relacionada ao estímulo para pesquisa e desenvolvimento de novos produtos. Os recursos alocados pelo PNI o foram majoritariamente na modernização do parque produtor, em estudos epidemiológicos, na avaliação de níveis sorológicos, ocorrência de eventos adversos, modernização da cadeia de frios e capacitação de pessoal operacional.

O déficit acumulado na balança setorial de saúde cresceu de US\$ 700 milhões, nos anos 80, para um déficit anual de quase US\$ 7 bilhões, em 2009. Mesmo com os maciços investimentos realizados no setor desde o Programa Auto-Suficiência Nacional de Imunobiológicos (PASNI), o país importou em 2008, US\$ 321,8 milhões em vacinas e soros e exportou US\$ 27,9 milhões (MINISTÉRIO DA SAÚDE, 2011c).

Esta dependência de importações gera uma situação de vulnerabilidade. O Governo Federal e mais especificamente o Ministério da Saúde têm trabalhado para

equalizar essa situação, criando mecanismos para incentivar a produção nacional. O fortalecimento do Complexo Industrial da Saúde é agenda dos diversos planos estratégicos do Governo Federal, do Ministério da Saúde e prioridade da política industrial brasileira, caracterizando-se como uma estratégia de Estado.

O Plano Brasil 22, lançado em 2010, define a Saúde como parte integrante do desenvolvimento econômico do País. Este plano fixa metas para o ano de 2022, quando o Brasil comemora o bicentenário (SAE, 2011).

O plano estratégico do Governo Federal define um sistema de saúde efetivamente forte como aquele que tem capacidade de inovação e crescente independência na produção de insumos essenciais, mostrando claro alinhamento com a política industrial e políticas setoriais já vigentes (SAE, 2011).

Uma das metas estabelecidas na área de saúde no Plano Brasil 22 é a de alcançar autonomia na produção de insumos estratégicos. O plano estabelece um conjunto de ações para alcance desta meta, conforme ilustrado na Tabela abaixo.

AÇÕES PARA REDUZIR A DEPENDÊNCIA EXTERNA DE INSUMOS ESTRATÉGICOS
Suprir 30% do valor das compras governamentais de medicamentos e bioprodutos, com produção decorrente da transferência de tecnologia para laboratórios públicos, incorporando toda a cadeia produtiva.
Suprir 90% do valor das compras governamentais de vacinas, com produção decorrente da transferência de tecnologia para laboratórios públicos, incorporando toda a cadeia produtiva.
Suprir 100% do valor das compras governamentais de hemoderivados, com produção decorrente da transferência de tecnologia para empresa pública, incorporando toda a cadeia produtiva.
Alcançar domínio tecnológico para a produção no País dos produtos estratégicos definidos no âmbito do SUS.
Utilizar o poder de compra do Estado como instrumento de política de Saúde, adotando Projeto de Lei sobre o tema.
Reforçar o investimento em PD&I, bem como em programas de qualificação e certificação de equipamentos e materiais de uso em saúde.

Tabela 4 - Ações para reduzir a dependência externa de insumos estratégicos

Fonte: Plano Brasil 22 (SAE, 2011)

O PAC Saúde, o Mais Saúde, por sua vez, reconhece a saúde como promotora do desenvolvimento social e econômico do Brasil e também inclui como uma das estratégias do Governo Federal e mais especificamente do Ministério da Saúde, o fortalecimento do Complexo Industrial da Saúde.

Para GUIMARÃES (2008), ao fazer isto, o Governo associa os objetivos do Sistema Único de Saúde (SUS) e a necessária transformação da estrutura nacional produtiva (GUIMARÃES, 2008).

O Mais Saúde, lançado em dezembro de 2007, está estruturado em oito eixos estruturantes, entre os quais está o Complexo Industrial da Saúde, conforme Tabela abaixo:

EIXOS DO PROGRAMA MAIS SAÚDE
Eixo 1 – Promoção da Saúde
Eixo 2 – Atenção à Saúde
Eixo 3 – Complexo Industrial / Produtivo da Saúde
Eixo 4 – Força de Trabalho em Saúde
Eixo 5 – Qualificação da Gestão
Eixo 6 – Participação e Controle Social
Eixo 7 – Cooperação Internacional
Eixo 8 – Saneamento

Tabela 5 - Eixos do Programa Mais Saúde

Fonte: MINISTÉRIO DA SAÚDE (2011d)

Especificamente para o Eixo do Complexo Industrial / Produção da Saúde, o Mais Saúde estipulou um planejamento de gastos de aproximadamente R\$1,9 bilhões de reais, correspondendo a 17,1% dos gastos totais estimados do programa. Parte destes investimentos será feito especificamente na infraestrutura das fábricas brasileiras de produção de medicamentos e imunobiológicos, ratificando o interesse em fortalecimento da indústria nacional (MINISTÉRIO DA SAÚDE, 2011d).

Outra estratégia do Ministério da Saúde, explicitada no Mais Saúde, para incentivar o desenvolvimento de produção são as Parcerias Público Privadas (PPP), assinadas com as indústrias farmacêuticas do setor privado. Entre as metas do Governo Federal está justamente a de reduzir o déficit comercial do CIS para US\$ 4,4 bilhões e desenvolver tecnologia para a produção local de 20 produtos estratégicos do SUS até 2013 (MINISTÉRIO DA SAÚDE, 2011d). O incentivo às Parcerias para o Desenvolvimento Produtivo (PDPs) já concretizou 30 parcerias entre laboratórios públicos e privados que, junto com as transferências de tecnologia para produção de vacinas, que representam cerca de R\$ 4 bilhões em compras públicas estratégicas anuais com economia para o SUS da ordem de R\$ 1,2 bilhão/ano (SCTIE, 2011).

A Tabela abaixo apresenta as diretrizes e metas do Mais Saúde, especificamente no eixo do Complexo Industrial e Produtivo da Saúde, ratificando a intenção de fortalecimento do setor política de Estado. Observam-se ações concretas no sentido de fortalecer a indústria nacional, através de um amplo investimento nos laboratórios produtores oficiais.

EIXO DO COMPLEXO INDUSTRIAL / PRODUTIVO DA SAÚDE
DIRETRIZES

Reduzir a vulnerabilidade da política social brasileira mediante o fortalecimento do Complexo Industrial e de Inovação em Saúde, associando o aprofundamento dos objetivos do Sistema Único de Saúde com a transformação necessária da estrutura produtiva e de inovação do País, tornando-a compatível com um novo padrão de consumo em saúde e com novos padrões tecnológicos.
Aumentar a competitividade em inovações das empresas e dos produtores públicos e privados das indústrias da saúde, tornando-os capazes de enfrentar a concorrência global, promovendo vigoroso processo de substituição de importações de produtos e insumos em saúde de maior densidade de conhecimento que atendam às necessidades de saúde.
METAS
Medida 3.1 Implementar um Programa Nacional para Produção Estratégica do Complexo Industrial da Saúde, objetivando as necessidades da saúde, articulando o fomento à inovação e a política de compras governamentais, mediante parceria com o MDIC/BNDES, o MCT, unidades da federação e Ministério da Saúde.
Medida 3.2 Investir na rede de Laboratórios Oficiais de Medicamentos, estruturando a produção pública e a transferência de tecnologia de farmoquímicos estratégicos para o País.
Medida 3.3 Investir nos produtores públicos de vacinas, dotando o País de capacitação tecnológica competitiva em novos imunobiológicos, com destaque para as vacinas contra pneumococos, meningococo C, dupla-viral, heptavalente, rotavírus, gripe e meningites, febre amarela e leishmaniose.
Medida 3.4 Fomentar a capacidade produtiva e de inovação nas indústrias privadas nacionais de medicamentos, equipamentos e materiais, em parceria com o BNDES e FINEP.
Medida 3.5 Regulamentar e alterar a legislação de compras, para permitir o uso estratégico do poder de compra do Estado para produtos inovadores de alta essencialidade para a saúde.
Medida 3.6 Fomentar redes tecnológicas voltadas à regulação e à qualidade dos produtos de saúde, incluindo laboratórios de testes e certificação de produtos para a saúde.
Medida 3.7 Fomentar projetos de pesquisa em saúde no Brasil, com ênfase no desenvolvimento de produtos e processos com impacto na indústria e serviço da saúde, em cooperação com o Ministério da Ciência e Tecnologia (MCT) e outros parceiros.
Medida 3.8 Consolidar a Rede Nacional de Ciência e Tecnologia em Saúde, mediante a expansão institucional da Fiocruz para as regiões menos desenvolvidas do País, segundo a estratégia de regionalização do desenvolvimento da C&T em Saúde.
Medida 3.9 Implantar o Centro de Desenvolvimento Tecnológico em Saúde na Fiocruz.
Medida 3.10 Promover e modernizar o Sistema Nacional de Vigilância Sanitária, de forma a apoiar o processo de produção e de inovação nacional, garantindo a qualidade e a segurança dos produtos em saúde.
Medida 3.11 Melhorar os padrões de avaliação e incorporação tecnológica no SUS.
Medida 3.12 Fomentar a criação de centro de toxicologia para atender à demanda da indústria em itens prioritários para o SUS.
Medida 3.13 Concluir o investimento na Hemobrás, possibilitando ao País o domínio da tecnologia de fracionamento industrial do plasma e aumentando o grau de auto-suficiência em hemoderivados.
Medida 3.14 Implementar projetos estratégicos da Fiocruz para suporte ao fortalecimento do Complexo Industrial da Saúde no Brasil.

Tabela 6 - Diretrizes e ações para o Eixo do Complexo Industrial / Produtivo da Saúde
Fonte: MINISTÉRIO DA SAÚDE (2011d)

A política setorial na saúde está alinhada à política industrial do Governo Federal. O Plano Brasil Maior – Inovar para Competir. Competir para crescer (Plano 2011/2014), lançado pelo Governo Federal em 2011, é uma nova etapa da trajetória de desenvolvimento do país que aperfeiçoará os avanços obtidos com a Política industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior – PITCE (2003-2007) – e com a Política de Desenvolvimento Produtivo – PDP (2008-2010) (MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO, INDÚSTRIA E COMÉRCIO EXTERIOR, 2011).

O Plano Brasil Maior estabelece a política industrial, tecnológica, de serviços e de comércio exterior para o período de 2011 a 2014 e busca aumentar a eficiência produtiva

das empresas nacionais, aumentar a agregação de valor no próprio país e coibir práticas desleais de competição (MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO, INDÚSTRIA E COMÉRCIO EXTERIOR, 2011).

O Plano reconhece que, embora o Sistema Único de Saúde (SUS) tenha evoluído muito desde a sua criação, o parque industrial da saúde não acompanhou no mesmo ritmo a demanda de saúde pública.

Neste contexto, a política de fortalecimento das cadeias produtivas nacionais para enfrentamento do processo de substituição da produção nacional em setores industriais intensamente atingidos pela concorrência das importações continua sendo uma diretriz estruturante da política Industrial do atual Governo (MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO, INDÚSTRIA E COMÉRCIO EXTERIOR, 2011). A Tabela abaixo apresenta as diretrizes estruturantes do plano.

DIRETRIZES ESTRUTURANTES DO PLANO BRASIL MAIOR
Diretriz Estruturante 1 – Fortalecimento das cadeias produtivas: enfrentamento do processo de substituição da produção nacional em setores industriais intensamente atingidos pela concorrência das importações. Busca aumentar a eficiência produtiva das empresas nacionais, aumentar a agregação de valor no próprio país e coibir práticas desleais de competição.
Diretriz Estruturante 2 – Ampliação e Criação de Novas Competências tecnológicas e de negócios: incentivo a atividades e empresas com potencial para ingressar em mercados dinâmicos e com elevadas oportunidades tecnológicas e uso do poder de compra do setor público para criar negócios intensivos em conhecimento e escala.
Diretriz Estruturante 3 – Desenvolvimento das Cadeias de Suprimento em Energias: aproveitamento de oportunidades ambientais e de negócios na área de energia, para que o país ocupe lugar privilegiado entre os maiores fornecedores mundiais de energia e de tecnologias, bens de capital e serviços associados. as prioridades abrangem oportunidades identificadas em petróleo e gás e em energias renováveis, como etanol, eólica, solar e carvão vegetal.
Diretriz Estruturante 4 – Diversificação das Exportações (mercados e produtos) e Internacionalização Corporativa, com foco nos seguintes objetivos: <ul style="list-style-type: none"> • Promoção de produtos manufaturados de tecnologias intermediárias e de fronteira intensivos em conhecimento. • Aprofundamento do esforço de internacionalização de empresas via diferenciação de produtos e agregação de valor. • Enraizamento de empresas estrangeiras e estímulo à instalação de centros de Pesquisa e Desenvolvimento (P&D) no país.
Diretriz Estruturante 5 – Consolidação de Competências na Economia do Conhecimento natural: utilização dos avanços proporcionados pela economia do conhecimento para ampliar o conteúdo científico e tecnológico dos setores intensivos em recursos naturais, permitindo que o país aproveite as vantagens na produção de commodities para avançar na diferenciação de produtos.

Tabela 7 - Diretrizes estruturantes do Plano Brasil Maior

Fonte: MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO, INDÚSTRIA E COMÉRCIO EXTERIOR (2011)

O poder de compra do Estado é o principal instrumento viabilizador desta política de desenvolvimento do complexo produtivo nacional.

A partir de meados da década de 80, com desenvolvimento do PASNI, a produção de imunobiológicos no País passou a se caracterizar como área de atuação exclusiva do Estado e com um único cliente, o Ministério da Saúde (TEMPORÃO, 2002).

É o Ministério da Saúde que financia e centraliza a aquisição dos imunobiológicos, no âmbito do Programa Nacional de Imunizações (PNI). A evolução do orçamento do Programa Nacional de Imunizações reflete a política de Governo. Entre 1998 e 2003, multiplicou-se em quase cinco vezes o orçamento do Ministério para a aquisição de vacinas (MINISTÉRIO DA SAÚDE, 2003), conforme explicitado na Figura abaixo:

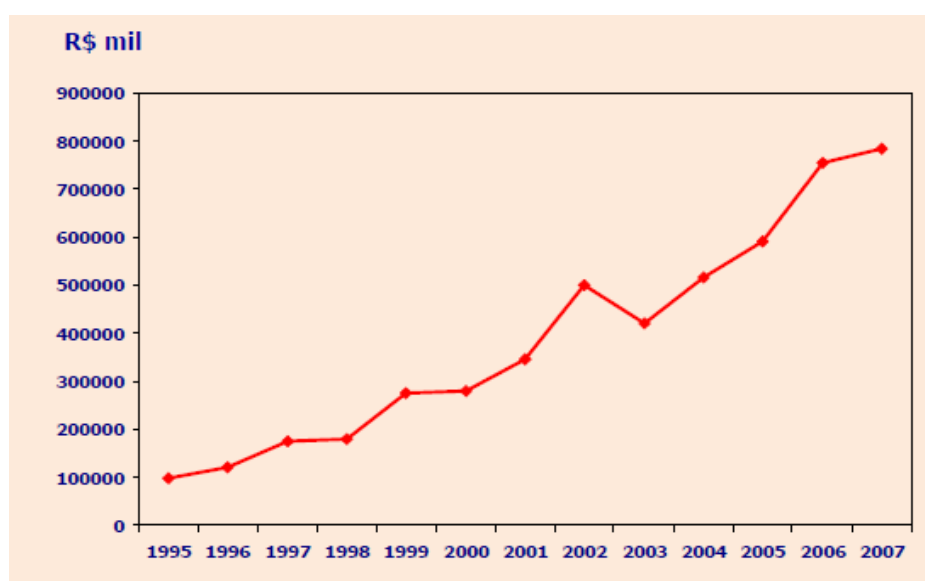


Figura 2 - Orçamento do PNI para aquisição de imunobiológicos
Fonte: GADELHA (2008)

Atualmente, por ano, são oferecidas 302 milhões de doses de vacinas através do Programa Nacional de Imunização, com as quais, o Ministério da Saúde gasta cerca de R\$ 1 bilhão por ano (além de imunoglobinas e soros anti-teçoças) (MINISTÉRIO DA SAÚDE, 2011c).

Para o próprio MINISTÉRIO DA SAÚDE (2003), não há como descentralizar o fornecimento, caso contrário um Estado muito menos populoso iria pagar muito mais caro do que outros, pois o preço da vacina varia conforme a quantidade de doses. Por isto, o posicionamento do Ministério da Saúde é de que fornecimento de vacinas deve ser nacional e centralizado no órgão, assim como a normatização técnica, a supervisão e a coordenação (MINISTÉRIO DA SAÚDE, 2003).

É o Ministério da Saúde também que estabelece as prioridades para investimentos em novos produtos e define, anualmente, junto aos laboratórios produtores de imunobiológicos, o portfólio e o quantitativo de produtos a ser fornecido por cada laboratório. O Ministério da Saúde utiliza como referência o preço do Fundo Rotatório da Organização Pan-Americana da Saúde como preço máximo para aquisição das vacinas.

Portanto, a aquisição centralizada do Estado, associada ao tamanho do mercado interno brasileiro, faz com que seja o próprio poder de compra do Ministério da Saúde o principal instrumento de execução da política industrial e setorial de fortalecimento do Complexo Industrial da Saúde.

Como resultado da política setorial de fortalecimento do Complexo Industrial da Saúde, de 2000 a 2008, o Ministério da Saúde investiu um montante de R\$ 220 milhões para melhorar a capacidade de produção do país, produzir novas tecnologias e reformar laboratórios. E nos próximos quatro anos serão investidos em torno de R\$ 400 milhões (MINISTÉRIO DA SAÚDE, 2011c).

Hoje, o país já domina a produção de 15 (quinze) tipos e o Ministério da Saúde proporciona acesso gratuito e universal a 90% das vacinas disponíveis no mercado (MINISTÉRIO DA SAÚDE, 2011c). Ainda assim, conforme supracitado o déficit acumulado na balança setorial de saúde ainda permanece. O Brasil em 2008 importou dez vezes mais do que importou vacinas e soros. Com os investimentos no Complexo Industrial da Saúde, o objetivo é reduzir esse déficit.

No âmbito do Ministério da Saúde, a própria evolução da estrutura do ministério evidencia a importância dada ao Complexo Industrial da Saúde. Entre 2003 e 2006 foi criada a Secretaria de Ciência, Tecnologia e Insumos Estratégicos (SCTIE), com três departamentos: DAF – Departamento de Assistência Farmacêutica (forte poder de compra), o DECIT – Departamento de Ciência e Tecnologia (financiamento à ciência e à pesquisa básica) e DES – Departamento de Economia da Saúde. Em 2007, este último departamento é substituído pelo Departamento do Complexo Industrial e Inovação da Saúde – DECIIS (apoio ao desenvolvimento tecnológico e à produção) (GUIMARÃES, 2008).

O elo entre as políticas industrial e de saúde foi fortalecido por uma linha de financiamento de apoio a projetos no setor que já existia desde maio de 2004 e que foi ampliada e renovada também em 2007, chamada de Programa de Apoio ao

Desenvolvimento do Complexo Industrial da Saúde (Profarma), do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES).

O fortalecimento desta linha de financiamento ocorreu em dezembro de 2007, quando foi firmado um Termo de Cooperação e Assistência Técnica entre o Ministério da Saúde (MS) e o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), buscando o desenvolvimento do Complexo Industrial da Saúde no país. A gestão deste termo é feita por um Comitê de Gestão, instituído pela Portaria 716, de 15 de abril de 2008 e cujo regimento interno está estabelecido pela Portaria Nº 2.754, de 14 de setembro de 2010 (IPEA, 2007).

Com esta ampliação, o programa do BNDES, com orçamento de R\$ 3 bilhões para utilização até julho de 2012, passou a incluir, além dos produtos farmacêuticos, os segmentos de equipamentos médicos, materiais, reagentes e dispositivos para diagnóstico, hemoderivados, imunobiológicos, intermediários químicos e extratos vegetais para fins terapêuticos. O objetivo do programa é justamente financiar os investimentos de empresas sediadas no Brasil, inseridas no Complexo Industrial da Saúde, através dos subprogramas: BNDES Profarma - Produção, BNDES Profarma - Exportação, BNDES Profarma - Inovação e BNDES Profarma – Reestruturação (BNDES, 2007;2010).

Em 2008, é criado o Grupo Executivo do Complexo Industrial da Saúde (GECIS), através do Decreto de 12 de maio de 2008 e regido através da Portaria nº 1.942, de 17 de setembro de 2008 (MINISTÉRIO DA SAÚDE, 2008b), alterada pela Portaria nº 649, de 4 de abril de 2011 (MINISTÉRIO DA SAÚDE, 2011e).

Este grupo tem por objetivo promover medidas e ações concretas visando à criação e implementação do marco regulatório brasileiro referente à estratégia de desenvolvimento do Governo Federal para a área da saúde, segundo as diretrizes das políticas nacionais de fortalecimento do complexo produtivo e de inovação em saúde. A Tabela abaixo apresenta as diretrizes do GECIS.

DIRETRIZES DO GRUPO EXECUTIVO DO COMPLEXO INDUSTRIAL DA SAÚDE – GECIS
I - incentivo à produção e inovação em saúde no país, com vistas ao aumento de sua competitividade no mercado interno e externo;
II - garantia da isonomia na regulação sanitária e de medidas de apoio à qualidade da produção nacional, incluindo a modernização das ações de vigilância sanitária;
III - apoio ao desenvolvimento de incentivos financeiros seletivos para áreas estratégicas definidas no âmbito da política de fortalecimento do complexo produtivo e de inovação em saúde;
IV - estímulo ao uso do poder de compra do Sistema Único de Saúde - SUS, para favorecer a produção, a inovação e a competitividade no Complexo Industrial da Saúde - CIS;

V - rede de suporte à qualidade e competitividade da produção local; e
VI - simplificação e agilização dos processos regulatórios e administrativos que envolvem a produção e a inovação em saúde.

Tabela 8 - Diretrizes do GECIS

Fonte: Decreto de 12 de maio de 2008

Desta forma, a agenda do GECIS inclui *“a discussão de temas que afetam a produção industrial da saúde, desde a desoneração do setor, passando pela equalização tributária entre os produtos nacionais e importados, até o apoio a investimentos das empresas do setor para a construção, expansão e modernização de capacidade produtiva, por intermédio do Programa de Apoio ao Desenvolvimento do Complexo Industrial da Saúde (Profarma) e estímulo às redes tecnológicas voltadas à regulação e à qualidade dos produtos de saúde, incluindo laboratórios de testes e certificação”* (MINISTÉRIO DA SAÚDE, 2011f).

A criação do Grupo Executivo foi destacada como um dos principais avanços no setor de saúde no Plano Brasil 22 (SAE, 2011). Dentre os 20 grupos setoriais que terão comitê executivo, fruto do Plano Brasil Maior, o GECIS é a única instância de articulação da saúde sobre política industrial sob a coordenação do Ministério da Saúde (ABIMO, 2012).

No mesmo mês de criação do GECIS, em maio de 2008, logo depois do lançamento da Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP), o ministro José Gomes Temporão assinou a Portaria 978, de 16 de maio de 2008, em que relaciona os produtos estratégicos para o SUS, com o objetivo de colaborar para o desenvolvimento do Complexo Industrial da Saúde, na área de fármacos e medicamentos, vacinas e soros, hemoderivados, dispositivos de diagnósticos, equipamentos e materiais de uso em saúde (MINISTÉRIO DA SAÚDE, 2008c).

A Portaria 978 considera que a balança comercial da indústria brasileira de saúde mostra-se frágil e sem competitividade internacional, que as atividades de prestação de serviços públicos de saúde devem ter seu abastecimento garantido independente de oscilações internacionais e que o desenvolvimento do Complexo Industrial da Saúde é uma prioridade da Política Industrial do Governo Federal, e, portanto estabelece uma lista de produtos estratégicos no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS), cuja incorporação da produção em território nacional será priorizada em investimentos do Governo. Esta Portaria teve a lista de produtos estratégicos atualizada pela Portaria No 1.284, de 26 de maio de 2010.

A portaria foi estabelecida no âmbito do Termo de Cooperação e Assistência Técnica assinado entre o Ministério da Saúde e o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), com o objetivo de oferecer direcionamentos para implantar ações, programas e estudos com vistas ao desenvolvimento do Complexo Industrial da Saúde no território brasileiro, conforme estabelecido em seu Programa de Apoio ao Desenvolvimento do Complexo Industrial da saúde (PROFARMA) (BNDES, 2007; IPEA, 2007).

A Portaria 978 foi seguida da publicação da Portaria Interministerial MPOG/MS/MCT/MDIC nº 128, de 30 de maio de 2008, que estabelece diretrizes para a contratação pública de medicamentos e Fármacos pelo Sistema Único de Saúde e, posteriormente, pela Portaria nº 3031, de 16 de dezembro de 2008 (MINISTÉRIO DA SAÚDE, 2008d) que estabelece que os laboratórios oficiais de produção de medicamentos, em suas licitações devem dar preferência à aquisição dos ingredientes necessários à sua linha de produção de empresas que produzam essas matérias-primas no País⁹.

Mais recentemente, foi publicada a Portaria 2.961, de novembro de 2011, do Ministério da Saúde (MINISTÉRIO DA SAÚDE, 2011g), que reconhecendo a meta do Complexo Econômico e Industrial da Saúde de estímulo ao desenvolvimento tecnológico, à inovação e à produção nacional, diminuindo a dependência do mercado externo e alavancando a competitividade da indústria, estabeleceu um Comitê Gestor para promover, coordenar e acompanhar o desenvolvimento tecnológico e a produção das vacinas pentavalente e heptavalente, envolvendo MS, ANVISA, Bio-Manguinhos, Butantan e FUNED. Observa-se um esforço do Ministério da Saúde no sentido de induzir esforços coordenados para atingir o objetivo fim de produção destas vacinas.

Estas portarias já foram instituídas no âmbito do Grupo Executivo do Complexo Industrial da Saúde (GECIS) no sentido de instrumentalizar a política industrial de fortalecimento do setor produtivo nacional.

Observa-se, portanto, que o Complexo Industrial da Saúde vem sendo objeto de priorização de diversos planos estratégicos de médio e longo prazo do Governo Federal

⁹ Embora a Portaria Interministerial nº 128, de 30 de maio de 2008 não esteja relacionada à produção de imunobiológicos, a mesma é apresentada por ilustrar uma ação instituída no âmbito do GECIS no sentido de buscar o fortalecimento do Complexo Econômico e Industrial da Saúde.

(Plano Brasil 22), do Ministério da Saúde (PAC Saúde - Mais Saúde) e da própria política industrial brasileira (Plano Brasil Maior).

Com o objetivo de reduzir o déficit da balança comercial no setor e alcançar auto-suficiência da produção de imunobiológicos no país, o poder de compra do Estado tem sido o principal mecanismo indutor do fortalecimento e desenvolvimento do complexo produtivo. É o Estado quem define o portfólio de produtos do Programa Nacional de Imunização e as prioridades para investimentos na produção nacional. Esforços de definição de um marco regulatório e articulação entre as várias instâncias político e decisórias, cujo envolvimento é necessário para a implementação das ações para concretização da política, têm sido realizados e compõem a agenda do Ministério da Saúde e do GECIS.

2.6. *Desafios gerenciais dos laboratórios públicos produtores de imunobiológicos no Brasil*

Diante dos desafios gerenciais existentes no setor público brasileiro e das características e do contexto dos laboratórios públicos produtores de imunobiológicos, que foram apresentados nas seções anteriores, foram buscados na literatura estudos que tivessem estudado as limitações gerenciais especificamente destes laboratórios.

Alguns estudos se propuseram a este fim, em especial, os produtores de vacinas (HOMMA ET AL., 1998; HAMILTON & BRITO; 1999; TEMPORÃO, 20002; CASTANHAR ET AL., 2005; OLIVEIRA, 2009).

O principal estudo realizado é o de CASTANHAR ET AL. (2005), publicado no livro Vacinas, Soros e Imunizações (BUSS ET AL., 2005), chamado “Avaliação Gerencial dos Produtores de Vacinas no Brasil”, que foi resultado do subprojeto Vacinas, do Projeto Inovação em Saúde e buscou avaliar a capacitação gerencial dos produtores de vacinas.

Neste estudo, os autores fizeram uma análise da situação atual de quatro produtores de vacinas, quais sejam, Bio-Manguinhos, Butantan, TECPAR e Fundação Aatualpho de Paiva (FAP), do ponto de vista de sua dimensão institucional e gerencial, seguida da apresentação de um conjunto de recomendações de ações gerenciais, institucionais e políticas.

Na dimensão institucional, foram examinadas as características jurídicas dos produtores e como isto afeta não apenas o seu processo decisório, mas também as tarefas gerenciais. No que diz respeito à dimensão gerencial, foram identificadas similaridades ou peculiaridades dos produtores estudados, relacionadas às funções: gestão de recursos humanos, produção, comercialização e finanças.

Para CASTANHAR ET AL. (2005), a dimensão institucional, que inclui além do modelo jurídico, autonomia administrativa, designação de direção e características do processo decisório é um aspecto crucial na definição do grau de flexibilidade administrativa que dispõe a organização, em especial para o desempenho de funções gerenciais como gestão de recursos humanos, financeira, compras e manutenção.

Em relação ao aspecto institucional, os autores concluíram que o formato de instituição pública de uma maneira geral reduz de forma considerável a flexibilidade administrativa necessária a estas instituições, que tem como responsabilidade a produção com eficiência e qualidade, no volume e tempo exigidos pelo cliente, além de gerar excedentes para investir em pesquisa e equipamentos, inovar em produtos, tecnologias e processos e contratar e qualificar pessoal. Os autores destacam que esta situação tem levado a busca de mecanismos alternativos, como é o caso das fundações de apoio.

Entretanto, CASTANHAR ET AL. (2005) destacam que a obtenção de flexibilidade administrativa através de mudanças no modelo jurídico pode ser uma condição necessária para melhoria dos resultados destas organizações, mas certamente não é suficiente, tornando clara a necessidade de soluções que incluam modificações de práticas gerenciais internas em cada organização.

Do ponto de vista da dimensão gerencial, no que se refere à gestão de recursos humanos, os autores dividem os resultados entre modalidades e mecanismos de contratação, políticas de remuneração e qualificação.

Para CASTANHAR ET AL. (2005), a contratação de pessoal através de concurso público gera pelo menos dois problemas gerenciais. O primeiro é que esta autorização é um processo demorado e quase sempre submetido às restrições orçamentárias gerais do governo. Desta forma, como estas instituições não podem aguardar o tempo demandado para a realização dos concursos, as instituições têm optado pela solução de terceirização. Em segundo lugar, isto gera a necessidade de convivência com dois regimes distintos de contratação, com políticas salariais diferenciadas e conseqüentes problemas gerenciais, já

que pessoas em funções equivalentes muitas vezes possuem remunerações diferenciadas, além de uma maior instabilidade de pessoal, ocorrendo maior rotatividade dos funcionários.

Os autores, já destacavam a fragilidade da solução da terceirização de mão-de-obra, já que os órgãos de controle cada vez mais questionam a legalidade e a manutenção deste arranjo.

Em relação à remuneração, em geral, no setor público tem-se uma política salarial definida externamente para os funcionários do quadro permanente, que em geral serve de balizamento para os salários dos demais funcionários. Observa-se que em nenhuma das instituições pesquisadas pelos autores, aplicavam-se mecanismos de remuneração variável, com base no resultado do desempenho dos funcionários, nem associação ao cumprimento das metas. Nas instituições onde existem gratificações aos funcionários, as mesmas dizem respeito ao tempo de serviço ou ao cargo e não ao atingimento de resultados.

Por fim, no aspecto de qualificação, os autores destacaram o déficit de qualificação, em função das restrições legais aplicadas a funcionários públicos para a dispensa para treinamentos e afastamentos do país. Além disto, outro tipo de restrição é de natureza financeira, já que depende de disponibilidade orçamentária do Governo para este fim e em geral são priorizados os investimentos em produção em detrimento em qualificação de pessoal.

Em relação à produção e comercialização, as quatro instituições pesquisadas, embora com escala, variedade de produtos e receitas diferenciadas, dependiam em mais de 90% das vendas realizadas para o Ministério da Saúde, para atender aos programas públicos de vacinação. CASTANHAR ET AL. (2005) pontuaram vantagens e desvantagens desta situação. Por um lado, tem-se a garantia de um comprador para quase toda a produção, dispensando as instituições de estratégias de comercialização mais agressivas e reduzindo a incerteza sobre o escoamento da produção.

A desvantagem, por outro lado na visão dos autores, está relacionada à dependência de um único comprador com as conseqüências que daí decorrem como a possibilidade de imposição de preços que gerem produtos com margens reduzidas ou negativas e a incerteza quanto ao fluxo financeiro, na ocorrência de atrasos nos pagamentos.

Os autores destacam também outra dificuldade apontada na gestão das instituições pesquisadas, que diz respeito às regras existentes para a realização de compras e contratações de serviços. Para os autores, a Lei 8.666 revela-se incompatível com a dinâmica exigida por uma atividade industrial, com a escala e nível de sofisticação exigidos para a produção de vacinas.

Os autores identificaram também, no estudo, o crescimento da utilização de uma estratégia de parcerias entre as instituições, no que se refere à produção conjunta, na utilização de insumos e na realização de pesquisas conjuntas.

No que diz respeito à gestão financeira, os autores examinaram o preço praticado pelo comprador, a regularidade do fluxo financeiro e os controles de custos adotados pelas organizações pesquisadas.

Os autores destacaram a política de preços adotada pelo Governo, que utiliza o Fundo Rotatório da Organização Pan-Americana da Saúde como preço máximo para a aquisição da vacina. Para CASTANHAR ET AL. (2005), embora este critério possa trazer economia para o governo em curto prazo e impor aos laboratórios o desafio de se tornar eficientes segundo os padrões internacionais, muitas vezes os preços cotados para o Fundo Rotatório podem embutir uma estratégia de *dumping*, uma vez que como as empresas internacionais têm seus custos fixos amortizados pelos mercados domésticos, poderiam exportar o produto por um valor pouco acima do custo marginal.

Para os autores são comuns as reclamações entre os produtores de que algumas vacinas são vendidas por preços que deixam margens mínimas de lucro e, em casos extremos até margens negativas. A consequência mais visível e negativa desta estratégia é o comprometimento da capacidade de investimento na produção e, principalmente, na pesquisa e desenvolvimento científico, que é uma condição crucial para que o país não se aprofunde na defasagem tecnológica que hoje apresenta em relação aos países desenvolvidos.

Por fim, no que se refere ao controle de custos, os mecanismos e controles de custos eram ainda parciais e não muito precisos, comprometendo a apuração de custos e seu uso como ferramenta gerencial para a busca de maior eficiência e para a discussão da política de preços com o Ministério da Saúde.

Com relação ao fluxo financeiro, segundo os autores, este tem sido o principal problema de gestão financeira enfrentado nos últimos anos. Em face às restrições

orçamentárias vigentes e a busca de superávits fiscais, os produtores têm enfrentado o contingenciamento de recursos, o que acarreta enorme incerteza em relação ao recebimentos destes e atrasos significativos.

Para CASTANHAR ET AL. (2005), portanto, todo este contexto cria uma situação de *trade-off* para estas organizações que por um lado têm a responsabilidade de produzir produtos com eficiência e qualidade, no volume e no tempo exigidos pelo cliente governamental, gerar excedentes para investir em pesquisa e equipamentos, inovar em produtos tecnologias e processos, contratar e qualificar pessoal e ao mesmo tempo lidar com as restrições administrativas. O desafio é o de realizar uma atividade de natureza empresarial sendo um órgão público, cuja lógica de funcionamento não contempla as características de uma atividade empresarial (CASTANHAR ET AL., 2005).

Os autores propõem recomendações em seu estudo, separadas em ações gerenciais, que podem ser implantadas imediatamente, sem que se exijam mudanças institucionais ou mobilizações políticas mais complexas, ações com vistas a mudanças no modelo jurídico, que exigem uma maior mobilização política e ações de natureza estratégica e política, que requerem também mobilização política e envolvimento do setor de saúde como um todo.

Entre as ações gerenciais propostas, os autores propõem a utilização de práticas de sucesso em uma organização nas demais. É o caso de a constituição de algum mecanismo de cooperativa ou consórcio para compras, centralizado em uma Fundação (Butantan), para dispor de maior flexibilidade de compras, a aquisição de um sistema de gestão integrado para a melhoria gerencial e eficiência (Tecpar), a instalação de um programa de capacitação dos profissionais com vistas à certificação internacional (Bio-Manguinhos), além do uso comum de infraestrutura, de logística e outros recursos gerenciais, além da criação de um grupo de trabalho para identificar os pontos críticos da Lei 8.666 para o setor de vacinas.

Em relação às mudanças institucionais, os resultados da pesquisa evidenciam que não é necessariamente o formato institucional e sim o contexto no qual ele é praticado que pode levar ou ao surgimento de maiores restrições, ou a um ambiente de maior flexibilidade e cooperação. Os autores não propõem nenhum caminho neste sentido, apenas apontam as vantagens e desvantagens dos formatos institucionais vigentes.

Por fim, os autores recomendam quatro mudanças estratégicas, a saber, a mudança nos preços praticados pelo Governo, a criação de um fundo de capital de giro, capitalizado pelo Governo, que teria como objetivo suprir os produtores em casos de irregularidade no fluxo financeiro, a busca de mercados alternativos, através da exportação de vacinas e a insistência na regularidade do fluxo de recursos, através de mobilização política, em função dos enormes benefícios sociais que a produção de vacinas gera para a Sociedade.

O resultado do trabalho de CASTANHAR ET AL. (2005) expõe, portanto, as principais dificuldades existentes e apresentam espaços de aprimoramento dos mecanismos gerenciais. Os autores destacam que a obtenção de flexibilidade administrativa pode ser uma condição necessária para a melhoria dos resultados da organização, mas certamente não será suficiente diante das características deste mercado, que é fortemente pautado pela demanda do governo.

Embora seja o estudo mais relevante sobre o tema, os resultados encontrados por CASTANHAR ET AL. (2005) não são novos.

Já em 1998, HOMMA ET AL. (1998), em artigo publicado sobre os laboratórios públicos produtores de vacinas na América Latina, destacavam a necessidade de estas instituições mudarem radicalmente seu modelo gerencial e sua capacidade técnico e científica para atender a demanda pelo desenvolvimento de novas vacinas. Os autores destacaram também a necessidade de um compromisso governamental para melhorar os aspectos financeiros e políticos para garantir a participação dos produtores nacionais no fornecimento de produtos para os programas de vacinação e desenvolvimento de novas vacinas.

Os autores já apontavam, também, os aspectos positivos e negativos do Governo enquanto cliente majoritário, assegurando mercado por um lado, mas fazendo com que os produtores tivessem que se submeter aos sistemas de transferência de recursos governamentais, com suas reconhecidas limitações e imprevistos.

Os autores já apontavam também que a estrutura organizacional dos laboratórios públicos estavam em conflito com sua necessidade de autossustentabilidade financeira, uniformização e qualidade dos produtos, competitividade de preços, compromisso de entrega dos produtos e atenção ao desenvolvimento de nova vacinas.

Além do fortalecimento de áreas importantes como a gestão administrativa e a gestão tecnológica, HOMMA ET AL. (1998) apontaram a ausência de uma clara decisão política e institucional que definisse como prioritária os investimentos em infraestrutura industrial, a carência de quadros qualificados em gestão administrativa, tecnológica e econômica, a falta de continuidade administrativa por troca de prioridades e a legislação da administração pública, que inibem e restringem ações mais ágeis, o atraso nas transferências de recursos, pela restrição orçamentária governamental e a escassez de mecanismos de avaliação de resultados.

HOMMA ET AL. (1998) destacaram também a política de recursos humanos inadequada com profissionais com baixos níveis salariais, falta de mecanismos eficientes de contratação e demissão, supervisão ineficiente e remuneração que não diferencia os profissionais pelo desempenho no seu trabalho. Portanto, os autores já destacavam que a natureza das atividades de produção depende de mecanismos administrativos oriundos de uma gestão mais ‘empresarial’.

Em 1995, na primeira reunião técnica realizada sobre a gestão dos laboratórios públicos produtores de vacinas, realizada na Organização Panamericana de Saúde, em que foram discutidos os resultados de um estudo destas instituições por especialistas da Organização Mundial de Saúde (OMS), foram identificados alguns elementos fundamentais para a viabilidade de um laboratório público.

Entre estes elementos constavam: economia de produção, em função dos altos custos fixos; boas práticas de fabricação e estabilidade de produção comprovada; acesso a novas tecnologias, através do estabelecimento de alianças estratégicas com outros laboratórios públicos e privados para agilizar a incorporação de novas tecnologias, produtos e processos, a responsabilidade pelo cumprimento dos cronogramas de entrega de vacinas para o cliente governamental, a gestão administrativa autônoma e a aplicação de técnicas modernas de gestão administrativa e política de recursos humanos, com maior autonomia sobre o recrutamento, contratação e demissão de funcionários e autonomia financeira dos laboratórios (OPAS, 1995, APUD HOMMA ET AL., 1998).

HAMILTON & BRITO (1999), em relatório publicado sobre a análise estratégica e avaliação institucional da Fundação Oswaldo Cruz em análise para qualificação como Agência Executiva, adicionaram um aspecto a esta discussão, que é a necessidade de consolidação de uma cultura organizacional orientada à busca de melhores níveis de eficiência produtiva. Para os autores, os resultados obtidos até então pelos produtores em

termos de aumento da eficiência até a época tinha sido consequência não apenas da modernização e ampliação das instalações, como também do aumento da motivação do quadro de pessoal em virtude do processo de modernização administrativa e gerencial.

Na sua tese de doutorado sobre a indústria de vacinas no Brasil, TEMPORÃO (2002) destacou a baixa autonomia para a contratação de pessoal e definição da política salarial, a obrigatoriedade da observância da legislação que rege o sistema público de compras e contratos, a precariedade do sistema de apropriação de custos; as restrições orçamentárias e de gestão financeira como limitações gerenciais dos laboratórios oficiais.

Para TEMPORÃO (2002), a partir de 1995 a indústria de vacinas entra em uma etapa caracterizada como industrial gerencial que apresenta quatro aspectos centrais: o estabelecimento de parcerias entre os produtores nacionais para produção e desenvolvimento de novos produtos; o desenvolvimento endógeno de produtos biotecnológicos; a implementação de acordos de transferência de tecnologia de vacinas modernas com multinacionais do setor, em bases comerciais; e as pressões, que surgem para estas organizações na segunda metade dos anos 90 por um desempenho calcado em bases mais empresariais, incluindo aspectos relacionados a custos e rendimento.

TEMPORÃO (2002; 2003) apresenta a capacidade de gestão dos laboratórios produtores como um aspecto estruturante na indústria de vacinas e coloca a limitação existente no período como consequência de uma política de governo que priorizou o investimento em modernização de infraestrutura nos produtores, através do PASNI, sem incentivar a incorporação de formas apropriadas de gestão.

Com os investimentos em infraestrutura realizados nos produtores públicos, organizações não acostumadas à lógica econômica viram-se obrigadas a lidar com um contexto produtivo e competitivo para o qual não tinham a menor experiência e estrutura administrativa. A fragilidade da sistemática de planejamento estratégico e operacional, a rigidez administrativa nas áreas de pessoal, compras e finanças e a própria cultura de controle burocrático do setor público foram fatores colocados como limitadores da capacidade de resposta das instituições (TEMPORÃO, 2002).

O autor identificou, no entanto, tendências de mudança de enfoque para um modelo de gestão mais voltado para a autossustentabilidade, tais como a introdução de mecanismos do tipo contrato de gestão, a elaboração e implementação de indicadores de

desempenho setorial, evidenciando algum tipo de mudança organizacional em processo (TEMPORÃO, 2002).

A reestruturação gerencial dos produtores é uma das proposições da política setorial proposta por TEMPORÃO (2002). Para o autor, o Ministério da Saúde deveria utilizar seu poder de compra e sua capacidade para endossar os empréstimos de agências de desenvolvimento neste sentido. Entre as medidas recomendadas por estão: o funcionamento com base em contratos de gestão, substituindo-se os controles sobre os meios em favor da avaliação dos resultados; autossustentabilidade econômica; investimentos expressivos em tecnologia; articulação entre os principais laboratórios, visando competir internacionalmente e instituir as bases da possível formação de um produtor forte de vacinas no país, com capacidades tecnológica e competitiva expressivas; profissionalização da gestão nos laboratórios produtores; introdução de mecanismos que permitam a gestão adequada de recursos humanos.

Mais recentemente, em sua dissertação de mestrado sobre a análise da cadeia de suprimentos de vacinas no Brasil, sob a perspectiva gerencial, OLIVEIRA (2009) identificou, a partir de entrevistas com diversos atores que compõem esta cadeia, pontos críticos em cada processo de gestão de cadeia de suprimentos. Os resultados identificados pela autora corroboram alguns dos resultados identificados por CASTANHAR ET AL. (2005).

Em relação à aquisição de materiais, a autora destaca que a obrigatoriedade de realização do processo licitatório, conforme preconiza a Lei 8.666 leva a um excesso de burocracia e a um processo extremamente lento. Esta situação pode gerar a falta de insumos, causando atrasos irrecuperáveis na produção e não cumprimento dos compromissos assumidos com os clientes.

No que diz respeito ao desenvolvimento e comercialização de produtos, OLIVEIRA (2009) destaca que a dificuldade de contratação de pessoal qualificado nos regimes previstos na legislação e a limitação de recursos dificultam ou até mesmo inviabilizam a realização dos investimentos necessários para reverter a situação de incapacidade de atendimento às demandas governamentais. Para a autora, as políticas de contratação e remuneração de pessoal e a existência de terceirizados e servidores dificultam a aquisição de mão-de-obra muito qualificada e a elaboração de um plano de cargos e salários aplicáveis à área industrial.

Parece haver um consenso, portanto, entre os especialistas que existem vários desafios gerenciais para o setor – falta de flexibilidade, em função dos modelos adotados, limitação do montante de recursos financeiros e irregularidade no fluxo de recursos; limitações na gestão de recursos humanos; restrições nos processos de aquisições e manutenções de insumos e equipamentos e fragilidade estratégica em função da dependência do setor público como único comprador (HOMMA, 2003, APUD CASTANHAR ET AL., 2005).

Este capítulo se encerrou, portanto, com a apresentação do estado atual da literatura no que diz respeito aos estudos gerenciais sobre os laboratórios públicos produtores de imunobiológicos no Brasil.

A apresentação das cinco seções deste capítulo buscou, então, estabelecer as bases das discussões que serão resultantes dos estudos exploratórios, uma vez que o objetivo central da tese é justamente entender se e de que forma os condicionantes oriundos por um lado do contexto institucional, dado pela esfera pública e pelo modelo jurídico dos laboratórios e por outro do contexto ambiental, dado pelas características da indústria e seu enquadramento na política nacional, influenciam na atuação dos gestores

3. Estabelecimento dos estudos exploratórios

Este capítulo apresenta a caracterização da pesquisa, o método de trabalho, o modelo para a condução dos estudos de casos, o protocolo dos estudos de casos e os procedimentos específicos de coleta e análise de dados.

Após a definição do desejo de desenvolver uma tese cujos resultados pudessem ser úteis para a melhoria da gestão pública e definido o setor de saúde como objeto, em função de sua relevância social e do interesse particular da pesquisadora, foi necessário conduzir um processo até que este tópico de interesse fosse reduzido a uma pergunta de pesquisa. Este processo seguiu as recomendações de BOOTH ET AL. (2003), até que fosse estabelecida uma pergunta de pesquisa, justificável academicamente e cujos resultados atingissem ao propósito desejado pela pesquisadora, de geração de resultados que pudessem contribuir para uma melhor gestão das organizações governamentais.

A este processo foi somada a realização de uma revisão sistemática da literatura (**Anexo II – Revisão Sistemática**) que, se por um lado, apoiou no processo de definição da questão de pesquisa e dos rumos de condução da mesma, por outro permitiu o mapeamento da literatura em relação aos temas abordados nesta tese, do qual foram extraídos os elementos de base para a condução da pesquisa, conforme apresentado no capítulo anterior.

A revisão de literatura apresentada evidenciou que embora as diferenças entre a gestão de organizações públicas e privadas sejam estudadas há mais de trinta anos, ainda não existe consenso sobre as similaridades e diferenças entre os setores e, especificamente, sobre suas implicações para a atuação do gestor público. As especificidades do setor público em relação ao privado foram apresentadas no capítulo anterior, guiadas pelo trabalho de POLLIT (2003).

Para fins desta tese, foi escolhida uma destas características para que suas implicações para a atuação do gestor público pudesse ser explorada. A característica escolhida foi o fato de o setor público ser fortemente regulado por marcos legais e normativos que regem sua atuação. E a implicação direta para o gestor é que este aparato normativo-legal reduz a sua discricionariedade de ação, à medida que o administrador público só pode fazer aquilo que a lei permite.

Esta pesquisa se caracteriza como de cunho aplicado, uma vez que a partir da melhor compreensão de como os condicionantes oriundos do contexto institucional e ambiental dos laboratórios públicos produtores de imunobiológicos interferem na atuação

dos gestores, se propõe a extrair direcionamentos que possam ser aplicados por um lado pelo gestor público na gestão de suas organizações e, por outro lado, pelos diversos atores que compõe o quadro decisório das ações governamentais.

Além disto, os resultados deste trabalho permitem o diálogo com outros pesquisadores que propuseram diretrizes e ações a partir da identificação de fragilidades gerenciais dos laboratórios produtores (HOMMA ET AL., 1998; TEMPORÃO, 2002; CASTANHAR ET AL., 2005).

Esta perspectiva de resultados para esta pesquisa está alinhada com a de GRAHAM (2010) para quem a experiência de um órgão público pode subsidiar as decisões tomadas por gestores de outras instituições, ainda que cada situação na Administração Pública apresente características e desafios singulares. Para BOOTH ET AL. (2003) este tipo de pesquisa vai ao encontro das necessidades de profissionais que atuam em organizações governamentais, que enfrentam problemas no dia-a-dia e cujas soluções requerem pesquisa, seja para entender claramente os problemas, seja para identificar formas de resolvê-los.

Sob a perspectiva dos seus objetivos gerais, pode-se caracterizar esta pesquisa como exploratória, à medida que visa compreender melhor se e de que forma os condicionantes oriundos do contexto institucional e ambiental dos laboratórios públicos produtores interferem na atuação dos gestores destas organizações. A revisão de literatura realizada evidencia que, sejam os impactos das especificidades do setor público brasileiro para a gestão das organizações e para a atuação gerencial, sejam os desafios gerenciais neste contexto enfrentados pelos laboratórios públicos produtores, são temas ainda pouco explorados, principalmente na literatura brasileira.

A estratégia de pesquisa utilizada foi a de estudos de casos múltiplos. Esta escolha está alinhada com YIN (2005) que sugere a utilização do estudo de caso como estratégia para perguntas de pesquisa do tipo 'como', tal qual a pergunta desta tese, onde se busca compreender fenômenos de maneira mais aprofundada.

Além disto, o objeto de pesquisa ainda é um fenômeno pouco conhecido e estudado, se enquadrando, portanto, num tópico ainda em estágio inicial de pesquisa. Também por este motivo, o estudo de caso se mostra como estratégia adequada de pesquisa (EINSENHARDT, 1989; YIN, 2005).

YIN (2005) define o estudo de caso como uma investigação empírica que analisa um fenômeno contemporâneo dentro de seu contexto da vida real, especialmente quando os limites entre o fenômeno e o contexto não estão claramente definidos. Os estudos de

casos surgiram como resposta a uma necessidade de se entender fenômenos sociais complexos, como é o caso da atuação do gestor na Administração Pública Brasileira.

Dentro deste contexto, tornou-se necessário realizar algumas escolhas metodológicas de forma a delimitar a pesquisa e a condução dos estudos de caso em si mesma.

A ação gerencial é um campo de estudo por si só há mais de setenta anos (BARNARD, 1938) e bastante amplo, o que gerou a necessidade de delimitar o quê da atuação gerencial seria objeto de estudo nesta tese. MINTZBERG (1973; 1990), em seu trabalho *The nature of managerial work*, descreveu o trabalho do gestor em dez papéis diferentes. O autor apresenta estes papéis, agrupados em grupos de papéis interpessoais, informacionais e de tomada de decisão. MINTZBERG (1973) aponta que estes papéis não são facilmente separáveis um do outro e que precisam consequentemente ser entendidos como um todo, evidenciando a complexidade em conceituar e delimitar claramente o trabalho do gestor.

Este trabalho se concentrará em um dos papéis propostos por MINTZBERG (1973; 1990), o papel do gestor enquanto alocador de recursos, isto é, o gestor enquanto responsável por decidir sobre como os recursos financeiros e humanos da organização são alocados e que, portanto, autoriza as principais decisões em sua unidade organizacional.

Em suas decisões sobre alocação de recursos, os gestores fazem escolhas diante de alternativas existentes de ação. As escolhas representam o caráter discricionário da atuação gerencial, pois englobam as tarefas que o gerente pode, mas que não necessariamente deve fazer como uma obrigação. O campo das escolhas possíveis de um gestor é condicionado pelas demandas e restrições internas e externas à organização gerenciada (SILVA, 2008).

Neste sentido, assumindo que o campo de escolhas possível do gestor é limitado pelo aparato normativo-legal que regula o setor público brasileiro, tornou-se necessário explicitar os condicionantes que emergem deste aparato e que interferem diretamente nas decisões de alocação de recursos humanos e financeiros por parte destes gestores.

Os condicionantes oriundos do aparato normativo da esfera pública foram divididos em cinco eixos: planejamento e execução orçamentária, regime de pessoal, contratos e licitações, gestão fiscal responsável e accountability e controle. Por pautarem todos os demais eixos, os princípios da Administração Pública também foram incluídos na análise. Estes condicionantes serão apresentados detalhadamente no Capítulo 5.

Estes condicionantes foram denominados condicionantes macros, pois se aplicam a todos os laboratórios públicos produtores de imunobiológicos. No entanto, cada um destes laboratórios, em função do seu modelo jurídico possui um conjunto de condicionantes específicos. Para citar um exemplo, qualquer órgão da Administração Pública incorpora funcionários através de concurso público, no entanto, nas empresas estatais os funcionários são regidos pelo regime celetista, enquanto nas autarquias, o regime é o RJU (Regime Jurídico Único).

Este grupo de condicionantes que é dependente do modelo jurídico e do aparato normativo específico que o regula, foi dividido em quatro categorias: estrutura de governança, eleição e mandato dos administradores, regime de pessoal e sustentabilidade financeira. A estes condicionantes foi dado o nome de condicionantes micros, justamente porque os mesmos são específicos, de cada organização.

Os condicionantes micros e macros caracterizam o contexto institucional dos laboratórios públicos produtores.

O ambiente no qual estes laboratórios estão inseridos, por sua vez, cria outro conjunto de elementos adicionais com as quais os gestores destas instituições precisam lidar. Estes elementos foram divididos em dois grupos, as próprias características desta indústria e aos condicionantes oriundos do fato de no Brasil o Estado ser o comprador majoritário desta indústria. A estes últimos foi dada a denominação de condicionantes da demanda. As características da indústria e os condicionantes da demanda compõem o contexto ambiental, no qual estes laboratórios estão inseridos.

A partir da escolha dos condicionantes que seriam tratados nos estudos de casos, foi criado o modelo apresentado na Figura 3 ordenar o trabalho empírico, nos laboratórios públicos produtores de imunobiológicos.

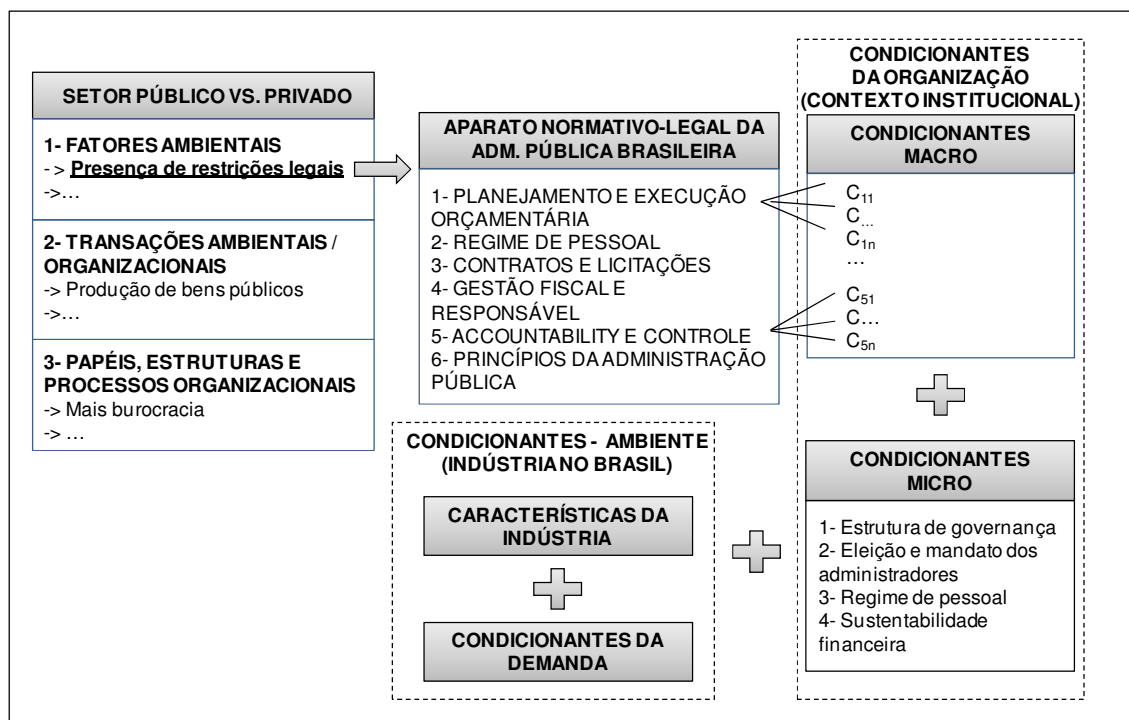


Figura 3 – Modelo para análise

Fonte: o autor

O modelo da Figura ilustra que, por uma necessidade de delimitação do objeto da tese, dentre das características que diferenciam o setor público do privado, optou-se por explorar o conjunto de condicionantes dados pelo aparato normativo, chamados de condicionantes macros, que foram divididos em seis categorias. Cada uma das categorias possui uma lista de condicionantes extraídos da legislação que rege a Administração Pública Brasileira. Na Figura, os mesmos estão representados pelos C₁₁ a C_{6n}.

A este conjunto de condicionantes foram adicionados aqueles oriundos do modelo jurídico e normativo específico que rege cada um dos laboratórios, chamados de condicionantes micros, que foram divididos em quatro grupos, conforme apresentado na Figura.

Somam-se a estes condicionantes, aqueles dados pelo ambiente no qual estes laboratórios estão inseridos. Estes condicionantes oriundos do ambiente foram divididos entre características da indústria e os condicionantes da demanda.

Estes quatro grupos compõem a gama de condicionantes que foram investigados nos estudos exploratórios no que se refere aos impactos gerados na atuação do gestor, especificamente no papel destes gestores enquanto responsáveis pela alocação de recursos humanos e financeiros nas suas instituições.

Ainda que a literatura tenha se mostrado incipiente e pouco conclusiva em relação às expectativas de ações do gestor público para lidar com estes condicionantes na busca de uma gestão mais eficiente de suas organizações, foi possível extrair da revisão realizada um conjunto de ações governamentais e soluções gerenciais que visam obtenção de melhores resultados nas organizações governamentais.

A maior parte destas soluções gerenciais, conforme já apresentado, está pautada nos preceitos da Administração Pública Gerencial e, portanto, na premissa de que as soluções do setor privado podem e devem ser incorporadas ao setor público, em busca de um melhor alcance dos resultados.

Neste sentido, ao mesmo tempo em que os estudos de caso exploratórios buscaram verificar como este conjunto de condicionantes interfere na atuação destes gestores, também se propuseram a identificar as soluções gerenciais implantadas para lidar com estas restrições. Como resultado complementar dos estudos de casos exploratórios, também foi possível identificar características necessárias do perfil para gestores deste tipo de instituição. Estes resultados foram confrontados com a revisão de literatura realizada e apresentada no Capítulo 2.

Para a condução dos estudos de casos, a partir do modelo apresentado, foi elaborado um protocolo de condução do estudo de caso.

Para YIN (2005), o protocolo contém não apenas o instrumento, mas também os procedimentos e as regras gerais que devem ser seguidas na utilização do próprio instrumento. O autor destaca que é fundamental a existência de um protocolo no caso da estratégia de condução de estudos de casos múltiplos.

A estrutura geral do protocolo do estudo de caso desta pesquisa e a descrição de cada parte estão apresentadas na Tabela 9 e o protocolo consta no **Anexo III – Protocolo de Condução dos Estudos de Casos**.

PROTOCOLO DE ESTUDO DE CASO – ESTRUTURA GERAL
1. VISÃO GERAL DA PESQUISA
Contextualização e apresentação da questão de pesquisa.
2. OBJETIVO GERAL DO ESTUDO DE CASO
Apresentação do objetivo geral do estudo de caso.
3. PROCEDIMENTOS PARA O ESTUDO DE CASO
3.1. Unidade de Análise
Apresentação da unidade de análise da pesquisa.
3.2. Procedimentos para a coleta de informações
3.2.1. Análise documental
Apresentação da lista de documentos, cuja análise documental é sugerida.
3.2.2 Entrevistas
3.2.2.1 Profissionais a serem entrevistados
Apresentação dos perfis de profissionais a serem entrevistados nos estudos de casos.
ANEXO – QUESTIONÁRIO DE ENTREVISTAS

Caracterização do respondente	Caracteriza o respondente em termos de trajetória profissional progressiva e na organização estudada e descreve sua função na organização.
Condicionantes	Busca identificar de que forma os condicionantes dos laboratórios produtores de imunobiológicos no Brasil interfere na atuação do gestor.
Incidentes críticos de gestão	Caracteriza os incidentes de críticos de gestão e os condicionantes da organização diretamente afetados.
Caracterização da operação da organização	Caracteriza as operações da organização.

Tabela 9- Visão geral do Protocolo de Estudo de Caso

Fonte: O autor

O protocolo de estudo de caso está dividido em 3 (três) partes. A primeira oferece uma visão geral da pesquisa, através da contextualização e apresentação do problema de pesquisa. Em seguida, o protocolo apresenta o objetivo geral com a condução dos estudos de casos exploratórios. A terceira seção inclui a apresentação da unidade de análise e os procedimentos a serem realizados para a coleta de dados na organização estudada. Estavam explícitos todos os documentos sugeridos para a análise documental. Por fim, o anexo do protocolo (Anexo III) expõe o questionário das entrevistas a serem realizadas com os gestores.

Este protocolo foi enviado para todos os gestores entrevistados com pelo menos 30 (trinta) dias de antecedência de forma que os entrevistados tivessem familiaridade com a pesquisa. Nesta comunicação foi verificada a possibilidade de envio antecipado da documentação sugerida no protocolo. Isto será evidenciado na descrição dos estudos de casos. Não houve nenhum questionamento por parte dos gestores sobre o protocolo do estudo de caso.

Conclui-se, portanto, que o método de trabalho para a condução desta tese envolveu a definição da questão de pesquisa a partir do tópico de interesse, uma revisão sistemática da literatura, da qual foram extraídos os elementos de apoio para a condução dos estudos e a definição da estratégia e dos métodos para a condução da pesquisa. As estas etapas somaram-se a de escolha do universo e a definição da amostra de organizações a serem estudadas, seguidas da realização dos estudos de casos propriamente ditas, a partir dos procedimentos estabelecidos no protocolo de condução dos estudos de casos.

Cada caso foi relatado e analisado individualmente, seguindo uma estrutura comum de apresentação, que será apresentada posteriormente neste documento. As análises individuais foram seguidas de uma análise sistêmica dos resultados sobre como os condicionantes dos laboratórios públicos produtores interferem na atuação dos

gestores e as soluções gerenciais que os mesmos utilizam para lidar com as restrições existentes. Algumas reflexões adicionais foram realizadas sobre o perfil dos gestores e a atuação do Governo enquanto ator central nesta indústria, embora estes não fossem objeto central da pesquisa.

Apresentar este método de trabalho tal como uma sequencia lógico-temporal comprometeria o retrato fiel da forma de condução desta pesquisa, na qual várias etapas foram sendo aperfeiçoadas e aprimoradas ao longo do trajeto da pesquisa.

3.1. Coleta de dados

Esta seção apresentará a escolha das fontes de dados utilizadas nesta pesquisa e como as mesmas foram utilizadas para alcançar os objetivos esperados com os estudos exploratórios.

Para YIN (2005), as evidências de um estudo de caso podem vir de seis fontes distintas: documentos, registros em arquivo, entrevistas, observação direta, observação participante, observação participante e artefatos físicos. Para fins desta tese foram utilizados dois tipos de evidência: entrevistas e análise documental.

Entrevistas envolvem questionamentos diretos para pessoas sobre suas opiniões, experiências, sentimentos e conhecimento (PATTON, 2002). Para AMATURANGA ET AL. (2002), as entrevistas são o mais utilizado método de coleta de informações em estudos qualitativos.

As entrevistas foram selecionadas nesta tese como principal fonte de dados para a resposta a pergunta de pesquisa. O objetivo da realização das entrevistas era o de identificar na perspectiva dos entrevistados como os condicionantes investigados interferem na sua atuação como gestores e entender como e por que eles conformaram esta perspectiva particular.

Foram utilizadas entrevistas semi-estruturadas com os gestores das instituições pesquisadas (PATTON, 2002). Esta escolha ocorreu por algumas razões. Por um lado, isto garantiu que determinados tópicos fossem cobertos em todas as entrevistas, sem perder a flexibilidade de explorar e perguntar questões que pudessem elucidar determinados assuntos e explorar o conhecimento e experiência dos gestores, durante a entrevista.

Por outro lado, em função do perfil da maior parte dos entrevistados, cuja disponibilidade de tempo poderia gerar a necessidade de adaptação das entrevistas,

permitindo à pesquisadora utilizar o tempo disponível da melhor maneira possível, durante a realização dos estudos de casos. Por fim, este tipo de entrevista também permitiu que o conhecimento da pesquisadora no tipo de organização estudada pudesse ser explorado nas entrevistas com os gestores.

Cabe comentar que a utilização de entrevistas possui limitações, conforme destacado por PATTON (2002). As respostas podem estar distorcidas por diversos fatores como ansiedade, raiva, política e falta de conhecimento, uma vez que as entrevistas são afetadas pelo estado emocional do entrevistado no momento da entrevista. Dados de entrevistas também são influenciados pela reatividade ao entrevistador e a respostas favoráveis ao respondente. O próprio envio preliminar do protocolo de estudo de caso, neste aspecto, pode ter funcionado como um elemento desfavorável no direcionamento das respostas pelos gestores. Estes riscos foram minimizados pelo conhecimento da pesquisadora sobre os laboratórios produtores e pelo trabalho prévio de análise documental das organizações estudadas, o que permitiu a exploração dos pontos colocados pelos gestores durante as entrevistas.

As entrevistas foram agendadas previamente e realizadas em local definido e conveniente para os entrevistados. Desta forma, buscou-se minimizar qualquer incômodo que pudesse interferir na participação do entrevistado.

Outra fragilidade do método de entrevistas é a própria abordagem de condução interferir nos resultados encontrados, conforme colocado por SOHB & PERRY (2006). Para minimizar este risco, as entrevistas foram realizadas em todos os casos selecionados utilizando o mesmo Protocolo do Estudo de Caso e pela pesquisadora.

O material bruto das entrevistas foi uma das bases fundamentais para a interpretação e análise dos dados. Desta forma, todas as entrevistas foram gravadas, com autorização dos respondentes e transcritas posteriormente. Esta decisão também foi ponderada à medida que traz vantagens e desvantagens na condução da pesquisa.

O uso de gravador, por um lado, permitiu que a tomada de notas durante as entrevistas realizadas fosse concentrada e focada em pontos estratégicos, sem que houvesse preocupação de retratar fielmente as palavras dos entrevistados. Além disto, como o tempo disponibilizado pelos gestores não era extenso, o compromisso de registrar todos os pontos relevantes mencionados pelos gestores no tempo disponível comprometeria em muito os resultados das entrevistas. Este foi o principal motivo para a decisão de gravar as entrevistas.

Por outro lado, o fato de os gestores estarem cientes da gravação e possível reprodução de trechos de suas falas ao longo do documento pode ter influenciado alguma resposta dos gestores. Para diminuir a possibilidade desta interferência, os gestores foram informados de que as entrevistas transcritas não comporiam o documento final, não seriam disponibilizadas para ninguém e que o relato dos casos individuais passaria por uma aprovação das organizações antes de ser incluídos no documento final da tese.

As entrevistas transcritas foram analisadas, através do método de análise de conteúdo, seguindo os procedimentos detalhados no **Anexo IV – Procedimentos de análise de conteúdo**.

Para as entrevistas foram selecionados os gestores da ‘alta gestão’ destas organizações, incluindo o gestor de maior nível na hierarquia (diretor ou presidente) e, pelo menos, mais um gestor que compunha a alta administração da organização estudada no momento da entrevista. Desta forma, buscou-se uniformidade acerca da posição que os entrevistados ocupavam entre as organizações estudadas.

Diante do tempo disponível de entrevista, tornou-se importante utilizar alguma técnica que permitisse evidenciar e melhor explorar a atuação gerencial diante dos condicionantes investigados. Para tal, foi utilizada uma adaptação do conceito de incidente crítico que será apresentada a seguir.

A palavra ‘incidente’ denota um acontecimento imprevisível que modifica o desenrolar esperado e normal de uma ação e provoca uma interrupção sentida geralmente como inconveniente (HOUAISS, 2005).

A Técnica do Incidente Crítico consiste em um "*conjunto de procedimentos para coleta de observações diretas do comportamento humano, de modo a facilitar sua utilização potencial na solução de problemas práticos e no desenvolvimento de amplos princípios psicológicos*" (FLANAGAN, 1973). FIGUEIREDO ET AL. (2002) destacam que esta técnica foi adotada pela primeira vez pelo psicólogo JOHN C. FLANAGAN em 1941, durante sua atuação no programa de Psicologia da Aviação da Força Aérea dos EUA, na II Guerra Mundial, e tinha como finalidade o desenvolvimento de procedimentos para seleção e classificação de tripulações, bem como a determinação das exigências críticas no desempenho de uma tarefa.

Para o autor, "*Um incidente crítico é qualquer atividade humana observável, suficientemente completa em si mesma, para permitir inferências e previsões a respeito da pessoa que executa o ato.*" (FLANAGAN, 1973).

Esta técnica vem sendo bastante utilizada para investigar comportamentos de profissionais da área de saúde (SILVA & PADILHA, 2000; COSTA & NOGUEIRA, 2008; CARVALHO & CASSIANI, 2002, entre muitos outros trabalhos nacionais e internacionais), na área de educação (ex., COPAS, 1984 e COTTEREL, 1992, APUD BITNER ET AL., 1990; TRIPP, 1993, APUD DIAS, 2005) e na área de *Marketing de Serviço*, a partir dos trabalhos da autora *Mary Jo Bitner* (BITNER ET AL., 1990, BITNER ET AL., 1994, GREMLER ET AL., 1994; ZEITHAML, & BITNER, 2000).

Dentro da área de Qualidade em Serviços, um incidente crítico é um ‘encontro de serviço’ suficientemente desfavorável ou favorável para o cliente, isto é, que se desvia de uma situação normal esperada e que, portanto, merece ser investigado com objetivo de melhoria da satisfação dos clientes (adaptado de BITNER ET AL., 2010).

Para TRIPP (1993, APUD DIAS, 2005), os incidentes críticos constituem uma interpretação da significância de um evento. Eles tendem a marcar transformações localizadas no tempo e na vida de uma instituição ou em um fenômeno social. Geralmente, os incidentes críticos não são planejados, antecipados ou controlados.

Na área de gestão de operações, encontram-se alguns trabalhos como o de WHITE & LOCK (1981), no qual foram avaliados incidentes críticos percebidos pelos funcionários para aumento ou diminuição de produtividade. Neste trabalho os incidentes foram separados em eventos externos, agentes e características pessoais que interferem diretamente na produtividade. DIAS (2005), por sua vez, utiliza o conceito de incidente crítico como os “*momentos em que ocorreram inconsistências entre os sistemas de produção, de custeio e de indicadores de desempenho*”. O trabalho do autor se propõe a caracterizar os incidentes críticos na implantação dos sistemas de produção e como as empresas os superaram.

Observa-se que na área de gestão, o uso do conceito ainda é incipiente e difuso, à medida que os conceitos adaptados se distanciam muito da definição original, assim como os objetivos da aplicação da análise dos incidentes.

No âmbito deste trabalho, incidentes críticos de gestão são eventos que alteram os condicionantes dos laboratórios públicos produtores de imunobiológicos no Brasil, que mudam a conformação do contexto de atuação do gestor destas organizações e que, portanto, demandam uma ação gerencial por parte do gestor.

Para fins desta pesquisa interessou pontuar e entender estes incidentes críticos como forma de ilustrar a atuação do gestor, no momento em que há alteração nos condicionantes que delimitam seu escopo de ação. Estes seriam momentos em que os

gestores seriam ‘pressionados’ pelos condicionantes que regem seu contexto de atuação e, portanto, evidenciaram mais claramente os impactos na sua atuação. Por este motivo, foram escolhidos como situações a serem exploradas durante as entrevistas, conforme estabelecido nos protocolos de estudos de casos.

A outra fonte de evidência além das entrevistas, a análise documental, por sua vez, cumpriu alguns objetivos. Primeiramente, os documentos de caráter mais geral possibilitaram uma compreensão melhor da organização, permitindo que a pesquisadora estivesse mais bem preparada para a condução das entrevistas. Em um segundo momento, permitiu o entendimento, a partir do normativo específico, do enquadramento jurídico e do funcionamento de cada organização dentro do seu modelo específico, permitindo que para cada caso estudado fossem estabelecidos os condicionantes micros oriundos do modelo jurídico daquela instituição. Para este fim específico, foram analisados documentos como estatuto, regimento interno, manual da organização, entre outros que regem o funcionamento do laboratório, no contexto de sua personalidade jurídica.

Em terceiro lugar, os documentos permitiram um melhor entendimento da forma de funcionamento da organização, desde as suas atividades fins e seu direcionamento estratégico até a forma de funcionamento de suas operações. Além disto, a análise documental permitiu o estabelecimento de alguns caminhos de investigação para as entrevistas com os gestores.

Por fim, os documentos permitiram verificar a factibilidade de algumas situações apontadas pelos gestores, assim como o detalhamento de algumas soluções gerenciais mencionadas nas entrevistas para lidar com os condicionantes existentes.

Desta forma, as entrevistas e a análise documental compuseram as duas fontes de dados desta pesquisa. A Tabela 10 ilustra como os documentos e as entrevistas foram utilizadas na pesquisa.

OBJETO DE INVESTIGAÇÃO	FONTES DE DADOS
Condicionantes micros	<p>Documentos: lei de criação, estatuto, regimento interno e/ou outros documentos que descrevam o funcionamento da organização, no contexto de sua personalidade jurídica. A partir destes documentos, foram extraídos os condicionantes micros da organização.</p> <p>Entrevistas: esclarecimentos, se necessários, de dúvidas acerca dos condicionantes micros da organização.</p>
Incidentes críticos	<p>Entrevistas: descrição e caracterização dos incidentes críticos pelos gestores entrevistados.</p> <p>Documentos: Documentos que evidenciam a factibilidade do incidente crítico.</p>
Caracterização das operações	<p>Documentos: Documentos que caracterizem as operações da organização (ex., relatórios de atividades, manual de atribuições, etc.).</p> <p>Entrevistas: esclarecimentos, se necessários, acerca da caracterização</p>

	das operações da organização.
Relação entre os condicionantes e a atuação do gestor	<p>Entrevistas: declarações dos gestores de como os condicionantes interferem na sua atuação como gestor e de que forma os mesmos lidam com estas restrições.</p> <p>Documentos: documentos que detalham soluções implementadas pelos gestores para lidar com as restrições existentes.</p>

Tabela 10 - Objetos de investigação e fontes de dados

Fonte: O autor

Os documentos específicos analisados e as entrevistas realizadas em cada organização serão descritos no relato individual de cada caso, no Capítulo 6 desta tese.

O método de condução desta pesquisa, de estudos exploratórios em organizações do setor público, está alinhado com a visão de vários autores na condução de pesquisas para evolução do conhecimento em gestão pública.

Para POLLIT (2003), a evolução da pesquisa em gestão pública depende fundamentalmente de prática, isto é, da condução de pesquisas de campo no setor público, utilizando diversas técnicas e metodologias. GRAHAM (2010), por sua vez, ratifica esta visão e afirma que os estudos de casos são uma ferramenta rica para a discussão de problemas na administração pública.

A realização de pesquisa empírica está alinhada também à tendência dos pesquisadores brasileiros na área de Engenharia de Produção, que estão direcionando seus esforços cada vez mais para este tipo de pesquisa, o que segundo NAKANO (2010) deve ser interpretado como sinal de amadurecimento e fortalecimento da área em âmbito nacional.

Este trabalho se alinha também aos esforços de outros autores nacionais (CAULLIRAUX & YAMASHITA, 2004; SANTOS ET AL., 2004; OLIVEIRA, 2009) em utilizar a Engenharia de Produção para melhorar a eficiência, eficácia e efetividade da administração pública, no projeto de organizações governamentais, em especial no setor de saúde.

4. Condicionantes

Este capítulo apresenta detalhadamente os condicionantes dos laboratórios públicos produtores de imunobiológicos no Brasil que foram investigados ao longo dos estudos exploratórios.

Estes condicionantes foram segregados, conforme já apresentado no modelo que foi construído para conduzir os estudos (Capítulo 3) em dois grandes grupos, os condicionantes oriundos do contexto institucional e do contexto ambiental, no qual as organizações estudadas estão inseridas.

O contexto institucional é aquele derivado do próprio modelo de funcionamento da Administração Pública Brasileira e foi dividido, por sua vez, em dois grupos: os condicionantes macros e os micros. Os condicionantes macros são aqueles que derivam do fato de as organizações estudadas serem públicas. Os condicionantes micros são específicos e dependem do modelo jurídico da Administração Pública, no qual cada instituição está enquadrada.

Os condicionantes do contexto ambiental são aqueles resultantes da situação da indústria de imunobiológicos e também foram separados em dois blocos: características da indústria e condicionantes da demanda. Os condicionantes da demanda são derivados do fato de esta indústria no Brasil ser estatal e do Governo ser o comprador majoritário.

O capítulo, portanto, apresenta detalhadamente estes condicionantes, dentro do seu contexto de origem.

4.1. Contexto institucional: condicionantes macros da Administração Pública Brasileira

Para qualificar a legislação e poder discutir seu impacto no âmbito da gestão das organizações, foi preciso escolher um recorte que se aplicasse ao objetivo fim desta teste que é o de entender de que forma os condicionantes deste aparato normativo da Administração Pública Brasileira, considerando que eles incidem sobre os laboratórios públicos produtores de imunobiológicos, interferem na atuação do gestor.

Ao escolher estudar a influência que este aparato possui nas decisões de alocação de recursos - financeiros e humanos, tornou-se necessário entender como o aparato normativo brasileiro trata os temas de planejamento e a execução do orçamento e da gestão dos recursos humanos.

A Constituição Federal de 1988 atribuiu ao poder central a responsabilidade pelo sistema de planejamento e orçamento da União e criou instrumentos de gestão (PPA, LDO, LOA, entre outros) para nortear as ações de alocação de recursos do gestor público. A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), do ano de 2000, reforçou os eixos de planejamento, execução orçamentária e controle como eixos centrais do aparato normativo brasileiro e regulou estes instrumentos. Desta forma, tanto a Constituição Federal quanto a LRF estabelecem um código de conduta da gestão das finanças públicas.

Muito embora as empresas públicas não tenham que se submeter às regras do orçamento público e da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), no caso das empresas públicas estudadas no trabalho, por serem orçamento dependente e utilizarem recursos provenientes do Tesouro do Estado, estas regras se aplicam também a sua gestão.

Desta forma, por se tratar de recursos públicos, é uma obrigação dos gestores prestar contas aos órgãos de controle, ao Governo e à Sociedade sobre suas ações e resultados derivados do uso dos recursos. Para MATIAS-PEREIRA (2002; 2010b), tendo como ponto de partida a desconfiança generalizada nos administradores públicos, foram desenhados no aparato normativo controles rígidos dos processos.

Os mecanismos de controle foram reforçados pela Constituição Federal, que ampliou substancialmente o papel de fiscalização do Tribunal de Contas da União (TCU), e pela própria Lei de Responsabilidade Fiscal, evidenciando uma característica do aparato normativo brasileiro, que é o seu amparo em um ciclo de planejamento, execução e controle.

No que se refere aos recursos humanos, também é a Constituição de 1988 que institui o Regime Jurídico Único para os servidores da administração pública direta, autarquias e fundações. A Lei 8.112, de 1990, que dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos, garante a estabilidade do servidor e sua nomeação através de concurso público. Esta Lei foi alterada em vários dispositivos pela Lei nº 9.527, de 10 de dezembro de 1997. A Emenda Constitucional 19, de 1998, por sua vez, ampliou a obrigatoriedade da aplicação do concurso público para toda a administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, criando desta forma uma importante limitação na autonomia dos gestores públicos sobre alterações qualitativas e quantitativas do quadro de funcionários de suas organizações.

Neste contexto, para discutir sua influência sobre os gestores de laboratórios públicos produtores, os condicionantes oriundos da esfera pública foram extraídos do

aparato-normativo e organizados em seis eixos: planejamento e execução orçamentária, regime de pessoal, contratos e licitações, gestão fiscal responsável, *accountability* e controle e princípios da Administração Pública. Estes condicionantes foram denominados de condicionantes macros.

Cada uma destas categorias será detalhada nas próximas seções de forma que seja possível evidenciar como a lista de condicionantes macros da Administração Pública Brasileira foi construída.

4.1.1. Planejamento e Execução Orçamentária

É a Constituição Federal de 1988 que atribui ao Poder Executivo a responsabilidade pelo sistema de Planejamento e Orçamento. Este sistema estabeleceu uma gama de regras para otimizar a administração pública, que são norteadoras da ação do gestor público.

Os principais instrumentos de planejamento e execução orçamentária são o Plano Plurianual – PPA, a Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO e a Lei Orçamentária Anual – LOA. Estes instrumentos já figuravam na própria Constituição e foram regulados pela Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, do ano de 2000 (GALANTE 2005; HILARIO, 2009; MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO, 2011c).

Por definição da própria Constituição, o Projeto de Lei do PPA deve conter "*as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada*". O PPA estabelece a ligação entre as prioridades de longo prazo e a Lei Orçamentária Anual.

A LDO, por sua vez, estabelece as "*metas e prioridades para o exercício financeiro subsequente; orienta a elaboração do Orçamento; dispõe sobre alteração na legislação tributária; estabelece a política de aplicação das agências financeiras de fomento*". A LDO funciona como elo entre o plano plurianual e o orçamento anual, permitindo a retroalimentação do sistema.

No Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA), o Governo define as prioridades contidas no PPA e as metas que deverão ser atingidas naquele ano. A Lei Orçamentária disciplina todas as ações do governo federal. Nenhuma despesa pública pode ser executada fora do Orçamento, mas nem tudo é feito pelo governo federal. As ações dos governos estaduais e municipais devem estar registradas nas leis orçamentárias dos

Estados e municípios (MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO, 2011c).

É no Orçamento, portanto, que o cidadão identifica a destinação dos recursos que o governo recolhe sob a forma de impostos. Nenhuma despesa pública pode ser realizada sem estar fixada no Orçamento. O Orçamento Geral da União (OGU) é o elemento central da Administração Pública Federal (MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO, 2011d). Cabe dizer que o orçamento da União é anual e que as regras e diretrizes são vigentes exclusivamente para o ano corrente.

Ainda que haja críticas quanto à existência de uma complementaridade entre a elaboração estratégica do Governo e a produção do PPA, LDO e da LOA estes instrumentos são vigentes e interferem diretamente nas decisões de alocação de recursos do gestor público.

Os gestores, ao tomarem decisões sobre a alocação de recursos em suas organizações, devem garantir que os investimentos de longo prazo estejam contemplados no Plano Plurianual (PPA) e, no ano corrente, devem seguir a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e as diretrizes da Lei Orçamentária Anual (LOA).

Para fins desta tese, foram definidos, portanto, como condicionantes macros relacionados ao planejamento e execução orçamentária, a lista definida na Tabela abaixo.

SUBCATEGORIA	CONDICIONANTE
PLANEJAMENTO E EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA	Cumprir as diretrizes orçamentárias estabelecidas na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LOA)
	Garantir que os investimentos plurianuais estejam todos consignados no Plano Plurianual – PPA
	Se submeter às restrições de orçamento e ao método orçamento-programa estabelecidos na Lei Orçamentária Anual (LOA)

Tabela 11 - Condicionantes macros da Administração Pública Brasileira: planejamento e execução orçamentária

Fonte: O autor

4.1.2. Gestão Fiscal Responsável

O conceito de gestão fiscal responsável, que dá nome a uma das categorias de condicionantes macros da Administração Pública Federal, foi fortemente introduzido pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), a Lei Complementar N° 101, de 4 de maio de 2000.

Esta Lei introduziu novas responsabilidades para o administrador público com relação aos orçamentos da União, dos Estados e Municípios, como limite de gastos com

pessoal, proibição de criar despesas de duração continuada sem uma fonte segura de receitas, entre outras. A LRF incluiu a restrição orçamentária na legislação brasileira e criou a disciplina fiscal para os três poderes: Executivo, Legislativo e Judiciário (MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO, 2011a).

Por definição da própria Lei, “*A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar.*”.

A Lei de Responsabilidade Fiscal veio impor normas mais rígidas para a Administração Pública com o objetivo de contribuir na questão de uma gestão mais eficiente e da moralidade. Neste sentido, preconiza por parte dos gestores uma ação planejada e transparente, de forma a garantir a disponibilidade de recursos, a prevenção de riscos e correção de desvios, o compromisso com os orçamentos equilibrados, mantendo o equilíbrio das contas públicas e o estabelecimento de condições e restrições para impedir desvios nas ações governamentais.

Ao buscar um uso mais eficiente dos recursos, isto é, não apenas gastar menos, mas gastar melhor, a Lei de Responsabilidade Fiscal estabelece que “*a administração pública manterá sistema de custos que permita a avaliação e o acompanhamento da gestão orçamentária, financeira e patrimonial.*”. O estabelecimento do sistema de custos na Administração Pública Brasileira está em consonância com o cumprimento do princípio constitucional da eficiência.

Entretanto, até o presente momento, não se sabe muito a respeito do cumprimento especificamente da implantação dos sistemas de custos. O baixo índice de publicações a respeito deixa os administradores das organizações públicas sem informações e técnicas suficientes para dar o devido cumprimento à lei. O estudo de custos na área pública, incluindo a saúde, ainda é um tema pouco abordado (ALMEIDA ET AL., 2009).

A Lei de Responsabilidade Fiscal só tem incidência nos órgãos da Administração Indireta se a organização receber recursos públicos para pagamento de despesas com pessoal ou de custeio em geral ou de capital. Isto é, a LRF adotou como princípio para a

sua aplicabilidade às entidades públicas de direito privado apenas nos casos em que houver dependência financeira de recursos públicos (FGV UNESCO, 2008).

Desta forma, os gestores enquanto responsáveis pelas decisões de alocação de recursos devem atuar com base em uma gestão fiscal responsável. Embora os sistemas de custos componham os elementos de uma gestão fiscal responsável, os mesmos foram segregados por já terem sido identificados previamente por CASTANHAR ET AL. (2005) como uma fragilidade gerencial dos laboratórios públicos produtores.

Para fins desta tese, foram definidos, portanto, como condicionantes macros relacionados à gestão fiscal responsável, a lista definida na Tabela abaixo.

SUBCATEGORIA	CONDICIONANTE
GESTÃO FISCAL RESPONSÁVEL	Atuar com responsabilidade na gestão fiscal
	Manter sistemas de custos que permitam a avaliação e o acompanhamento da gestão orçamentária, financeira e patrimonial e a tomada de decisões gerenciais

Tabela 12 - Condicionantes macros da Administração Pública Brasileira: gestão fiscal responsável

Fonte: O autor

4.1.3. Licitações e Contratos Administrativos

As licitações e contratos na Administração Pública são regidos pela Lei de Licitações, a Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, que conforme definição na própria Lei “*estabelece normas gerais sobre licitações e contratos administrativos pertinentes a obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações e locações no âmbito dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.*”.

A Lei 8.666/1993 “*aplica-se além dos órgãos da administração direta, aos fundos especiais, às autarquias, às fundações públicas, às empresas públicas, às sociedades de economia mista e demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios*”. A licitação pública é uma forma de garantir o princípio constitucional da isonomia entre os fornecedores nas compras públicas.

A Lei 8.666 é constantemente criticada sob o argumento de que com inúmeras prescrições burocráticas, ela não assegura a rapidez necessária ao processo licitatório, além de nem sempre garantir as condições vantajosas para a Administração Pública nos contratos celebrados, inclusive em estudos específicos sobre os laboratórios públicos produtores (CASTANHAR ET AL., 2005; OLIVEIRA, 2009).

A mais recente evidência deste fato é a aprovação da Lei 12.462, de 2011, que cria um Regime Diferenciado de Contratações Públicas (RDC) para atender a Copa do Mundo e as Olimpíadas. Ao invés de modificar a Lei Geral, o Poder Legislativo Federal opta por criar regulação específica, que permite que seja afastada a incidência da Lei 8.666 para contratos vinculados a estes eventos desportivos, em função da necessidade de agilidade para cumprir os prazos já estabelecidos.

Diante do reconhecimento de alguns entraves colocados por esta legislação, as regras da administração pública nacional para compras têm passado por alguns esforços de modernização. Pode-se citar neste sentido a utilização da Internet na realização de pregões eletrônicos e a própria instituição, através da Lei nº 10.520, de 17 de Julho de 2002, da modalidade do pregão (FGV UNESCO, 2008).

Além da Lei 8.666, existem normativos específicos que regulam as contratações, em nível federal, estadual ou municipal. Os gestores dos laboratórios produtores, independente do seu modelo jurídico, precisam seguir as regras estabelecidas na Lei 8.666 e nestes normativos específicos ao realizar a contratação de bens e serviços.

Para fins desta tese, foi definido um único condicionante macro relacionado à licitações e contratos, conforme Tabela abaixo.

SUBCATEGORIA	CONDICIONANTE
LICITAÇÕES E CONTRATOS	Seguir as normas gerais sobre licitações e contratos administrativos estabelecidos na Lei 8.666/ 1993 e demais normativos específicos pertinentes em função do objeto a ser contratado

Tabela 13 - Condicionante macro da Administração Pública Brasileira: licitações e contratos

Fonte: O autor

4.1.4. *Accountability* e controle

Para TROSA (2001) a necessidade de prestar contas é um dos desafios do serviço público no século atual. Na sua concepção original, “*accountability*” diz respeito ao “*cumprimento da obrigação do funcionário público de prestar contas seja a um organismo de controle, ao Governo ou à Sociedade*” (CLAD, 2000, p. 329, APUD SANO & ABRUCIO, 2008). A prestação de contas é de fundamental importância no contexto do serviço público, em função de os gestores lidarem com recursos públicos.

Segundo SANO & ABRUCIO (2008), o aumento do controle sobre o poder público tem dois efeitos importantes. Primeiro, a responsabilização reduz as chances de erros dos governantes, pois ela pode corrigir tais equívocos ou, em última análise, levar à

punição dos responsáveis. Por outro lado, a existência de múltiplos e ininterruptos instrumentos de *accountability* traz também a possibilidade de aprendizado por parte dos formuladores de políticas.

Os próprios instrumentos de planejamento e execução orçamentária, já apresentados e, principalmente, a Lei de Responsabilidade Fiscal, são importantes instrumentos de aumento do controle sobre o uso dos recursos públicos.

Esta categoria de condicionantes, no entanto, focará em outros mecanismos de *accountability* e controle, realizadas pelos órgãos de controle e sistemas de prestação de contas governamentais.

Com a evolução do Estado, a administração pública passou a ser controlada por auxílios de Tribunais de Contas. Na Constituição de 1988, o Tribunal de Contas da União (TCU) teve a sua jurisdição e competência substancialmente ampliadas. Recebeu poderes para, no auxílio ao Congresso Nacional, exercer a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, à legitimidade e à economicidade e a fiscalização da aplicação das subvenções e da renúncia de receitas. Atualmente, o Tribunal de Contas é considerado o órgão máximo de auxílio do Poder Legislativo do exercício do controle externo da Administração Pública.

Qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiro, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária tem o dever de prestar contas ao TCU (TCU, 2011). Entre as competências constitucionais privativas do Tribunal constam a de “*julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos*” (TCU, 2011). Atualmente, há 33 Tribunais de Contas estaduais e municipais distribuídos no Brasil e que complementam a atuação de controle do TCU.

A Controladoria-Geral da União (CGU), por sua vez, é o órgão do Governo Federal responsável por assistir direta e imediatamente à Presidência da República quanto a assuntos que, no âmbito do Poder Executivo, sejam relativos à defesa do patrimônio público e ao incremento da transparência da gestão, por meio das atividades de controle interno, auditoria pública, correção, prevenção e combate à corrupção e ouvidoria, conforme a Lei nº 11.204, de 5 de dezembro de 2005, que altera a Lei nº 10.683, de 28 de

maio de 2003, que por sua vez dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios.

A Controladoria Geral da União (CGU) é o órgão do Poder Executivo Federal responsável, portanto, entre outras funções, por fazer auditorias e fiscalizações para verificar como o dinheiro público está sendo aplicado (CGU, 2011). Essa atribuição é exercida pela CGU por meio da sua Secretaria Federal de Controle Interno, área responsável por avaliar a execução dos orçamentos da União, fiscalizar a implementação dos programas de governo e fazer auditorias sobre a gestão dos recursos públicos federais sob a responsabilidade de órgãos e entidades públicos e privados, entre outras funções (CGU, 2011b).

Além da atuação dos órgãos de controle, destaca-se, neste contexto, uma ação governamental de estruturação de mecanismos de controle e informação gerenciais. Foram criados diversos sistemas governamentais, entre os quais: Sistema Integrado de Administração Financeira (SIAFI), que registra os gastos efetuados pelo Tesouro Nacional; Sistema Integrado de Dados Orçamentários (SIDOR); a folha de pagamentos e os dados cadastrais dos servidores civis federais (SIAPE); Sistema de Gerenciamento da Receita e Despesa da Previdência Social; o planejamento de ações do governo; a movimentação do cadastro de fornecedores, de preços e do catálogo de materiais e serviços; e, o fornecimento de informações sobre a organização governamental e suas macro-atribuições (MATIAS-PEREIRA, 2002).

O uso dos sistemas governamentais ocorre no caso das empresas estatais apenas quando recursos públicos são utilizados, isto é, as empresas são orçamento dependente, como é o caso dos laboratórios investigados na pesquisa e, por isto, foram definidos como condicionantes macros. A fiscalização dos órgãos de controle, por sua vez, se aplica a todos os modelos da Administração Pública Direta e Indireta.

Os gestores, portanto, ao tomar decisões sobre a alocação de recursos humanos e financeiros estão submetidos à fiscalização dos órgãos de controle e à necessidade de utilizar os sistemas governamentais para registro das ações de suas organizações.

Para fins desta tese, foram definidos, portanto, como condicionantes macros relacionados *accountability* e controle, a lista definida na Tabela abaixo.

SUBCATEGORIA	CONDICIONANTE
ACCOUNTABILITY E CONTROLE	Resposta à atuação dos órgãos de controle (CGU, TCU, etc.).
	Utilização de sistemas governamentais (SCDP, SIAPE, SIAFI, SIASG,

	etc.)
	Utilizar os mecanismos de prestação de contas governamentais

Tabela 14 - Condicionantes macros da Administração Pública Brasileira: *accountability* e controle

Fonte: O autor

4.1.5. Gestão de recursos humanos

A quinta categoria dos condicionantes macros é a gestão de recursos humanos. Para descrever os principais aspectos da mesma, será utilizado um estudo publicado pela Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), que faz um breve relato da história da política de gestão de recursos humanos na administração pública brasileira (PIRES ET AL., 2005).

A história do sistema de gestão de recursos humanos se iniciou com a criação do Conselho Federal do Serviço Público e do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP). Junto com a instituição de um órgão central para a política de recursos humanos, foram criadas novas sistemáticas de classificação de cargos e a estruturação de quadros de pessoal, o estabelecimento de regras para profissionalização dos servidores e a constituição de um sistema de carreiras baseado no mérito.

A primeira grande tentativa de regulamentação das relações entre Estado e servidores ocorreu com a edição do Decreto-Lei nº 1.713, de 28 de outubro de 1939, substituído em 1952 pelo Estatuto dos Funcionários Públicos Civis da União. Esse estatuto vigorou até a publicação da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, que dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais.

O Regime Jurídico Único foi instituído na Constituição de 1988 para os servidores da administração pública direta, autarquias e fundações. A Lei 8.112, de 1990, estabelece a estabilidade do servidor público após dois anos de efetivo exercício e a sua nomeação exclusivamente através de concurso público.

A Ementa Constitucional Nº 19, de 04 de junho de 1998 alterou a Constituição Federal e a Lei 8.112, de 1990 e modificou algumas regras do Regime Jurídico Único. A Ementa Constitucional aumentou de dois para três anos o período necessário para a garantia da estabilidade do servidor público. A ementa incluiu também como condição para a aquisição da estabilidade, uma avaliação especial de desempenho obrigatória por comissão instituída para essa finalidade, além da possibilidade de perda do cargo através

de procedimento de avaliação periódica de desempenho.

No que se refere à seleção e incorporação de pessoal, a EC 19 incluiu a necessidade de que o concurso público considerasse a natureza e a complexidade do cargo ou emprego na realização das provas ou de provas e títulos. A partir dela, a nomeação através de concurso público passou a se aplicar à administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Isto teve como implicação imediata a redução da flexibilidade operacional dos órgãos da Administração Indireta, que foram submetidos a normas de funcionamento idênticas às estabelecidas para os órgãos da Administração Direta.

Observa-se também que em relação à incorporação de novos cargos nas organizações públicas, a Constituição Federal estabelece que “*A concessão de qualquer vantagem ou aumento de remuneração, a criação de cargos, empregos e funções ou alteração de estrutura de carreiras, bem como a admissão ou contratação de pessoal, a qualquer título, pelos órgãos e entidades da administração direta ou indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo poder público, só poderão ser feitas:*

I - se houver prévia dotação orçamentária suficiente para atender às projeções de despesa de pessoal e aos acréscimos dela decorrentes; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

II - se houver autorização específica na lei de diretrizes orçamentárias, ressalvadas as empresas públicas e as sociedades de economia mista (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)”.

Desta forma, verifica-se que a realização de concursos públicos e a incorporação dos funcionários ao quadro da Administração Pública estão condicionados à disponibilidade de recursos orçamentários.

A Gratificação de Desempenho e Produtividade para um grupo de carreiras de um Núcleo Estratégico de Estado, por sua vez, foi instituída em dezembro de 1994 e sua concessão estava sujeita a avaliação dos desempenhos individual e institucional. De 1995 a 2002, estas gratificações foram estendidas a praticamente todas as carreiras, além de outras modificações como a redução da participação da gratificação para 30% e a definição de parâmetros para evitar a complacência dos avaliadores (MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO, 2002).

Em 19 de março de 2010, é publicado o Decreto 7.133 que regulamenta os

critérios e procedimentos gerais a serem observados para a realização das avaliações de desempenho individual e institucional e o pagamento das gratificações de desempenho e se aplica aos servidores públicos. Este Decreto incorpora critérios mais sofisticados e utilizados em organizações privadas na avaliação do desempenho do funcionário, além de ampliar o peso do alcance das metas institucionais em relação às individuais do funcionário.

As regras de Gratificação de Desempenho e Produtividade e os critérios estabelecidos para avaliação de desempenho individual e organizacional são aplicáveis apenas para os servidores públicos, estando os funcionários celetistas das empresas estatais submetidos a regras próprias estabelecidas em seu regimento específico.

Para fins desta tese, foi definido um único condicionante macro relacionado ao regime de pessoal, conforme Tabela abaixo.

SUBCATEGORIA	CONDICIONANTE
REGIME DE PESSOAL	Mecanismo de contratação através de concurso público.

Tabela 15 - Condicionante macro da Administração Pública Brasileira: regime de pessoal

Fonte: O autor

4.1.6. Princípios da Administração Pública

A última categoria de condicionantes macros engloba os princípios da Administração Pública. É de se esperar que os gestores públicos tenham suas ações orientadas por estes princípios, motivo pelo qual os mesmos foram incluídos como uma categoria adicional.

Segundo COSTA & REALE (2010), os princípios para o Direito são enunciações normativas de valor genérico, cuja função é orientar a compreensão do ordenamento jurídico.

O artigo 37 da Constituição Federal estabelece que a administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, este último acrescentado pela Emenda Constitucional 19, de 1998.

Para MELLO (2009) embora a Constituição só expresse estes cinco princípios constitucionais, outros inúmeros merecem consagração por estarem expressos em outros

locais da própria Constituição, por serem consequências dos referidos princípios e outros por serem implicações evidentes do próprio Estado de Direito. A lista de princípios que regem a Administração Pública no Brasil é objeto de muitas discussões no Direito Administrativo.

A lista de princípios utilizada como de base é a que consta no livro de Celso Antônio Bandeira de Mello, Curso de Direito Administrativo, 26ª edição, revista e atualizada até a Ementa Constitucional 57 de 18.12.2008, Capítulo 2 – Princípios Constitucionais do Direito Administrativo Brasileiro. Da lista de quatorze princípios apresentados pelo autor foi selecionado um conjunto considerado pertinente para o objetivo desta pesquisa.

Estes princípios serão resumidamente apresentados ao longo das próximas seções.

4.1.6.1. Princípio da legalidade

“Um dos princípios mais relevantes da Administração Pública é a legalidade, que faz com que ela só possa fazer aquilo que estiver previsto em lei. Isto não faz, contudo, que a Administração se converta em mera executora das leis, já que muitas vezes estas contêm regras meramente autorizativas ou baseadas em conceitos jurídicos indeterminados de grande vagueza.” (ARAGÃO, 2009).

O princípio da legalidade está expresso no artigo 37 da Constituição Federal.

Para MELLO (2009) *“este é o princípio capital para a configuração do regime jurídico-administrativo”*. O autor destaca que o princípio da legalidade é *“a tradução jurídica de um propósito político: o de submeter os exercentes do poder concreto – o administrativo – a um quadro normativo que embargue favoritismos, perseguições ou desmandos. Pretende-se através da norma geral, abstrata e por isto mesmo impessoal, a lei, editada, pois pelo Poder Legislativo – garantir que a atuação do Executivo nada mais seja senão a concretização desta vontade geral.”*

O princípio da legalidade é, portanto, o de completa submissão da Administração às leis. *“A Administração deve tão somente obedecer as leis, cumpri-las e colocá-las em prática”* (MELLO, 2009).

É esperado dos gestores, portanto, que eles só façam aquilo que está previsto na lei.

4.1.6.2. Princípio da impessoalidade

O princípio da impessoalidade encontra-se também expresso no artigo 37 da Constituição Federal.

Para MELLO (2009), *“este princípio traduz a ideia de que a Administração tem que tratar todos os administrados sem discriminações, benéficas ou detrimntosas. Nem favorecimentos nem perseguições são toleráveis. Este princípio, em causa, não é senão o próprio princípio da igualdade ou isonomia.”*

Sua aplicação veda a utilização dos instrumentos de atuação do Estado em favor de interesses privados. O Estado deve conduzir suas atividades com o propósito de atender às necessidades do povo, sem favorecer ou prejudicar alguém de forma deliberada.

Este princípio reforça a orientação de que as ações dos gestores devem ser direcionadas ao atendimento das demandas públicas de saúde e não a interesses individuais ou privados.

4.1.6.3. Princípio da moralidade

O princípio da moralidade também está expresso no texto constitucional, no referido artigo 37.

Este princípio define que não basta que os atos sejam compatíveis com a lei, é necessário ainda que o fim almejado esteja dentro dos padrões de moralidade. De acordo com este princípio, a *“Administração e seus agentes têm de atuar, portanto, na conformidade de princípios éticos”* (MELLO, 2009).

É de se esperar, portanto, dos gestores públicos que sua atuação seja pautada em princípios éticos e morais.

4.1.6.4. Princípio da publicidade

O princípio da publicidade também está previsto explicitamente no artigo 37 da Constituição Federal.

Para MELLO (2009), *“consagra-se nisto o dever administrativo de manter plena transparência em seus comportamentos. Não pode haver em um Estado Democrático de Direito, no qual o poder reside no povo, ocultamento aos administrados dos assuntos que a todos interessam, e muito menos em relação aos sujeitos individualmente afetados por*

alguma medida.”.

Muito ligado ao princípio da motivação, este princípio faz com que a Administração não possa ser uma "Administração com segredos". Todos devem ter acesso aos seus documentos, às suas contas e têm direito de saber as razões de suas decisões ou omissões (ARAGÃO, 2009).

Os gestores públicos devem, por princípio, portanto, manter a transparência em todas as ações realizadas.

4.1.6.5. Princípio da eficiência

A eficiência como princípio da Administração Pública ganhou respaldo constitucional com a Emenda Constitucional 19, que determinou sua inclusão na Constituição Federal. Esta inclusão está relacionada também a introdução de preceitos de uma administração pública mais voltada a resultados. Este princípio é o último entre os cinco citados no referido artigo do texto constitucional.

O princípio da eficiência indica que a Administração Pública, nas diversas atividades que desempenha, deve buscar os melhores resultados possíveis e alcançar a máxima satisfação do interesse público, com o menor custo possível. Para MELLO (2009), o princípio da eficiência não parece ser mais do que uma faceta de um princípio mais amplo que é o da boa administração.

Dos gestores públicos espera-se, conseqüentemente, que suas ações busquem o alcance de maior eficiência na gestão das suas organizações.

4.1.6.6. Princípio da Finalidade Pública

O princípio da finalidade pública não está expresso na Constituição Federal.

Para MELLO (2009), “*o princípio da finalidade corresponde à aplicação da lei tal qual é, ou seja, na conformidade da sua razão de ser, do objetivo em vista do qual foi editada*”. O princípio da finalidade impõe que o administrador, ao manejar as competências postas a seu encargo, atue com rigorosa obediência à finalidade pública. Toda a atividade do Estado deve ser, portanto, voltada para o atendimento aos interesses da comunidade.

Desta forma, “*o gestor deve seguir não apenas à finalidade própria de todas as leis, que é o interesse público, mas também à finalidade específica abrigada na lei a que*

esteja dando execução” (MELLO, 2009).

Neste sentido, espera-se que os gestores nas suas diversas ações estejam buscando o cumprimento de sua função social enquanto gestores de laboratórios públicos produtores destinados ao atendimento às demandas públicas de saúde.

4.1.6.7. Princípio da motivação

O princípio da motivação também não se encontra expresso no texto constitucional.

Para MELLO (2009), *“o princípio da motivação implica para a Administração o dever de justificar seus atos, apontando-lhes os fundamentos de direito e de fato”*.

Para ARAGÃO (2009), *“todos os atos administrativos devem ser motivados sejam eles discricionários ou vinculados. A motivação também há de ser suficiente, não podendo ser considerada uma mera formalidade. Para o autor, o princípio, por óbvio, tem grande afinidade com o princípio da transparência.”*

É esperado que seja possível que os cidadãos conheçam e controlem todos os atos dos gestores públicos. Para tal, é necessário que as ações dos gestores dos laboratórios produtores tenham suas razões justificadas e publicizadas.

4.1.6.8. Princípio da Razoabilidade

Para MELLO (2009), *“enuncia-se com este princípio que a Administração, ao atuar no exercício da discricção, terá de obedecer a critérios aceitáveis do ponto de vista racional, em sintonia com o senso normal de pessoas equilibradas e respeitadas as finalidades que presidiram a outorga da competência exercida. Serão ilegítimas as condutas desarrazoadas, bizarras, incoerentes ou praticadas com desconsideração às situações e circunstâncias que seriam atendidas por quem tivesse atributos normais de prudência, sensatez e disposição de acatamento às finalidades da lei atributiva da discricção manejada”*.

Embora este princípio também não esteja expresso na Constituição Federal, almeja-se que os gestores públicos busquem soluções dentro do que se considera razoável na gestão de suas organizações.

4.1.6.9. Princípio da Supremacia do interesse público sobre o interesse privado

Segundo MELLO (2009), “o princípio da supremacia do interesse público sobre o interesse privado é o princípio geral do Direito inerente a qualquer sociedade, sendo a sua própria condição de existência”.

Para o autor “A Administração Pública está por lei adstrita ao cumprimento de certas finalidades, sendo-lhes obrigatório objetivá-las para colimar interesse de outrem: o da coletividade. É em nome do interesse público – o do corpo social – que tem que agir”.

MELLO (2009) destaca que esta é uma situação oposta a da autonomia da vontade, que é típica do Direito Privado. Para o autor, no Direito Privado o gestor busca em proveito próprio os interesses que lhe apeteçam, fazendo-o com plena liberdade, desde que não violada a lei.

Na esfera pública, em contrapartida, espera-se que as ações realizadas pelos gestores públicos protejam o interesse comum, ao invés do interesse individual, que também está inserido no contexto público.

A Tabela abaixo apresenta a lista de princípios da Administração Pública que serão investigados nesta pesquisa

SUBCATEGORIA	CONDICIONANTE
PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	Princípio da eficiência.
	Princípio da finalidade.
	Princípio da impessoalidade.
	Princípio da legalidade.
	Princípio da moralidade administrativa.
	Princípio da motivação.
	Princípio da publicidade.
	Princípio da razoabilidade.
	Princípio da supremacia do interesse público sobre o interesse privado.

Tabela 16 - Condicionantes macros da Administração Pública Brasileira: princípios da Administração Pública

Fonte: O autor

Os princípios acima apresentados também compõem o conjunto de condicionantes macros e são independentes dos modelos jurídicos das organizações estudadas.

Por fim, cabe dizer que existem controvérsias sobre os princípios da Administração Pública, seja pela própria definição da lista de princípios, que não é

consenso entre os autores conforme já mencionado, seja por controvérsias inerentes a própria coexistência dos mesmos. DI PIETRO (2006), por exemplo, aponta a acentuada oposição entre o princípio da eficiência e da legalidade e alerta para o fato de que a utilização de alguns instrumentos de gestão em busca da eficiência pode colocar em risco o princípio da legalidade. Esta visão é confrontada por CRUZ (2008) e MELLO (2009) para quem é possível aplicar os dois princípios simultaneamente.

A discussão em torno dos princípios da eficiência e legalidade, no entanto, é meramente ilustrativa das controvérsias e discussões existentes no Direito Administrativo, uma vez que esta tese não propõe a entrar neste mérito, apenas sinalizar que existem. Caso questões específicas sejam identificadas nos estudos exploratórios, as mesmas serão tratadas posteriormente.

4.1.7. Síntese dos condicionantes macros da Administração Pública Brasileira

De forma a ilustrar a síntese dos condicionantes macros Administração Pública Brasileira, detalhadamente expostos nas seções anteriores, a Tabela abaixo ilustra apresenta a lista final de condicionantes que serão investigados nos estudos exploratórios, quanto a sua interferência nas decisões de alocação de recursos humanos e financeiros pelos gestores dos laboratórios públicos produtores de imunobiológicos.

SUBCATEGORIA	CONDICIONANTE
GESTÃO FISCAL RESPONSÁVEL	Atuar com responsabilidade na gestão fiscal
	Manter sistemas de custos que permitam a avaliação e o acompanhamento da gestão orçamentária, financeira e patrimonial e a tomada de decisões gerenciais.
ACCOUNTABILITY E CONTROLE	Estabelecer mecanismos de accountability que ofereçam informações sobre o seu desempenho como gestor público.
	Resposta à atuação dos órgãos de controle (CGU, TCU, etc.).
	Utilização de Sistemas Governamentais (SCDP, SIAPE, SIAFI, SIASG, etc.).
LICITAÇÕES E CONTRATOS	Utilizar os mecanismos de prestação de contas governamentais.
	Seguir as normas gerais sobre licitações e contratos administrativos estabelecidos na Lei 8.666/ 1993 e demais normativos específicos pertinentes em função do objeto a ser contratado.
PLANEJAMENTO E EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA	Cumprir as diretrizes orçamentárias estabelecidas na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LOA).
	Garantir que os investimentos plurianuais estejam todos consignados no Plano Plurianual – PPA.
	Se submeter às restrições de orçamento e ao método orçamento-programa estabelecidos na Lei Orçamentária Anual (LOA).
REGIME DE PESSOAL	Mecanismo de contratação através de concurso público.
PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	Princípio da eficiência.
	Princípio da finalidade.
	Princípio da impessoalidade.

	Princípio da legalidade.
	Princípio da moralidade administrativa.
	Princípio da motivação.
	Princípio da publicidade.
	Princípio da razoabilidade.
	Princípio da supremacia do interesse público sobre o interesse privado.

Tabela 17 - Condicionantes macros da Administração Pública Brasileira

Fonte: O autor

4.2. Contexto institucional: condicionantes micros da Administração Pública Brasileira

Para compor os condicionantes originados do contexto institucional dos laboratórios públicos produtores de imunobiológicos, além dos condicionantes macros apresentados anteriormente, foram adicionados os condicionantes oriundos do modelo jurídico de cada uma das organizações estudadas que, por serem específicos, foram denominados de condicionantes micros.

Estes condicionantes são em parte inerentes a própria personalidade jurídica, seja na forma de autarquia, empresa pública, sociedade de economia mista ou fundação pública. Cada uma destas quatro pessoas jurídicas admitidas na Administração Pública Indireta possui características específicas, dadas pela própria legislação brasileira.

Além destas especificidades natas, existem alguns elementos estabelecidos no aparato normativo particular que regula cada uma destas instituições, como por exemplo, o estatuto social, no qual usualmente estão definidas as atribuições detalhadas da organização, sua estrutura de governança, a lógica de estabelecimento dos mandatos, entre outros aspectos que também se mostram como condicionantes da atuação dos gestores.

Para fins desta tese e com base nos resultados do estudo de CASTANHAR ET AL. (2005), foram escolhidos quatro tipos de condicionantes micros para serem investigados: estrutura de governança, eleição e mandato dos administradores, regime de pessoal e sustentabilidade financeira.

CONDICIONANTES MICROS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA	
Estrutura de governança	Estrutura de tomada de decisão e controle da instituição.
Eleição e mandato dos administradores	Lógica de eleição e mandato dos administradores.
Regime específico de pessoal	Regime de contratação e avaliação de pessoal.
Sustentabilidade financeira	Grau de autonomia administrativa, orçamentária e financeira.

Tabela 18 – Condicionantes micros dos laboratórios públicos produtores: oriundos do modelo jurídico de cada instituição

Fonte: O autor

Na apresentação de cada um dos casos, no Capítulo 6, os condicionantes de cada laboratório produtor serão apresentados, assim como o aparato normativo de referência para a caracterização dos mesmos.

4.3. Contexto ambiental: características da indústria

O terceiro grupo de condicionantes a ser apresentado já é resultante do contexto ambiental, isto é, das características da própria indústria. Este conjunto, somado aos condicionantes da demanda, relacionados à inserção dos laboratórios públicos produtores na política setorial e industrial brasileira compõe o segundo grande bloco de condicionantes relativos ao contexto ambiental.

Em relação à caracterização da indústria, alguns elementos já foram apresentados na revisão da literatura, inclusive como objeto de investigação de alguns estudos, mas serão novamente destacados aqui para fins de entendimento de como a lista de condicionantes foi construída.

A produção de imunobiológicos se enquadra em um setor de fronteira, bastante competitivo, intensamente regulado e de alta complexidade tecnológica. Estas características geram consequências para os processos de produção e de desenvolvimento de novos produtos pelos laboratórios e criam condicionantes para a atuação dos gestores nestas organizações.

No que diz respeito à produção, CASTANHAR ET AL. (2005) destaca que, por se tratar de um campo de base científica e tecnológica intensa, a produção é caracterizada por um alto custo fixo, o que gera a necessidade de operar numa escala significativa para minimizar os custos operacionais com o máximo retorno dos investimentos, buscando aprimorar os processos, melhorar os rendimentos e diminuir as perdas.

OLIVEIRA (2009) destaca que os produtores de vacinas têm baixa margem de lucro para investir em sua produção e novas infraestruturas e que o *lead-time* de no mínimo 60 dias para a produção para exportação e tempo médio de 3 a 7 semanas (pedidos planejados) e até 28 semanas (pedidos não planejados) caracterizam um longo ciclo de produção, que também é uma característica desta indústria (OLIVEIRA, 2009;

CASTANHAR ET AL., 2005).

No desenvolvimento de novos produtos, em função da complexidade tecnológica e da necessidade de cumprimento das etapas exigidas para registro de novos produtos, os ciclos de desenvolvimento de novos produtos são naturalmente longos. Esta característica demanda um grande e continuado aporte de recursos destinados à pesquisa e desenvolvimento de novos produtos nesta indústria.

Mesmo com a política de fortalecimento do complexo produtivo nacional e o aporte crescente de recursos para pesquisa e desenvolvimento, ainda assim o volume de recursos disponível para investimentos em P&D ainda é muitíssimo pequeno se comparado com as cifras internacionais. TEMPORÃO (2002) coloca a fragilidade em relação ao porte econômico das multinacionais como um forte obstáculo ao desenvolvimento de atividades endógenas de inovação nos laboratórios públicos produtores.

TEMPORÃO (2002) destaca também que, desde o PNI, a expressão da política de imunização nunca esteve majoritariamente focada na pesquisa e desenvolvimento de novos produtos, uma vez que os recursos do programa visaram, fundamentalmente, a modernização do parque produtos e de aspectos relacionados à produção. . O autor destaca outro aspecto que impede o adequado desenvolvimento endógeno de capacidades de inovação que é a separação entre os espaços da pesquisa e da produção.

Portanto, a base científica e tecnológica intensa, associada à necessidade de grandes investimentos em pesquisa e desenvolvimento, em um cenário de disponibilidade de recursos que é incomparável com o das empresas multinacionais, torna o ciclo de desenvolvimento de novos produtos pelos laboratórios públicos produtores custoso e longo.

Desta forma, o cenário se caracteriza pela realização de grandes investimentos em pesquisa e desenvolvimento pelas multinacionais que também detêm capacitações de desenvolvimento de novos produtos, enquanto os demais produtores, incluindo os laboratórios produtores nacionais, seguem como “seguidores” destas tecnologias.

As multinacionais utilizam-se também dos direitos de propriedade intelectual e as patentes, que constituem instrumentos de proteção intelectual e científica e, conseqüentemente, obstáculos à incorporação de novas tecnologias pelos laboratórios dos países em desenvolvimento (HOMMA, 1996).

É este contexto, portanto, de limitações colocadas pelo precário desenvolvimento de novas tecnologias de desenvolvimento e produção obrigou os produtores nacionais a buscar externamente parcerias para licenciamento ou transferências de tecnologia, uma vez que não é possível acompanhar o dinamismo do ciclo de introdução de novos produtos (TEMPORÃO, 2002; OLIVEIRA, 2009).

Outro aspecto relevante nesta indústria é a questão regulatória. Na década de 80, toleravam-se padrões de qualidade mais baixos, mas desde a década de 90 este quadro mudou e as normas internacionais cada vez mais se tornaram mais exigentes e detalhadas (HOMMA, 1996). Reconhecendo este movimento, já em sua criação, um dos objetivos do PASNI foi justamente o da elevação da qualidade da oferta interna para nível compatível com os padrões da Organização Mundial da Saúde (TEMPORAO, 2002).

Atualmente os padrões de qualidade dos produtos brasileiros são cuidadosamente controlados pelos organismos reguladores nacionais e no caso dos produtos exportados para organismos internacionais (MINISTÉRIO DA SAÚDE, 2003). A Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA) tem sido cada vez mais atuante, o número de inspeções realizadas vem aumentando, assim como o nível de exigências regulatórias sobre os laboratórios públicos produtores. O novo Regulamento de Boas Práticas de Fabricação, a RDC 17 de 16 de abril de 2010 trouxe profundas modificações em relação ao regulamento anterior, impondo aos produtores necessidade de realização de investimentos.

Desta forma, as próprias características desta indústria e a inserção dos laboratórios produtores na mesma, criam um conjunto de condicionantes para a atuação dos gestores. Destas características, foram extraídos quatro condicionantes para compor a categoria de condicionantes relacionados à indústria, apresentados na Tabela abaixo.

CONDICIONANTES	
CARACTERÍSTICAS DA INDÚSTRIA	Ciclo de desenvolvimento de novos produtos é longo
	Altos custos de produção (fixo e variável) gerando necessidade de produção em escala
	Necessidade de atendimento às exigências regulatórias
	Produção e desenvolvimento de base científica e tecnológica intensa que demanda recursos para investimentos

Tabela 19 - Condicionantes relacionados às características da indústria

Fonte: O autor

4.4. Contexto ambiental: condicionantes da demanda

Por fim, para complementar o conjunto de condicionantes derivados do contexto ambiental e também para finalizar a lista de condicionantes que foram objeto de investigação dos estudos exploratórios serão apresentados os condicionantes da demanda.

Estes condicionantes são resultantes do fato de estes laboratórios estarem situados em uma indústria estatal em que o Estado ao mesmo tempo é produtor e comprador e seu poder de compra é o principal instrumento que rege a indústria no Brasil. A influência do papel do Estado enquanto comprador na gestão dos laboratórios foi objeto de análise do estudo de CASTANHAR ET AL. (2005), conforme já apresentado.

Na visão de alguns autores, o fato de o Ministério da Saúde ser o comprador majoritário dos imunobiológicos gera algumas restrições adicionais que serão apresentadas (CASTANHAR ET AL., 2005; OLIVEIRA, 2009).

É o Ministério da Saúde que estabelece as prioridades para investimentos em novos produtos, seja através de portarias específicas, seja na negociação anual com os produtores. Desta forma, os órgãos e programas do Ministério, cada um em sua esfera, definem, anualmente, junto aos laboratórios produtores de imunobiológicos, o portfólio e o quantitativo de produtos a ser fornecido por cada laboratório, assim como as diretrizes e orientações para projetos de desenvolvimento de novos produtos ou de transferência de tecnologia em parcerias público-privadas. A definição da produção anual depende, portanto, das prioridades do Ministério no atendimento às demandas de saúde pública.

Desta forma, os gestores dos laboratórios produtores têm sua autonomia limitada para a tomada de decisão quanto à produção dos produtos e realização de investimentos, principalmente aqueles de grande porte, que demandam aporte de recursos, que é do próprio Governo.

O uso do poder de compra do Estado se, por um lado garante reserva de mercado para os produtores públicos nacionais, por outro gera dependência de um cliente majoritário, com as conseqüências inerentes a esta situação, seja no setor público ou privado, agravado, no entanto, pelo fato deste cliente majoritário ser governamental e conseqüentemente estar sujeito às oscilações da esfera pública.

Uma das dificuldades enfrentadas pelos gestores é a baixa capacidade dos clientes governamentais, neste caso especificamente os órgãos e programas do Ministério da

Saúde, de realizarem previsões de demanda próximas as necessidades reais, fazendo com que existam variações significativas durante o ano, que é o horizonte acordado entre o Ministério e os produtores. Esta situação ocasiona mudanças constantes do planejamento dos produtores para buscar atender esta variabilidade. Este foi um dos aspectos destacados no estudo de OLIVEIRA (2009) sobre a gestão da cadeia de suprimento de vacinas no Brasil.

Outra questão bastante discutida no trabalho de CASTANHAR ET AL. (2005) e já explanada diz respeito aos preços praticados para o fornecimento de produtos pelos laboratórios produtores. O Ministério da Saúde utiliza como referencia o preço do Fundo Rotatório da Organização Pan-Americana da Saúde como preço máximo para aquisição dos produtos. Para os autores a imposição de preços é muitas vezes prejudicial aos laboratórios, gerando margens mínimas e em algumas situações até negativas. A partir deste trabalho, o estabelecimento de preços é visto como um limitador das decisões dos gestores, à medida gera margens reduzidas para investimentos nos laboratórios.

Outro fator discutido no trabalho de CASTANHAR ET AL. (2005) são os impactos gerados pela irregularidade gerada no fluxo financeiro que, segundo os autores foi apontado um problema crítico na gestão financeira pelos entrevistados, em função dos constantes atrasos nos pagamentos pelos clientes governamentais.

Para o MINISTÉRIO DA SAÚDE (2003), no entanto, a política de centralização da compra no Ministério da Saúde não impede o bom relacionamento com os laboratórios, já que existe uma relação de parceria com os laboratórios oficiais nacionais. Segundo o órgão, procura-se estabelecer política de preços reais e estabilidade de pagamento, para que eles tenham condições de aperfeiçoar seus processos.

Para fins de investigação, a incerteza do fluxo financeiro proveniente dos clientes governamentais e a imposição de preços foram incluídas como condicionantes a serem investigados nos estudos exploratórios. A lista dos condicionantes da demanda está apresentada na Tabela abaixo.

CONDICIONANTES	
CONDICIONANTES DA DEMANDA	Incerteza do fluxo financeiro proveniente do comprador (liberação orçamentária e financeira)
	Definição da demanda de produtos e quantidades
	Dependência de clientes governamentais
	Fragilidade do processo de gestão da demanda anual do cliente governamental ocasionando variações significativas ao longo do ano
	Imposição de preços gerando margens reduzidas para reinvestimento

Tabela 20 - Condicionantes da demanda

Fonte: O autor

Este capítulo buscou, portanto, apresentar a lista de condicionantes que foram objeto de análise nos estudos exploratórios quanto a sua interferência na atuação dos gestores.

Estes condicionantes foram divididos em dois grupos, os condicionantes oriundos do contexto institucional dos laboratórios públicos produtores e aqueles derivados do contexto ambiental no qual estas organizações estão inseridas. Em cada um destes grupos foram definidas categorias, originando quatro blocos de condicionantes: condicionantes macros, condicionantes micros, características da indústria e condicionantes da demanda. Os dois primeiros relacionados ao contexto institucional e os demais ao contexto ambiental. Esta lista compôs o modelo criado para a condução dos estudos e apresentado no Capítulo 3.

Desta forma, este capítulo buscou proporcionar o entendimento de como o aparato normativo da Administração Pública Brasileira e o contexto específico dos laboratórios públicos produtores foi instrumentalizado na forma de uma lista de condicionantes que pudesse ser analisada qualitativa e quantitativamente nos estudos exploratórios, de maneira a contribuir na resposta à pergunta de pesquisa a que se propõe esta tese.

5. Universo e amostra

Este capítulo apresenta os sete laboratórios oficiais produtores de imunobiológicos que compõem o universo de organizações que seriam possíveis de serem estudadas. Em seguida, justifica a escolha das três instituições selecionadas para a condução dos estudos exploratórios, a saber, Bio-Manguinhos, Instituto Vital Brazil e TECPAR.

Os laboratórios públicos produtores de imunobiológicos produzem soros e vacinas para atender às necessidades dos programas do Sistema Único de Saúde (SUS).

Estes laboratórios se inserem no Complexo Industrial da Saúde, que envolve as indústrias de base química e tecnológica, as indústrias de base mecânica, eletrônica e de materiais e os setores prestadores de serviços (GADELHA, 2003).

É possível observar dentro do Complexo Industrial da Saúde três grandes grupos de atividade, representados na Figura abaixo.

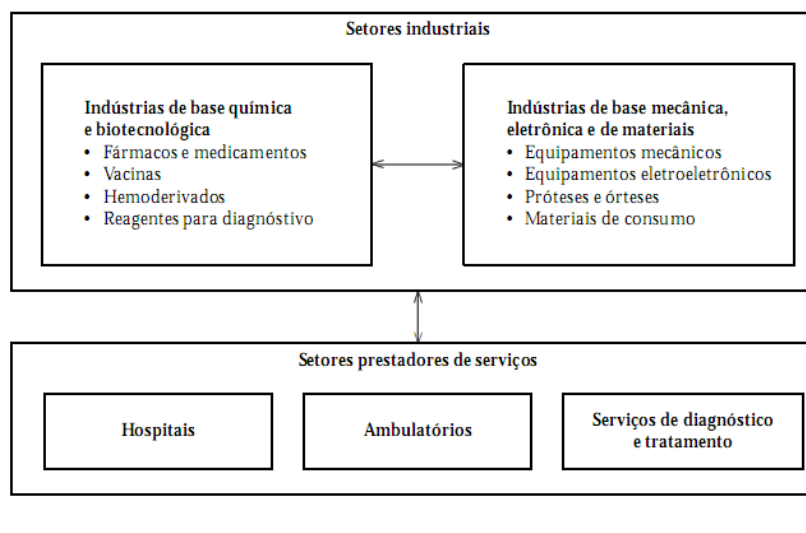


Figura 4 - Complexo Industrial da Saúde

Fonte: GADELHA (2003)

O primeiro grupo congrega as indústrias de base química e biotecnológica, envolvendo as indústrias: fármacos e medicamentos, vacinas, hemoderivados, reagentes para diagnóstico (GADELHA, 2003). Embora não representada na Figura 4, estas indústrias incluem também a produção de soros e toxinas (VARGAS, 2009).

O segundo grupo envolve um conjunto bastante díspar de atividades de base física, mecânica, eletrônica e de materiais, incluindo as indústrias de equipamentos e

instrumentos mecânicos e eletroeletrônicos, órteses e próteses e materiais de consumo em geral (GADELHA, 2003).

O terceiro grupo de atividades abarca os setores envolvidos com a prestação de serviços de saúde, englobando as unidades hospitalares, ambulatoriais e de serviços de diagnóstico e tratamento.

Esses setores, conjuntamente, organizam a cadeia de suprimento dos produtos industriais em saúde, articulando o consumo por parte dos cidadãos no espaço público e privado (GADELHA, 2003).

Os laboratórios públicos produtores de imunobiológicos enquadram-se no Complexo Industrial de Saúde na indústria de base química e biotecnológica.

Atualmente, existem sete laboratórios oficiais de vacinas e soros, dentre os quais Bio-Manguinhos, o Instituto Butantan e a Fundação Atauilpho de Paiva são produtores de vacinas de uso humano e o TECPAR é produtor de vacina de uso animal. A Fundação Ezequiel Dias produz soros e uma vacina de uso humano. O Instituto Vital Brazil e o Centro de Produção e Pesquisa de Imunobiológicos do Paraná são produtores de soros. Apenas o Instituto Butantan é produtor, simultaneamente de vacinas e soros.

A Tabela abaixo apresenta os laboratórios produtores, o portfólio de imunobiológicos produzidos e o seu modelo jurídico (MINISTÉRIO DA SAÚDE, 2011h). Alguns destes laboratórios produzem outros produtos além de imunobiológicos, que não estão listados abaixo.

LABORATÓRIO	PRODUTOS	MODELO JURÍDICO
Bio-Manguinhos / FIOCRUZ-RJ	Febre amarela, DTP + Hib, Meningite A e C, Tríplice Viral (TVV), Poliomielite; Rotavírus, pneumococos	Instituto vinculado à Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz), uma fundação pública de direito público, que funciona num modelo autárquico, órgão da Administração Indireta Federal, vinculada ao Ministério da Saúde.
Fundação Atauilpho de Paiva / FAP-RJ	BCG-ID	Fundação de direito privado, sem fins lucrativos de utilidade pública.
Fundação Ezequiel Dias / FUNED-MG	Soros anti-ofídicos e anti-tóxicos, Meningite C	Fundação, personalidade jurídica de direito público, órgão da Administração Indireta Estadual, vinculada à Secretaria de Saúde do Estado de Minas Gerais.
Instituto de Tecnologia do Paraná / TECPAR-PR	Anti-rábica de uso animal	Empresa pública, órgão da Administração Indireta Estadual, vinculado à Secretaria de Ciência, Tecnologia e Ensino Superior do Estado do Paraná.

Instituto Vital Brazil / IVB-RJ	Soros anti-ofídicos, anti-rábico e anti-tóxicos	Sociedade de economia mista, órgão da Administração Indireta Estadual, vinculado à Secretaria de Saúde do Estado do Rio de Janeiro.
Instituto Butantan - SP	Hepatite B, Influenza, Raiva em cultivo celular, Dupla adulto, DTP, Soros anti-ofídicos, anti-tóxicos e anti-rábico.	Órgão da Administração Direta Estadual, vinculado à Secretaria de Saúde do Estado de São Paulo.
Centro de Produção e Pesquisa de Imunobiológicos do Paraná / CPPI-PR	Soros loxoscélico e botrópico.	Unidade (departamento) da Administração Direta Estadual, vinculada à Secretaria de Saúde do Estado do Paraná.

Tabela 21 – Laboratórios produtores, produtos e modelo jurídico

Fonte: O autor

Observa-se que os laboratórios produtores oficiais de imunobiológicos apresentam situações bastante distintas quanto ao seu modelo jurídico e suas vinculações a órgãos de Estado. À exceção do TECPAR, cuja vinculação é a Secretaria de Ciência, Tecnologia e Ensino Superior do Estado do Paraná, todos os demais laboratórios estão vinculados à Secretaria de Saúde do seu Estado. Bio-Manguinhos, não tem personalidade jurídica própria, mas através da Fiocruz, tem vinculação direta com o Ministério da Saúde. A Fundação Atauilho de Paiva, por sua vez, é uma fundação de direito privado.

Como órgão da Administração Indireta Federal e vinculado diretamente ao Ministério da Saúde, de onde origina a maior parte dos recursos destinados à aquisição dos imunobiológicos e a projetos de desenvolvimento tecnológico, Bio-Manguinhos/Fiocruz dispõe de uma maior facilidade na transferência de recursos pelo Ministério da Saúde.

Bio-Manguinhos e Butantan abastecem atualmente mais de 80% do Programa Nacional de Imunizações e juntos detém a maior capacidade de produção de vacinas da América Latina. A Figura abaixo ilustra a participação dos produtores brasileiros no fornecimento de vacinas de uso humano entre 2003 e 2008.

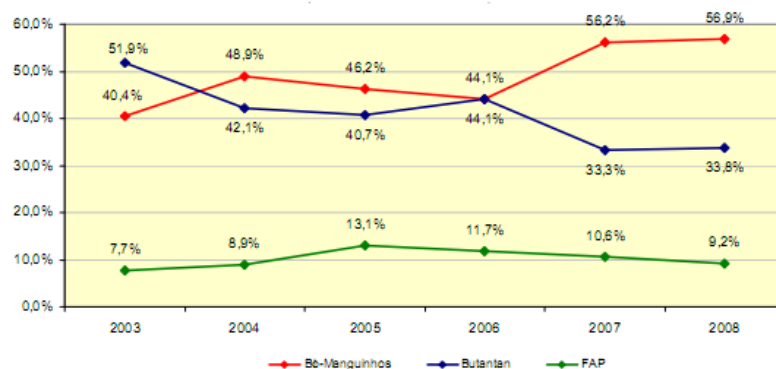


Figura 5 - Participação dos produtores brasileiros no fornecimento de vacinas ao PNI (uso humano)

Fonte: OLIVEIRA (2009)

Embora caracterizados em um grupo – o dos laboratórios públicos produtores de imunobiológicos, há diferenças significativas entre os produtores em termos de capacidade instalada, receitas, recursos humanos, modelo jurídico e de facilidade de acesso a aporte de recursos pelo Ministério da Saúde. Estas diferenças serão tratadas em cada um dos casos.

Em função da sua importância para abastecimento do Programa Nacional de Imunizações e pela capacidade produtiva instalada de vacinas, a estratégia inicial de escolha da amostra de laboratórios para condução dos estudos de casos exploratórios incluía contemplar necessariamente Bio-Manguinhos e Butantan.

Desta forma, cobrir-se-ia o critério de relevância do ponto de vista de nacional em função do papel desempenhado por ambos os laboratórios no atendimento às demandas do PNI, além de permitir o estudo de dois diferentes modelos jurídicos, dentro da Administração Indireta Federal (Bio-Manguinhos/Fiocruz) e Administração Direta Estadual de São Paulo (Butantan).

A estas duas organizações seria incluída uma terceira, necessariamente um laboratório da Administração Indireta, no formato de empresa estatal, uma vez que este modelo dispõe de maior flexibilidade no uso dos recursos. O Instituto de Tecnologia do Paraná (TECPAR) foi questionado sobre o interesse de participação na pesquisa, manifestando imediato interesse.

Após mais de três meses de tentativas de acesso ao Instituto Butantan, através de contatos telefônicos e por email, não foi possível viabilizar a pesquisa no Instituto. Embora tenha havido algumas sinalizações positivas, por fim, a organização não se mostrou disponível para a condução do estudo exploratório. Desta forma e diante do cronograma de realização da tese, foi necessário encontrar um caminho alternativo o qual,

cabe dizer, não substitui o papel que o Instituto Butantan cumpriria no âmbito desta pesquisa, pela sua relevância enquanto objeto de estudo para as conclusões oriundas deste trabalho.

Diante da necessidade de inclusão de outros laboratórios no cronograma disponível, em um momento em que a amostra já incluía Bio-Manguinhos e o TECPAR, o Instituto Vital Brazil foi acionado, em função da facilidade de acesso e também manifestou interesse em participação na pesquisa.

Desta forma, a amostra final deste estudo envolveu o Instituto de Tecnologia em Imunobiológicos (Bio-Manguinhos), que não tem personalidade jurídica própria e está vinculado a uma fundação autárquica (Fundação Oswaldo Cruz - Fiocruz), o Instituto de Tecnologia do Paraná (TECPAR), uma empresa pública pertencente integralmente ao Governo do Estado do Paraná e o Instituto Vital Brazil, uma sociedade de economia mista, ligada ao Governo do Estado do Rio de Janeiro.

Ao incluir organizações de modelos jurídicos diferenciados, a amostra permitiu que a influência destes modelos nas decisões de alocação de recursos dos gestores pudesse também ser mais bem explorada.

Este capítulo buscou, portanto, apresentar os laboratórios públicos produtores de imunobiológicos, justificar a escolha das instituições que foram objeto dos estudos de casos exploratórios, além de explicar a ausência do Instituto Butantan na pesquisa, por motivos alheios à vontade da pesquisadora.

6. Casos

Este capítulo apresenta os resultados dos estudos de caso realizados nos três laboratórios públicos produtores estudados: Instituto de Tecnologia em Imunobiológicos - Bio-Manguinhos, Instituto Vital Brazil (IVB) e o Instituto de Tecnologia do Paraná – TECPAR.

O capítulo será iniciado com a apresentação de uma estrutura comum de apresentação individual dos casos, que visa facilitar a leitura e a análise posterior dos casos. Em seguida, cada caso será relatado individualmente.

6.1. Estrutura de apresentação dos casos

A estrutura de apresentação do relato individual de cada um dos casos, que será apresentada na Tabela 22, visa facilitar a compreensão e leitura, à medida que a apresentação de cada caso seguiu uma estrutura homogênea.

A Tabela apresenta também o formato de organização e numeração das seções que compõem cada capítulo. A exposição de cada caso foi organizada em sete seções, algumas das quais divididas em subseções. O conteúdo de cada uma das seções e subseções está resumidamente explicado na própria Tabela 22.

Vale ressaltar que, em casos no qual a organização não tenha disponibilizado alguma informação, este fato foi registrado no relato específico do caso, mas a estrutura de numeração das seções foi mantida, justamente para garantir a homogeneidade na estrutura de apresentação.

SEÇÃO	SUBSEÇÃO	DESCRIÇÃO
6.X.1 Caracterização geral da organização	6.X.1.1. Apresentação	Apresentação geral da organização, seu modelo jurídico e institucional e suas atividades fins.
	6.X.1.2.Histórico	Apresentação do histórico da organização desde sua criação e os principais marcos ocorridos até o contexto atual.
	6.X.1.3.Contexto atual	Apresentação de elementos que permitam o entendimento do momento atual vivenciado pela organização, como mudanças na estrutura de governança, projetos estratégicos, novos empreendimentos, entre outros.
	6.X.1.4.Perfil institucional	Apresentação do formato institucional, estrutura de governança, missão, visão, valores e objetivos estratégicos da organização.
	6.X.1.5.Condicionantes micro	Apresentação dos condicionantes micros, isto daqueles que são específicos de cada organização, pois dependem do modelo jurídico e institucional e do aparato normativo próprio que detalha o funcionamento de cada um dos laboratórios públicos estudados: estrutura de governança, eleição e mandato dos administradores, regime de pessoal e sustentabilidade financeira.
6.X.2 Realização das entrevistas e análise documental		Apresentação das entrevistas realizadas e das fontes para análise documental.
6.X.3 Caracterização das operações atuais	6.X.3.1 Portfólio de produtos e clientes	- Portfólio de clientes (atuais e prospectivos) e respectivos produtos comercializados. - Lista de produtos do portfólio da organização.
	6.X.3.2 Plataformas tecnológicas	- Plataformas tecnológicas - Grau de atualização das plataformas de produção em termos regulatórios e de mercado
	6.X.3.3 Capacidade	- Capacidade produtiva da organização - Principais recursos que configuram a capacidade produtiva - Principais restrições de capacidade existentes - Principais fatores que influenciam a capacidade produtiva - Mecanismos / instâncias de avaliação da capacidade
	6.X.3.4 Terceirização e integração vertical	- Tipos de contratos de terceirização / parceria - Principais contratos de terceirização / parceria - Principais motivações para o estabelecimento de contratos de terceirização / parceria - Principais riscos dos contratos de terceirização / parceria - Mecanismos de gestão e contratação dos fornecedores / parceiros
	6.X.3.5 Instalações	- Número, tamanho e localização das instalações da empresa - Estruturas vigentes nas instalações - Atendimento das áreas físicas às exigências das Boas Práticas

	6.X.3.6 Alocação de recursos e sistema de orçamento	<ul style="list-style-type: none"> - Orçamento anual - Fontes de recursos - Processos de planejamento e gestão orçamentária e financeira da instituição - Processo decisório sobre alocação de recursos - Processo de gestão do caixa
	6.X.3.7 Sistema de recursos humanos	<ul style="list-style-type: none"> - Força de trabalho (quadro permanente e de terceirizados) - Carga horária e turno de trabalho - Qualificação da força de trabalho - Regime e mecanismos de contratação, seleção e remuneração de pessoal - Política e procedimentos de desenvolvimento pessoal
	6.X.3.8 Organização e divisão do trabalho	<ul style="list-style-type: none"> - Tipo de estrutura organizacional - Grau de centralização / descentralização e delegação das decisões - Mecanismos de coordenação lateral
	6.X.3.9 Tecnologia da informação e de processo	<ul style="list-style-type: none"> - Nível de automação dos processos produtivos - Nível de integração dos softwares dos equipamentos a sistemas centralizados - Infraestrutura de hardwares, redes e banco de dados - Tipologia de sistemas computadorizados - Inventário de sistemas computadorizados - Lista de sistemas validados - Grau de integração dos sistemas - Arquitetura Integrada de Sistemas - Responsabilização pela manutenção e gestão da Tecnologia da Informação
	6.X.3.10 Desenvolvimento de produtos e processos	<ul style="list-style-type: none"> - Portfólio de projetos de desenvolvimento de produtos e processos - Lógica de desenvolvimento de novos produtos, melhorias dos processos produtivos e transferência de tecnologia - Principais parceiros no desenvolvimento de produtos, melhoria de processos e transferência de tecnologia - Tempos de desenvolvimento de novos produtos, melhoria dos processos produtivos e transferência de tecnologia - Nível de integração entre o desenvolvimento de novos produtos, melhorias dos processos produtivos, transferências de tecnologia e as operações produtivas
	6.X.3.11 Planejamento e controle da produção	<ul style="list-style-type: none"> - Dinâmica do planejamento e controle da produção - Lógica da produção - Dinâmica do planejamento e controle dos materiais - Dinâmica de gestão dos dados mestres de produção
	6.X.3.12 Sistemas de Qualidade	<ul style="list-style-type: none"> - Normas / regulamentações a que a organização está submetida

		<ul style="list-style-type: none"> - Lógica de funcionamento do Sistema de Gestão da Qualidade - Metodologia de Identificação, Análise e Solução de Problemas (MIASP) - Certificações / participação em prêmios de excelência - Sistemas e medidas de performance
6.X.4 Incidentes críticos de gestão		Apresentação da lista de incidentes críticos, incluindo sua descrição, as principais citações e os impactos nos condicionantes dos laboratórios públicos produtores de imunobiológicos, seguida de um conjunto de considerações sobre a lista de incidentes críticos apresentada.
6.X.5 Soluções de gestão		Apresentação das soluções de gestão implementadas nas organizações, agrupadas por tipo: planejamento, sistema de recursos humanos, organização e divisão do trabalho, terceirização e integração vertical, Tecnologia da Informação e de processos e Sistema da Qualidade, práticas de governança e planejamento e controle da produção.
6.X.6 Condicionantes de atuação do gestor	6.X.6.1 Condicionantes macros da Administração Pública Brasileira	Apresentação de uma análise qualitativa sobre como os condicionantes macros da Administração Pública interferem na atuação dos gestores entrevistados, com base nas entrevistas e em fontes documentais. São pontuados alguns elementos da análise quantitativa destes condicionantes, de forma a melhor embasar ou contrapor as conclusões encontradas.
	6.X.6.2 Condicionantes micros da Administração Pública Brasileira	Apresentação de uma análise qualitativa sobre como os condicionantes micros interferem na atuação dos gestores entrevistados, com base nas entrevistas e em fontes documentais. São pontuados alguns elementos da análise quantitativa destes condicionantes, de forma a melhor embasar ou contrapor as conclusões encontradas.
	6.X.6.3 Condicionantes descobertos	Apresentação de condicionantes que não estavam no escopo inicial investigado, mas que emergiram durante a realização das entrevistas como elementos de influência na atuação do gestor.
	6.X.6.4 Síntese dos condicionantes	Apresentação de uma síntese da análise quantitativa, baseada na incidência dos condicionantes nas falas dos gestores entrevistados, seguida de um conjunto de considerações em contraponto a análise qualitativa.
6.X.7 Considerações sobre o caso		Apresentação do conjunto de conclusões sobre o caso estudado.

Tabela 22 – Estrutura de apresentação dos casos

Fonte: O autor

6.2. Bio-Manguinhos

Esta seção apresenta os resultados do estudo de caso realizado no Instituto de Tecnologia em Imunobiológicos - Bio-Manguinhos e segue a estrutura apresentada na seção anterior.

6.2.1. Caracterização geral da organização

6.2.1.1. Apresentação de Bio-Manguinhos

Bio-Manguinhos/Fiocruz é uma das 20 unidades técnico-científicas da Fundação Oswaldo Cruz e foi criada em maio de 1976, a partir dos laboratórios de produção que estavam localizados na estrutura do Instituto Oswaldo Cruz. Desde então, a principal responsabilidade da Unidade tem sido realizar atividades de desenvolvimento tecnológico, produção e fornecimento de vacinas e reagentes para diagnóstico laboratorial e, mais recentemente, biofármacos para os programas públicos de saúde (BIO-MANGUINHOS, 2011c).

Sua missão é a de atender prioritariamente as demandas de saúde pública do país, embora o Instituto busque também atender as demandas de países subdesenvolvidos no fornecimento de vacinas para doenças negligenciadas. A partir de 2001, quando foi pré-qualificado junto à Organização Mundial da Saúde (OMS) para o fornecimento da vacina febre amarela, Bio-Manguinhos iniciou atividades de exportação do excedente de capacidade de sua produção para 71 países, através da Organização Pan-Americana da Saúde (Opas) e do Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF).

Desde então, tem fornecido a vacina contra febre amarela às agências das Nações Unidas, como a OMS, OPAS e UNICEF e a vacina contra Meningite A/C para a OMS para atender à situação emergencial da África (BIO-MANGUINHOS, 2011c).

6.2.1.2. Histórico de Bio-Manguinhos

O Instituto de Tecnologia em Imunológicos da Fiocruz foi criado em 4 de maio de 1976, pela Norma Regulamentar 02, de 1976 do presidente da Fundação Oswaldo Cruz, que incorporou as atividades tecnológicas desenvolvidas até então realizadas pelo Instituto Oswaldo Cruz (HOMMA ET AL., 2005).

Na sua criação as atividades de Bio-Manguinhos não estavam estruturadas como unidade de produção e eram executadas por pesquisadores para a produção de febre tifóide, cólera, antígeno pertussis e toxóides diftérico e tetânico. Nesta época, a vacina de febre amarela era a única a dispor de uma planta planejada e dedicada para este fim. No entanto, as instalações não atendiam às normas internacionais, as metodologias eram ultrapassadas e a capacidade de produção era limitada (HOMMA ET AL., 2005).

No caminho da profissionalização de sua produção e caracterizados como marco de produção, a instalação da planta-piloto da vacina contra meningite meningocócica, sorogrupos A e C, em 1976, resultante de um acordo de cooperação técnica firmado com o Instituto *Mérieux* pode ser entendida como um divisor de águas na história de Bio-Manguinhos (HOMMA ET AL., 2005).

Em 1980, o Instituto absorveu as tecnologias de produção e desenvolvimento das vacinas contra o sarampo e a poliomielite, transferidas pelo Laboratório *Biken*, da Universidade de Osaka, e pelo *Japan Institute of Polyomielities Research*, no âmbito do Acordo de Cooperação Técnica Brasil-Japão. Pela primeira vez no país uma vacina viral para uso humano – a vacina contra o sarampo – era produzida em cultura de tecidos, em escala industrial. A existência desta atividade em Bio-Manguinhos possibilitou importantes resultados para o país, como o desenvolvimento de uma nova formulação da vacina contra poliomielite.

Assim como as demais Unidades da Fiocruz, mas em grau mais crítico, Bio-Manguinhos teve que lidar com a rigidez das funções administrativas e a falta de recursos em um ambiente de alta inflação que praticamente levou a seu fechamento em 1997. Esta é marcadamente a primeira tentativa de encontrar alternativas para contornar os problemas relativos ao binômio “modelo de gestão – modelo jurídico” vigente na instituição (BIO-MANGUINHOS, 2011a).

Diante da crise enfrentada por Bio-Manguinhos, um grupo de trabalho criado no âmbito da Presidência da Fiocruz foi organizado para apresentar uma proposta capaz de viabilizar Bio-Manguinhos, por meio de sua transformação gerencial e de sua relação com as instâncias deliberativas da Fiocruz, em busca de maior eficiência, eficácia e autossuficiência financeira. O modelo previa a descentralização completa da gestão operacional da Unidade, a avaliação através de indicadores e metas e o redesenho do macroprocesso de Bio-Manguinhos, de maneira a compatibilizá-lo com a estratégia pretendida e o modelo de gestão projetado.

Neste cenário de crise, o Conselho Deliberativo (CD) da Fiocruz – órgão máximo de deliberação da Instituição – aprovou em 1997 mudanças que foram fundamentais para que Bio-Manguinhos pudesse cumprir sua missão e contribuir para o crescimento da Fiocruz no atendimento às crescentes demandas colocadas pelo Ministério da Saúde. O modelo estava baseado em quatro pilares (BUSS ET AL., 2005):

- Bio-Manguinhos deveria atingir sustentabilidade econômica em 5 (cinco) anos. A partir de 1998, as atividades de produção não seriam financiadas por intermédio de recursos do Tesouro, retendo em contrapartida, a totalidade dos recursos provenientes da entrega de vacinas e reativos para diagnóstico ao Ministério da Saúde.
- As relações entre a Fiocruz e Bio-Manguinhos seriam reguladas por compromissos anuais de gestão, baseados no estabelecimento de responsabilidades mútuas, indicadores estratégicos e operacionais que permitissem à Fiocruz acompanhar o desempenho e as atividades centrais do Instituto.
- O diretor de Bio-Manguinhos não seria mais eleito por seus funcionários, conforme regra geral para as unidades técnicas da Fiocruz, mas sim recrutado no mercado e selecionado pelo presidente da Fiocruz, segundo critérios estabelecidos pelo Conselho Superior de Administração da Unidade.
- Seria criado o Conselho Superior de Administração da Unidade, órgão responsável pelas deliberações estratégicas e políticas do Instituto.

A partir do novo modelo de gestão do Instituto, portanto, a receita proveniente do fornecimento de imunobiológicos foi desvinculada do orçamento da Fiocruz, passando a ser transferida diretamente a Bio-Manguinhos, por meio de convênios e portarias. Esta separação foi positiva tanto para a Fiocruz quanto para Bio-Manguinhos (BIO-MANGUINHOS, 2011a).

Esta solução permitiu a Bio-Manguinhos maior flexibilidade na administração dos recursos contornando em parte o problema da irregularidade no tempo de aprovação do orçamento e evitando que os cortes orçamentários lineares afetassem o fornecimento de produtos para o MS (BIO-MANGUINHOS, 2011a).

Porém, ao longo do tempo, com o crescimento da Unidade para atender às demandas de inclusão de novos produtos e serviços na área de imunobiológicos, esta solução passou a acarretar um grande problema para Bio-Manguinhos em função, entre

outros fatores, do processo extremamente burocráticos associado ao trâmite de convênios e portarias. Além disto, a maioria dos recursos que compunha o orçamento da Unidade passou a ser sob a rubrica de custeio, por serem a contrapartida pelas vacinas, kits para diagnóstico e biofármacos fornecidos. Isto significou até 2009, que cerca de 90% do orçamento que Bio-Manguinhos dispunha para cumprir sua missão era para aquisição de material de consumo e serviços. Ou seja, a realização dos investimentos necessários à manutenção das atividades bem como expansão das mesmas para atender aos programas do Ministério foi fortemente afetada (BIO-MANGUINHOS, 2011a).

Desta forma, em junho de 2008, decidiu-se novamente pela centralização do orçamento de Bio-Manguinhos na Fiocruz com a sinalização de que, desta forma, poder-se-ia ampliar o volume de recursos na rubrica de capital a partir de 2009. Com isso, a Secretaria de Vigilância Sanitária (SVS) e a Fiocruz celebraram um Termo de Compromisso publicado no Diário Oficial da União, disciplinando o fornecimento de produtos a Secretaria de Vigilância Sanitária do Ministério da Saúde (Programa 1444 e ações 6031 e 6161) reintegrando o repasse de recursos – anteriormente por meio de Portarias – ao orçamento da Fiocruz. A partir deste ano, então, a receita de fornecimento de produtos à SVS passou a fazer parte do orçamento da Fiocruz mediante aprovação da Lei Orçamentária Anual (LOA).

Voltando à cronologia histórica da instituição, outras mudanças sucederam as mudanças no modelo de gestão de Bio-Manguinhos, aprovadas em 1997, pelo Conselho Deliberativo da Fiocruz.

Do ponto de vista de projetos que foram estratégicos para a trajetória do Instituto, em 1998, foi estabelecido um acordo de transferência tecnológica de ponta com o laboratório *GlaxoSmithSkline* (GSK) para a produção nacional da vacina contra a *Haemophilus influenzae tipo b* (Hib). De 1999 a 2011, o PNI utilizou essa vacina de forma monovalente e, em 2002, passou a adquirir a vacina combinada tetravalente (DTP+Hib), que foi desenvolvida por Bio-Manguinhos em conjunto com o Instituto Butantan, em um esforço de cooperação entre os dois laboratórios públicos brasileiros na busca de vacinas mais avançadas e requeridas pelo Programa (HOMMA ET AL., 2005).

Seu fortalecimento enquanto instituição de produção permitiu que Bio-Manguinhos, nos anos de 2001 e 2002 atendesse as necessidades do PNI quando houve um grande déficit desta vacina no mercado internacional, causado principalmente pela entrada da Iniciativa Global de Vacinas e Imunização (GAVI) no mercado

internacional, comprando vacinas para os países considerados mais pobres (HOMMA ET AL., 2005).

Dando continuidade à estratégia de estabelecimento de contratos de transferência de tecnologia iniciada com a vacina *Hib*, em novembro de 2003 foi negociado e assinado o acordo de transferência de tecnologia com a GSK de incorporação da tecnologia de produção da vacina de tríplice viral (sarampo, caxumba e rubéola), a única do calendário básico de imunização ainda importada à época (HOMMA ET AL., 2005).

Esta estratégia de estabelecimento de contratos de tecnologia foi se firmando e atualmente Bio-Manguinhos conta com contratos com a GSK para o fornecimento da vacina de rotavírus e pneumocócica. Em 2009 foi assinado o primeiro contrato de desenvolvimento conjunto com a GSK, da vacina inativada purificada tetravalente para a dengue.

Em 2010, também foi assinado o contrato de transferência de tecnologia do teste rápido DPP sífilis com a empresa *Chembio* e foram aprovados os termos do acordo para desenvolvimento conjunto da vacina de febre amarela inativada, a partir de plataforma vegetal, em parceria com o *Centro Fraunhofer de Biotecnologia Molecular* (BIO-MANGUINHOS, 2011B).

Estes e outros projetos compõem uma extensa lista de parcerias de Bio-Manguinhos com instituições nacionais e internacionais em desenvolvimento ou transferência de tecnologia de novos produtos, a serem incorporados no portfólio de produtos do Ministério da Saúde.

Para atendimento às novas demandas na área de produção e desenvolvimento e as exigências regulatórias, Bio-Manguinhos encontra-se atualmente em diferentes etapas do processo de projeto e construção de novos empreendimentos, incluindo um novo almoxarifado e áreas administrativas, que serão englobadas em um único prédio, a conclusão do Centro Integrado de Protótipos, Biofármacos e Reativos para Diagnóstico (CIPBR), o novo prédio de desenvolvimento tecnológico, uma planta com plataforma vegetal no Ceará e um novo Centro de Processamento Final em Santa Cruz, no Rio de Janeiro.

Hoje as atividades de Bio-Manguinhos são autossustentáveis, o que se configurava uma premissa da mudança de modelo realizada em 1997, e a Unidade ainda retorna recursos à Fiocruz para a cobertura de despesas de recursos humanos e do campus da Fiocruz.

6.2.1.3. Contexto atual de Bio-Manguinhos

Atualmente, o Instituto vive um momento de grande crescimento, que inclui a perspectiva de incorporação de novos produtos e serviços, necessidade de atualização de suas instalações produtivas e de desenvolvimento tecnológico em função das exigências regulatórias e demanda por aumento de sua capacidade produtiva para atendimento às demandas nacionais e internacionais.

Este contexto de crescimento vem apontando, por um lado para o esgotamento das possibilidades de funcionamento do Instituto, dentro do seu modelo jurídico atual, diante da necessidade de manter o nível de qualidade de suas atividades frente à proporção e ao vulto que o Bio-Manguinhos atingiu enquanto organização produtiva do Estado brasileiro. Por outro, evidencia o esgotamento das possibilidades de uso das suas instalações físicas atuais para atender este cenário de crescentes exigências regulatórias e de demandas crescentes (BIO-MANGUINHOS, 2011a).

Entre os empreendimentos supracitados, destacam-se o Centro Integrado de Protótipos, Biofármacos e Reativos para Diagnóstico (CIPBR), que abrigará a primeira planta de protótipos do país e está próximo de sua entrada em operacionalização. O projeto de construção de um Novo Centro de Processamento Final, por sua vez, já tem sua localização definida, em terreno doado pelo Governo do Estado do Rio de Janeiro e com compromisso de aporte de recursos estimado em R\$ 800 milhões pelo Ministério da Saúde.

Neste contexto de crescimento e diante de uma perspectiva de esgotamento do modelo jurídico e de algumas soluções atualmente implantadas, a Fiocruz vem discutindo a mudança do modelo jurídico de suas unidades de produção e a proposta, ainda em fase de discussão, é a de transformar o Instituto em uma empresa pública, subsidiária da Fiocruz (BIO-MANGUINHOS, 2011b).

6.2.1.4. Perfil institucional: Bio-Manguinhos

Formato Institucional

O Instituto de Tecnologia em Imunobiológicos de Manguinhos – Bio-Manguinhos, criado em 4 de Maio de 1976 pela Norma Regulamentar nº 2 e estruturado pelo Ato nº 13 da Presidência, de 28 de Março de 2003, constitui Unidade Técnico-Científica da Fundação Oswaldo Cruz - Fiocruz, com sede na cidade do Rio de Janeiro, RJ, na Avenida Brasil, 4365, Manguinhos. O Instituto é regido pelo Regimento

Interno, pelo Estatuto da Fiocruz e pela legislação específica vigente (BIO-MANGUINHOS, 2009).

Estrutura de Governança

As estruturas decisórias, os objetivos e a composição de cada um dos órgãos colegiados que compõem a estrutura de governança de Bio-Manguinhos são apresentados na Tabela abaixo.

FÓRUM	OBJETIVOS	PARTICIPANTES
Assembléia Geral (AG)	Órgão máximo de representação dos servidores e funcionários.	Servidores públicos em exercício e funcionários submetidos ao regime administrativo de pessoal do Instituto com mais de um ano de atividade contínua.
Conselho Deliberativo (CD-Bio)	Órgão responsável pela deliberação quanto às políticas estratégicas de Bio-Manguinhos	Diretoria Executiva, membros eleitos dentre os servidores do Instituto e o Presidente do Conselho de Assessoramento Político e Estratégico.
Diretoria Executiva	Órgão responsável por implementar e executar as políticas explicitadas no Plano Diretor Estratégico, no Termo Anual de Compromisso de Gestão e outros instrumentos da política institucional.	Diretor, Vice-Diretores e Chefe da Secretaria Executiva.
Colegiado Interno de Gestão (CIG)	Fórum gerencial para discussão, análise, avaliação, proposição, e encaminhamento de temas relacionados à gestão da Unidade.	Diretor e gestores das unidades organizacionais de todos os níveis hierárquicos, além de 7 representantes da comunidade.
Conselho de Assessoramento Político e Estratégico (CPE)	Órgão consultivo responsável pela orientação político-estratégica em temas relacionados a desenvolvimento tecnológico, produção, controle e garantia da qualidade e gestão de Bio-Manguinhos	Diretor de Bio-Manguinhos; 3 representantes externos, não pertencentes ao quadro da Fiocruz, 1 representante indicado pelo MS, 1 representante do quadro da Fiocruz, indicado pela Presidência da Fiocruz e aprovado pelo CD/Fiocruz e 2 servidores públicos eleitos.

Tabela 23 - Estrutura de governança de Bio-Manguinhos

Fonte: (BIO-MANGUINHOS, 2010).

Observa-se que a estrutura de governança de Bio-Manguinhos é caracterizada por órgãos colegiados, o que é um reflexo da estrutura de governança da própria Fiocruz, a qual a estrutura de governança de Bio-Manguinhos está submetida para a tomada de decisões estratégicas sobre o Instituto.

Missão, visão, valores, objetivos estratégicos

Bio-Manguinhos tem por finalidade, conforme seu Regimento Interno (BIO-MANGUINHOS, 2009):

- Atuar junto às autoridades de Saúde Pública, na formulação das políticas de prevenção, tratamento e de controle de doenças e agravos, e de promoção à saúde, e induzir a inovação tecnológica na sua área de atuação;
- Desenvolver e aprimorar produtos, tecnologias de produção e controle de qualidade, e produzir vacinas, reativos para diagnóstico, biofármacos e outros imunobiológicos, visando atender prioritariamente às demandas do quadro sanitário brasileiro, e às exigências da política de capacitação tecnológica do país, em sua área de atuação.
- Promover a capacitação tecnológica e profissional que vise o contínuo aprimoramento em gestão e em tecnologias de produção, controle de qualidade e desenvolvimento de vacinas, de reativos para diagnóstico, biofármacos e de outros imunobiológicos;
- Promover e estabelecer acordos, intercâmbio e cooperação técnico-científica com as demais Unidades da Fiocruz e com outras organizações científicas e técnicas, do setor público e privado, nacionais, e internacionais e estrangeiras;
- Estabelecer parcerias e acordos de transferência de tecnologia com a finalidade de desenvolver, transferir, produzir e incorporar novos produtos e novas tecnologias de produção, com instituições públicas e privadas, nacionais, internacionais, visando atender prioritariamente as demandas do quadro sanitário brasileiro, especialmente do Sistema Único de Saúde do Brasil - SUS;
- Prover assessoramento tecnológico às entidades públicas e privadas em sua área de competência;
- Produzir vacinas, reativos para diagnóstico, biofármacos e outros imunobiológicos em consonância com as normas nacionais e internacionais de Boas Práticas de Fabricação, adotando metodologias e tecnologias de produção e controle de qualidade que permitam competir com outros laboratórios, públicos e privados, nacionais ou estrangeiros, em termos de efetividade, custo e qualidade de produto.

Em 2008, teve início a revisão do Plano Estratégico de Bio-Manguinhos. Este processo foi concluído em 2010 e visou à elaboração, pela primeira vez, de uma proposta estratégica de longo prazo para o período 2010-2020. O Plano Estratégico foi aprovado

pelo CD Bio-Manguinhos e validado pelo Conselho Político e Estratégico (CPE). Na revisão do Planejamento Estratégico, Bio-Manguinhos redefiniu sua Missão, Visão e Valores, conforme destacado abaixo:

Missão	Contribuir para a melhoria dos padrões de saúde pública brasileira, por meio de inovação, desenvolvimento tecnológico e produção de imunobiológicos e prestação de serviços para atender prioritariamente às demandas de saúde do país.
Visão	Ser a base tecnológica do Estado Brasileiro para as políticas do setor, e protagonizar a oferta de produtos e serviços de interesse epidemiológico, biomédico e sanitário.
Valores	Compromisso com o acesso da população brasileira a insumos e serviços estratégicos de saúde Ética e transparência Inovação Valorização das pessoas Excelência em produtos e serviços Responsabilidade socioambiental Empreendedorismo Compromisso com resultados Foco no cliente Sustentabilidade

Tabela 24 - Missão, Visão e Valores

Fonte: BIO-MANGUINHOS (2010a)

No processo de Planejamento Estratégico da instituição, também foram definidas as estratégias institucional, de posicionamento e funcional do Instituto. As estratégias de posicionamento foram segregadas em estratégia de posicionamento frente à demanda e estratégia de posicionamento tecnológico. A estratégia funcional foi dividida em qualidade, produtividade, infraestrutura e operações, gestão econômico-financeira, gestão de pessoal, cultura organizacional e gestão de conhecimento e inovação.

Ainda neste processo, Bio-Manguinhos revisou o seu Mapa Estratégico. O mesmo inclui os objetivos estratégicos, segregados por perspectivas (sociedade, auto-sustentabilidade, processos e aprendizado e crescimento) e os indicadores estratégicos para mensuração do alcance dos objetivos.

A partir de 2011, Bio-Manguinhos incorporou a rotina de acompanhamento dos indicadores estratégicos e a elaboração de planos de ação para os resultados identificados abaixo das metas que foram estabelecidas pela Diretoria de Bio-Manguinhos.

6.2.1.5. Condicionantes micros da Administração Pública: caso Bio-Manguinhos

Para fins desta tese, os condicionantes micros foram definidos como aqueles específicos de cada organização, oriundos do modelo jurídico e do aparato normativo de cada laboratório público produtor de imunobiológicos.

Para caracterizar os condicionantes micros de Bio-Manguinhos, foram analisados os documentos que compõem o aparato normativo de base de Bio-Manguinhos e da Fiocruz. Os documentos analisados estão detalhados na Tabela abaixo.

ASPECTOS	BIO-MANGUINHOS
MODELO JURÍDICO	Unidade Técnico-Científica da Fundação Oswaldo Cruz – Fiocruz, que é uma fundação pública de direito público, que funciona em um modelo de autarquia. É um órgão da Administração Pública Indireta, vinculado ao Ministério da Saúde.
APARATO NORMATIVO DE BASE	<ul style="list-style-type: none"> - Decreto nº 66.624, de 22 de maio de 1970 (criação da Fiocruz) - Norma Regulamentar n. 2, de 4 de Maio de 1976 (criação de Bio-Manguinhos) - Ato nº 13/PR, de 28 de Março de 2003 (estruturação de Bio-Manguinhos) - Estatuto da Fiocruz (Decreto nº 4.725, de 9 de junho de 2003) - Regimento Interno da Fiocruz - Regimento interno de Bio-Manguinhos

Tabela 25 - Modelo jurídico e institucional e aparato normativo próprio: Bio-Manguinhos

Fonte: O autor

A partir da análise destes documentos, os principais elementos de cada um dos quatro tipos de condicionantes foram destacados na Tabela abaixo.

ASPECTOS	BIO-MANGUINHOS
ESTRUTURA DE GOVERNANÇA	<ul style="list-style-type: none"> - Assembléia Geral (funcionários de Bio-Manguinhos) - Conselho Deliberativo de Bio-Manguinhos (funcionários de Bio-Manguinhos + Presidente do CPE) - Conselho Político Estratégico (3 externos, 1 indicação MS, 1 Fiocruz e 3 funcionários de Bio-Manguinhos) - Colegiado Interno de Gestores (gestores de Bio-Manguinhos) - Unidades organizacionais
ELEIÇÃO E MANDATO DOS ADMINISTRADORES	<ul style="list-style-type: none"> - Diretor escolhido pelo Presidente da Fiocruz, a partir de lista tríplice resultante de processo eleitoral, com voto direto e igualitário dos servidores públicos de Bio-Manguinhos. - Processo eleitoral realizado através de votação em apenas um candidato, em turno único. - Não é necessário ser funcionário de Bio-Manguinhos - Mandato de quatro anos, permitida recondução por igual período - A indicação dos 4 membros da Diretoria é uma decisão do Diretor
REGIME DE PESSOAL	<ul style="list-style-type: none"> - Regime Jurídico dos Servidores Públicos Civis da União (Lei 8.112 de 11.12.1990) - Plano de Carreiras e Cargos de Ciência, Tecnologia, Produção e Inovação em Saúde Pública da Fiocruz (Lei nº 11.355 de 19 de outubro de 2006 e Medida Provisória 341 de 29 de dezembro de 2006, convertida na Lei No 11.490, de 20 de junho de 2007) - Lei nº 10.331, de 18 de dezembro de 2001 (revisão geral e anual de remunerações) - Estabilidade garantida; remuneração definida em legislação federal. - Contratação via concurso público – autorização pelo MPOG e previsão na LDO.
SUSTENTABILIDADE FINANCEIRA	Autossustentável, sobrevive com receitas provenientes da venda dos produtos para o MS

Tabela 26 - Condicionantes micros da Administração Pública: Bio-Manguinhos

Fonte: O autor

Observa-se pela análise da Tabela que alguns dos aspectos apresentados derivam diretamente do modelo de fundação pública de direito público (com funcionamento num modelo de autarquia) ao qual o Instituto está submetido, como é o caso, por exemplo, do regime de pessoal. Outros elementos são definidos por regimentos próprios, como é o caso da estrutura de governança de Bio-Manguinhos e a lógica de nomeação e mandato dos dirigentes do Instituto. Por fim, a sustentabilidade financeira é um retrato do contexto institucional, não estando diretamente vinculado nem ao modelo jurídico e nem ao aparato normativo próprio de Bio-Manguinhos e da Fiocruz.

6.2.2. Realização das entrevistas e análise documental

As entrevistas em Bio-Manguinhos foram conduzidas entre os dias 1º e 5 de agosto de 2011, nas instalações de Bio-Manguinhos, na Fiocruz, na cidade do Rio de Janeiro. As entrevistas foram agendadas pela Secretaria Executiva de Bio-Manguinhos. Foram agendadas as duas entrevistas e realizadas, conforme programado. A lista de entrevistados, cargo, tipo de entrevista realizada, data e duração da mesma estão listados abaixo:

NOME	CARGO	TIPO	DATA	DURAÇÃO
Sr. Artur Roberto Couto	Diretor	Entrevista semi-estruturada	5 de agosto de 2011	1,5h
Sr. Antônio de Pádua Barbosa	Vice- Diretor de Produção	Entrevista semi-estruturada	3 de agosto de 2011	1,0h

Tabela 27 - Entrevistas realizadas em Bio-Manguinhos

Fonte: O autor

Além do diretor e vice-diretor de produção, em função da disponibilidade e interesse na pesquisa, um ex vice-diretor de gestão e mercado do Instituto também foi entrevistado, o Sr. Mario Moreira. Embora só estivessem no escopo das entrevistas gestores em mandato vigente nas instituições pesquisadas, os resultados desta entrevista foram utilizados para ponderar a análise qualitativa da influência dos condicionantes na atuação do gestor. No entanto, o resultado desta entrevista não foi incluído nas análises quantitativas.

No caso de Bio-Manguinhos, de forma a enriquecer a análise qualitativa, foram utilizados também trechos das entrevistas realizadas por ex-gestores de Bio-Manguinhos no livro Inovação em Saúde – dilemas e desafios de uma instituição pública (AZEVEDO ET AL., 2007). Novamente vale destacar que estes trechos não foram objeto da análise

quantitativa, os mesmos cumprem apenas o papel de reforçar ou contrapor determinados pontos de vistas explicitados pelos gestores efetivamente entrevistados.

Para levantamento preliminar das informações sobre o Instituto, algumas fontes de pesquisa foram utilizadas: o livro Inovação em Saúde – dilemas e desafios de uma instituição pública (AZEVEDO ET AL., 2007), o site de Bio-Manguinhos, além de alguns trabalhos acadêmicos que mencionavam o instituto (OLIVEIRA, 2009; CASTANHAR ET AL., 2005; CHADES, 2005; TELES; 2007).

Como fontes de informações foram analisados documentos internos, considerados relevantes para o trabalho. Os documentos analisados estão descritos na Tabela abaixo.

FONTE DE INFORMAÇÃO	DESCRIÇÃO
Regimento Interno de Bio-Manguinhos	O Regimento Interno define a finalidade de Bio-Manguinhos, sua estrutura organizacional, incluindo as atribuições dos órgãos colegiados e da Diretoria Executiva e suas assessorias.
Plano Estratégico Bio-Manguinhos (2010-2020)	Plano Estratégico de Bio-Manguinhos, que apresenta a visão, missão e os objetivos estratégicos da Unidade.
Relatório de Atividades de 2010 de Bio-Manguinhos	O Relatório de Atividades é produzido anualmente e apresenta os principais resultados do Instituto e objetiva informar à Sociedade acerca das atividades realizadas.
Relatório de Gestão – Ciclo 2009	Relatório de Gestão submetido para apreciação dos avaliadores do Prêmio do Programa de Qualidade Rio, referente ao ciclo do ano de 2009. O Instituto não submeteu relatório referente ao ano de 2011.
Manual de Organização de Bio-Manguinhos	O documento apresenta a proposta de estrutura organizacional de Bio-Manguinhos e as atribuições de suas subunidades organizacionais tanto de caráter técnico (atribuições técnicas) das áreas como de caráter gerencial (atribuições gerenciais) das chefias de cada área.

Tabela 28 - Documentos analisados: Bio-Manguinhos

Fonte: O autor

6.2.3. Caracterização das operações atuais de Bio-Manguinhos

Com base no Protocolo de Estudo de Caso (Anexo III) e a partir das informações coletadas através das entrevistas e da análise documental, será apresentada a seguir uma caracterização geral das operações de Bio-Manguinhos.

6.2.3.1. Portfólio de produtos e clientes

Bio-Manguinhos atende prioritariamente o mercado público brasileiro, representado pelos órgãos do Ministério da Saúde responsáveis pela aquisição de imunobiológicos. Observa-se que ao longo dos anos, Bio-Manguinhos vem ampliando os clientes dentro do próprio Ministério da Saúde, com a ampliação do seu portfólio de

produtos e serviços. Atualmente, o Instituto possui como clientes no Ministério da Saúde, cinco departamentos para as três linhas de produtos: vacinas, reativos e biofármacos.

A Figura abaixo ilustra os clientes de Bio-Manguinhos, posicionados no organograma do Ministério da Saúde.



Figura 6 - Clientes de Bio-Manguinhos
Fonte: FRENCH (2011)

O fornecimento de vacinas para o PNI representa a maior parcela das receitas com fornecimento de produtos, tornando o PNI o principal cliente nacional de Bio-Manguinhos. O fornecimento de biofármacos é a segunda linha de participação nas receitas e kits para diagnóstico, a terceira.

Em 2002, Bio-Manguinhos começou a atender o mercado internacional, com o excedente da capacidade de produção nacional da vacina contra a Febre Amarela e, em 2007, iniciou também o fornecimento da Vacina contra Meningite A e C atendendo a uma solicitação da OMS para as campanhas no sub-Saara Africano (BIO-MANGUINHOS, 2010).

Portfólio de produtos

O fornecimento de vacinas ao Ministério da Saúde faz parte da trajetória do Instituto. Essa linha de produtos contempla 8 (oito) dos 13 (treze) imunizantes do calendário básico, possibilitando que Bio-Manguinhos supra 54% da demanda do Programa Nacional de Imunizações, do Departamento de Vigilância Epidemiológica e do

Departamento de Apoio à Gestão em Vigilância em Saúde (BIO-MANGUINHOS, 2011B).

Atualmente, há 14 (quatorze) kits de diagnóstico no portfólio do Instituto e quatro painéis sorológicos. Os kits de diagnóstico de Bio-Manguinhos, por sua vez, integram os programas do Departamento de Vigilância, Prevenção e Controle das Doenças Sexualmente Transmissíveis, Aids e Hepatites Virais (D-DST/Aids e Hepatites Virais), Departamento de Apoio à Gestão em Vigilância em Saúde e do Departamento de Atenção Especializada, através da Coordenação Geral de Sangue e Hemoderivados (CGSH) (BIO-MANGUINHOS, 2011B).

O fornecimento de biofármacos ao Programa de Medicamentos Excepcionais do Departamento de Assistência Farmacêutica da Secretaria de Ciência, Tecnologia e Insumos Estratégicos garante o acesso da população a medicamentos de alto valor agregado, desenvolvidos e produzidos a partir de novas plataformas em biotecnologia. Essa linha de produtos foi introduzida em 2005, a partir da assinatura de acordos de transferência de tecnologia com instituições cubanas e conta atualmente com dois produtos.

O portfólio de produtos de Bio-Manguinhos está listado na Tabela abaixo:

LINHAS DE PRODUTOS	PRODUTOS
Vacinas	<ul style="list-style-type: none"> • Adsorvida difteria, tétano e pertussis (DTP) e Haemophilus influenzae b (Hib) - tetravalente - 5 doses • Febre amarela (atenuada) - 5, 10 e 50 doses • Haemophilus influenzae b (Hib) (conjugada) - 1 e 5 doses • Meningocócica AC (polissacarídica) - 10 doses • Pneumocócica 10-valente (conjugada) - 1 dose • Poliomielite 1, 2 e 3 (atenuada) - 25 doses • Rotavírus humano G1P1 [8] - 1 dose • Sarampo, caxumba e rubéola - tríplice viral - 10 doses
Kits para diagnóstico	<ul style="list-style-type: none"> • Anti-Ig humano FITC (2.500 determinações) • EIE Chagas (384 testes) • EIE IgM dengue (96 reações e 384 reações) • EIE IgM leptospirose (96 reações e 192 reações) • EIE leishmaniose visceral canina (384 reações) • Helm Teste (100 reações) • IFI Chagas (600 testes) • IFI HIV-1 (120 reações e 500 determinações) • IFI leishmaniose humana (600 determinações) • IFI leishmaniose visceral canina (2.000 reações) • Imunoblot rápido DPP® HIV-1/2 (20 determinações) • Kit NAT HIV/ HCV (92 reações) • Teste Rápido HIV-1/2 (20 testes) • TR DPP® HIV-1/2 (10 reações e 20 reações) <p>PAINÉIS SOROLÓGICOS</p> <ul style="list-style-type: none"> • HIV • Hepatites B e C

	<ul style="list-style-type: none"> • Doença de Chagas, hepatites B e C, HIV, HTLV, sífilis • Leishmaniose canina
Biofármacos	<ul style="list-style-type: none"> • Alfaeopetina humana recombinante (2.000 e 4.000 unidades internacionais — UI) • Alfainterferona 2b humana recombinante (3, 5 e 10 milhões de unidades internacionais — MUI) – em parceria com o Centro de Engenharia Genética e Biotecnologia

Tabela 29 - Portfólio de produtos de Bio-Manguinhos

Fonte: BIO-MANGUINHOS (2011a)

Bio-Manguinhos introduziu em 2010 um novo produto no seu portfólio, o kit NAT HIV/HCV, que envolve não apenas a entrega do produto na hemorrede brasileira, mas agrega a prestação de serviços relativa à plataforma do produto, que inclui três equipamentos integrados. Neste caso, cabe à Bio-Manguinhos, portanto, prestar toda a assistência técnica necessária para o funcionamento da plataforma nos hemocentros.

O Vice-Diretor de Produção, Antônio Barbosa destaca que “(...) *na área de reativos o NAT representa outro desafio, desafio vencido pela Unidade como um todo, (...) houve um envolvimento geral da Unidade, um esforço tremendo e é um produto de grande importância para a saúde pública brasileira, não podemos esquecer-nos disto*”.

Isto porque o NAT envolve prestação de serviços, interlocução direta com os usuários finais dos produtos e seis parceiros para prestar assistência técnica, incluindo os fornecedores dos equipamentos que compõem a plataforma, o provedor do sistema de informação de apoio Divisão de Atendimento ao Cliente e Marketing e os parceiros envolvidos na transferência de tecnologia de insumos do produto.

Além do aumento da quantidade de produtos do portfólio ao longo dos últimos anos, o volume de produtos fornecidos vem crescendo, assim como a participação de Bio-Manguinhos no atendimento às demandas de saúde pública brasileira.

Anualmente, o Ministério da Saúde apresenta suas demandas de produtos para Bio-Manguinhos em torno do mês de julho e agosto, incluindo as quantidades de produtos já existentes no portfólio e aqueles que serão introduzidos. Bio-Manguinhos faz uma análise da capacidade de produção para atendimento às demandas do Ministério. Em seguida, é fechado o Contrato de Gestão com o Ministério da Saúde em termos de quantidades e preços dos produtos e, conseqüentemente, do valor do orçamento previsto para o ano seguinte. Este último está sujeito a cortes orçamentários a partir da aprovação da Lei Orçamentária Anual (LOA) no Congresso e no Senado.

A Tabela abaixo apresenta o volume total de produtos fornecidos nos últimos 5 (cinco) anos.

LINHA	ANO	2006	2007	2008	2009	2010
-------	-----	------	------	------	------	------

Reativos	Em reações	2.870.264	3.282.236	5.702.900	4.382.024	6.100.164
Vacinas	Em mil doses	70.502	94.818	115.788	128.774	79.882
Biofármacos	Em frascos	2.301.177	6.679.951	7.492.611	8.107.836	8.394.883

Tabela 30 - Fornecimento de produtos de Bio-Manguinhos

Fonte: BIO-MANGUINHOS (2011a)

Observa-se que o aumento do volume de produtos gera, na mesma proporção o crescimento do fluxo de recursos físicos (materiais, recursos humanos, entre outros) e orçamentários, evidenciando o aumento da complexidade de gestão no Instituto, associada ao aumento do nível de responsabilidade para atendimento às demandas de saúde pública.

6.2.3.2. Plataformas tecnológicas

Na entrevista concedida pelo Vice-Diretor de Produção, Antônio Barbosa, o mesmo foi questionado quanto ao nível de atualização tecnológica das plataformas nas três linhas de produtos. A descrição abaixo é oriunda de informações disponíveis no site do Instituto e da transcrição da referida entrevista.

As plataformas utilizadas para kits de diagnóstico são: ensaio imunoenzimático (EIE — Elisa), imunofluorescência indireta (IFI), imunocromatografia por fluxo lateral — 1ª geração, imunocromatografia de duplo percurso (Dual Path Platform– DPP®) — 2ª geração e molecular (Teste de Ácido Nucleico - NAT). Nesta área, o ciclo de desenvolvimento dos produtos é muito rápido e é mais curto o tempo de substituição das plataformas. Segundo o vice-diretor, o ensaio imunoenzimático (EIE — Elisa) e a imunofluorescência indireta (IFI) são plataformas antigas e a entrada na plataforma de testes rápidos nesta linha de produtos foi tardia. No entanto, ele destaca que Bio-Manguinhos está entrando no momento certo na plataforma de biologia molecular, com a implantação do NAT na Hemorrede Brasileira.

Na área de biofármacos, em termos de tecnologia de produção, o entrevistado afirma que Bio-Manguinhos está atualizado. “(...) estamos com o que há de melhor e mais moderno em tecnologia de produção nestas plataformas, CHO e E.COLI (...) claro que existem outras plataformas chegando, como as plataformas vegetais, não apenas para biofármacos, mas para vacinas.” Para o vice-diretor de produção, Bio-Manguinhos também está acompanhando esta tendência.

Por fim, no que diz respeito às plataformas tecnológicas na área de vacinas, em relação às vacinas virais, já existe um projeto em plataforma vegetal para a vacina de Febre Amarela Inativada Subunidade, mas que será expandida para outros produtos. Para o vice-diretor de produção, existem algumas plataformas que Bio-Manguinhos ainda não domina e os projetos de desenvolvimento nestas plataformas estão ainda em andamento. É o caso, por exemplo, do desenvolvimento da Febre Amarela Inativada em tecnologia de fermentação de células em biorreatores.

Uma das estratégias adotadas pelo Instituto, além dos contratos de transferência de tecnologia, segundo o vice-diretor de produção, é a atuação conjunta da área de produção com a área de desenvolvimento tecnológico. Profissionais da área de produção que têm profundo conhecimento em cultivo celular, por exemplo, atualmente, estão atuando nas áreas de desenvolvimento tecnológico. Desta forma, para o entrevistado, Bio-Manguinhos conclui o ciclo de plataformas para vacinas virais, que envolve cultivo celular, cultivo em biorreatores e o cultivo em multi-bandejas, que é a tecnologia da rubéola e rotavírus.

Nas vacinas bacterianas tradicionais, Bio-Manguinhos está atualizado em relação ao que existe hoje de produção. Segundo o vice-diretor de produção, *“estamos começando a absorver a tecnologia da pneumo, que é a vacina tecnologicamente mais complexa que existe no mercado, (...) então eu acho que a gente vai estar no topo de linha.”*

Pode-se observar que a atualização constante das plataformas tecnológicas é uma necessidade de Bio-Manguinhos. Neste sentido, Bio-Manguinhos busca como estratégia o estabelecimento dos contratos de transferência de tecnologia e a aproximação entre as áreas de produção e desenvolvimento tecnológico. O investimento em P&D interno e em parceria visa alavancar a capacitação tecnológica do Instituto e fortalecer seu papel estratégico para o país.

6.2.3.3. Capacidade

Bio-Manguinhos atualmente possui restrições de capacidade de produção para atendimento a algumas demandas do Ministério da Saúde. Isto se deve a alguns fatores.

A maior parte das plantas produtivas existentes foi projetada para atender uma demanda de produção muito menor do que a exigida atualmente. Além disto, o atendimento as crescentes exigências regulatórias, a antiguidade de alguns equipamentos e a necessidade de reformas de áreas para absorção das etapas de transferência de

tecnologia têm demandado uma série de intervenções nas áreas, fazendo com que haja períodos de interrupção na produção e conseqüentemente diminuição da capacidade produtiva.

Estes limites de capacidade têm interferência direta nos compromissos de fornecimento de produtos negociados com o Ministério da Saúde anualmente, dentro dos prazos acordados e na capacidade de Bio-Manguinhos em gerar capacidade excedente de produção para atender as demandas internacionais.

A finalização de alguns empreendimentos em andamento possibilitará a ampliação da capacidade produtiva para alguns produtos, porém não resolverão definitivamente os problemas de capacidade existentes.

Ciente desta limitação e da impossibilidade de adequação do seu Centro de Processamento Final às novas exigências da RDC 17, de Boas Práticas de Fabricação, já se encontra em andamento, conforme apresentado anteriormente, o projeto de construção de uma nova planta de Processamento Final. O empreendimento estimado em 800 milhões de reais permitirá um aumento de até seis vezes da capacidade produtiva do Instituto (O GLOBO, 2011).

6.2.3.4. Terceirização e integração vertical

Nos últimos anos, foram firmados diversos acordos de parcerias tecnológicas para transferência de tecnologia, co-desenvolvimento e outras formas de colaboração, tanto com unidades da Fiocruz quanto com organizações externas nacionais e internacionais (universidades, institutos de pesquisa nacionais, internacionais e com empresas) (BIO-MANGUINHOS, 2011B).

A Tabela abaixo lista as parcerias firmadas entre os anos de 2006 e 2010.

PARCERIAS TECNOLÓGICAS DE BIO-MANGUINHOS FORMALIZADAS					
PARCERIAS	2006	2007	2008	2009	2010
Com Unidades da Fiocruz	8	9	8	12	14
Com universidades e institutos de pesquisa (Brasil e exterior)	5	4	2	2	1
Acordos de transferência de tecnologia (aquisição) assinados	0	5	4	3	1
TOTAL	13	18	14	17	16

Tabela 31- Lista de parcerias tecnológicas
Fonte: BIO-MANGUINHOS (2011a)

Os projetos que envolvem parcerias com outras instituições para transferência de tecnologia ou desenvolvimento conjunto de novos produtos, configuram-se como uma

estratégia para incorporação de conhecimentos e para acelerar a colocação de novos produtos no mercado (BIO-MANGUINHOS, 2011B).

Os prazos de finalização de alguns empreendimentos que são centrais para o andamento de alguns projetos, no entanto, estão se alongando, em função das restrições orçamentárias, da morosidade dos processos de compra, da atualização constante das exigências regulatórias e da própria capacidade de gestão da execução de múltiplos empreendimentos.

Além das parcerias firmadas, outro elemento que ilustra o crescimento da unidade é o número de organizações que procuram Bio-Manguinhos para parcerias que vem crescendo exponencialmente. Em 2010, o Instituto recebeu quarenta novas oportunidades, sendo oito de biofármacos, cinco de reativos, vinte e duas de vacinas e cinco prospectivas que não evoluíram para uma linha específica de produtos. Estas propostas partiram de 27 instituições de 21 países, incluindo o Brasil.

Além de atividades mais comumente terceirizadas, destaca-se que o Instituto começa a discutir a estratégia de terceirização de algumas atividades fins da Unidade, tais como o processamento final de alguns produtos e as atividades de controle de qualidade, com vistas a buscar alternativas para superar as restrições de recursos físicos e humanos existentes e, por conseguinte, ampliar sua capacidade de produção.

6.2.3.5. Instalações

Bio-Manguinhos está localizado no campus sede da Fiocruz, no Rio de Janeiro, e possui 57.893 m² de área construída formando um dos maiores parques industriais para a produção de imunobiológicos da América Latina (BIO-MANGUINHOS, 2011B).

As instalações estão distribuídas entre os pavilhões Rocha Lima, Rockefeller, Henrique Aragão, e o Complexo Tecnológico de Vacinas – CTV e atendem às normas de Boas Práticas de Fabricação e biossegurança. No CTV, encontra-se em fase final de construção o Centro Integrado de Protótipos, Biofármacos e Reativos para Diagnóstico (CIPBR). A área de protótipos deste empreendimento destina-se ao aumento de escala de produtos desenvolvidos em bancada e à fabricação de lotes para estudos clínicos (BIO-MANGUINHOS, 2011B).

A Tabela abaixo lista as instalações existentes e uma breve descrição de cada uma das instalações.

INSTA- LAÇÕES	DESCRIÇÃO
--------------------------	------------------

CPFI	O CPFI, inaugurado em 1998, possui área de 4.975 m ² destinada à formulação, envase, liofilização, rotulagem e embalagem de vacinas, onde atualmente produz até 300 milhões de doses de vacinas por ano e possui a maior capacidade de liofilização da América Latina.
CEAPA	O prédio do CEAPA é composto por dois andares, estando as câmaras frias e o escritório de administração das mesmas no primeiro andar. No segundo pavimento, encontram-se salas do DEREM, (Departamento de Relações com o Mercado), a ASCLIN (Assessoria Clínica), o SIGDA (Seção de Gestão de Documentos e Arquivos) e o piso técnico, onde estão instalados os equipamentos de climatização das salas citadas e os equipamentos de refrigeração das câmaras frias.
CPAB	O CPAB é uma planta industrial multipropósito, dedicada a vacinas bacterianas, que permitiu a nacionalização da conjugada HIB, devido à ampliação da capacidade de produção de vacinas bacterianas para cerca de 70 milhões de doses anuais que a construção do centro proporcionou. Possui 2.400 m ² de área construída e com dois pavimentos, sendo o primeiro composto por laboratórios para a produção e o segundo por um piso técnico, com instalações de ar condicionado e distribuição de utilidades.
Centro KonosukeFukai	O Centro KonosukeFukai abriga áreas de produção e de controle de qualidade, sendo eles o CPAV, DEGAQ, DEQUA, reunidos em um prédio, e LAEAN, em um prédio ANEXO, com cerca de 11.502 m ² de área construída. O Centro de Produção de Antígenos Virais (CPAV), com cerca de 9.920 m ² de área construída, ocupa quatro pavimentos do prédio principal do Centro KonosukeFukai. Departamento de Garantia e Qualidade (DEGAQ) O DEGAQ está disposto em uma área, aproximada, de 320 m ² do prédio principal, incluindo o Laboratório de Metrologia e Validação que possui cerca de 260m ² . Departamento de Controle de Qualidade (DEQUA) Os laboratórios do DEQUA ocupam em torno de 1450 m ² do prédio principal, além disso conta com o piso técnico com cerca de 1.480 m ² O Laboratório de Experimentação Animal (LAEAN), localizado no prédio ANEXO do Centro KonosukeFukai, compreende uma área aproximada de 1.790 m ² .
LAFAM	Este laboratório localiza-se fora do Complexo Tecnológico de Vacinas e está destinado a produzir e estocar o concentrado vacinal da vacina da febre amarela, onde também ocorre a sua formulação.
Pavilhão Rocha Lima	O Pavilhão Rocha Lima é composto por seis andares, com 6.490 m ² , sendo dois deles (os 3º e 5º pavimentos) não são ocupados por Bio-Manguinhos. Neste prédio, estão concentradas atividades administrativas, dispostas em baias de trabalho e salas, além disso, existem salas de reunião e um auditório, este localizado no 6º pavimento. O Pavilhão Rocha Lima ainda conta com uma área de pesquisa e desenvolvimento de vacinas.
Pavilhão Rockfeller	O Pavilhão Rockfeller, com 1.300 m ² e três pavimentos, está destinado ao desenvolvimento tecnológico e à produção de reativos para diagnóstico, porém também possui áreas para envase e liofilização da produção da vacina contra febre amarela, chamados de anexos. Tais anexos também incluem o laboratório de Neurovirulência e Hibridomas.
Rotavírus	A área construída compreenderá cerca de 31.052 m ² e a previsão para conclusão da obra é 2013. Dos quatro andares do prédio, dois destinam-se aos pisos técnicos, além da cobertura e os outros dois andares para os laboratórios. <i>Em construção.</i>
CIPBR	O CIPBR está sendo construído, compreendendo em cerca de 16.200 m ² , concebido segundo as normas de Boas Práticas de Fabricação e de Biossegurança. Três plantas compõem o CIPBR: Biofármacos, Reativos para Diagnóstico e Protótipos. <i>Em construção.</i>

Tabela 32 - Instalações de Bio-Manguinhos

Fonte: BIO-MANGUINHOS (2011a)

A leitura da Tabela evidencia a existência de uma dispersão geográfica das atividades de Bio-Manguinhos. Porém, esta dispersão ocorre ainda no campus da Fiocruz, o que não faz emergir questões logísticas de natureza muito complexa. Com a ampliação do Instituto para Santa Cruz e a perspectiva de construção de uma planta em Fortaleza, as questões logísticas surgirão como agenda de discussão para os gestores da organização.

6.2.3.6. Alocação de recursos e sistemas de orçamento

Atualmente, o faturamento de Bio-Manguinhos/Fiocruz relativo ao cumprimento do compromisso de entrega de imunobiológicos para o MS, baseia-se no montante de recursos do Tesouro arrecadados pelo fornecimento de vacinas e reativos para diagnóstico repassados a Fiocruz por meio da Lei Orçamentária Anual (LOA); fornecimento de biofármacos por meio do Departamento de Assistência Farmacêutica (DAF/SCTIE) por meio de portarias; e, fornecimento de excedente de capacidade de produção para organismos internacionais como OPAS e UNICEF, por meio da FIOTEC (fundação de apoio).

Este faturamento, somado aos recursos oriundos de convênios com Fundo Nacional de Saúde e outros órgãos do MS para suporte a projetos específicos, e recursos do Tesouro referentes à folha de servidores compõem o montante total de recursos da Unidade (BIO-MANGUINHOS, 2011a).

Conforme apresentado no item 6.2.1.2 – Histórico de Bio-Manguinhos, até o ano de 2008, os recursos para o fornecimento de imunobiológicos e de reativos para diagnósticos vinham sendo historicamente alocados na Secretaria de Vigilância em Saúde, sendo repassados através de portarias e convênios. Em comum acordo com esta Secretaria, decidiu-se pela descentralização dos recursos diretamente para o orçamento da Fiocruz a partir de 2009, como mecanismo para reduzir a burocracia decorrente dos repasses de recursos referentes a vacinas e reativos. O repasse de recursos referentes à entrega de biofármacos se manteve através de convênios e portarias.

Entre os meses de setembro e novembro, os chefes das unidades organizacionais e gerentes de projeto definem as necessidades de recursos. Como subsídio para este planejamento orçamentário anual está o atendimento às demandas de fornecimento do Ministério da Saúde, os recursos necessários para a condução dos projetos da carteira de Bio-Manguinhos e planejamentos internos das áreas para suportar estas ações.

Após o fechamento da etapa de planejamento pelos gestores, as previsões orçamentárias de receitas e despesas são consolidadas pela área de planejamento para a elaboração da proposta orçamentária seguindo o Plano Anual (baseado no Plano Plurianual da Fiocruz) e encaminhadas à Diretoria para análise, ajustes e aprovação. No âmbito da Fiocruz, a proposta orçamentária de Bio-Manguinhos é imputada no sistema de planejamento da Fiocruz.

No que diz respeito aos recursos do Tesouro resultantes da aprovação da Lei Orçamentária Anual pelo Congresso, a Diretoria de Planejamento da Fiocruz é responsável no âmbito da Fiocruz para encaminhar o PLOA, considerando as diretrizes e restrições da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) do exercício vigente. O Plano Anual (PA) consolida a previsão de despesas e receitas associadas às ações do mesmo, conforme os processos e projetos a serem realizados no exercício seguinte, visando atingir determinadas metas físicas vinculadas a cada um dos objetivos que compõem as Ações e Programas do PPA. Após análise e deliberação no âmbito do Conselho Deliberativo da Fiocruz, são definidos os valores provenientes da LOA a serem repassados para as unidades da Fiocruz (BIO-MANGUINHOS, 2011B).

A previsão de receitas e despesas, incluindo investimentos, é analisada durante o ciclo de planejamento orçamentário nas reuniões de Diretoria para aprovação do orçamento. Nessas reuniões são avaliadas as fontes de recursos orçamentárias e disponibilidades financeiras em contrapartida com a previsão orçamentária de despesas elaboradas pelas Unidades Organizacionais, e priorizadas no âmbito das Vice-diretorias e Diretoria. Após a análise de receitas e despesas, a Diretoria prioriza os investimentos a serem realizados em material permanente e equipamentos, obras e instalações, bem como as despesas relacionadas às necessidades de pessoal, treinamento e capacitação. As demais despesas são criticamente analisadas pela Diretoria que promove ajustes. Como desdobramento dessas reuniões, o acompanhamento das ações permite assegurar uma boa e regular aplicação dos recursos, minimizando a incidência de riscos financeiros (BIO-MANGUINHOS, 2010).

A Tabela abaixo mostra a evolução das receitas de Bio-Manguinhos nos últimos 5 (cinco) anos, evidenciando o crescimento da Unidade.

RECEITAS	2006	2007	2008	2009	2010
Receita total	338.256.076	651.099.718	581.343.448	660.119.934	906.538.674

Tabela 33 - Demonstrativo da evolução de receitas de Bio-Manguinhos

Fonte: BIO-MANGUINHOS (2011a)

Atualmente, Bio-Manguinhos não enfrenta problemas de disponibilidade de recursos de custeio, porém suas necessidades de recursos de investimentos superam, em muito, o orçamento atual de recursos de capital do Instituto.

A execução do orçamento está condicionada não apenas a ações internas para cumprir o planejamento da unidade, mas está sujeita a condicionantes externos, entre os quais se destacam os cortes na Lei Orçamentária Anual e a publicação de decretos específicos pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

O Decreto nº 7.446, de 1º de março de 2011 é um exemplo deste tipo de condicionante à medida que impôs limites para despesas com diárias, passagens e locomoção, quando utilizados os recursos do Tesouro. Além disto, o referido Decreto suspendeu a realização de novas contratações relacionadas à locação e/ou aquisição de imóveis, reformas de bens imóveis, a aquisição e/ou locação de veículos e a locação de máquinas e equipamentos. Este decreto, ao regulamentar a execução orçamentária, trouxe impactos em 2011 não apenas no andamento das atividades rotineiras da Unidade, mas na continuidade de ações estratégicas, cujos compromissos haviam sido firmados junto a Fiocruz e o Ministério da Saúde.

Um novo decreto foi publicado pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, em março de 2012, o Decreto 7.689, de 2 de março de 2012, evidenciando a existência de restrições externas para a execução orçamentária para Bio-Manguinhos, tal como uma Unidade da Fiocruz.

6.2.3.7. Sistema de recursos humanos

O quadro de pessoal do Instituto é composto por três tipos de vínculo: servidores públicos, terceirizados e bolsistas.

Observa-se pela Tabela 34 que Bio-Manguinhos tem hoje em seu quadro, proporcionalmente, menos funcionários do sistema Regime Jurídico Único (RJU) do que possuía há dez anos, embora tenha aumentado sua produção e faturamento em mais de dez vezes nesse período. A Tabela mostra a evolução do número de profissionais, por vínculo, ao longo dos últimos 5 (cinco) anos.

VÍNCULO	2006	2007	2008	2009	2010
Servidor	206	202	252	234	221

Terceirizados e bolsistas	621	759	850	946	1.053
Total	827	961	1.102	1.180	1.274

Tabela 34 - Número de funcionários por vínculo

Fonte: BIO-MANGUINHOS (2011a)

Em função disto, Bio-Manguinhos possui uma ampla adesão ao modelo de terceirização, frente à deficiência crescente do número de pessoal necessário para atendimento às demandas da Unidade (NOGUEIRA, 2009).

Os cargos e salários de Bio-Manguinhos são regidos pelo Plano de Carreiras e Cargos de Ciência, Tecnologia, Produção e Inovação em Saúde Pública da Fiocruz que estabelece os cargos e pisos salariais. É a Lei nº 11.355, de 19 de outubro de 2006 que dispõe sobre a criação da Carreira da Previdência, da Saúde e do Trabalho, do Plano de Carreiras e Cargos de Ciência, Tecnologia, Produção e Inovação em Saúde Pública, composto pelos cargos de nível superior e intermediário do Quadro de Pessoal da Fundação Oswaldo Cruz - FIOCRUZ, entre outros. A Medida Provisória 341 de 29 de dezembro de 2006, regulamentada posteriormente pela Lei nº 11.490, de 20 de junho de 2007, por sua vez, contém emendas à Lei nº 11.355 do Plano de Carreiras e Cargos de Ciência, Tecnologia, Produção e Inovação em Saúde Pública da Fiocruz.

Destaca-se que Bio-Manguinhos possuía até final de 2011 mais de um contrato de terceirização de pessoal, que se tornou necessário em função do crescimento da Unidade. Por serem firmados a partir de processo licitatório, em diferentes períodos e por vezes submetidos a um aparato normativo-legal atualizado, nem sempre é possível manter as condições de contratação dos terceirizados de maneira semelhante nos contratos vigentes.

Em relação ao sistema de avaliação de desempenho dos servidores públicos, o mesmo segue o Decreto 7.133, de 19 de março de 2010 e especificamente as orientações da Diretoria de Recursos Humanos da Fiocruz (DIREH). Os funcionários terceirizados não dispõem de mecanismos formais de avaliação de desempenho por Bio-Manguinhos, uma vez que sua vinculação trabalhista é com as empresas terceirizadas prestadoras de serviços.

Qualificação da força de trabalho

Quanto à qualificação da força de trabalho, dados do Relatório de Atividades de 2010 de Bio-Manguinhos evidenciam o crescimento absoluto no número de colaboradores com especialização, mestrado e doutorado, conforme apresentado na Tabela 35.

ANO	DOCTORADO	MESTRADO	ESPECIALIZAÇÃO	NÍVEL SUPERIOR	ENSINO MÉDIO	TOTAL
2006	35	85	124	163	420	827
2007	45	98	141	198	479	961
2008	47	111	170	226	548	1.102
2009	44	124	193	223	596	1.180
2010	46	136	223	225	644	1.274

Tabela 35 - Evolução do grau de qualificação do quadro de pessoal

Fonte: BIO-MANGUINHOS (2011a)

Entre doutores, mestres e profissionais com cursos de especialização, o Instituto passou de 244 colaboradores em 2006 para 405 em 2010. Entretanto, proporcionalmente, o percentual se manteve em torno de 30% do quadro de pessoal.

Bio-Manguinhos promove várias iniciativas de qualificação, que estimulam seus colaboradores a trocar conhecimentos e experiências, se desenvolvam e alcancem objetivos institucionais. Incluem-se treinamentos desde a integração de novos funcionários, até treinamentos técnicos e gerenciais para os colaboradores (BIO-MANGUINHOS, 2011a).

Para os servidores públicos, as restrições existentes para a realização de treinamentos dizem respeito à disponibilidade orçamentária e a orientações específicas da Lei de Diretrizes Orçamentárias e da Lei de Orçamento Anual, além de normativos específicos. No ano de 2011, por exemplo, um decreto do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão limitou os gastos com despesas em diárias e passagens, afetando diretamente a capacidade de realização de treinamentos do Instituto.

Embora o fortalecimento da Gestão por Competências seja uma das estratégias funcionais do Planejamento Estratégico de Bio-Manguinhos, o programa existente só abrange competências gerenciais e encontra-se ainda em processo de implementação, não tendo ainda abrangido todas as funções gerenciais. O objetivo da gestão por competências é justamente identificar as lacunas de conhecimento para direcionar os planos de capacitação dos colaboradores. No entanto, não existe nenhuma vinculação deste plano aos perfis de funcionários terceirizados contratados, nem aos perfis definidos para os concursos públicos.

Em relação aos treinamentos dos funcionários terceirizados, a Instrução Normativa 2, de 30 de abril de 2008, da Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação, restringe a previsão de recursos para treinamentos em contratos de terceirização. Desta forma, cria-se um limitante para a capacitação dos colaboradores

terceirizados que correspondem a 82% do quadro de pessoal, conforme apresentado na Tabela 34 - Número de funcionários por vínculo.

6.2.3.8. Organização e divisão do trabalho

A estrutura organizacional de Bio-Manguinhos é composta por quatro Órgãos Colegiados, isto é, a Assembleia Geral, Conselho Deliberativo de Bio-Manguinhos – CD Bio-Manguinhos, Conselho Político e Estratégico (CPE) e Colegiado Interno de Gestores (CIG) e as Unidades Organizacionais.

Entre as unidades organizacionais está a Diretoria Executiva que, por sua vez, é subdividida em quatro Vice-diretorias: Vice-Diretoria de Produção, Vice-diretoria de Qualidade, Vice-diretoria de Gestão e Mercado e Vice-Diretoria de Desenvolvimento Tecnológico. O organograma encontra-se exposto na Figura 7.

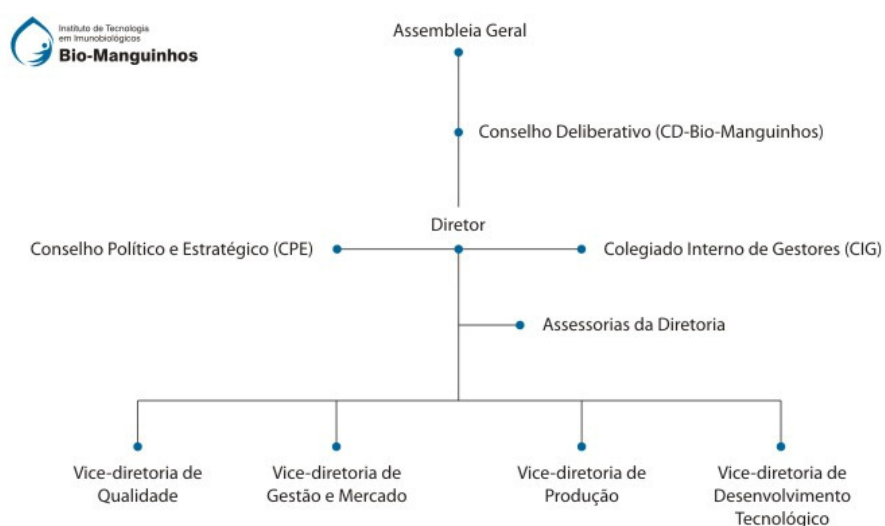


Figura 7- Organograma de Bio-Manguinhos

Fonte: Manual de organização de Bio-Manguinhos (BIO-MANGUINHOS, 2007)

O organograma ilustrado na Figura explicita as relações hierárquicas existentes entre as unidades organizacionais e os órgãos colegiados e descreve até o nível das vice-diretorias. As Vice-Diretorias de Qualidade, Gestão e Mercado e Produção estão organizadas em departamentos e os mesmos, por sua vez, em divisões e seções. A Vice-Diretoria de Desenvolvimento Tecnológico está organizada por programas, nos quais estão vinculados os projetos de desenvolvimento tecnológico e por laboratórios.

As principais atribuições da Diretoria e das Vice-Diretorias, conforme definido no Manual de Organização de Bio-Manguinhos estão descritas na Tabela 36.

UNIDADES ORGANIZACIONAIS	ATRIBUIÇÕES
Diretoria	Responsável pela coordenação, implantação, execução controle e acompanhamento das políticas e ações explicitadas no Plano Estratégico, no Termo de Compromisso de Gestão ou equivalente, firmado com a Fiocruz e outros instrumentos da política institucional.
Vice-Diretoria de Qualidade	Coordenar as ações dos Departamentos de Garantia da Qualidade e Controle de Qualidade e dos Laboratórios de Experimentação Animal e Neurovirulência com o objetivo de garantir a qualidade dos produtos e serviços produzidos em Bio-Manguinhos.
Vice-Diretoria de Gestão e Mercado	Estabelecer e executar, em conformidade com conceitos atualizados de gestão, os procedimentos de planejamento, coordenação, supervisão, controle e acompanhamento das atividades de administração, de recursos humanos, de finanças, de suprimento, de tecnologia da informação, de forma da fornecer informações e meios para o adequado funcionamento do Instituto.
Vice-Diretoria de Produção	Coordenar a produção de vacinas e diluentes, garantindo sua qualidade dentro das Boas Práticas de Fabricação (BPF) e o atendimento aos cronogramas de entrega acertados, contribuindo para o atingimento dos objetivos e metas de Bio-Manguinhos.
Vice-Diretoria de Desenvolvimento Tecnológico	Promover o desenvolvimento de vacinas, reativos para diagnóstico e biofármacos, observando os princípios das Boas Práticas de Laboratório (BPL) e Biossegurança, tendo em vista ao atendimento da missão de Bio-Manguinhos.

Tabela 36 - Unidades organizacionais e principais atribuições

Fonte: Manual de organização de Bio-Manguinhos (BIO-MANGUINHOS, 2007)

As vice-diretorias de Bio-Manguinhos estão organizadas por especialidade de função, caracterizando uma estrutura fundamentalmente funcional.

Até a sua configuração atual, Bio-Manguinhos já passou por algumas revisões de estrutura organizacional. Serão citadas aqui apenas as duas mais recentes.

Em 2005, foi criada a Vice-Diretoria de Desenvolvimento Tecnológico, com a reestruturação de toda a área de desenvolvimento tecnológico de Bio-Manguinhos e a proposta de estabelecimento de uma metodologia de gestão de projetos de forma a permitir uma maior clareza do progresso dos projetos desenvolvidos e para subsidiar o processo decisório sobre a continuidade ou não dos projetos (FURTADO ET AL., 2007).

A Vice-Diretoria foi organizada em quatro programas – vacinas virais, vacinas bacterianas e reativos para diagnóstico. A Gerência de Projetos, que já tinha sido criada em 2002, começou a atuar junto com a Assessoria de Planejamento para estabelecer métodos e ferramentas de seleção, priorização e gerenciamento dos projetos e mudar a cultura do instituto quanto à gestão de desenvolvimento tecnológico.

Em 2007, houve outro processo de reestruturação organizacional. A aprovação formal da última revisão da estrutura organizacional de Bio-Manguinhos no Conselho Deliberativo da Fiocruz aconteceu em 2007, com a criação e reorganização de várias unidades organizacionais. Esta estrutura ainda não foi formalmente aprovada pelo

Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, onde vigora uma estrutura aprovada no ano de 2003.

Por ser uma unidade da Fiocruz, Bio-Manguinhos não tem autonomia de alterar sua estrutura organizacional, sem que haja uma deliberação e encaminhamento formal da Diretoria de Planejamento da Fiocruz, que estabelece regras para a condução de processos desta natureza, pelo Conselho Deliberativo da Fiocruz e pelo próprio Congresso Interno, órgão de deliberação máxima da Fiocruz. Em seguida, a estrutura organizacional precisa ser aprovada pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

A organização possui um núcleo, o Escritório de Processos, responsável por pensar a lógica de divisão do trabalho organizacional, quando se identifica uma necessidade de melhoria. De qualquer forma, qualquer alteração na estrutura organizacional de Bio-Manguinhos precisa, necessariamente, passar pelas instâncias de aprovação da Fiocruz, incluindo a Diretoria de Planejamento da Fiocruz e o próprio Conselho Deliberativo, uma vez que Bio-Manguinhos e nem mesmo a própria Fiocruz possuem autonomia para alteração de sua estrutura organizacional.

6.2.3.9. Tecnologia da Informação e processos

Desde o final da década de 90, Bio-Manguinhos vem buscando implantar ferramentas de Tecnologia da Informação para apoiar a execução de seus processos internos. Em um primeiro momento, foram desenvolvidos sistemas internamente com esta finalidade. Estes sistemas durante um longo período apoiaram a execução das atividades da Unidade. Com o crescimento de Bio-Manguinhos e, conseqüentemente, do fluxo de informações e usuários dos sistemas, houve necessidade de se rediscutir este conjunto de ferramentas.

Desta forma, Bio-Manguinhos iniciou em 2005 o projeto de implantação da Arquitetura Integrada de Sistemas. Esta iniciativa, por um lado, teve como objetivo automatizar os processos existentes, gerenciar o volume crescente de informações e permitir uma tomada de decisão mais ágil e suportada por informações gerenciais. Por outro, buscou garantir a rastreabilidade e controle das informações, atendendo às normativas do Governo Federal e as exigências dos órgãos regulatórios, além da garantia da transparência exigida nos processos internos pela Administração Pública (BIO-MANGUINHOS, 2011b).

A implantação destes sistemas vem complementar a utilização dos sistemas governamentais, cujo uso é obrigatório por Bio-Manguinhos e demais órgãos federais. Estes sistemas registram grande parte da cadeia de processos produtivos da Unidade e permitem que os principais fluxos da Unidade estejam registrados. Visam garantir a extração de informações operacionais e gerenciais em tempo real, para áreas internas e atores externos à Bio-Manguinhos.

Embora a Unidade tenha sido pioneira na implantação de alguns sistemas na esfera federal, como é o caso do Sistema de Farmacovigilância (BIO-MANGUINHOS, 2011b), no que se refere à extração de informações gerenciais, os sistemas e a própria organização ainda estão amadurecendo e o uso destas soluções como ferramentas de tomada de decisão ainda é incipiente.

Bio-Manguinhos criou uma metodologia de especificação de requisitos, desenvolvimento e implantação de sistemas, definida a partir dos processos organizacionais, seguindo as recomendações do modelo de gestão pública e as orientações de contratações preconizadas pelo Governo Federal. Foram criados modelos e instrumentos de avaliação técnica das soluções existentes, de forma que a seleção dos sistemas estivesse alinhada a critérios técnicos e de preço, atendendo às necessidades específicas da Unidade. Estas ferramentas foram discutidas com as instâncias jurídicas, incluindo a Procuradoria da Fiocruz (BIO-MANGUINHOS, 2011b).

Em 2010, de forma a nortear as ações de implantação de sistemas e iniciativas derivadas, como a melhoria da infraestrutura de suporte aos sistemas, Bio-Manguinhos elaborou o Plano Diretor de Tecnologia da Informação, em conformidade com a Instrução Normativa N° 4, de 12 de novembro de 2010. Este plano estabelece as diretrizes e o plano de investimentos plurianual em Tecnologia da Informação e garante rumo e alinhamento destes recursos às atividades fins estratégicas da Unidade (BIO-MANGUINHOS, 2011y).

Bio-Manguinhos conta hoje com um portfólio de sistemas já implantados, entre os quais o sistema ERP (*Enterprise Resource Planning*) e alguns projetos em andamento na carteira, conforme pode ser observado na Tabela abaixo.

SISTEMA	DESCRIÇÃO
Sistema de Atendimento ao Cliente (SAC)	Abertura, acompanhamento e fechamento dos chamados; assistência técnica; configurações do processo de atendimento, cadastro de clientes e gerenciamento do atendimento.

Sistema de Controle de Qualidade	Registro, controle e rastreamento de todos os lotes produzidos, desde a abertura de uma solicitação de análise até a emissão dos certificados de liberação do produto.
Sistema de Farmacovigilância	Apóia processos de farmacovigilância, incluindo o registro, controle e acompanhamento de eventos adversos e falhas terapêuticas diagnosticados no atendimento ao cliente.
Sistema de Gerenciamento de Células	Em desenvolvimento para apoio ao gerenciamento de células do Laboratório de Tecnologia de Anticorpos Monoclonais.
Sistema de Gerenciamento de Estudos Clínicos	Em desenvolvimento para gerenciamento dos estudos clínicos.
Sistema de Gerenciamento de Projetos (SIP-Bio)	Apóia o gerenciamento de oportunidades de negócios, abertura, acompanhamento físico e financeiro, avaliação e fechamento de projetos.
Sistema de Gestão Integrado (ERP)	Inclui os módulos: logística; controladoria e finanças; manufatura; materiais (planejamento dos recursos de manufatura); vendas nacionais e internacionais e almoxarifado.
Sistema de Gerenciamento do Acervo Bibliográfico	Em desenvolvimento para o gerenciamento da consulta e empréstimos do acervo bibliográfico.
Sistema de Gestão Patrimonial (ASI)	Apoio aos processos de gestão de bens móveis. Inclui a aquisição, doação, movimentação, alienação e o inventário físico-rotativo de bens móveis.
Sistema de Intervenções (manutenções, calibrações e validações)	Registro, programação e gerenciamento das validações, calibrações e manutenção dos equipamentos.
Sistema de Pesquisa Interna	Desenvolvido internamente para registrar e gerar relatórios sobre as pesquisas internas da organização.
Sistema de RH	Desenvolvido para controle de pessoal, frequência, férias, além de treinamentos internos e externos.
Sistema de SoS	Desenvolvido para registrar e controlar todas as solicitações dos colaboradores para áreas prestadoras de serviços dentro da organização.
Sistema de Treinamento de Qualificação em Serviço (TQS)	Em desenvolvimento para apoio ao gerenciamento dos treinamentos de qualificação em serviço.

Tabela 37 - Lista de sistemas de Bio-Manguinhos

Fonte: BIO-MANGUINHOS (2011a)

A nova RDC 17, de 17 de abril de 2010 (ANVISA, 2010), que dispõe sobre as Boas Práticas de Fabricação de Medicamentos coloca como obrigatória a validação dos

sistemas computadorizados, incluindo os sistemas ditos corporativos, os sistemas analíticos e os sistemas embarcados em equipamentos.

Em relação à automação dos processos produtivos, desde a publicação da nova RDC, Bio-Manguinhos montou um grupo de trabalho para elaborar um documento que especificasse requisitos de automação a serem cumpridos por todos os fornecedores de equipamentos de processo e de utilidades, que já fosse aderente às exigências regulatórias e permitisse padronização e integração dos sistemas de automação do parque produtivo.

D'AIATO (2010) destaca a necessidade de realização de um inventário de todos os sistemas existentes, estimados em mais de duzentos, no caso de Bio-Manguinhos e de aplicação de uma análise de riscos, associada a uma análise de custo-benefício da atualização tecnológica de alguns equipamentos para atender a nova legislação no que diz respeito a software. A partir deste estudo, concluiu-se que a nova legislação gerará retrabalho em projetos em andamento e exigirá da organização um esforço de atualização da documentação técnica e geração dos protocolos de validação extremamente grande.

6.2.3.10. Desenvolvimento de produtos e processos

Desde a estruturação da Vice-diretoria de Desenvolvimento Tecnológico em 2005, o Instituto vem aprimorando suas metodologias de priorização de projetos. Para isso, introduziu, em 2006, o balanceamento da carteira de projetos de desenvolvimento de produtos (novos e em andamento), que tem como objetivo a análise e a definição de prioridades (BIO-MANGUINHOS, 2011a).

A carteira de projetos de Bio-Manguinhos em 2011 compreendia 17 (dezessete) projetos de desenvolvimento tecnológico / pré-clínico, 9 (nove) projetos em estudo clínico, 5 (cinco) projetos de transferência de tecnologia e 2 (dois) projetos de pós-marketing, o que compreende um rol de 33 (trinta e três) projetos.

A Tabela abaixo ilustra a distribuição de projetos, por fases e pelas linhas de produtos do Instituto.

LINHAS	DT / PRÉ-CLÍNICO (F0)	DESENVOLVIMENTO CLÍNICO			TT	PÓS- MKT	TOTAL
		F1	F2	F3/EM			
Vacinas bacterianas	3		2	1	1		7
Vacinas virais	7			1	2	1	11
Reativos para diagnóstico	3			4			7
Biofármacos	4	1			2	1	8
Total	17	1	2	6	5	2	33

Tabela 38- Carteira de projetos de Bio-Manguinhos

Fonte: BIO-MANGUINHOS (2011a)

Observa-se que os projetos estão concentrados em sua grande maioria ainda na fase de desenvolvimento tecnológico. Além dos projetos de desenvolvimento tecnológico, ao longo do tempo, existem na carteira de Bio-Manguinhos projetos de transferência de tecnologia e de novos empreendimentos, que também passaram a ser submetidos aos mecanismos de gestão de projetos estabelecidos corporativamente.

O Instituto vivencia uma necessidade de maior agilidade nos processos de desenvolvimento tecnológico que, muito embora sejam longos pela própria característica do ciclo de desenvolvimento dos produtos, têm demorado mais tempo do que o esperado alcançar as fases de desenvolvimento clínico. No caso dos processos de transferência de tecnologia, a mesma lentidão tem sido notada e as etapas de incorporação de novas fases da transferência de tecnologia têm sido atrasadas, retardando os benefícios de redução de custos para o Ministério da Saúde.

Entre os fatores que geram esta situação estão a necessidade de adequação de áreas físicas para incorporação dos novos processos e a morosidade em alguns processos administrativos vivenciados pelo Instituto.

6.2.3.11. Planejamento e controle da produção

A Seção de Planejamento e Controle da Produção (SEPCP) está inserida na Divisão de Planejamento Logístico (DIPLO), do Departamento de Logística. Entre as atribuições da SEPCP estão planejamento de capacidade produtiva, produção e demanda; cálculo da necessidade de materiais; programação da produção; controlar desvios de planejamento; coordenar reprogramações; entre outras.

O planejamento e controle da produção trabalha em horizontes anual, de 6 (seis) semanas e semanal. A primeira atuação do Planejamento e Controle da Produção ocorre na análise da primeira demanda de fornecimento colocada pelo Ministério da Saúde, com base nas premissas de capacidade de produção, fornecidas pela Assessoria da Engenharia Industrial. Após as negociações com o Ministério da Saúde, é elaborado o Plano Mestre de Produção que, em função de uma série de fatores, sofre revisões ao longo do ano (FRENSCH, 2011).

Semanalmente são realizadas reuniões, com visão de 6 (seis) semanas à frente, sobretudo para a verificação de disponibilidade de material para produção e da

necessidade de paradas para manutenções corretivas, preventivas ou atividades de validação. E no horizonte semanal, são visualizadas as 2 (duas) próximas semanas de produção (FRENSCH, 2011).

Em função da diversidade de linhas de produto, desde sua criação a Seção de Planejamento e Controle da Produção trabalha com a lógica de postos avançados de produção, especializados por linhas de produto, de forma a aproximar mais a atividade de planejamento com as atividades produtivas.

O trabalho realizado pelo PCP é de extrema importância diante de um cenário em que nem sempre é possível dispor de todos os recursos necessários para a execução das atividades produtivas, das morosidades dos processos para superar as dificuldades nos tempos necessários e de oscilações nas demandas previstas pelo Ministério da Saúde (OLIVEIRA, 2009; FRENSCH, 2011).

6.2.3.12. Sistemas da qualidade

A capacidade de atender às exigências regulatórias nacionais e internacionais vem sendo fortalecida continuamente em Bio-Manguinhos. Para acompanhar a evolução tecnológica dos processos, produtos, equipamentos e os avanços no conhecimento científico, Bio-Manguinhos ampliou o escopo do Sistema de Gestão da Qualidade (BIO-MANGUINHOS, 2011a).

Além das Boas Práticas de Fabricação, o Instituto vem atuando desde 2008 na implantação das Boas Práticas Clínicas e das Boas Práticas de Laboratório e, ainda de maneira muito incipiente, na institucionalização das Boas Práticas de Gestão. As atividades consistem em organizar, padronizar e controlar de forma integrada a documentação técnica do Sistema de Gestão da Qualidade (BIO-MANGUINHOS, 2011a).

Do ponto de vista de cumprimento das exigências regulatórias, Bio-Manguinhos recebe inspeções dos órgãos regulatórios que auditam a validade das certificações, as solicitações de Bio-Manguinhos para certificação de Boas Práticas de Fabricação de novos produtos, o cumprimento de exigências de inspeções anteriores, além de fazerem pontualmente inspeções sanitárias.

Bio-Manguinhos recebeu ao longo do 1º semestre de 2010 a inspeção da ANVISA e VISA/RJ, na linha de Vacinas e Biofármacos, para renovação do Certificado de Boas Práticas de Fabricação (CBPF), de acordo com o Regulamento Técnico das Boas Práticas

para a Fabricação de Medicamentos, a RDC 210 de 04 de Agosto de 2003 (ANVISA, 2003), tendo recebido diversas exigências e recomendações.

No 2º semestre do mesmo ano, Bio-Manguinhos recebeu nova inspeção da ANVISA e VISA/RJ, para acompanhamento das ações e para renovação do Certificado de Boas Práticas de Fabricação (CBPF) para as vacinas de Febre Amarela, Meningite A e C, Tríplice Viral (TVV) e poliomielite 1, 2 e 3 (atenuada). Nesta inspeção, além da verificação de cumprimento das exigências e recomendações da inspeção anterior, foi também avaliada pela equipe de inspeção a adequação ao novo Regulamento Técnico das Boas Práticas para a Fabricação de Medicamentos (RDC 17, de 16 de Abril de 2010).

Embora o quadro de evolução das exigências regulatórias não seja recente, a nova RDC foi destacada por trazer profundas modificações e elevar consideravelmente os níveis de exigência em relação ao regulamento de Boas Práticas de Fabricação anterior. Ainda que os órgãos reguladores já adotem como prática a publicação prévia destes novos regulamentos no formato de consulta pública e embora a Unidade tenha acompanhado este processo de consulta, a mesma não conseguiu se antecipar às exigências impostas pela nova norma.

Para atendimento às exigências das inspeções, torna-se necessária a adequação de áreas físicas. Cabe lembrar que, no ano de 2011, o Decreto nº 7.446, de 1º de março de 2011 limitou a execução de reformas de bens imóveis. Desta forma, a execução das mesmas precisou ser justificada junto ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

Em conformidade com o preconizado pelos órgãos regulatórios, nacionais e internacionais, Bio-Manguinhos iniciou em 2009 alguns trabalhos na área de gerenciamento de riscos. Mais recentemente, no ano de 2010, foram realizadas análises de riscos de processos relacionados a quatro produtos de Bio-Manguinhos. O trabalho contou com a participação de diversas áreas da unidade e gerou as primeiras matrizes de riscos, já incorporadas ao Programa de Gerenciamento de Riscos à Qualidade. Os relatórios iniciais, apresentados durante inspeção da ANVISA, foram aceitos pelo órgão regulador (BIO-MANGUINHOS, 2011a).

6.2.4. Incidentes Críticos de Gestão: Bio-Manguinhos

Esta seção se propõe a apresentar a lista de incidentes críticos identificados no estudo, como resultado das entrevistas e da análise documental. Estes incidentes foram descritos e pontuados, com objetivo de utilizá-los como fonte complementar de entendimento de como o contexto de atuação dos laboratórios públicos produtores interferem nas decisões de alocação de recursos dos gestores.

Foram identificados nas entrevistas realizadas com os gestores 5 (cinco) incidentes críticos de gestão em Bio-Manguinhos. A Tabela abaixo apresenta os incidentes, sua descrição, os principais trechos de entrevistas ou de documentos que embasam sua caracterização e seus impactos nas ações dos gestores de Bio-Manguinhos.

INCIDENTE CRÍTICO	DETALHAMENTO		ANO
CONTRATO DE TRANSFERÊNCIA DE TECNOLOGIA DA HIB			1998
Descrição	Assinatura do acordo de transferência de tecnologia com a empresa belga <i>Smithkline Biologicals</i> , envolvendo a vacina contra a <i>Haemophilus influenzae</i> tipo B (Hib). O acordo tinha por base o repasse para a <i>Smithkline</i> , por 5 anos, de algo em torno de 65% do valor obtido com a venda do produto para o PNI, ficando os 35% nas mãos do PNI.		
Principais citações e trechos da análise documental	“A Introdução da HIB representou o grande salto para Bio-Manguinhos. Bio-Manguinhos só tinha Febre Amarela e sarampo (que depois em 2003 deixou de ser produzido) e a pólio. Eram vacinas muito baratas. Bio-Manguinhos deu um salto de faturamento e com isto viabilizou uma série de coisas que não era possível antes da HIB, com a entrada de mais dinheiro em caixa, nós conseguimos realizar investimentos em outras áreas, modernizar produção e vieram novas transferências de tecnologia. Este é um marco da história de Bio-Manguinhos.” (Antônio Barbosa, vice-diretor de produção, em entrevista concedida para esta tese).		
	“Tanto por conta da receita, quanto para conhecimento absorvido, experiência. Não só pelo conhecimento da tecnologia de produção em si, mas todo o conhecimento adjacente a este produção, o controle de qualidade, garantia de qualidade, a área da qualidade, foi graças a este conhecimento e a este salto que foi possível pré-qualificar a vacina de Febre Amarela para exportação. Também o conhecimento na parte de engenharia, (...) nós recebemos todos os padrões de engenharia da GSK, metrologia e validação, o ganho foi fantástico, não foi apenas o ganho do conhecimento tecnológico da vacina, mas o ganho subjacente foi enorme” (Antônio Barbosa, vice-diretor de produção, em entrevista concedida para esta tese).		
	“Tudo mudou após a HIB. Quando a vacina entrou, nosso faturamento foi para centenas de milhares de reais. (...) Isto tudo gerou uma complexidade e o aumento do volume de recurso.” (Mário Moreira, ex vice-diretor de gestão e mercado, em entrevista concedida para esta tese).		
	“Os recursos mais que duplicaram. Gradativamente, (...) Bio-Manguinhos foi saindo do vermelho” (Akira Homma, ex diretor de Bio-Manguinhos, em entrevista concedida para o livro Inovação em Saúde – dilemas e desafios de uma instituição pública).		
	“Mas foram a mudança no sistema de gestão de Bio-Manguinhos e os recursos gerados por sua produção que possibilitaram o reinvestimento em infraestrutura, qualificação e treinamento de pessoal.” (Malu Leal, vice-diretora de qualidade de Bio-Manguinhos, em entrevista concedida para o livro Inovação em Saúde – dilemas e desafios de uma instituição).		
Impactos	Descrição do impacto / Condicionante (entre parêntesis)	Natureza do impacto	
	- Aumento do volume de recursos orçamentários e financeiros (Se submeter às restrições de recursos de investimento do Governo)	(+) Minimiza / cria alternativas para o condicionante de atuação do gestor	
	- Incorporação de conhecimento da tecnologia de produção em si (Produção e desenvolvimento de base científica e tecnológica intensa que demanda recursos para investimentos)	(+) Minimiza / cria alternativas para o condicionante de atuação do gestor	
	- Aceleração do processo de introdução de novos produtos (Ciclo de desenvolvimento de novos)	(+) Minimiza / cria alternativas para o	

	produtos é longo)	condicionante de atuação do gestor
CRIAÇÃO DE UMA FUNDAÇÃO DE APOIO DA FIOCRUZ		1998
Descrição	Criação da FIOTEC – Fundação para o Desenvolvimento Científico e Tecnológico em Saúde, em 1998, com vistas a contribuir para a realização das atividades da Fiocruz como um todo. Trata-se de uma fundação de direito privado, sem fins lucrativos, com autonomia administrativa e financeira, que tem por objetivo fornecer apoio técnico-operacional ao desenvolvimento de projetos da Fiocruz (BIO-MANGUINHOS, 2011a).	
Principais citações e trechos da análise documental	“ <i>Fizemos muitas coisas utilizando a Fundação de Apoio caso contrário a gente ia parar a produção, (...) ela serviu muito sim, mas não é a solução, é um quebra-galho.</i> ” (Antônio Barbosa, vice-diretor de produção, em entrevista concedida para esta tese).	
	“ <i>Até recentemente, a fonte de recurso era exclusivamente o Tesouro. A FIOTEC ganhou força com a exportação da Febre Amarela. Inicialmente, havia recursos residuais na FIOTEC, foram passados recursos específicos para a FIOTEC (CIBPR, BNDES, etc.).</i> ” (Mário Moreira, ex vice-diretor de gestão e mercado, em entrevista concedida para esta tese).	
	“ <i>(Em relação à FIOTEC...) Todo mundo falava que não podia. Nós fomos lá, justificamos, escrevemos, demos uma lógica e conseguimos fazer</i> ”. (Artur Couto, diretor de Bio-Manguinhos, em entrevista concedida para esta tese).	
	“ <i>O TCU esteve aqui, (...) e começou a questionar (...). eu justifiquei as necessidades da nossa área de produção, os motivos pelos quais fazíamos (...). Criamos um dossiê explicativo e esclarecedor.</i> ” (Artur Couto, diretor de Bio-Manguinhos, em entrevista concedida para esta tese).	
	“ <i>Bio-Manguinhos recorre à FIOTEC para garantir a agilidade necessária a determinadas ações que requerem urgência, atenção especial e encaminhamento diferenciado. Uma unidade de produção como Bio-Manguinhos (...) precisa dispor de mecanismos alternativos possibilitados pela FIOTEC, cuja finalidade exclusiva é facilitar o cumprimento de seus objetivos institucionais</i> ” (Akira Homma, ex diretor de Bio-Manguinhos, em entrevista concedida para o livro Inovação em Saúde – dilemas e desafios de uma instituição pública).	
Impactos	Descrição do impacto / Condicionante (entre parêntesis)	Natureza do impacto
	- Maior agilidade e flexibilidade na execução dos recursos (Seguir as normas gerais sobre licitações e contratos administrativos estabelecidos na Lei 8.666/ 1993 e demais normativos específicos pertinentes em função do objeto a ser contratado.)	(+) Minimiza / cria alternativas para o condicionante de atuação do gestor
	- Criar alternativas para as restrições aos mecanismos de contratação e avaliação de desempenho (Mecanismos de contratação através de concurso público.)	(+) Minimiza / cria alternativas para o condicionante de atuação do gestor
	- Aumento da atuação dos órgãos de controle pela utilização de Fundações de Apoio (Resposta à atuação dos órgãos de controle (CGU, TCU, etc.))	(-) Aumenta / reforça o condicionante de atuação do gestor
ENTRADA NA LINHA DE PRODUTO DE BIOFÁRMACOS		2006
Descrição	Bio-Manguinhos passou a produzir uma nova linha de produtos, os biofármacos. Embora este grupo atenda a uma parcela reduzida da população que necessita de medicamentos especiais, a mesma é estratégica para as políticas de saúde, uma vez que envolve produtos de alto valor agregado, cuja importação representa altos custos para o Ministério da Saúde (TELES, 2007).	
Principais citações e trechos da análise	“ <i>(...) principalmente a eritropoietina. A tecnologia de produção envolvida neste biofármaco é o que há de ponta no mundo. O que a gente está implantando aqui com estes biorreatores do tamanho que são, dos volumes, é algo que só existe em 2 outros países produtores, (...), então</i> ”	

documental	<i>tecnologicamente é um grande marco</i> ” (Antônio Barbosa, vice-diretor de produção, em entrevista concedida para esta tese).	
	<i>“Sem falar na inauguração da terceira perna de sustentação de Bio, nos conseguimos agora ter três sustentáculos fortes: vacinas, biofármacos e reativos”</i> (Antônio Barbosa, vice-diretor de produção, em entrevista concedida para esta tese)	
	<i>“Temos que ter outro produto (...), fora de reativos e vacinas. Foi aí que a gente decidiu entrar na área de biofármacos. A análise estratégica foi esta. Queríamos um produto que baseasse na nossa capacidade instalada, sobretudo capacitação tecnológica. Como os princípios produtivos eram os mesmos.”</i> (Mário Moreira, ex vice-diretor de gestão e mercado, em entrevista concedida para esta tese).	
Impactos	Descrição do impacto / Condicionante (entre parêntesis)	Natureza do impacto
	- Ampliação dos clientes (recursos e interlocutores) dentro do Ministério da Saúde (Dependência de clientes governamentais para a geração de receitas)	(+) Minimiza / cria alternativas para o condicionante de atuação do gestor
	- Utilização da capacidade já instalada, minimizando os recursos para investimentos (Produção e desenvolvimento de base científica e tecnológica intensa que demanda recursos para investimentos).	(+) Minimiza / cria alternativas para o condicionante de atuação do gestor
NOVO MODELO DE GESTÃO DE BIO-MANGUINHOS		1997
Descrição	Novo modelo de gestão para Bio-Manguinhos aprovado pelo Conselho Deliberativo de Bio-Manguinhos, a partir do qual os recursos arrecadados pela Unidade com o fornecimento de seus produtos passaram a ser destinados à própria Unidade e não mais à Fiocruz, como vinha sendo praticado e com isto Bio-Manguinhos buscaria a sua sustentabilidade econômica em 10 anos, e ao longo deste processo comprometer-se-ia a repassar anualmente a Fiocruz recursos equivalentes à folha de servidores e despesas condominiais.	
Principais citações e trechos da análise documental	Bio-Manguinhos deveria atingir sustentabilidade econômica em 5 (cinco) anos; a partir de 1998; as atividades de produção não seriam financiadas por intermédio de recursos do tesouro, retendo em contrapartida, a totalidade dos recursos provenientes da entrega de vacinas e reativos para diagnóstico ao Ministério da Saúde (BUSS ET AL., 2005).	
	<i>“Bio-Manguinhos tinha que ser sustentável com suas atividades de produção e garantir recursos para reinvestimento. Bio-Manguinhos não receberia mais a verba do Tesouro repassada pela Fiocruz. Em troca o instituto ficaria com os recursos oriundos da venda de seus produtos ao Ministério da Saúde.”</i> (Malu Leal, atual vice-diretora de qualidade de Bio-Manguinhos, em entrevista concedida para o livro Inovação em Saúde – dilemas e desafios de uma instituição).	
	<i>“Temos autonomia financeira, o que nos permite decidir onde alocar os recursos; temos um reconhecimento no mercado muito maior do que tínhamos no passado; temos uma atividade produtiva consolidada; e temos clareza sobre quanto e como investir em desenvolvimento tecnológico.”</i> (Artur Couto, diretor de Bio-Manguinhos, em entrevista concedida para esta tese).	
Impactos	Descrição do impacto / Condicionante (entre parêntesis)	Natureza do impacto
	- Aumento do volume de recursos orçamentários e financeiros (Se submeter às restrições de recursos de investimento do Governo)	(+) Minimiza / cria alternativas para o condicionante de atuação do gestor
	- Sustentabilidade financeira	(+) Minimiza / cria alternativas para o

		condicionante de atuação do gestor
PUBLICAÇÃO DA RDC 17 DE 17 DE ABRIL		2010
Descrição	Publicação da nova RDC de Boas Práticas de Fabricação de Medicamentos pela ANVISA. Esta nova regulamentação inclui, dentre outras questões, critérios mais rígidos de classificação de salas e determina como obrigatória a validação dos sistemas computadorizados.	
Principais citações e trechos da análise documental	“(...) a gente já tinha pensado (o CIPBR) um pouco à frente. É isto que a gente tem pensado nos novos investimentos, já precisa estar à frente da RDC. Na parte de ar condicionado, pensamos um pouco mais avançado que a legislação que atendia à época e hoje ele atende e nova RDC.” (Antônio Barbosa, vice-diretor de produção, em entrevista concedida para esta tese)	
Impactos	Descrição do impacto / Condicionante (entre parêntesis)	Natureza do impacto
	- Aumento do volume de recursos orçamentários e financeiros (Necessidade de atendimento às exigências regulatórias)	(-) Aumenta / reforça o condicionante de atuação do gestor

Tabela 39- Incidentes críticos de gestão de Bio-Manguinhos

Fonte: O autor

É importante enquadrar os incidentes críticos de gestão de Bio-Manguinhos dentro de um cenário institucional, de crescimento e aumento da complexidade em vários aspectos, desde recursos humanos e financeiros, portfólio de produtos, volume de produção, número de projetos de desenvolvimento tecnológico e transferência de tecnologia, aumento de participação no Programa Nacional de Imunizações, entre outras questões que evidenciam a crescente relevância de Bio-Manguinhos como instituição de Estado.

A assinatura do contrato de transferência de Tecnologia da HIB apresentou-se como uma oportunidade para Bio-Manguinhos incorporar novas tecnologias de produção de vacinas, de alto valor agregado e que fossem ao mesmo tempo capazes de gerar impactos positivos tanto na receita do instituto como nas suas formas de organização e de controle do processo produtivo (PONTE, 2007). A assinatura deste contrato de transferência aliou a intenção manifestada pelo Governo Federal de incorporar a vacina HIB no calendário oficial de vacinação e uma perspectiva empreendedora do gestor que na época assinou o contrato com a GSK (PONTE, 2007).

A assinatura de contratos de transferência de tecnologia busca lidar com restrições de recursos de duas naturezas – financeira e de recursos humanos. Por um lado, a HIB é uma vacina de alto valor agregado que permitiu um salto nas receitas de Bio-Manguinhos, oriundas do seu fornecimento. Por outro, se tornou uma forma de incorporação de conhecimentos e capacitação dos profissionais do Instituto envolvidos no projeto, não apenas no que diz respeito a aspectos técnicos de produção, mas de áreas de suporte e de questões gerenciais. Até hoje, os contratos estabelecidos preveem treinamentos, auditorias e períodos de visitação nas empresas parceiras, de forma a garantir a incorporação dos conhecimentos para os colaboradores de Bio-Manguinhos.

Além disto, o conjunto de restrições existentes na Administração Pública e a própria característica do processo de desenvolvimento inviabilizam uma rápida incorporação de novos produtos ao portfólio do Instituto e conseqüentemente do fornecimento destes produtos pelo Ministério da Saúde para atendimento às demandas de saúde pública. Neste sentido, para viabilizar a incorporação de um produto desejado pelo Ministério da Saúde, Bio-Manguinhos busca empresas parceiras que já possuam o produto em seu portfólio e tenham interesse comercial na transferência da tecnologia para o Brasil. Este foi o caso do acordo da transferência de tecnologia da vacina HIB.

Da mesma forma, se caracteriza a entrada na linha de produtos de biofármacos. Para o vice-diretor de produção, Antônio Barbosa, o primeiro impulsionador desta ação foi a existência de uma demanda do MS, em função de uma lista de medicamentos excepcionais de alto custo que o Ministério tinha que distribuir. Bio-Manguinhos, então, a partir desta oportunidade, faz uma prospecção do que poderia ser introduzido de produtos na Unidade.

A ampliação da linha de produtos de Bio-Manguinhos, ao mesmo tempo em que atendeu a uma demanda de saúde pública, fez emergir outra fonte de recursos para o Instituto, já que a compra também seria centralizada pelo Ministério da Saúde. O ex diretor, Akira Homma, em entrevista concedida ao livro *Inovação em Saúde (AZEVEDO ET AL., 2007)*, destaca: “*sempre achei que se restringir à produção de vacinas seria muito perigoso, porque ficamos vulneráveis a qualquer eventualidade política nesta área.*”.

O aumento do portfólio de produtos é uma estratégia comumente utilizada pelas empresas, incluindo o setor privado, para minimizar a dependência exclusiva de um único produto ou um único cliente e o conseqüente risco de substituição por outros produtos existentes no mercado. E na indústria brasileira de imunobiológicos, se por um lado alguns laboratórios são produtores exclusivos de determinados produtos, especificamente aqueles de baixo valor agregado, por outro, com a inserção destes laboratórios em mercados mais atrativos comercialmente, a velocidade de desenvolvimento de produtos pelas multinacionais gera um risco constante de substituição por produtos de tecnologia mais avançada.

Portanto, embora o aumento da linha de produtos não seja uma alternativa de sobrevivência exclusiva do setor público e muito menos exclusiva dos produtores de imunobiológicos, esta foi uma solução adotada por Bio-Manguinhos para ampliar seu escopo de atuação e conseqüentemente suas receitas, atendendo a uma necessidade do Ministério da Saúde.

Estes incidentes críticos, seja o contrato de transferência da vacina Hib, seja a entrada no mercado de biofármacos, são resultados diretos do uso do poder de compra do Estado. É esta demanda do Estado especificamente para o setor público que gera novas oportunidades, com vistas a impulsionar o fortalecimento da indústria nacional.

O aproveitamento destas oportunidades, no entanto, depende de alguns fatores como o alinhamento e aproximação dos gestores de Bio-Manguinhos com o Ministério da Saúde, além da capacidade dos gestores de encontrar formas de aproveitar as

oportunidades que se colocam, diante da capacidade e competências instaladas e das restrições do contexto em que atuam.

A criação da FIOTEC - Fundação para o Desenvolvimento Científico e Tecnológico em Saúde se caracteriza como um incidente crítico, embora de outra natureza em relação aos já apresentados até aqui, pois permite aos gestores lidar com a pouca flexibilidade existente na execução de atividades e projetos que demandam uma maior agilidade na alocação e uso dos recursos.

A FIOTEC é uma fundação de direito privado, sem fins lucrativos, com autonomia administrativa e financeira, cuja criação visou dar agilidade administrativa e gerencial para todas as unidades da Fiocruz e não apenas Bio-Manguinhos. Embora esta não tenha sido uma iniciativa de Bio-Manguinhos, que sequer teria mandato para autorizar a criação de uma fundação no âmbito da Fiocruz, a gestão do Instituto esteve fortemente envolvida no movimento de criação da fundação em função das dificuldades que lidava na condução rotineira dos seus processos produtivos e demais atividades.

Bio-Manguinhos contrata a FIOTEC para a implementação de projetos específicos e os investimentos feitos por meio destes projetos (equipamentos e mobiliários) são alocados em Bio-Manguinhos e, ao final de cada projeto, incorporados ao patrimônio da Fiocruz, ou seja, reverterem para própria FIOCRUZ. De acordo com o estudo realizado, além da captação de recursos junto a órgãos de fomento oficiais (BNDES/FUNTEC, FINEP, CNPq etc.) que só é viável através da Fundação, a única alternativa para garantir gestão orçamentária, financeira e de compras compatível com as necessidades da Unidade tem sido utilizar a FIOTEC (BIO-MANGUINHOS, 2011b).

Outro incidente crítico mencionado foi a mudança do modelo de gestão de Bio-Manguinhos, em 1997, que foi fundamental para o Instituto iniciar o processo de reversão de sua situação financeira, almejando a autossustentabilidade. Esta mudança viabilizou que Bio-Manguinhos, por meio de sua transformação gerencial e de sua relação com as instâncias deliberativas da Fiocruz, buscasse maior eficiência, eficácia e autossuficiência financeira (BIO-MANGUINHOS, 2011b).

Esta mudança, apresentada de maneira detalhada no item 6.2.1.2 – Histórico de Bio-Manguinhos, foi referendada pelo Conselho Deliberativo da Fiocruz, em 1998 e envolveu a contratação de um profissional experiente para dirigir a Unidade e retomar os contratos de transferência de tecnologia.

Para dirigir a Unidade, foi contratado o Marcos Oliveira, funcionário da Petrobrás, com experiência em gestão de indústrias no setor público e bastante atento às questões

relativas ao desenvolvimento e à atualização tecnológica (PONTE, 2007). “*Com a vinda do Marcos de Oliveira, (...) ele deu uma nova cara para a gestão de Bio, ele cobrava muita pró-atividade do gestor e foi o início desta nova forma de gerir Bio-Manguinhos*”, ressaltou o vice-diretor de Produção Antônio Barbosa.

Este modelo buscou, fundamentalmente, a sustentabilidade financeira do Instituto e, se por um lado, garantia os recursos orçamentários para o desenvolvimento das atividades, por outro induzia a busca de eficiência no uso dos mesmos recursos para garantir o cumprimento dos compromissos com o Ministério da Saúde, sua sobrevivência financeira e a possibilidade de investimentos em outras áreas, como o desenvolvimento tecnológico. A migração para este modelo e a progressiva profissionalização da gestão trouxe resultados concretos para Bio-Manguinhos.

O Instituto vem ao longo dos anos, em resposta a seu crescimento, buscando alternativas para o seu modelo de gestão, dentro do modelo jurídico vigente. No entanto, para os gestores do Instituto estas possibilidades se esgotaram, motivo pelo qual vem sendo discutido fortemente pela própria Fiocruz a mudança do modelo jurídico de suas unidades de produção, incluindo Bio-Manguinhos, tema que será pauta do próximo Congresso Interno da Fiocruz.

A participação efetiva, em conjunto com a Fiocruz, de criação da FIOTEC, a proposição de um novo modelo de gestão e, neste momento, a indução da discussão de mudança de modelo jurídico evidenciam o papel dos gestores de Bio-Manguinhos na proposição de uma agenda de discussão contínua para lidar com as restrições que o contexto institucional coloca sobre o crescimento do Instituto. Por outro lado, destaca-se ainda que, no caso de Bio-Manguinhos, por ser uma unidade da Fiocruz, estes mesmos gestores têm autonomia limitada para a tomada de decisões institucionais, sendo submetidos às instâncias decisórias da Fundação.

Por fim, o último incidente recente mencionado nas entrevistas foi a publicação da nova RDC de Boas Práticas de Fabricação de Medicamentos da ANVISA, a RDC 17, de 16 de abril de 2010 (ANVISA, 2010) que precipitou a necessidade de realização de uma série de investimentos não planejados e retrabalho em algumas áreas em processo de reforma ou construção para atender às exigências impostas pela nova regulação. Este regulamento foi destacado por ser considerado um marco de mudança importante no nível de exigência colocado pelo organismo regulador para os produtores de imunobiológicos.

A realização de inspeções no Instituto no ano de 2010 ratificou também a visão de esgotamento das possibilidades de adequação de algumas áreas produtivas de Bio-Manguinhos. A nova RDC impôs, ainda, a realização de novas melhorias nas áreas gerando retrabalhos em uma estratégia de adequação incremental das áreas físicas em implementação por Bio-Manguinhos.

Cabe destacar que as decisões dos órgãos reguladores são mandatórias, pois o não atendimento às mesmas pode comprometer o fornecimento de produtos pela Unidade. Cada vez mais a atuação dos órgãos reguladores é indutora das decisões de alocação de investimentos nas áreas de maneira de forma a garantir a manutenção do fornecimento dos produtos ao Ministério da Saúde e aos organismos internacionais.

6.2.5. Soluções de gestão: Bio-Manguinhos

Nas entrevistas realizadas com os gestores e na análise de documentos disponibilizados, foi identificado um conjunto de ações que, embora não alterem os condicionantes de atuação do gestor, foram ações gerenciais implementadas pelos gestores para, dentro do seu contexto de atuação, buscar melhor desempenho na gestão de Bio-Manguinhos.

Estas soluções foram agrupadas em planejamento, organização e divisão do trabalho, gestão de recursos humanos, Tecnologia da Informação, terceirização e integração vertical, sistemas da qualidade, práticas de governança e planejamento e controle da produção. A síntese das soluções está apresentada na Tabela 40.

CATEGORIA	AÇÕES
Planejamento	Revisão do Planejamento Estratégico de Bio-Manguinhos, incluindo a revisão do Mapa Estratégico.
Organização e divisão do trabalho	Revisão da estrutura organizacional, incluindo áreas e atribuições, em especial a criação do Departamento de Logística, a Engenharia Industrial, o fortalecimento da área de Planejamento e Controle da Produção e a implantação estrutura matricial de gerenciamento de projetos.
Gestão de recursos humanos	Terceirização de mão-de-obra através de contratos de serviços gerais; mecanismos de incentivo à produtividade: PROQUAL – Programa de Produtividade e Qualidade, mecanismos de remuneração; programas de reconhecimento como o prêmio de Profissional do Ano; Programas de Qualidade de Vida; programa de gestão por competências para gestores
Tecnologia da Informação	Implantação de uma arquitetura integrada de sistemas, incluindo a implantação de um Sistema Integrado de Gestão.
Terceirização e integração vertical	Novos modelos de contratação de serviços; contratações por níveis de serviços; processos de pré-qualificação e qualificação de fornecedores, elaboração de estratégia de compras, aumento do uso da modalidade de registro de preços.
Sistemas da Qualidade	Uso de indicadores de desempenho estratégicos e operacionais, desdobrados do Planejamento Estratégico da Unidade; Sistema da Qualidade; participação em Programas de Excelência em Gestão (PQRio).
Práticas de Governança	Nas entrevistas e análise documental realizada, não foram identificadas soluções de gestão desta natureza.

Planejamento e Controle da Produção	Planejamento Integrado Anual de Materiais e Planejamento Mestre de Produção.
--	--

Tabela 40 – Soluções de Gestão: Bio-Manguinhos

Fonte: O autor

As soluções serão descritas e comentadas por ordem de apresentação na Tabela.

O primeiro grupo diz respeito a ações de planejamento e nele foram incluídas as ações de revisão do Planejamento Estratégico, incluindo a revisão também do Mapa Estratégico, conforme já apresentado anteriormente.

No grupo de soluções de organização e divisão do trabalho, enquadram-se as mudanças ocorridas na estrutura organizacional ao longo dos últimos anos, destacada a reestruturação geral das unidades organizacionais ocorrida em 2007. As alterações na estrutura organizacional são mudanças na forma de distribuir e coordenar o trabalho e, portanto, se tornam necessárias quando a estrutura vigente torna-se insuficiente para lidar com a complexidade crescente do ambiente. É inerente a uma instituição repensar sua lógica de organização de trabalho, mas este repensar se torna crítico diante de um crescimento que quase dobrou o número de funcionários ao longo dos últimos cinco anos

Na nova estrutura organizacional aprovada pelo Congresso Interno da Fiocruz em 2007, Bio-Manguinhos, entre outras áreas, foi criado o Departamento de Logística, integrando as atividades de almoxarifado, planejamento de materiais e de produção e compras. A reestruturação e fortalecimento da área de planejamento e controle de produção dentro deste departamento são vistos como um grande diferencial na gestão do sistema de produção, que permitiu na visão dos entrevistados um aumento da capacidade produtiva apenas com práticas mais eficientes no planejamento e programação do sistema produtivo. Esta área trabalha com postos avançados, especializados por linha de produtos do Instituto, criando competências específicas e profissionais com capacidade de gerir o sistema produtivo da Unidade: *“o fortalecimento do PCP foi fundamental para alcançar maior eficiência no sistema produtivo.”*, destacou o vice-diretor de produção.

Outra alteração bastante relevante ocorrida na estrutura nos últimos anos foi a implementação de uma estrutura matricial na área de desenvolvimento tecnológico do Instituto, na qual os gerentes dos projetos de desenvolvimento tecnológico possuem atuação matricial. Um dos objetivos da criação desta estrutura era acelerar a condução dos projetos de desenvolvimento tecnológico.

O ex diretor Akira Homma destacou a implantação da estrutura matricial por projetos: *“Desde o início do meu mandato, já defendia que precisávamos mudar a área*

de desenvolvimento tecnológico, dotando-a de uma gestão por projetos, conforme uma escala de prioridades. Hoje estes projetos são desdobrados detalhadamente, contemplando-se etapas e cronogramas de trabalho, bem como os setores a serem envolvidos, (...) a Gerência de Projetos monitora e presta apoio gerencial.” (entrevista concedida ao livro Inovação em Saúde).

Foram criadas nesta reestruturação também duas áreas, uma delas com foco na identificação da melhoria nos processos produtivos, a Engenharia Industrial e a outra com objetivo de identificar oportunidades de melhorias nos processos de negócios e nas interfaces entre as áreas, o Escritório de Processos. O ex vice-diretor de gestão e mercado destacou que *“A necessidade de organização dos processos gerenciais foi uma resposta da Unidade para lidar com a complexidade e o crescimento da organização”*.

Os exemplos supracitados de alterações na estrutura organizacional evidenciam a necessidade identificada pelos gestores de incorporação de práticas gerenciais diferenciadas, como as de programação e controle da produção e de gerenciamento de projetos, amplamente utilizadas em organizações com o porte de Bio-Manguinhos e da formalização destas atividades na estrutura organizacional, legitimando as áreas responsáveis quanto a sua execução.

O processo de aprovação de revisões da estrutura organizacional de Bio-Manguinhos nas instâncias internas e externas à Fiocruz, em função do modelo jurídico vigente, poderia paralisar ou desmotivar proposições de alterações na estrutura do Instituto. Embora não acompanhem as constantes necessidades de mudança do Instituto, algumas revisões foram realizadas.

Em relação a uma das restrições críticas, a gestão de recursos humanos, Bio-Manguinhos utiliza-se, amplamente, de contratos de terceirização de serviços gerais. Atualmente seu quadro de pessoal é composto majoritariamente de colaboradores terceirizados, além dos servidores públicos e bolsistas. A diferença de vínculos gera diferenças de remuneração e outros benefícios trabalhistas, que acabam por gerar insatisfação, desmotivação, elementos que em geral resultam em queda no desempenho pelos profissionais, conforme já apresentado anteriormente.

Com objetivo de evidenciar e lidar com estes problemas, a Unidade realizou em 2008 uma pesquisa de clima institucional, que foi repetida no ano de 2011. O objetivo é de que a pesquisa seja aplicada em intervalos de dois anos, visando a identificar questões motivacionais, de comprometimento organizacional, satisfação com o trabalho, entre outras. A partir dos resultados desta pesquisa, várias ações de recursos humanos foram

implementadas ou aperfeiçoadas, como o Prêmio do Profissional do Ano e programas para a melhoria da qualidade de vida dos funcionários.

A Unidade vem investindo também na implementação de alguns mecanismos de incentivo à produtividade dos colaboradores, entre os quais se destaca o Programa de Produtividade e Qualidade que, desde 2003, oferece uma remuneração variável por intermédio da fundação de apoio. Uma vez alcançadas as metas institucionais, todos os funcionários do instituto são beneficiados com esta remuneração variável, não havendo distinções para desempenhos individuais diferenciados de áreas ou funcionários.

Para o ex diretor Akira Homma, em entrevista concedida para o livro *Inovação em Saúde* (AZEVEDO ET AL., 2007) “*à medida que unidade cresce, observa-se em seu anterior uma tendência à formação de grupos profissionais diferenciados. (...) A desarticulação da equipe era e ainda é um problema. As diferentes áreas precisam se comunicar para saber como podem contribuir para o funcionamento global da instituição. Este é o propósito deste programa.*”

A Unidade vem implementando desde 2009 o programa de gestão de competências para os seus gestores. Este programa estabelece um conjunto de doze competências gerenciais, através das quais os funcionários dos cargos de chefia são avaliados. Dependendo do nível hierárquico, o nível esperado de cada competência é variável. O processo de avaliação é conhecido como de 360º, no qual o gerente é avaliado por sua chefia imediata, seus pares e seus funcionários. A partir da identificação das lacunas das competências gerenciais e da discussão das mesmas com as chefias imediatas, é elaborado o Plano de Desenvolvimento Gerencial Individualizado do gestor. Os resultados globais deste programa dão subsídio para o Programa de Desenvolvimento Gerencial, que é aplicado para todas as chefias (e substitutos) existentes na Instituição.

A Tecnologia da Informação, por sua vez, tem sido também uma indutora de melhoria e controle dos processos organizacionais. Foram realizadas diversas iniciativas no sentido de instrumentalização das áreas com sistemas informatizados, que se iniciaram no final da década de 90 com sistemas desenvolvidos internamente. A partir de 2005, através do projeto de implantação de uma Arquitetura Integrada de Sistemas, novas soluções foram implementadas, incluindo a implantação de um Sistema Integrado de Gestão (ERP). Na visão dos gestores entrevistados estas iniciativas de informatização, além de permitirem uma maior eficiência na realização destas atividades, dão maior visibilidade às ações e permitem um maior controle gerencial.

Mais recentemente, no final do ano de 2010, em função de mudanças na classificação orçamentária do Governo Federal, muitas despesas em Tecnologia da Informação que eram classificadas como correntes foram enquadradas como investimentos e passaram a ser classificadas como recursos de capital. Desta forma, estas algumas iniciativas de TI passaram a concorrer com investimentos em obras, instalações e equipamentos do processo produtivo, emergindo uma nova restrição na alocação de recursos pelos gestores nesta área.

Para lidar com as restrições da Lei 8.666/1993, os gestores apontaram algumas iniciativas em andamento, entre as quais: a inclusão de níveis de serviços nos contratos de prestação de serviços, minimizando a abertura de processos administrativos de penalização no caso de não cumprimento dos serviços; processos de pré-qualificação e qualificação de fornecedores; aumento do uso da modalidade de registro de preços; planejamento integrado de materiais e de produção; entre outras iniciativas que visam reduzir o número de processos tramitados, assim como minimizar o *lead-time* das aquisições. Estas iniciativas compuseram a categoria de soluções de terceirização e integração vertical.

Os gestores mencionaram também o uso de indicadores de desempenho, oriundos do Mapa Estratégico da Unidade e de operacionais, ambos desdobrados do Planejamento Estratégico, cuja revisão foi concluída em 2010. O uso destes indicadores, que é uma prática recente, na opinião dos gestores, “*permite um maior controle das ações e uma avaliação dos gestores em relação aos resultados alcançados.*”. Há uma relação direta entre o investimento realizado em sistemas de informação e a possibilidade de extração de informações gerenciais, como os indicadores de desempenho.

Bio-Manguinhos participa desde 2007 do Programa de Qualidade Rio, através da submissão de um Relatório de Gestão que avalia as aderências das práticas gerenciais ao Modelo de Excelência da Gestão Pública, cuja orientação de uso é uma recomendação da Fiocruz e do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, através do Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização (Gespública). Embora participe rotineiramente deste prêmio, as práticas de gestão oriundas do Modelo de Excelência em Gestão ainda estão em processo de implantação.

Bio-Manguinhos é considerada também uma Unidade de referência na implantação de um Sistema de Gestão da Qualidade, que precisou ser instituído para atendimento às exigências regulatórias da indústria. Este sistema, cujo foco inicial foram as atividades da área de produção, atualmente já ampliou seu escopo de atuação para as

áreas de desenvolvimento de produtos, estudos clínicos e mais recentemente para as atividades de gestão.

A modernização dos processos gerenciais também foi destacada pelo ex vice-diretor Mário Moreira “(...) Houve mérito em dar força a este processo para organizar os nossos processos gerenciais. Porque enxergo um corte, Bio-Manguinhos antes desta reestruturação e depois. Nossas atividades de planejamento não eram organizadas. A gente já tinha um nível de complexidade grande, nosso portfólio de projetos já era grande. (...) até então a gente nunca conseguiu organizar bem esta área de Logística, a integração da área Financeira (...)”.

Observa-se pela lista de soluções descrita acima uma preocupação dos gestores da Unidade com a agenda de melhoria da gestão institucional, através da incorporação de métodos e técnicas gerenciais para lidar com as demandas de desempenho impostas pelo crescimento e a complexidade que o Instituto vem lidando ao longo dos últimos anos.

A lista de soluções evidencia também que muitas destas práticas já são amplamente utilizadas no setor privado. Para operacionalizar algumas destas soluções, no entanto, são utilizados mecanismos alternativos, como é o caso das fundações de apoio, o que gera um risco de sustentabilidade em longo prazo, uma vez que estas práticas não encontram formas de implementação dentro do modelo jurídico atual de Bio-Manguinhos.

Por fim, esta lista evidencia que as soluções descritas exigiram menos mobilização política e apenas alocação de esforços e recursos dos gestores. Vale ressaltar que o fato de Bio-Manguinhos ser autossustentável em termos de recursos financeiros oferece maior autonomia dos gestores para a tomada de decisão de implementação destas soluções.

6.2.6. Condicionantes de atuação do gestor:

Bio-Manguinhos

Esta seção irá apresentar como os condicionantes que conformam o contexto de Bio-Manguinhos interferem na atuação dos gestores entrevistados. A forma de apresentação será pautada pelos tipos de condicionantes e, para cada um dos tipos, serão tecidas considerações resultantes da análise qualitativa das entrevistas, em aditivo a fontes documentais. Serão pontuados também alguns elementos da análise quantitativa dos condicionantes, de forma a melhor embasar ou contrapor as conclusões encontradas.

6.2.6.1. Condicionantes macros da Administração Pública:

Bio-Manguinhos

A lógica de **planejamento e execução orçamentária** do Governo Federal foi destacada entre os gestores. Para o vice-diretor de produção Antônio Barbosa, existem dois principais limitadores da gestão atual de Bio-Manguinhos *“o primeiro é a questão do orçamento, (...), principalmente a gente que tem limitações para recursos de capital”*.

O ex vice-diretor do Instituto, Mario Moreira ratifica esta posição: *“a nossa maior dificuldade era capacidade de investimentos, porque os recursos do Ministério eram recursos carimbados. O que vinha para investimentos era residual.”* O ex vice-diretor destaca, no entanto, que esta não disponibilidade de recursos não impediu a tomada das decisões necessárias pelos gestores: *“se fossemos esperar todos os recursos para construir as plantas que temos hoje, não teríamos construído nada.”*

A não disponibilidade de recursos demanda que os gestores busquem constantemente formas de ampliar os recursos de investimento. O antigo vice-diretor de gestão reforça que *“Bio-Manguinhos tem sido bastante exitoso, uma estratégia de sucesso, (...) de captar recursos para desenvolvimento tecnológico mesmo.”*, embora reconheça que o crescimento atual do Instituto demandará um aporte de recursos que apenas o Ministério da Saúde não será capaz de sustentar sozinho.

Outra questão citada foi a falta de flexibilidade no uso dos recursos pelos gestores. O ex diretor Marcos Oliveira destacou em depoimento ao livro *Inovação em Saúde* (AZEVEDO ET AL., 2007) que *“o recurso gerado para Bio-Manguinhos é do Estado, ele distribui seus recurso entre as despesas de custeio e investimentos e, se recebemos verba para um tipo de despesa, não podemos utilizá-la para outra. Na empresa privada é diferente: tudo é dinheiro e o empregamos como queremos.”*

Para Artur Couto, diretor atual do Instituto, uma das motivações centrais para a discussão de um novo modelo jurídico para Bio-Manguinhos é, justamente, “*sair das amarras do orçamento público e ter capital de giro*”.

O fato de o orçamento de Bio-Manguinhos ser submetido à Lei de Responsabilidade Fiscal e a Lei de Diretrizes Orçamentárias e ser anual, isto é, as despesas necessariamente precisam ser executadas no ano corrente, influenciam nas decisões dos gestores. Desta forma, os gestores têm como objetivo executar todo o orçamento ao final do ano. Esta situação faz com que se busque a execução dos recursos, ainda que para tal, o conjunto de decisões de alocação de recurso a ser tomado não seja o melhor. Em algumas situações, são gerados restos a pagar para o ano seguinte, situação que não é recomendada na esfera pública, mas que acaba sendo utilizada de forma a garantir a continuidade das atividades no início do ano.

O enfrentamento de problemas orçamentários pelos gestores ocorreu mesmo após o orçamento de Bio-Manguinhos voltar a compor o orçamento da Fiocruz, em 2009. Os cortes orçamentários na LOA entre 2009 e 2010 foram significativos, tendo sido necessário submeter pedidos de suplementação orçamentária de recursos de investimentos por diversas vezes para que fosse possível cumprir o atendimento às demandas do Ministério da Saúde (BIO-MANGUINHOS, 2011b).

A demanda por recursos para modernização das instalações mostra-se atualmente infinitamente superior ao orçamento arrecadado, gerando uma situação de constante tomada de decisão de quais investimentos não realizar ao invés de quais investimentos a realizar por parte dos gestores. Tal necessidade ultrapassa sobremaneira a disponibilidade de recursos de capital em fontes de financiamento até então utilizadas pela Unidade, como FINEP e CNPq (BIO-MANGUINHOS, 2011b).

Neste sentido, é possível sintetizar os impactos das restrições inerentes à lógica de **planejamento e execução orçamentária** nas decisões dos gestores como uma baixa flexibilidade no remanejamento de uso dos recursos, uma vez que eventuais economias em recursos de custeio não podem ser revertidas em recursos de capital. Como a demanda pelos investimentos é maior do que os recursos disponíveis há uma necessidade de priorização constante pelos investimentos, principalmente no final do exercício.

O modelo de fundação autárquica limita, portanto, o uso dos recursos públicos uma vez que todo o orçamento é público e, conseqüentemente, submetido às regras de uso do Orçamento da União. No entanto, a contratação da fundação de apoio permite a operacionalização de algumas despesas de projetos e atividades críticas. O modelo

jurídico não permite que sejam captados através do Tesouro recursos de alguns organismos financiadores externos, tal como o BNDES e a FINEP, apenas a ‘fundo perdido’. A captação de recursos pelo Tesouro além de extremamente burocrática, por compor os recursos diretamente arrecadados no orçamento da Fiocruz que compõe a LOA, interferiria diretamente na aprovação do orçamento da Fundação. Desta forma, atualmente o Instituto também viabiliza a entrada destes recursos através da fundação.

Com a perspectiva de mudança de patamar com a criação das novas plantas e a finalização dos empreendimentos em andamento cria-se uma demanda enorme por recursos de investimento de capital, motivo pelo qual estas decisões precisam estar fortemente alinhadas com o Ministério da Saúde para que haja comprometimento no provimento de recursos para viabilizar estes projetos.

Observa-se que Bio-Manguinhos tem sido exitoso na captação de recursos de capital junto ao Ministério da Saúde e a alguns órgãos de fomento. No atual momento da instituição, a influência das questões orçamentárias nas decisões diárias dos gestores é baixa. Isto porque os gestores utilizam soluções alternativas como a fundação de apoio para execução de despesas e recebimento de recursos captados externamente. Além disto, os gestores não aguardam a plena disponibilidade dos recursos para a implementação de decisões, como por exemplo, a construção de novos empreendimentos.

Um segundo aspecto em que se percebe a influência direta na atuação dos gestores é a questão dos **recursos humanos**. O vice-diretor de produção destaca que *“a segunda coisa (limitador gerencial) está relacionada ao pessoal, (...) a gente hoje tem que administrar três regimes diferentes trabalhistas, às vezes quatro, isto é muito difícil, duas pessoas fazendo a mesma coisa ganhando salário diferente, submetidos a contratos ligeiramente diferentes e não pagando o que o mercado paga, então a retenção dos recursos humanos estratégicos está em perigo constante, algumas pessoas ficam aqui, mas se procurar, o mercado está pagando três ou quatro vezes mais”*.

HOMMA ET AL. (2005) já apontavam a gestão de recursos humanos como fator crítico das atividades de Bio-Manguinhos. Esta necessidade pela excelência na administração de seus recursos amplia a já existente tensão entre os requerimentos de uma indústria, premida pela necessidade constante de inovação e desenvolvimento de novos produtos e os marcos regulatórios da administração pública.

Uma das conseqüências desta situação é a dificuldade de retenção de pessoal. Antônio Barbosa ressalta: *“(...) a gente perde pessoas de todas as áreas, a parte de engenharia, projetos, metrologia e validação e da própria área de produção. E a gente*

tem uma atividade que requer treinamento das pessoas e que leva tempo. Então a perda de uma pessoa desta não é reparada de imediato. Tenho que trazer um (profissional novo) e tenho que treinar.”.

O diretor de Bio-Manguinhos alerta: *“Poucos profissionais no país são habilitados para o que se faz em Bio-Manguinhos, e o mercado oferece salários muito melhores”.*

Portanto, dois desafios são colocados aos gestores. Por um lado, é preciso atrair bons quadros de colaboradores e, por outro, reter os profissionais existentes na Unidade. O modelo jurídico atual, que funciona em um regime autárquico, não oferece nenhuma autonomia para os gestores realizarem alterações qualitativas e quantitativas no seu quadro de pessoal, uma vez que a incorporação de funcionários ao quadro depende de concurso público e a definição dos cargos e pisos salariais já está determinada no Plano de Cargos e Salários da Fiocruz. Portanto, não existe solução institucional para este problema.

Para contornar estes obstáculos, os gestores vêm buscando alternativas como a terceirização de pessoal para operar o complexo produtivo, dentro dos parâmetros de qualidade e produtividade demandados. A terceirização de pessoal é uma forma de permitir mudanças qualitativas e quantitativas no corpo de funcionários.

O atual diretor do Instituto, Artur Couto, ressalta que *“A solução heterodoxa foi a contratação de determinadas firmas para a realização de serviços e as mesmas forneciam os profissionais necessários”.* As soluções de terceirização de mão-de-obra em Bio-Manguinhos e na própria Fiocruz vêm sendo intensamente questionada pelos órgãos de controle e pelo próprio quadro de servidores públicos.

Este problema, no entanto, não é novo. Há mais de 10 anos, quando era diretor, Marcos Oliveira, já enfrentava este problema e destacava que a terceirização criava um modelo equivocado, pois estes prestadores de serviços são, em termos de execução das atividades, funcionários como os demais (AZEVEDO ET AL., 2007).

Mário Moreira, ex-vice-diretor de gestão do Instituto destaca que, *“nós desenvolvemos uma capacidade para lidar com a questão de pessoal. Bio-Manguinhos sempre foi a unidade referência na Fiocruz para lidar com esta questão. A própria Fiocruz entende que a mão-de-obra de Bio-Manguinhos não é precarizada; embora se tenha uma fragilidade na relação institucional, mas é uma relação onde se respeita o trabalhador, existem mecanismos de institucionalização plenos e totais.”.*

A manutenção desta solução é uma decisão exclusivamente dos gestores que comandam estas organizações. Os próprios dirigentes enxergam, no entanto, os limites desta solução: “(...) *acredito que esta solução de terceirização não pode ser definitiva, preciso contratar as pessoas. As pessoas nunca estarão 100% felizes nesta situação.*”, afirma o diretor Artur Couto.

Para os entrevistados, a discussão do novo modelo jurídico, em curso atualmente, pode criar algumas flexibilidades na gestão de pessoal. De qualquer forma, os mesmos estão cientes dos impactos em função do regime estatutário vigente na Fiocruz “(...) *então isto será algo bastante delicado dentro da Fiocruz e terá que ser discutido em nível institucional.*”, reforça a vice-diretor de produção. O modelo de empresa pública, cuja discussão encontra-se em curso embora opere sobre um regime mais flexível que é o celetista, não permitirá autonomia da instituição na mudança nos quadros, já que a inserção no quadro também se dá através de concurso público.

Em relação aos mecanismos de **accountability e controle**, embora os órgãos de controle sejam citados, evidencia-se que os gestores já encontraram uma forma de lidar com estes condicionantes. Para os gestores entrevistados, a forma de minimizar este condicionante se dá através do princípio da publicidade, isto é transparência total dos atos realizados. Para o ex-vice-diretor de gestão Mário Moreira “*não tinha problema de estar respondendo (CGU) ou de ir a uma audiência pública porque eu acreditava naquilo que estávamos fazendo.*”

Artur Couto destaca que embora já tenha havido questionamentos pelos órgãos de controle, todas as justificativas, motivações e histórico de decisões foram exaustivamente explicados. “(...) *Justifiquei as necessidades da nossa área de produção, os motivos pelos quais fazíamos tudo isto, (...). Bio-Manguinhos sempre foi claro e transparente naquilo que faz.*”

Um ponto destacado pelos entrevistados foi a natureza de atuação dos órgãos de controle, que muitas vezes não fazem análise de mérito do alcance das metas. “*Não se faz nenhuma observação de mérito neste convênio, (...) as observações não fazem nenhuma menção ao cumprimento das metas, (...) só querem saber se tem legalidade. Não é feita análise de mérito da efetividade de gastos dos recursos públicos*”, ressalta o ex vice-diretor de gestão.

Para minimizar os impactos da atuação dos órgãos de controle, os gestores entrevistados evidenciaram que expõem exaustivamente os motivos de suas decisões,

dando total transparência aos processos. Por parte dos órgãos de controle, isto exige uma atuação mais qualificada no sentido de questionar as ações realizadas.

Em relação à gestão fiscal responsável, embora não citada explicitamente, a Lei de Responsabilidade Fiscal prevê que sejam executadas apenas despesas com recursos garantidos. Bio-Manguinhos dispõe atualmente de projetos de grande porte, que demandam investimentos plurianuais. Ainda que estes projetos estejam contemplados no PPA, não há compromisso de que os recursos necessários ao projeto serão garantidos nos anos subsequentes ao do ano orçamentário corrente, já que a lógica de aprovação do orçamento é anual. Desta forma, caso os gestores limitassem sua tomada de decisão à total disponibilidade de recursos ou a uma garantia da mesma, nos anos subsequentes, muitos projetos de grande porte não estariam em andamento. Esta situação não foi evidenciada.

Em relação às regras de **licitações e contratos**, em especial a Lei 8.666/93, amplamente citada nos estudos sobre avaliação gerencial dos produtores públicos, o vice-diretor de produção ressalta que “(...) *Atrelado a isto a lei 8.666. O que a gente tem de falta de insumo nesta unidade é uma coisa muito grande. E às vezes não é culpa de quem está à frente desta logística, é muito mais em relação ao sistema, dificuldades, maioria dos nossos insumos é importados, você imaginar que você precisa de quatro meses para importar um determinado insumo e nem sempre você consegue porque empresas no exterior agem e atuam de outra forma que a legislação não permite fazer*”, afirma o vice-diretor de produção.

Para o vice-diretor de produção, “*este é um limitante muito grande e vem a reboque, peças para manutenção e outras coisas. E isto interfere diretamente no sistema produtivo nosso*”. As modalidades de licitação e prazos legais se mostram incompatíveis com as necessidades da atividade de produção industrial, principalmente com a agilidade necessária, resultando em processos complexos e morosos. Além do elevado tempo médio, os processos estão sujeitos a recursos e impugnações, caso alguma empresa sinta-se lesada (BIO-MANGUINHOS, 2011b).

Diante destas colocações, como dizer que a legislação não se coloca como condicionante? A fundação de apoio vem sendo utilizada para dar flexibilidade administrativa nos processos de aquisição nas atividades e projetos necessários ou em situações críticas em que é exigida maior flexibilidade no uso dos recursos.

Não se observou, no entanto, este condicionante como elemento de influência nas decisões de alocação de recursos pelos gestores, isto é, as decisões são tomadas, ainda que

por vezes as mesmas tenham que ser operacionalizadas através de soluções alternativas. Novamente vale observar que o uso da fundação é também, exclusivamente, uma decisão dos próprios gestores para a manutenção de atividades críticas para a Unidade.

A Tabela abaixo ilustra a análise quantitativa de frequência dos condicionantes macros da Administração Pública, por entrevistado e para Bio-Manguinhos.

SUBCATEGORIA	CONDICIONANTE	BIO1	BIO2	TOTAL
GESTÃO FISCAL RESPONSÁVEL	Atuar com responsabilidade na gestão fiscal	0	0	0
	Manter sistemas de custos que permitam a avaliação e o acompanhamento da gestão orçamentária, financeira e patrimonial e a tomada de decisões gerenciais	0	0	0
	TOTAL	0	0	0
ACCOUNTABILITY E CONTROLE	Resposta à atuação dos órgãos de controle (CGU, TCU, etc.)	0	3	3
	Utilização de Sistemas Governamentais (SCDP, SIAPE, SIAFI, SIASG, etc.)	0	0	0
	Utilizar os mecanismos de prestação de contas governamentais	0	0	0
	TOTAL	0	3	3
LICITAÇÕES E CONTRATOS	Seguir as normas gerais sobre licitações e contratos administrativos estabelecidos na Lei 8.666/ 1993 e demais normativos específicos pertinentes em função do objeto a ser contratado	1	1	2
	TOTAL	1	1	2
PLANEJAMENTO E EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA	Cumprir as diretrizes orçamentárias estabelecidas na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LOA)	0	0	0
	Garantir que os investimentos plurianuais estejam todos consignados no Plano Plurianual – PPA	0	0	0
	Se submeter as restrições de orçamento e ao método orçamento-programa estabelecidos na Lei Orçamentária Anual (LOA)	2	2	4
	TOTAL	2	2	4
REGIME DE PESSOAL	Regime e mecanismos de contratação e avaliação de desempenho através de concurso público	2	2	4
	TOTAL	2	2	4

Tabela 41 - Condicionantes relacionados aos princípios da Administração Pública de Bio-Manguinhos

Fonte: O autor

A Tabela 41 permite algumas análises. A ausência de citações referentes à **gestão fiscal responsável** faz inferir que a análise de custos ainda não pauta diretamente a agenda de decisões dos gestores. Isto pode ser atribuído ao fato de que apenas recentemente a instituição implantou um Sistema Integrado de Gestão, que permite iniciar a aferição de maneira mais fidedigna das informações de custos. No caso de

Bio-Manguinhos isto também pode ser atribuído ao fato de a Unidade ter alcançado sustentabilidade financeira, isto é, as receitas obtidas com o fornecimento dos produtos ao Ministério da Saúde são suficientes para cobrir as despesas.

Por outro lado, em relação aos mecanismos de **controle e accountability**, a menção explícita aos órgãos de controle era esperada à medida que de fato foi mencionado um aumento da atuação destes órgãos ao longo dos últimos anos no Instituto. Embora não citado explicitamente, fica evidenciado pelas falas dos gestores que o provimento de informações e a transparência dos processos fornecem os mecanismos necessários para que as suas decisões enquanto gestores sejam menos passíveis de questionamentos. Os demais itens não foram citados muito provavelmente porque acabam interferindo na atuação da média gerência que não foi foco das entrevistas realizadas.

Por fim, embora a análise quantitativa dos condicionantes relacionados ao **planejamento e execução orçamentária** explicita a sua importância enquanto elemento presente na fala dos gestores, a mesma está concentrada na restrição e falta de flexibilidade no uso dos recursos, já mencionados anteriormente. A ausência dos demais itens também pode ser atribuída ao fato de não influenciarem decisões de alocação de recursos dos gestores entrevistados e sim os da média gerência.

Verifica-se, portanto, que nenhum dos elementos supracitados foi limitador das decisões de alocação de recursos dos gestores entrevistados, no entanto estas restrições induziram formas heterodoxas de viabilização da operacionalização das decisões tomadas. De qualquer forma, a morosidade dos processos de aquisição é colocada como retardadoras da operacionalização das decisões pelos gestores.

É consenso, no entanto, de que existe um esgotamento do uso destes mecanismos alternativos em função do tamanho e complexidade que a organização vem ganhando.

6.2.6.1.1. Condicionantes macros da Administração Pública - Princípios do Direito Administrativo: Bio-Manguinhos

O fato de Bio-Manguinhos fazer parte da estrutura de Estado faz com que tenha que seguir os princípios constitucionais e as regras de funcionamento da Administração Pública na sua gestão. Estas restrições, no entanto, não são novas. Para o ex diretor de Bio-Manguinhos, Marcos Oliveira, a dificuldade de administrar Bio-Manguinhos decorria justamente do fato de a Instituição fazer parte da estrutura do Estado e

conseqüentemente só permitir que o administrador só pode fazer o que a lei autoriza (entrevista concedida para o livro *Inovação em Saúde*, em 2005).

É nítido no caso de Bio-Manguinhos que “(os gestores) *buscaram soluções diante dos problemas, diante das amarras, não ficaram parados, foram buscar solução dentro do que era possível, do que era permitido*”, afirmou o Vice-Diretor de Produção, Antônio Barbosa. Isto significa que mesmo diante das amarras colocadas pelo seu modelo jurídico, os gestores encontraram formas de lidar com este contexto, o que pode ser observado pelo crescimento de Bio-Manguinhos ao longo dos últimos anos. De que forma, portanto, foi possível fazer e crescer dentro deste contexto?

Por trás desta busca por encontrar formas de superar as amarras do modelo vigente está o senso de missão e finalidade dos gestores entrevistados e do que se infere de documentos que relatam a trajetória de gestão de Bio-Manguinhos.

Muito embora não explicitamente citados, como será possível observar na Tabela 42, é o senso de finalidade e o interesse da coletividade e não dos interesses individuais e a própria motivação dos gestores que movem os gestores de Bio-Manguinhos a buscar soluções alternativas para viabilizar as decisões consideradas necessárias para operar uma organização com a finalidade do Instituto. Esta busca está alinhada com o próprio princípio da razoabilidade que prescreve que dentro dos limites da lei, o administrador deve encontrar soluções compatíveis com o problema existente.

Uma observação interessante é a que muito embora o condicionante mais citado pelos entrevistados seja o princípio da legalidade e apesar de o mesmo se configurar, em tese, como um limitador da atuação do gestor público, no caso de Bio-Manguinhos os gestores estão constantemente buscando formas de explorar os limites de possibilidades dentro do que a lei permite.

A análise das entrevistas permite afirmar que o princípio da legalidade está sempre associado ao princípio da publicidade, mesmo que não explicitamente. Mário Moreira reforça a questão da transparência como mecanismo de convencimento dos órgãos reguladores “(...) *um auditor quer saber se você andou dentro ou fora da lei, mas eu sempre tive a convicção de que provando que fez tudo com transparência, não haveria problema.*”.

Os gestores ressaltam que todas as ações dispunham da transparência necessária: “*Nenhum consultor, auditor que veio aqui identificou um problema, (...) nós somos claros e transparentes naquilo que fazemos.*”, afirmou o diretor Artur Couto. O ex vice-diretor de gestão ratifica esta posição explicitando que “(...) *eu sempre tive a*

convicção que a gente fez tudo com transparência, (...) e por isto nunca me senti desconfortável com a questão de ser ordenador de despesa.”.

É possível observar que o nível de aproximação dos limites colocados pela legislação são fortemente condicionados ao perfil do gestor público. Para o diretor de Bio-Manguinhos, “tudo depende do perfil do gestor - se você pega determinadas pessoas (...), nada pode, aí não íamos fazer nada. É preciso ter o contraponto, mas é preciso assumir riscos.”.

A Tabela abaixo ilustra a análise quantitativa de freqüência dos condicionantes macros da Administração Públicas, relacionados aos Princípios da Administração Pública Brasileira, por entrevistado e para Bio-Manguinhos.

SUCATEGORIA	CONDICIONANTE	BIO 1	BIO2	TOT
PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	Princípio da eficiência	0	0	0
	Princípio da finalidade	0	0	0
	Princípio da impessoalidade	0	0	0
	Princípio da legalidade	3	3	6
	Princípio da moralidade administrativa	0	0	0
	Princípio da motivação	0	0	0
	Princípio da publicidade	0	1	1
	Princípio da razoabilidade	0	0	0
	Princípio da supremacia do interesse público sobre o interesse privado	0	0	0
	TOTAL	3	4	7

Tabela 42 - Condicionantes macros da Administração Pública – princípios do Direito Administrativo: Bio-Manguinhos

Fonte: O autor

Embora sua ausência nas entrevistas tenha sido evidenciada, conforme se pode observar na Tabela acima, a aplicação do princípio da eficiência pode ser verificada através das soluções de gestão implementadas por Bio-Manguinhos e já apresentadas anteriormente. A implantação de algumas ferramentas de gestão visa a alcançar mais resultados com os recursos existentes, como é o caso, por exemplo, dos métodos de planejamento e controle da produção, aplicados na Unidade.

A mesma lógica se aplica ao princípio da impessoalidade, uma vez que as regras de seleção através de concurso público e de licitações são seguidas pela Unidade. Por dispor de um grande volume de funcionários terceirizados, não selecionados através de concursos públicos, o processo de contratação das empresas é transparente e segue o processo licitatório. Novamente, o respaldo se dá através da transparência do processo.

Desta forma, os princípios supracitados aparecem como balizadores das decisões dos gestores públicos.

6.2.6.2. Condicionantes micros da Administração Pública: Bio-Manguinhos

Os condicionantes micros são aqueles que dizem respeito ao modelo jurídico, no caso específico de Bio-Manguinhos, o de pertencente a uma fundação pública de direito público, que funciona em um modelo autárquico. O fato de Bio-Manguinhos fazer parte da estrutura de Estado e ser uma unidade submetida ao regime autárquico da Administração Indireta traz especificidades as suas possibilidades de atuação, dentro do que este modelo jurídico lhe permite.

Em relação à **estrutura de governança**, definida no Regimento Interno de Bio-Manguinhos e da Fiocruz, para o vice-diretor de produção “*Bio-Manguinhos sempre teve uma independência maior da Fiocruz, (...) E por outro lado, a Presidência precisa estar de olho em Bio-Manguinhos, em tudo que a gente faz, (...) pois isto faz parte da estrutura de governança da Fiocruz*”.

O fato de ser uma unidade da Fiocruz limita o poder de decisão dos gestores de Bio-Manguinhos, uma vez que para um conjunto de decisões mais estratégicas os mesmos estão submetidos à aprovação do Conselho Deliberativo e do Congresso Interno da Fiocruz, como é o caso, respectivamente, de decisões de alterações na estrutura organizacional e da mudança do modelo jurídico. No entanto, esta interferência não foi observada na gestão corriqueira destas instituições pelos gestores.

De qualquer forma, o relacionamento com as instâncias decisórias que compõem a estrutura de governança da Fiocruz, altamente democrática e colegiada, e o alinhamento às políticas e diretrizes estratégicas institucionais são um importante moderador do grau de interferência nas decisões de alocação de recursos dos gestores.

Em relação ao **regime específico de pessoal**, o modelo autárquico prevê exclusivamente mecanismos de contratação por meio do Regime Jurídico Único. Este regime de incorporação de novos colaboradores limita decisões de mudanças qualitativas e quantitativas no quadro dos funcionários do Instituto, que dentro deste regime, está submetido aos tempos de aprovação dos concursos públicos pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

Aqui se encontra um paradoxo, porque de fato, os gestores não lidam com restrições para alterar seu quadro de funcionários, uma vez que o Instituto utiliza amplamente contratos de terceirização de pessoal.

O diretor Artur Couto destaca que uma das intenções de mudança no modelo jurídico visa, justamente, estabilizar o regime de contratação, que seria exclusivamente através da CLT, uniformizando o tratamento e gestão dos recursos humanos que trabalham atualmente na Unidade “(...) *Acredito que esta solução de terceirização não pode ser definitiva, preciso contratar as pessoas, (...) as pessoas nunca estarão 100% felizes nesta situação.*”

O Vice-Diretor de Produção corrobora a visão do diretor de que este é um dos principais motivadores da proposição do novo modelo, “(...) *o ponto mais nevrálgico desta mudança será a questão de pessoal*”.

A **sustentabilidade financeira**, por sua vez, não foi mencionada como um limitador da tomada de decisão dos gestores no modelo atual, uma vez que as receitas de Bio-Manguinhos são provenientes do fornecimento de produtos e cobrem seus gastos. No entanto, os gestores preveem que a mudança do modelo permitirá, uma vez mantida a sustentabilidade financeira, superar as limitações existentes no uso do orçamento público e oferecer total flexibilidade nas decisões de alocação dos recursos, em contraste a situação atual no qual os recursos disponibilizados são alocados para fins específicos: despesas correntes e investimentos.

Além disto, o novo modelo permitirá a possibilidade de receber financiamento de alguns órgãos de fomento, como é o caso, por exemplo, do BNDES, ampliando a possibilidade de entrada de recursos financeiros para financiamento, atualmente operacionalizado através da fundação de apoio.

A Tabela abaixo ilustra a análise quantitativa de freqüência dos condicionantes micros da Administração Pública, por entrevistado e para Bio-Manguinhos.

CONDICIONANTE	BIO1	BIO2	TOTAL
Estrutura de governança	1	0	1
Mandato e eleição dos administradores	0	0	0
Regime específico de pessoal	1	1	2
Sustentabilidade financeira	1	2	0
TOTAL	3	3	6

Tabela 43 - Condicionantes micros da Administração Pública: Bio-Manguinhos

Fonte: O autor

A ausência de citação explícita ao **mandato e eleição dos administradores** pode estar relacionada ao fato de o antigo gestor ter permanecido como diretor de Bio-Manguinhos por oito anos e a atual gestão ser considerada uma continuidade em relação à gestão anterior. Bio-Manguinhos não possui histórico de indicações políticas e o próprio processo de seleção do dirigente, através do qual o Presidente da Fiocruz escolhe

o Diretor de Bio-Manguinhos a partir de lista tríplice, resultado do processo eleitoral, protege o Instituto de influências políticas. Além disto, o Diretor possui autonomia para definição dos quatro membros que compõe a Diretoria Executiva.

Desta forma, observa-se que o modelo jurídico da Fiocruz, ao qual Bio-Manguinhos está submetido não condiciona as decisões dos gestores, uma vez que os gestores encontraram formas alternativas de lidar com estas restrições. No entanto, com o porte e o crescimento vivenciado pela Instituição, estas soluções se mostram inviáveis de serem mantidas de maneira permanente, apontando para um esgotamento do modelo jurídico atual na manutenção das atividades fins da Unidade.

6.2.6.3. Condicionantes da demanda: Bio-Manguinhos

Entre os condicionantes da demanda, a dependência do cliente governamental é vista, não apenas positivamente, mas como condição de sobrevivência pelos entrevistados. *“Para a Unidade, é a razão da sobrevivência de Bio-Manguinhos, que não sobrevive sem o MS e fora da alçada do Governo, então a nossa missão é esta mesmo, (...) apesar de percalços com mudanças de governo (...)”*, destacou o Vice-Diretor de Produção, Antônio Barbosa.

O diretor Artur Couto destaca a necessidade de Bio-Manguinhos trabalhar alinhado às necessidades da Fiocruz e do Ministério da Saúde e que qualquer desalinhamento pode trazer problemas internos, já que, por exemplo, as negociações contratuais não são simples nem rápidas. Isto significa, por exemplo, que a demanda por incorporação de novos produtos e, conseqüentemente, as decisões de alocação de recursos precisam ser construídas e alinhadas com o Ministério da Saúde, principalmente no que diz respeito a contratos que envolvem compromissos de médio e longo prazo com recursos financeiros do Estado.

O vice-diretor de produção ressalta que *“sem eles a gente não vai existir. Se Bio-Manguinhos começar a vender e concorrer no mercado, vai complicar.”*. O antigo vice-diretor de gestão do Instituto, Mário Moreira corrobora esta percepção *“(...) tem um grande benefício ter acesso ao mercado. O MS além de principal cliente, ele é poroso a sugestões de Bio-Manguinhos. O saldo é bastante positivo, principalmente se você analisar a situação de outras instituições que tiveram a aquisição de seus produtos descentralizada.”*

Uma vez que as fontes de receitas do Instituto dependem fundamental da venda de produtos para o Ministério da Saúde e é este mesmo Ministério quem demanda pela incorporação de novos produtos ao portfólio da Unidade, a autonomia de tomada de decisões estratégicas sem anuência do Ministério da Saúde é limitada e uma premissa de sua condição enquanto laboratório oficial produtor, já que o próprio Ministério é o cliente da demanda e garantirá mercado para os produtos oferecidos. Isto é esperado à medida que a Unidade possui como missão atender as demandas de saúde pública do país.

Um aspecto negativo vivenciado no passado, o atraso no fluxo de liberação dos recursos através de convênios e portarias, no entanto, foi superado com a incorporação das receitas de Bio-Manguinhos ao orçamento da Fiocruz. Bio-Manguinhos vivenciou momentos críticos, como expôs Mário Moreira *“às vezes nós estávamos bem à frente da produção sem receber recursos. Sobrevivíamos com subsídios da Fiocruz.”*

Uma forma de lidar com esta situação ressaltada pelo ex vice-diretor de gestão era *“(...) com projetos financiando projetos, (...) vacinas financiando projetos. Nunca tivemos uma administração financeira por produto ou pelo menos por área de atuação. A gente evoluiu bastante na alocação de recursos internamente, mas nunca levando em conta as fontes, justamente por conta desta incerteza”*.

Desta forma, o problema de liberação dos recursos orçamentários foi bastante diminuído, embora ainda existam recursos disponibilizados através de portarias e convênios que, em geral, são disponibilizados apenas após o investimento de recursos próprios por Bio-Manguinhos.

Por fim, em relação à questão dos preços, a mesma não é vista como uma imposição prejudicial a Bio-Manguinhos. Este problema existia quando havia falta de referências externas de comparação de preços, o que foi bastante minimizado quando se consolidaram os mecanismos internacionais de referência de preços. Para Mário Moreira, *“por outro lado, existiam carências de referências internacionais para estabelecer limites. No entanto, quando o fundo rotatório da OPAS ganhou força, ele passou a ser uma referência, o que para a gente foi bom em algumas medidas e ruim para outras.”*

De qualquer forma, os gestores reconhecem que os sistemas de custos atuais precisam ser aperfeiçoados de forma que seja possível fazer uma melhor discussão com o Ministério da Saúde acerca dos custos dos produtos.

A análise quantitativa de frequência dos condicionantes da demanda, por entrevistado e para Bio-Manguinhos, ilustrada abaixo reflete o resultado da análise qualitativa. Características associadas a fragilidades no processo de planejamento e

gestão da demanda pelo cliente governamental não apareceram como limitadores da atuação do gestor nas entrevistas e nem foram destacados no processo de estabelecimento dos compromissos anuais de fornecimento de produtos com o Ministério da Saúde.

CONDICIONANTE	BIO1	BIO2	TOTAL
Definição do portfólio, da demanda e da quantidade de produtos	0	1	0
Dependência de clientes governamentais	1	0	1
Fragilidade do processo de gestão da demanda anual do cliente governamental ocasionando variações significativas ao longo do ano	0	0	0
Imposição de preços gerando margens reduzidas para reinvestimento	0	0	0
TOTAL	1	1	2

Tabela 44 - Condicionantes da demanda: Bio-Manguinhos

Fonte: O autor

Pode-se concluir, portanto, que o Estado, através do Ministério da Saúde influencia diretamente as decisões de alocação de recursos dos gestores de Bio-Manguinhos, direcionando a alocação de recursos para produtos e áreas estratégicas para atendimento às demandas de saúde pública. Os efeitos negativos do Estado como principal cliente não foram percebidos.

6.2.6.4. Características da Indústria: Bio-Manguinhos

O forte viés regulado e as crescentes exigências regulatórias pautaram as entrevistas realizadas.

Para o Vice-Diretor de Produção *“a gente busca correr atrás - tanto das plataformas quanto das adequações às novas exigências”*. O ex vice-diretor de gestão destaca que, *“tem me assustado os custos regulatórios também, (...) não estou falando os custos de pagar taxas para tirar os documentos da ANVISA; os custos de se manter atualizados perante os requerimentos da ANVISA são altos e crescentes e dinâmicos”*. O vice-diretor de produção afirma que *“O cumprimento dessas normas está se tornando um dos itens mais caros entre aqueles envolvidos na produção de vacinas. A ANVISA tem atuado fortemente (...) mas implica em aumento de custos”*.

O ex diretor do Instituto, Akira Homma, em entrevista concedida ainda no ano de 2005, já destacava esta questão: *“sem falar na legislação, que é muito mais complexa. As normas da Agência Nacional de Vigilância Sanitária são sempre atualizadas, e precisamos estar atentos ao seu cumprimento.”*

O cumprimento das exigências regulatórias direciona as decisões de alocação de recursos dos gestores à medida que as mesmas são mandatórias, isto é, a permissão de

fornecimento dos produtos depende da liberação dos órgãos reguladores. A publicação da RDC 17, em abril de 2010 foi considerada um marco, pois a lógica de classificação dos ambientes e a necessidade de validação dos sistemas computadorizados, entre outras mudanças, trouxeram uma demanda grande pela realização de investimentos em infraestrutura e equipamentos, em um cenário no qual já existem muitas restrições de recursos de capital para atendimento aos projetos da Unidade. Além disto, geraram retrabalho e novos gastos em empreendimentos em andamento.

Uma das soluções encontradas pelos gestores para lidar com a rápida evolução dos requisitos regulatórios é buscar estar um passo à frente. *“No caso das RDCs, a gente tem que dar o salto e estar à frente delas, (...) isto faremos no novo Centro de Processamento Final, algo que nos próximos 20 anos estará atendendo a estas (exigências) e a outras que virão (...)”*, ressalta o Vice-Diretor de Produção.

Esta estratégia é fundamental para não acontecer de um empreendimento ser inaugurado já desatualizado: *“temos áreas produtivas, que demorou tempos para terminar a obra, foram concebidas à luz de uma regulação anterior e quando foram inauguradas, já não atendiam mais esta norma.”*, afirma o Vice-Diretor de Produção.

Em entrevista concedida em 2005, o atual diretor do Instituto, Artur Couto já destacava o uso desta estratégia. *“No projeto do CIPBR, tratamos de certificar a planta junto à Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA), antes de começarmos a construção e, chamamos também consultores de nível internacional para analisar o projeto. (...) Procuramos nos garantir de todas as maneiras possíveis quanto a eventuais mudanças tecnológicas.”*. Ainda assim, o vice-diretor de Produção afirmou que embora minimizados, também houve retrabalhos na construção do CIPBR em função da publicação dos novos regulamentos.

Importante destacar que esta característica da indústria, isto é, o fato de ser altamente regulada, cria uma pressão sobre as necessidades de recursos de investimentos uma vez que as atualizações tecnológicas necessárias em função dos requisitos regulatórios demandam crescentemente recursos para investimentos em adequações de áreas físicas, adequações tecnológicas de equipamentos e softwares, em muitos casos, substituição dos mesmos.

Embora não destacado explicitamente pelos gestores, o ciclo longo de desenvolvimento de produtos, característico da indústria, é um dos responsáveis pela estratégia de transferência de tecnologia que vem sendo adotada por Bio-Manguinhos. Para o antigo diretor do Instituto, Akira Homma, em entrevista concedida em sua gestão

na Unidade, “acredito que Bio-Manguinhos terá possibilidade de desenvolver novos produtos com muita mais rapidez, mas sempre precisará de transferência de tecnologia. Por maior que seja o arcabouço de desenvolvimento tecnológico, (...) não é possível competir com as multinacionais.”

Ainda assim, mesmo as parcerias de transferência de tecnologia demandam investimentos em adequações de áreas produtivas e aquisição de novos equipamentos, como requisito para a incorporação das fases da transferência de tecnologia. As dificuldades associadas à implementação destas ações, em função das restrições orçamentárias e da morosidade dos processos licitatórios têm ampliado a duração dos contratos de transferência de tecnologia e retardado a incorporação de toda a tecnologia nacionalmente.

Além disto, destaca-se a questão dos altos custos desta indústria. Para Mario Moreira, “qualquer estratégia de implantação de uma unidade fabril de vacinas tem que levar em conta ou que você tem uma escala monstruosa, um portfólio bastante diferenciado ou você não consegue diluir o custo.”. Os altos custos da indústria e a conseqüente necessidade de comprometer recursos a médio e longo prazo reforçam a necessidade de alinhamento de Bio-Manguinhos com o Ministério da Saúde, de forma a minimizar as influências externas e gerar descontinuidade de projetos em andamento.

As análises realizadas refletem a Tabela abaixo, que ilustra a o aparecimento da necessidade de atendimento às exigências regulatórias como o elemento de maior incidência nas citações dos gestores.

CONDICIONANTE	BIO1	BIO2	TOTAL
Ciclo de desenvolvimento de novos produtos é longo	0	0	0
Altos custos de produção (fixo e variável) gerando necessidade de produção em escala	0	0	0
Necessidade de atendimento às exigências regulatórias	3	0	3
Produção e desenvolvimento de base científica e tecnológica intensa que demanda recursos para investimentos	1	0	1
TOTAL	4	0	4

Tabela 45 - Condicionantes relacionados às características da indústria de Bio-Manguinhos

Fonte: O autor

Pode-se concluir, portanto, que as características da indústria influenciam nas decisões dos gestores à medida que se buscam alternativas para acelerar a incorporação de novos produtos ao portfólio do Instituto, diante dos altos custos envolvidos e das restrições orçamentárias.

Por outro lado, as pressões regulatórias se tornam cada vez mais mandatárias no que diz respeito à alocação de recursos de investimentos para a manutenção das condições adequadas de fornecimento dos produtos.

6.2.6.5. Condicionantes descobertos: Bio-Manguinhos

Nas entrevistas realizadas com os dois gestores não houve a emergência de nenhum condicionante novo. No entanto, em entrevista complementar com o ex vice-diretor de gestão, foi citado o momento atual de submissão do administrador público à atuação da imprensa. Para o entrevistado “*o discurso mudou, a sociedade está se mobilizando. A imprensa, (...), está exercendo um papel de relevo de pressionar o administrador público. E tem que pressionar.*”.

Esta percepção é condizente com COSTA & REALE (2010), para quem o não cumprimento da lei, atualmente, no tocante ao agente público, que administra o Estado, cria a figura do ‘Estado bandido’. Para os autores, tal figura hoje é divulgada ao cidadão, que diante das falcatruas dos agentes públicos tem a sensação da falsa legislação e de pessoas que jamais serão punidas.

6.2.6.6. Síntese dos condicionantes: Bio-Manguinhos

A Tabela abaixo ilustra uma síntese quantitativa dos condicionantes para o caso de Bio-Manguinhos.

CATEGORIA	BIO1	BIO2	TOTAL	%
Condicionantes macros	8	12	20	62,50%
Condicionantes micros	3	3	6	18,75%
Condicionantes da demanda	1	1	2	6,25%
Características da indústria	4	0	4	12,50%
Condicionantes descobertos	0	0	0	0,00%
TOTAL	16	16	32	100,00%

Tabela 46 - Síntese dos condicionantes: Bio-Manguinhos

Fonte: O autor

A análise de frequência das citações, sintetizadas na Tabela acima, não reflete a visão dos gestores acerca da influência dos condicionantes nas suas decisões de alocação de recursos. Muito embora as características inerentes à própria Administração Pública criem limitantes na autonomia decisória dos gestores, no caso de Bio-Manguinhos estes têm encontrado formas de lidar com este contexto.

Por outro lado, muito embora só apareça com incidência de 18,75% o esgotamento do modelo jurídico vigente, expresso através dos condicionantes micros da

Administração Pública, pautou a fala dos gestores entrevistados, tendo se tornado condição para que a Unidade possa lidar com a complexidade, associada ao seu crescimento financeiro, físico e geográfico.

6.2.7. Considerações sobre o caso de Bio-Manguinhos

Bio-Manguinhos é o maior produtor de imunobiológicos no Brasil e responde por mais de 50% do atendimento da demanda do Programa Nacional de Imunizações, além de atender a outros programas estratégicos do Governo. Possui clientes distintos em todos os departamentos do Ministério da Saúde e exporta vacinas para mais de 70 países para atendimento às demandas da OMS, OPAS e UNICEF.

Suas receitas estimadas para 2012 estão em torno de 1 bilhão de reais e o Novo Centro de Processamento Final do Instituto, com custo estimado em R\$800 milhões já se encontra com terreno doado pelo Governo do Estado do Rio de Janeiro, ‘batizado pela Presidenta Dilma Rouseff’ e com compromisso de alocação de recursos pelo Ministério da Saúde. Entre os empreendimentos estratégicos, encontra-se a construção de uma planta de plataforma vegetal no Ceará e a operacionalização do Centro Integrado de Protótipos, Biofármacos e Reativos para Diagnóstico (CIPBR), que abrigará a primeira planta de protótipos do país. Bio-Manguinhos desempenha, portanto, um papel estratégico e fundamental no atendimento às demandas de saúde pública, com perspectiva de ampliação da sua importância nacional e internacional como instituição produtiva pública de saúde.

Bio-Manguinhos já ocupa, portanto, um papel diferenciado em função da abrangência de atendimento ao Ministério da Saúde, em termos de volume e portfólio de produtos. Isto se deve, entre outros fatores, a capacidade produtiva instalada (instalações e equipamentos) e competências em tecnologias de produção que permitem que sejam vislumbradas possibilidades de uso desta capacidade para incorporação de novos produtos ao portfólio da Unidade, sob demanda do Ministério da Saúde.

Outro elemento facilitador da colaboração na implementação de algumas ações do Ministério da Saúde é a lógica de repasse de recursos. Por se tratar de uma Unidade que é do órgão federal do Ministério da Saúde (Fiocruz), o repasse de recursos do orçamento do Ministério da Saúde para Bio-Manguinhos é facilitado. Além disto, as relações institucionais existentes entre a Fiocruz e o Ministério da Saúde facilitam a capacidade de execução de ações por Bio-Manguinhos/Fiocruz. Estes são elementos facilitadores do aproveitamento de oportunidades colocadas pelo poder de compra do Estado. Declarado

pelos seus gestores e evidenciado pela história da instituição, a sobrevivência do Instituto depende deste poder de compra do Estado.

Embora as dificuldades de planejamento anual da demanda e o próprio relacionamento com os programas do Ministério da Saúde em função das mudanças políticas na composição de cargos no ministério tenham sido colocados por OLIVEIRA (2009) como problemas enfrentados por Bio-Manguinhos na relação com o Ministério da Saúde enquanto cliente principal do Instituto, a influência destes elementos foi identificada como insignificante na tomada de decisões dos gestores. Da mesma forma, a imposição de preços desfavoráveis pelo Ministério da Saúde colocada no estudo de CASTANHAR ET AL. (2005) não foi evidenciada.

Diferentemente das outras instituições estudadas, Bio-Manguinhos não enfrenta restrições de recursos orçamentários para cobrir suas despesas e desde o momento em que as receitas do fornecimento de produtos foram incorporadas ao orçamento da União, o Instituto não precisa lidar com as dificuldades associadas ao atraso da liberação orçamentária associado à operacionalização de portarias e convênios, uma vez que a maior parte dos recursos já está disponível para execução no início do ano.

Este ponto merece destaque uma vez que a instituição alcançou porte orçamentário que exige uma grande capacidade de execução dos recursos, motivo pelo qual o descompasso entre a liberação do orçamento e as necessidades de aquisições para atendimento as atividades fins poderia interferir diretamente na operação diária do Instituto.

Desta forma, os efeitos negativos do Ministério da Saúde enquanto comprador em Bio-Manguinhos, quais sejam, a fragilidade do processo de gestão da demanda, a incerteza do fluxo de liberação orçamentária e a imposição de preços, não foram evidenciados, contrariando estudos anteriores (CASTANHAR ET AL., 2005; OLIVEIRA, 2009).

Em relação à sustentabilidade financeira, há alguns anos, Bio-Manguinhos já é auto-sustentável e subsiste através exclusivamente dos recursos arrecadados pelo fornecimento de produtos ao Ministério da Saúde e a exportação de vacinas para os organismos internacionais. A redução da pressão orçamentária do Instituto se deu também através do estabelecimento do contrato de transferência de tecnologia da HIB, seguido de outros mais recentes como o rotavírus e da vacina pneumocócica que, além de proporcionar um aumento nas receitas do Instituto, permitem um avanço tecnológico e de

conhecimento com a partir da incorporação das práticas vigentes nas instituições parceiras.

Como os condicionantes inerentes a uma organização com funcionamento de um modelo autárquico interferem nas decisões de alocação de recursos dos gestores?

Pode-se dizer a partir do estudo realizado que a morosidade e pouca eficácia dos processos licitatórios fizeram atrasar obras e reformas, que a dificuldade de incorporação de quadros qualificados faz com que as equipes produzam abaixo dos níveis de produtividade necessários, que algumas decisões aparentemente simples de serem implantadas em uma empresa privada demoraram mais tempo para serem operacionalizadas, mas não se percebe de maneira constante na fala dos gestores a frase “isto não pôde ser feito” por conta do modelo jurídico ou do aparato normativo do setor público.

O fato de ser uma organização pública, dentro de um modelo autárquico e suas especificidades não impediu que os gestores de Bio-Manguinhos tomassem as decisões de alocação de recursos que julgassem mais pertinentes. Bio-Manguinhos, entre as três organizações estudadas é a que possui um modelo jurídico mais amarrado e a que em tese deveria ter mais dificuldades de implantação de algumas soluções gerenciais. No entanto, observou-se que é Bio-Manguinhos que há mais tempo e mais intensamente utiliza soluções alternativas, mesmo que às vezes as mesmas esbarrem nos limites da legalidade. Portanto, ainda que os condicionantes não influenciem na tomada de decisão dos gestores, o enfrentamento dos mesmos é diário.

Mesmo com toda a legislação de compras e aquisições a que o Instituto está submetido enquanto instituição pública, Bio-Manguinhos tem conseguido sucesso na execução dos recursos orçamentários, considerando o volume de recursos atualmente processado pela Instituição. No entanto, nas situações críticas enfrentadas para abastecimento dos processos produtivos, em casos de morosidade dos processos ou mesmo de ineficiências no processo de planejamento logístico do Instituto, a fundação de apoio é utilizada para aquisições emergenciais e, também, para a condução de projetos cuja maior flexibilidade no uso dos recursos é crítica para o alcance dos resultados.

O que estar numa indústria de imunobiológicos interfere na atuação dos gestores de Bio-Manguinhos?

Um primeiro elemento é o forte viés regulatório desta indústria. Sua influência é dada pela ‘autoridade regulatória’, isto é, o atendimento às exigências dos órgãos reguladores é mandatório para o registro de novos produtos e a renovação dos certificados

de boas práticas de fabricação e, desta forma, direciona os recursos de investimentos, pois o não atendimento compromete o fornecimento dos produtos. As crescentes exigências regulatórias e a velocidade com as que as mesmas têm sido atualizadas vem proporcionando, no caso de Bio-Manguinhos, retrabalhos principalmente na construção e reformas de áreas produtivas e um aumento nos recursos investidos.

A limitação de algumas de suas instalações produtivas para atendimento aos requerimentos regulatórios e a necessidade de atendimento a uma demanda por aumento de capacidade produtiva que já se encontra perto do limite foram dois dos principais motivos que levaram a construção do Novo Centro de Processamento Final. As frequentes necessidades de interrupção dos processos produtivos nas instalações existentes para intervenções em máquinas antigas e realização de reformas, com objetivo de aumentar a capacidade, incorporar novos produtos e atender às exigências regulatórias, associadas aos ciclos de validação de produção que também interrompem a atividade produtiva, já vem comprometendo a entrega dos produtos para o Ministério da Saúde nos prazos acordados.

Estas limitações, associadas às dificuldades de operacionalização de algumas contratações tem comprometido também os prazos estabelecidos nos contratos de transferência de tecnologia e, por conseguinte, a redução dos custos de aquisição destes produtos pelo Ministério da Saúde.

Embora bastante exitoso e com crescente aumento do aporte de recursos de investimentos pelo Ministério da Saúde, Bio-Manguinhos lida ainda com um déficit destes recursos que, muito embora não seja limitante para decisões incrementais de adequação de áreas, aquisição de equipamentos e softwares, é crítico para viabilizar o andamento e conclusão dos novos empreendimentos. O volume de recursos a serem captados alcançou um patamar que dificilmente será sustentado apenas pelo Ministério da Saúde. Muito embora os gestores tenham implementado formas de recebimento dos recursos já hoje captados junto a órgãos de fomento com a FINEP e o BNDES, através do uso da fundação de apoio, esta solução não se mostra sustentável para a operacionalização do volume de recursos que deverá ser injetado no Instituto nos próximos anos.

Observa-se, portanto, que a Unidade alcançou um patamar em volume de recursos financeiros, físicos e humanos que demanda uma capacidade de gestão diferenciada, sem a qual certamente se coloca em risco a trajetória de crescimento da Unidade e a própria capacidade de atendimento aos compromissos estabelecidos. A incorporação de métodos,

ferramentas e soluções de gestão comuns, entretanto, muitas vezes não é suficiente para lidar com esta complexidade, uma vez que a sua implementação frequentemente emperra nas restrições impostas pelo aparato normativo.

É no espírito criativo destes gestores, na assunção de alguns riscos pautada pelo senso de finalidade da Instituição e respaldados por uma transparência irrestrita de todos os circuitos de decisões que reside a implementação de soluções alternativas, que impedem que a organização se paralise diante do contexto normativo enfrentado. E o mandato de tomar estas decisões é somente dos gestores, tornando a organização altamente dependente de profissionais com este perfil empreendedor e dispostos a explorar ao máximo as possibilidades de ação existentes nas leis.

O problema enfrentado por Bio-Manguinhos é que o porte orçamentário alcançado pela organização e o uso intensificado de algumas soluções têm aumentado os questionamentos pelos órgãos de controle. Muitas destas soluções são implementadas através de mecanismos alternativos, isto é, elas não estão institucionalizadas no modelo jurídico do Instituto e, portanto têm sua condição de manutenção permanente constantemente ameaçada, seja pelo próprio poder dos órgãos de controle, seja pela necessidade de gestão de problemas internos derivados do uso destas soluções.

A perspectiva de crescimento do Instituto em termos de orçamento, instalações e geografia evidenciam um alto risco de esgotamento de algumas soluções no modelo jurídico atual. É o caso, por exemplo, da terceirização de pessoal ou da forma vigente da captação de recursos externos através da fundação de apoio. Além disto, outras soluções que hoje ainda não emperram o funcionamento da Unidade, terão que ser implementadas com uma agilidade que o atual modelo não permite. É o caso, por exemplo, das alterações na estrutura organizacional. Por fim, mas sem a pretensão de destacar todas as motivações que levam o Instituto a apoiar a discussão de mudança do modelo jurídico das unidades de produção da Fiocruz, destaca-se a necessidade de flexibilidade de uso dos recursos em uma organização produtiva com o porte de Bio-Manguinhos.

Estes são alguns dos motivos pelos quais esta discussão em curso na Fiocruz de mudança de modelo, que visa justamente buscar uma alternativa em uma nova personalidade jurídica de superar os limites do modelo autárquico vigente. O estudo permite dizer que se hoje este modelo ainda não paralisa o funcionamento da Instituição, isto ocorre por decisão e perfil dos seus gestores, mas existe uma ameaça de que se torne uma barreira intransponível com o crescimento da organização.

Conclui-se, portanto, que os condicionantes oriundos do aparato normativo e do modelo jurídico, embora atrasem a implementação de algumas decisões, atualmente não modificam as decisões de alocação de recursos dos gestores de Bio-Manguinhos e a implementação das soluções de gestão consideradas necessárias, uma vez que são utilizados mecanismos alternativos. O Instituto não possui restrições de recursos para as suas despesas corriqueiras (de custeio), o que também permite aos gestores maior autonomia para a tomada de decisões.

O contexto regulatório e a mudança tecnológica, por sua vez, têm pressionado os investimentos em atualização das áreas produtivas, muito embora diferentemente de outras instituições a questão limitadora não está na disponibilidade orçamentária para a realização destas adequações, mas nos limites infraestruturais de algumas áreas que já não absorve mais as mudanças necessárias.

E o Estado, por sua vez, exerce um papel central. É o Ministério da Saúde, através do seu poder de compra que garante o mercado e vem oferecendo as oportunidades e financiando o crescimento do Instituto, alinhado a política industrial de fortalecimento e desenvolvimento do complexo produtivo nacional. As consequências negativas identificadas por outros estudos da relação com o Ministério da Saúde, enquanto principal cliente, não foram evidenciadas.

Por fim, destaca-se no contexto específico de Bio-Manguinhos, a importante discussão em pauta sobre o esgotamento do modelo jurídico atual em função de uma percepção dos gestores de que para lidar com o futuro próximo, a organização não pode estar dependente de soluções alternativas e que deve criar uma base sólida de sustentação das soluções de gestão do Instituto.

6.3. Instituto Vital Brazil

Esta seção apresenta os resultados do estudo de caso realizado no Instituto Vital Brazil - IVB e segue a estrutura apresentada na seção 6.1 – Estrutura de apresentação dos casos.

6.3.1. Caracterização geral da organização

6.3.1.1. Descrição geral da organização

O Instituto Vital Brazil foi criado em três de junho de 1919, pelo médico Vital Brazil Mineiro da Campanha. O Instituto fica localizado no bairro de Vital Brasil, na cidade de Niterói, no estado do Rio de Janeiro (IVB, 2011a).

O Instituto é uma sociedade por ações, de economia mista, dotada de personalidade jurídica de direito privado, constituída com base na Lei Estadual nº 3.125 de 7 de dezembro de 1956. É um órgão da Administração Indireta do Estado do Rio de Janeiro vinculado à Secretaria de Estado de Saúde com objetivos, definidos na Lei Estadual nº 942, de 18 de dezembro de 1985 (IVB, 2011a).

O Instituto Vital Brazil é o laboratório público oficial do Governo do Estado do Rio de Janeiro, constituído pelo Decreto Estadual nº 11.312, de 24 de agosto de 1964, vinculado à Secretaria do Estado de Saúde e Defesa Civil. Além disto, é Instituição Científica e Tecnológica (ICT), do qual trata a Lei nº 10.973 de 2004 (IVB, 2011b).

O IVB, atualmente, atende ao setor público, com a produção de medicamentos, produtos biológicos, quimioterápicos e imunobiológicos de uso humano. Realiza, também, estudos e pesquisas no campo farmacêutico, biológico, econômico e social. O Instituto também presta serviços que vão desde os diagnósticos laboratoriais e epidemiológicos a programas de controle de doenças que ameacem a saúde pública do Estado do Rio de Janeiro (IVB, 2011a).

Desde ao ano de 2001, o IVB é o único a produzir soro contra picadas da aranha viúva negra, cujo veneno é muito tóxico e pode levar à morte. O soro antilatrodético também faz parte da linha de produção do IVB e é distribuído regularmente ao Ministério da Saúde (IVB, 2011a).

Há mais de 90 anos, o Instituto Vital Brazil é reconhecido como um importante centro de pesquisas, ensino, desenvolvimento e produção de imunobiológicos, medicamentos, insumos e tecnologia para saúde. O Vital Brazil é um dos 18 laboratórios oficiais brasileiros e um dos três fornecedores de soros hiperimunes para o Ministério da Saúde, que os distribui por todo o Brasil (IVB, 2011C).

6.3.1.2. Histórico da organização

Quando foi criado, em 1919, o IVB chamava-se Instituto de Higiene, Soroterapia e Veterinária. Anos mais tarde tornou-se uma importante empresa privada de pesquisa e

produção, fabricando produtos veterinários, imunobiológicos e farmacêuticos. Transferido mais tarde para os terrenos de Olaria, instalou-se definitivamente o Instituto Vital Brazil (IVB, 2011d).

O cientista Vital Brazil, após crise no Instituto Butantan, em 1927, passou a dedicar-se integralmente ao IVB, onde fundou duas importantes revistas de divulgação científica, o Boletim do Instituto Vital Brazil e Biologia Médica. Além da produção das revistas, o Instituto oferecia também bolsas de pesquisa para estudantes e tinha uma biblioteca especializada que funciona até hoje, atendendo estudantes e pesquisadores (IVB, 2011d).

A construção da nova sede coincidiu com o momento em que o IVB vivia uma próspera fase econômica. No final da década de 30 seus produtos atendiam não apenas o mercado estadual, mas também o nacional e o internacional. O Presidente da República, Getúlio Vargas, favorecia investimentos em indústrias nacionais dirigidas por empresários brasileiros. Nesta época, com financiamento do Banco do Brasil, foi construída a atual sede do IVB. O terreno para construção da sede foi doado pelo Governo do Estado do Rio de Janeiro, em troca do oferecimento à população de serviços de saúde pública (IVB, 2011d).

Em função das dívidas feitas para a construção da nova sede do IVB e dos atrasos no pagamento pelas empresas estatais, principais clientes do Instituto, uma grave crise financeira instalou-se. A ampliação das instalações (1943) coincidiu com o fim da Segunda Guerra Mundial (1945), quando houve expansão da indústria farmacêutica multinacional sobre os países do terceiro mundo. O rápido desenvolvimento tecnológico e os preços aplicados pelas empresas multinacionais dificultavam a sobrevivência das indústrias farmacêuticas nacionais (IVB, 2011d).

Em 1957, a empresa foi vendida para o Governo do Estado do Rio de Janeiro. Nesta venda foi garantida a participação dos herdeiros da família Vital Brazil na direção e o compromisso que o Instituto Vital Brazil manteria por toda a sua existência o modelo idealizado por seu fundador, o cientista Vital Brazil de ser uma instituição de pesquisa e produção de soros, vacinas e remédios (IVB, 2011d).

A partir deste momento o Instituto passa a ser uma sociedade por ações, de economia mista, dotada de personalidade jurídica de direito privado e um órgão da Administração Indireta do Estado do Rio de Janeiro vinculado à Secretaria de Estado de Saúde. Além disto, o Vital Brazil se torna o laboratório público oficial do Governo do

Estado do Rio de Janeiro, além de, posteriormente, Instituição Científica e Tecnológica (ICT).

6.3.1.3. Contexto atual

Durante bastante tempo o Instituto Vital Brazil esteve com sua imagem comprometida. Segundo o atual presidente, Antônio Werneck e o vice-presidente, Bernardo Horta, em 2007, foi realizado um diagnóstico do Instituto durante três meses, com um grupo externo, que incluía profissionais com competência no setor, da Escola Nacional de Saúde Pública e que trabalharam na Reforma do Estado e no estudo do desempenho de instituições públicas de saúde. Este diagnóstico foi apresentado em janeiro de 2008 e apoiou o IVB a elaborar um plano de reestruturação do Instituto, para o período entre os anos de 2008 e 2010.

Os planos de ação estabelecidos em um primeiro momento foram anuais e visavam estabelecer um conjunto de ações para reversão da situação do Instituto naquele momento. Esta reestruturação também incluía a recuperação do envolvimento dos funcionários que, através das instâncias colegiadas, participaram da avaliação das metas estabelecidas nestes planos de ação.

O presidente do Instituto destaca que *“Um dos resultados deste diagnóstico foi o de que o IVB tinha enfraquecido sua função de ensino externo, o que nos levou uma estratégia de aproximação com a Universidade, na qual os funcionários do IVB voltaram a dar aula para os alunos da UFF e de outras universidades, fortaleceu-se o programa de estágios daqui, resgatando atividades interrompidas e que fazem parte da missão do Instituto”*.

Também no ano de 2008, o Instituto entra em um Programa de Reestruturação das Empresas do Estado do Rio de Janeiro, da CORI – Coordenação de Reestruturação da Administração Indireta. A CORI foi criada através do Decreto 40.882 de 3 de agosto de 2007, pelo Governador do Estado do Rio de Janeiro, em função da urgência de se reestruturar a Administração Indireta Estadual do Rio de Janeiro, para adequação às necessidades da sociedade e à gestão orçamentária e financeira estadual.

Estavam previstas três fases na reestruturação pelo CORI. A primeira era de ‘desidratação’, isto é, redução de despesas através de corte de pessoal das organizações. A comissão tinha uma meta de redução de 30% dos funcionários das organizações que aderissem ao programa. O presidente do IVB destaca que *“Esta meta foi cumprida pelo*

IVB dentro do prazo, (...) alguns setores da Unidade também foram desativados, como por exemplo, o Centro de Vacinação que ainda era mantido dentro do instituto”.

A segunda etapa da reestruturação foi de discussão das funções produtivas das organizações participantes e, neste momento, o IVB já tinha apresentado um plano de ação com seus direcionamentos. A última etapa do programa envolvia a apresentação de um plano de metas, porém a mesma não foi iniciada pelo Governo do Estado, pois, segundo o presidente do IVB, *“a CORI iria virar uma comissão permanente de acompanhamento e monitoramento das metas das estatais, mas este órgão não foi criado, embora ainda exista uma estrutura na Secretaria de Planejamento do Estado do Rio de Janeiro”.*

O IVB já definiu, desde 2010, o seu plano de metas, desdobrado nos setores do Instituto. Embora se pense em trabalhar em uma lógica de repasse orçamentário com o Governo do Estado em função do alcance das metas, segundo o vice-presidente, o Governo do Estado do Rio de Janeiro ainda não dispõe de instrumentos jurídicos para tal.

Em 2008 com a Publicação da Portaria 978, de 16 de maio de 2008, pelo Ministério da Saúde, um leque de oportunidades foi aberto e já surtiram efeito, resultando na assinatura de três contratos com o Ministério da Saúde, o da rivastigmina, da octreotida e do antirreumático *Adalimumabe*, através do estabelecimento de parcerias público-privadas. De qualquer forma, os gestores reforçam que embora entrando em novos nichos de mercados, o fornecimento de soros continua sendo o ‘carro-chefe’ do Instituto.

Segundo o presidente, já em 2011, o IVB foi chamado pelo Governo do Estado do Rio de Janeiro para participar de projetos de pesquisa, entre os quais se destaca o Centro de Estudos de Envelhecimento e o Centro de Inovação Tecnológica. Desta forma, evidencia-se que o Instituto vem recuperando seu papel histórico e se coloca novamente como alternativa para o Ministério da Saúde e para o Governo do Estado do Rio de Janeiro no aproveitamento de oportunidade de negócios.

Em palestra realizada no seminário “Simpósio Nacional de Estratégias do Governo para Desenvolvimento e Aplicação da Biotecnologia no Brasil”, Bernardo Horta e Sergio Mecena destacaram que o Governo do Estado do Rio de Janeiro está patrocinando a idéia de criação de um Parque Tecnológico no campo de biotecnologia. Os palestrantes destacaram que a exploração do poder de compra do Estado é um elemento imprescindível para impulsionar este movimento, uma vez que é este poder de compra que acaba gerando o interesse dos investidores privados.

Neste contexto, o IVB está inserido em um projeto maior de criação deste parque, o Parque Tecnológico da Vida. A criação deste parque está aliada à carência de recursos próprios para desenvolvimento e fortalecimento das empresas de desenvolvimento tecnológico no Estado. Segundo Mecena, coordenador do Parque Tecnológico da Vida, a idéia do parque nasce a partir de um conceito de Escritório de Negócios, que faria filtro de idéias de novos produtos na Universidade Federal Fluminense, no próprio IVB e na PESAGRO, a Empresa de Pesquisa Agropecuária do Estado do Rio de Janeiro. O conceito de Escritório de Negócios evoluiu para a criação de uma incubadora que se amplia para a idéia do Parque Tecnológico da Vida, cuja proposição é que se torne um programa do Governo do Estado do Rio de Janeiro.

Observa-se, portanto que o Instituto vive desde o início de 2007 e já na gestão dos gestores entrevistados um momento de ‘renascimento’ enquanto Instituição, que passou pela recuperação da capacidade de atendimento às demandas do Ministério da Saúde nos produtos já existentes no portfólio de produtos e na incorporação de novos negócios originados da política de fortalecimento do Complexo Industrial da Saúde. Este crescimento está fortemente pautado no estabelecimento em uma atuação e rede, pautada no estabelecimento de parcerias público-privadas.

6.3.1.4. Perfil institucional

Formato Institucional

O Instituto é uma sociedade por ações, de economia mista, dotada de personalidade jurídica de direito privado (Lei Estadual nº 3.125 de 7 de dezembro de 1956), órgão da Administração Indireta do Estado do Rio de Janeiro vinculado à Secretaria de Estado de Saúde (Lei Estadual nº 942, de 18 de dezembro de 1985), Laboratório Público Oficial do Governo do Estado do Rio de Janeiro, vinculado à Secretaria do Estado de Saúde e Defesa Civil (Decreto Estadual nº 11.312, de 24 de agosto de 1964) e Instituição Científica e Tecnológica (ICT) (Lei nº 10.973 de 2004).

Em abril de 2010 foi aprovado pelo Conselho de Administração o novo Estatuto Social do Instituto Vital Brazil, publicado em Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro, que reestruturou a organização interna, introduziu práticas de governança corporativa e consolidou o Instituto como entidade voltada à saúde pública, à pesquisa e ao desenvolvimento científico (IVB, 2011B).

A mudança do estatuto foi motivada pela nova gestão, em função do antigo estatuto ser do ano de 1994 e necessitar uma mudança radical e da necessidade de incorporação de algumas decisões que a nova gestão havia tomado. O vice-presidente Bernardo Horta destaca alguns aspectos desta revisão do Estatuto: “(...) *nós fizemos uma reforma estatutária, incorporamos os conceitos até novos, (...) governança corporativa, nós introduzimos. Hoje, em termos de Estado, nosso estatuto é uma jóia (...)*”.

Conforme o seu estatuto, o Instituto Vital Brazil possui os seguintes objetivos:

I - fabricar, prioritariamente, para os setores públicos federais, estaduais e municipais, medicamentos e produtos biológicos (hemoderivados, vacinas e reagentes) e produtos quimioterápicos, de uso humano e veterinário;

II - fabricar, sem prejuízo do mencionado item anterior, produtos farmacêuticos destinados ao comércio em geral;

III - realizar e promover estudos e pesquisas no campo farmacêutico, biológico, econômico e social visando a melhoria das condições de produção, do controle de doenças e da organização e utilização dos serviços de saúde;

IV - realizar serviços de diagnósticos, laboratorial e epidemiológico, bem como desenvolver programas de controle de doenças, e outros agravos que ameacem a saúde pública;

V - promover a formação de quadros técnicos voltados para o atendimento do setor saúde;

VI - estabelecer convênios ou contratos com entidades públicas ou privadas, visando a prestação de consultorias, serviços, ou desenvolvimento de projetos especiais na área de saúde;

VII – vender ao comércio em geral, medicamentos de sua linha de fabricação ou de terceiros;

VIII – importar e exportar medicamentos, insumos farmacêuticos, produtos para a saúde, equipamentos e serviços;

IX – explorar, direta ou indiretamente, os resultados das pesquisas realizadas;

X – requerer o registro de patentes.”.

Estrutura de Governança

A estrutura de Governança do IVB está definida também em seu Estatuto Social e está sintetizada na Tabela 47, que descreve os órgãos que compõem esta estrutura e suas respectivas funções.

ORGÃO	FUNÇÃO
Assembléia Geral	Deliberar sobre todas as matérias relativas ao objeto da Sociedade. Cada ação ordinária corresponde a 1 voto na assembléia.
Conselho de Administração	Órgão de deliberação colegiada responsável pela orientação superior da sociedade. É composto por 5 (cinco) membros, eleitos para um mandato de 3 anos: - 1 membro eleito pelos acionistas minoritários - 1 membro indicado pelo acionista majoritário (presidente) – Secretário de Estado de Saúde - 30% de conselheiros independentes.
Diretoria Executiva	- É composta por 7 (sete) membros eleitos e destituíveis pelo Conselho de Administração, com mandato de 3 (três) anos permitida a reeleição, composta de: Diretor Presidente, Vice-Presidente, Diretor Administrativo, Diretor Financeiro, Diretor Científico, Diretor Comercial e Diretor Industrial. - O cargo de Diretor Presidente deve ser exercido por profissional da área de saúde, com notório saber e o de Diretor Científico por profissional com reconhecida experiência e currículo no campo de atuação da Sociedade.
Conselho Fiscal	Será composto de 4 (quatro) membros efetivos e igual número de suplentes, eleitos pela Assembléia Geral, sendo permitida reeleição. - Secretaria de Estado, Planejamento, Controle e Gestão - Secretaria de Estado da Fazenda; - Secretaria de Estado a que estiver vinculada à Sociedade - Representante dos acionistas minoritários.

Tabela 47 - Estrutura organizacional do IVB

Fonte: Estatuto social do IVB

Além das estruturas apresentadas acima, o Instituto mantém ainda uma Auditoria Interna, subordinada ao Diretor-Presidente, conforme estabelecido em seu Estatuto Social.

Missão, visão, valores, objetivos estratégicos

O Instituto Vital Brazil possui como missão “*contribuir para a promoção da saúde por meio de pesquisa, difusão de conhecimento científico e fabricação de produtos, com ética e responsabilidade social e ambiental*”. A visão do instituto é “*ampliar seu papel de referência em saúde, ciência e tecnologia por meio de uma gestão inovadora e participativa*” (IVB, 2011E).

A partir da entrada do Instituto na Comissão de Reestruturação da Administração Indireta do Estado do Rio de Janeiro (CORI), foram desenvolvidos planos de ação, inicialmente anuais, e desde 2010, planos para 3/4 anos à frente. Estes planos foram apresentados ao Governo do Estado, no âmbito da CORI e aprovados pelo Congresso Interno do IVB, formado por delegados eleitos e pelos funcionários do Instituto. Embora o plano de metas ainda não tenha sido oficializado junto ao Governo do Estado do Rio de Janeiro, o presidente afirma que o mesmo já vem sendo utilizado internamente como balizador das ações.

6.3.1.5. Condicionantes micros da Administração Pública: IVB

Para fins desta tese, os condicionantes micros foram definidos como aqueles específicos de cada organização, oriundos do modelo jurídico e do aparato normativo de cada laboratório público produtor de imunobiológicos.

Para caracterizar os condicionantes micros do IVB, foram analisados os documentos que compõem o aparato normativo de base do Instituto. Os documentos analisados estão detalhados na Tabela abaixo

ASPECTOS	IVB
MODELO JURÍDICO	- Sociedade por Ações, de Economia Mista, dotada de personalidade jurídica de direito privado. É um órgão da Administração Indireta do Estado do Rio de Janeiro vinculado à Secretaria de Estado de Saúde.
APARATO NORMATIVO DE BASE	- Lei Estadual nº 3.125, de 07 de dezembro de 1956 (Lei de Criação) - Lei Estadual nº 942, de 18 de dezembro de 1985 (Lei que redefine os objetivos sociais) - Decreto Estadual nº 11.312, de 24 de agosto de 1964 (que considera o IVB Laboratório Oficial) - Estatuto Social do IVB.

Tabela 48 – Modelo jurídico e institucional e aparato normativo próprio: IVB
Fonte: O autor

A partir da análise destes documentos, os principais elementos de cada um dos quatro condicionantes foram destacados na Tabela abaixo.

ASPECTOS	IVB
ESTRUTURA DE GOVERNANÇA	- Assembleia Geral (cada ação ordinária corresponde a 1 voto na assembleia) - Conselho de Administração (Secretário de Estado, 1 membro da família Vital Brazil, 30% de conselheiros independentes) - Conselho Fiscal (Secretarias do Estado do Governo do Rio de Janeiro e mais um eleito pelos acionistas minoritários) - Diretoria Executiva (só podem ser eleitos funcionários do IVB) - Unidades organizacionais
ELEIÇÃO E MANDATO DOS ADMINISTRADORES	- Apenas funcionários podem ser eleitos para a Diretoria Executiva - Mandato de 3 (três) anos permitida a reeleição
REGIME DE PESSOAL	- Regime jurídico de pessoal é o da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) - Concurso autorizado pelo Governador do Estado do Rio de Janeiro - Plano de Cargos e Salários próprio aprovado pelo Governador do Estado do Rio de Janeiro
SUSTENTABILIDADE FINANCEIRA	A empresa é orçamento dependente do Governo do Estado do Rio de Janeiro, isto é, não cobre todas as despesas com receitas próprias.

Tabela 49 - Condicionantes micros da Administração Pública: IVB
Fonte: O autor

Como uma Sociedade de Economia Mista, da Administração Indireta, vinculada ao Governo do Estado do Rio de Janeiro, sua criação e estrutura de funcionamento são

estabelecidas por legislação estadual. A empresa é orçamento-dependente do Governo do Estado do Rio de Janeiro, isto é, depende dos recursos do Tesouro Estadual para cobrir parte de suas despesas.

Observa-se pela composição do Conselho de Administração que, em sua composição, só existe uma indicação, entre os cinco nomes que compõem o conselho, do Governo do Estado do Rio de Janeiro, representado pelo Secretário de Estado de Saúde. Além disto, a nomeação para a Diretoria do Instituto é restrita a funcionários, o que minimiza as possibilidades de influências externas na gestão do Instituto.

Tal como uma Sociedade de Economia Mista, o IVB está submetido ao regime de pessoal de CLT e incorporação de quadros através de concurso público, que segue um Plano de Cargos e Salários próprio, que também precisa ser aprovado pelo Governo do Estado do Rio de Janeiro.

6.3.2. Realização das entrevistas e análise documental

As entrevistas no IVB foram conduzidas no dia 18 de outubro de 2011, nas instalações do próprio IVB, na cidade de Niterói. As entrevistas foram agendadas por meio do Coordenador do Parque Tecnológico, Sr. Sergio Mecena. Foram agendadas as duas entrevistas, ambas realizadas conforme programadas. A lista de entrevistados, cargo, tipo de entrevista realizada, data e duração da mesma estão listados abaixo:

NOME	CARGO	TIPO	DATA	DURAÇÃO
Antônio Werneck	Presidente	Entrevista semi-estruturada	18/10/2011	1,5h
Bernardo Horta	Vice-Presidente	Entrevista semi-estruturada	18/10/2011	1,0h

Tabela 50 - Entrevistas realizadas no IVB

Fonte: O autor

Para levantamento preliminar das informações sobre o IVB, algumas fontes de pesquisa foram utilizadas: o site do Instituto Vital Brazil, uma palestra proferida pelo Vice-Presidente Sr. Bernardo Horta e pelo Coordenador do Parque Tecnológico, Sr. Sergio Mecena, no Simpósio Nacional de Estratégias do Governo para Desenvolvimento e Aplicação da Biotecnologia no Brasil, notícias de sites da Internet e de informativos do próprio Vital Brazil, disponíveis também no site do Instituto.

Como fontes de informações foram analisados também documentos internos. Estes documentos estão descritos na Tabela abaixo.

FONTE DE INFORMAÇÃO	DESCRIÇÃO
---------------------	-----------

FONTE DE INFORMAÇÃO	DESCRIÇÃO
Lei Estadual nº 3.125 de 7 de dezembro de 1956	Lei estadual que constitui o Instituto Vital Brazil.
Lei Estadual nº 942, de 18 de dezembro de 1985	Lei estadual que redefine os objetivos sociais do Instituto Vital Brazil.
Relatório Compacto – Exercício de 2010	Relatório compacto do Instituto Vital Brazil, referente ao ano de 2010, apresentando as principais atividades desenvolvidas e marcos do ano de 2010.
Site do Instituto Vital Brazil	Site do instituto, onde é possível identificar informações institucionais acerca da missão, visão, portfólio de produtos, serviços, alguns projetos estratégicos, além de outras informações do Instituto.
Informativos do Vital Brazil	Informativos do Brasil, disponíveis no site do Instituto, dos anos 2007, 2008 e 2009.
Estatuto Social do Instituto do Vital Brazil	Estatuto Social do Instituto Vital Brazil, publicado no Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro.

Tabela 51 - Documentos analisado IVB

Fonte: O autor

6.3.3. Caracterização das operações atuais do IVB

Com base no Protocolo de Estudo de Caso (Anexo III) e a partir das informações coletadas através das entrevistas e da análise documental, será apresentada a seguir uma caracterização geral das operações do IVB.

6.3.3.1. Portfólio de produtos e clientes

O IVB produz medicamentos e imunobiológicos de uso humano para atendimento a todo o setor público. O Instituto produz soros hiperimunes, entre os quais são produzidos antídotos contra tétano, raiva e antipeçonhentos, usados no tratamento de acidentes com cobras, aranhas e escorpiões. Desde o ano de 2001, o Vital Brazil é o único produtor brasileiro do soro contra o veneno da aranha viúva-negra (IVB, 2011f).

Os soros produzidos nos laboratórios oficiais não podem ser encontrados em farmácias nem no próprio IVB e também não são vendidos a particulares. Os mesmos são aplicados nos Pólos de Atendimento, rede de hospitais estrategicamente localizados para atendimento gratuito aos acidentados (IVB, 2011f).

A Tabela abaixo descreve a lista de soros oferecidos pelo Instituto. São fornecidos atualmente oito diferentes tipos de soros.

SORO	DESCRIÇÃO
ANTIBOTRÓPICO	Contra o veneno das jararacas (incluindo as jararacuçus, urutus, caixacas e jararacas pintadas).
ANTICROTÁLICO	Contra o veneno das cascavéis.
ANTIBOTRÓPICO-CROTÁLICO	Contra o veneno de jararacas e cascavéis.

ANTIBOTRÓPICO-LAQUÉTICO	Contra o veneno das jararacas e surucucus.
ANTILATRODÉCTICO	Contra o veneno da aranha viúva-negra.
ANTIESCORPIÓNICO	Contra o veneno do escorpião amarelo.
ANTITETÂNICO	Contra tétano.
ANTI-RÁBICO	Contra raiva.

Tabela 52 - Soros produzidos pelo Instituto Vital Brazil

Fonte: IVB (2011f)

A produção dos soros contra picadas de cobras, aranhas, escorpiões, raiva e tétano é feita através do uso do plasma equino, que é obtido através de inoculações dos antígenos (venenos, vírus e toxinas bacterianas), em doses consecutivas, nos cavalos. De cada cavalo é retirado, em média, 24 litros de sangue, em intervalos 48h no período de 10 dias. As hemácias obtidas nestas sangrias são diluídas em solução fisiológica e reinfundidas no animal, sendo utilizado na produção dos soros apenas o plasma obtido nestas sangrias (IVB, 2011G).

O instituto também exporta o soro antibotrópico, para o Uruguai, ainda que em quantidade pequena. Em 2011 foram exportada 350 ampolas (IVB, 2012).

Além da produção dos soros, já foram assinados três contratos com o Ministério da Saúde para o fornecimento dos medicamentos rivastigmina, contra o Alzheimer, o octreotida, contra a acromegalia e o antirreumático *Adalimumabe*, ampliando as linhas de produto do Instituto.

Já a partir do ano de 2012, o IVB atenderá toda a demanda nacional do medicamento Rivastigmina, usado no tratamento de Alzheimer. Ainda em 2010, foram produzidos 3 (três) lotes pilotos para as apresentações em cápsulas de 1,5 e 6,0 miligramas (IVB, 2011B).

Além disto, foi estabelecido um contrato com o Governo do Estado do Rio de Janeiro, especificamente com a Secretaria de Saúde do Governo do Estado, para a triagem pré-natal, retomando um relacionamento comercial antigo do instituto, que passa a ter mais um cliente dentro do Governo do Estado do Rio de Janeiro. No ano de 2011, as receitas a serem geradas com esta parceria já superam as proporcionadas pelos soros.

6.3.3.2. Plataformas tecnológicas

Não foram analisados documentos que fizessem referência específica às plataformas tecnológicas do Instituto. Ainda assim, este tema será abordado tangencialmente nas seções de 6.3.4.3 – Capacidade e 6.3.4.10 – Desenvolvimento de produtos e processos. Este ponto não foi abordado nas entrevistas realizadas.

6.3.3.3. Capacidade

A produção de soros ao longo dos últimos cinco anos vem crescendo, conforme pode ser observado na Figura abaixo (IVB, 2011B).

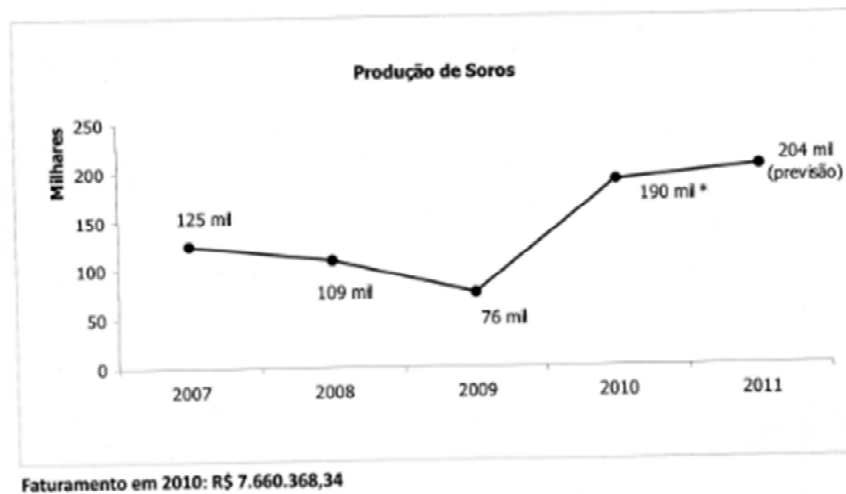


Figura 8 - Evolução da produção de soros no IVB
Fonte: IVB (2011B)

A demanda remanescente do Convênio estabelecido em 2009 com o Ministério da Saúde foi completamente atendida pelo Instituto (75,2% em 2009 e 24,8% em 2010). No que se refere ao convênio assinado em 2010, o Vital Brazil atendeu 91% da encomenda no ano da assinatura do termo e os 9% restantes foram entregues em janeiro de 2011, evidenciando a capacidade do IVB de atendimento aos compromissos assumidos junto ao Ministério da Saúde. (IVB, 2011B).

Em relação ao ano de 2011, as perspectivas são melhores à medida que o IVB assinou com o Ministério de Saúde um convênio com recorde de produção de soros, de 204 mil ampolas, que corresponde a um valor de mais de R\$ 9 milhões de reais. Em 2010 foram produzidas 146 mil ampolas referentes ao convênio deste ano e mais 25 mil ampolas referente ao convênio de 2009, além de 19 mil ampolas que ficaram estocadas, totalizando 190 mil ampolas (IVB, 2011B).

No ano de 2009, o Instituto Vital Brazil comprou uma nova máquina de envase para ampolas dos soros hiperimunes que produz. A compra do equipamento incorporou a tecnologia de ampola fechada e ampliou a capacidade de envase para 12 mil ampolas por hora, ampliando em mais de seis vezes a capacidade existente à época, com menor consumo de energia e água e eliminação de riscos eventuais de contaminações. A

aquisição desta máquina representou um avanço em termos de tecnologia e de adequação às normas da Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA) (IVB, 2009).

Em novembro de 2011, foi realizado o primeiro envase de soro para entrega ao Ministério da Saúde já na nova área de produção da instituição. *“Este primeiro envase e a área nova representam um avanço muito grande para a nossa produção. Além do local ser muito mais controlado e atender às exigências da Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa), o maquinário é mais moderno. Se antigamente levávamos cerca de 1h30 para envasar 16 litros de soro, hoje ganhamos tempo e qualidade. Agora é possível envasar esses 47 litros de soro em apenas uma hora ou até menos”*, afirma Jorge Coelho, diretor Industrial do Instituto Vital Brazil (GOVERNO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO, 2011).

A construção da nova área de Formulação e Envasamento de Soros Hiperimunes do Instituto e a compra da nova máquina de envasamento integram o processo de reestruturação e modernização do parque industrial do Vital Brazil (GOVERNO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO, 2011).

Observou-se, também, com os investimentos realizados, além do aumento na produção de plasma hiperimune e do produto ampolado, que houve uma diminuição significativa no índice de perdas e de contaminação. Todas as contaminações que ocorreram em 2010 aconteceram antes da inauguração da nova central de produção de plasma, a partir da qual os índices se aproximaram a zero. Esta eliminação das perdas gerou uma economia de em torno de R\$ 175 mil para a instituição e uma melhor utilização da capacidade de produção (IVB, 2011B).

Com a nova Central de Produção de Plasmas houve também redução nos índices de reprovação da água, de 33,7% em relação a 2010. Em 2010 foram adquiridos um destilador e outros equipamentos de utilidades, para a utilização apenas de água para injetáveis (WFI) (IVB, 2011B).

Em 2010 também foi adquirida uma nova autoclave com capacidade de 2.500 litros, permitindo aprimorar e aumentar a capacidade de produção (IVB, 2011B). A compra destes equipamentos integra o processo de reestruturação e modernização do parque industrial do instituto. A produção oral da Rivastigmina será produzida nas instalações do Instituto, com a utilização desta máquina de envasamento para soluções orais. (IVB, 2011f).

O Instituto desde 2010 incluiu o teste Pré-Natal no Programa de Atenção à Gestante do Estado do Rio de Janeiro (Pró-Mãe). Em 2010, 11 mil gestantes foram atendidas em 30 municípios do Estado, tendo sido realizados em torno de 79 mil testes entre infecciosos e bioquímicos, assim como os confirmatórios, todos com a técnica do papel-filtro (IVB, 2011B).

O planejamento é que, em 2011, 120 mil gestantes fossem atendidas, em todo Estado, o que preveniria a transmissão de doenças ao feto como AIS, Sífilis, Hepatite B e Toxoplasmose. Esta ação do IVB permite que o Programa da Secretaria de Estado de Saúde e Defesa Civil do Rio de Janeiro (SESDEC) amplie de forma considerável a sua ação (IVB, 2011B).

Por adotar uma estratégia de atuação em rede, pautada em parcerias, dirigentes do IVB apostam também na ampliação do nicho de produtos fornecidos através do estabelecimento de contratos de parcerias com organizações que já disponham de capacidade e competências instaladas, de forma que suas instalações e capacidade interna não sejam limitantes do aproveitamento de oportunidades.

6.3.3.4. Terceirização e integração vertical

Com a intenção de ampliar as linhas de atuação, o Instituto Vital Brazil (IVB) está firmando cada vez mais parcerias com organizações públicas e privadas, com empresas nacionais e internacionais, no desenvolvimento de novos produtos e em pesquisas. Essas parcerias fazem parte do plano de reestruturação do Instituto.

De forma alinhada à política do Complexo Industrial da Saúde, do Governo Federal, o IVB firmou parcerias com instituições acadêmicas e de pesquisas, além do setor privado, para desenvolver formulações e produzir medicamentos estratégicos para o país, elencados na Portaria 978 do Ministério da Saúde, como os medicamentos rivastigmina, contra o Alzheimer, o octreotida, contra a acromegalia e o antirreumático *Adalimumabe*.

Entre as parcerias com os laboratórios oficiais, estão as descritas na Tabela 53.

PARCEIRO	PRODUTO	FATURAMENTO
Farmanguinhos	Lamivudina + Zidovudina	Sem faturamento em 2010
Laboratório Farmacêutico da Marinha	Fabricação de embalagem de vinte e um lotes de pirazinamida 500mg e oito lotes de isoniazida 100mg	R\$ 518.462,30 (2010)
Laboratório Químico-Farmacêutico do Exército	- Compressão, revestimento, envelopamento e encartuchamento de dez lotes de diclofenato de potássio 50mg; - Produção (via úmida) e embalagem de quatro lotes	R\$ 716.900,00 (2010)

	de mebendazol 300mg; - Revestimento de vinte lotes de multivitam; - Produção (compressão direta) e embalagem sete lotes de ácido ascórbico 500mg; Produção (via úmida) e embalagem de sei lotes de dipirona 500mg e cimetidina 200mg.	
--	--	--

Tabela 53 - Parcerias do IVB com laboratórios oficiais

Fonte: IVB (2011B)

Em relação às parcerias público-privadas firmadas pelo IVB estão laboratórios privados: PharmaPraxis, Laborvida/Hygeia e Laborvida/EMS, respectivamente para o fornecimento dos antirreumático Adalimumabe, a octreotida (contra acromegalia) e a rivastigmina.

O Parque Tecnológico da Vida, cujo objetivo é de “*sediar empreendimentos de pesquisa e desenvolvimento de micro e pequenas empresas de base tecnológica, unidades de PD&I de empresas, unidades de produção, facilidades compartilhadas e centros de capacitação de pessoas*” (IVB, 2012a), também evidencia a ideia de construção de uma rede de competências e desenvolvimento de novos produtos através de uma atuação em rede.

O Parque visa, justamente, “*ampliar no Estado o número de projetos, produtos e serviços de base biotecnológica, oferecendo oportunidades aos empreendimentos startups e estabelecendo parceria com as empresas já solidificadas por meio da incubação ou associação ao parque. Essas empresas terão à disposição toda infraestrutura das instituições parceiras*” (IVB, 2012a).

6.3.3.5. Instalações

O campus do Instituto Vital Brazil, localizado em Niterói, possui um terreno de 190 mil m², sendo que dentro dos muros ocupa uma área de 32 mil m². O prédio principal tem 4.126 m² e as outras construções da instituição somam 9.099m², o que totaliza em 13.225m² de área construída do Instituto Vital Brazil (IVB, 2011a). A Figura 9 ilustra o campus.



Figura 9 - Campus do IVB
Fonte: IVB (2011H)

A Fazenda Vital Brazil, por sua vez, foi inaugurada no dia 28 de abril de 2010. O espaço, que possui 17 alqueires, fica em Cachoeira de Macacu e se destina à criação dos equinos utilizados no processo da produção de imunoglobulinas e soros hiperimunes. A Fazenda fica a aproximadamente 76 km de sede do instituto, no Km 23 da estrada RJ 122, em Cachoeiras de Macacu (IVB, 2012b).

Em 2010 foram concluídas as instalações da Central de Produção de Plasma, principal insumo do processo de fabricação do soro, na Fazenda Vital Brazil, que está localizada no município de Cachoeira de Macacu. A Central é considerada hoje a mais moderna do Brasil. Houve, no ano de 2010 também, a entrada em operação do sistema de produção de água purificada. Ambas as ações viabilizaram uma melhoria significativa no desempenho produtivo do soro (IVB, 2011B).

Em termos de modernização das instalações, a reconstrução da área fabril dedicada à produção de soros hiperimunes está sendo feita, na própria sede em Niterói, de forma a atender a RDC 17 de Boas Práticas de Fabricação de Medicamentos da ANVISA, onde já foi realizado o primeiro envase do soro (IVB, 2011B).

Em 2010 também foram concluídas a instalação do Laboratório de Biomarcadores (BIOMARC) e melhorias nas instalações do Biotério (IVB, 2011f).

O Governo do Estado do Rio de Janeiro firmou em novembro de 2011 convênios de cooperação técnica com o investimento de R\$ 20 milhões até o final de 2012 para aumentar a produção de medicamentos do Instituto Vital Brazil. O objetivo é promover medidas para qualificar e ampliar a produção e as áreas de pesquisas científicas do Instituto, com vistas ao desenvolvimento e à produção de medicamentos estratégicos ao

Governo Federal. O ministério vai contribuir com R\$ 10 milhões nos próximos dois anos, e o Governo do Estado do Rio de Janeiro com outros R\$ 10 milhões (O GLOBO, 2011; MINISTÉRIO DA SAÚDE, 2011i).

Com investimento de R\$ 70 milhões até 2014, também foi lançado ainda o projeto Centro Estadual de Inovação Tecnológica em Saúde (Sautech). O centro de pesquisa neurológica funcionará em um prédio anexo ao Instituto de Nacional de Traumatologia e Ortopedia Jamil Haddad (Into) e abrigará uma moderna estrutura para desenvolvimento de tecnologias e um espaço de simulação virtual para capacitação profissional.

6.3.3.6. Alocação de recursos e sistemas de orçamento

A busca da autossustentabilidade financeira, um dos focos desta gestão do Instituto, evoluiu significativamente ao longo dos últimos cinco anos. Em 2006, este indicador era de 3,4%, enquanto em 2010 passou para 38% (IVB, 2011B). De qualquer forma, estes números evidenciam que a empresa ainda se caracteriza como orçamento dependente do Tesouro do Estado do Rio de Janeiro.

A receita estimada com a venda de soros para o Ministério da Saúde em 2011 é de mais de R\$ 9 milhões, superando em quase 20 % o faturamento de 2010, com esta produção, de R\$ 7.660.368,34 (IVB, 2011B). A prestação de serviços para a triagem pré-natal para o Estado do Rio de Janeiro, já em 2011, tinha previsão de superar a receita de fornecimento dos soros do Instituto.

As fontes de recursos do Instituto são provenientes da venda de produtos para o Ministério da Saúde e para a Secretaria do Estado do Rio de Janeiro, do aporte de recursos do Estado do Rio de Janeiro para despesas corriqueiras e de aportes de investimentos específicos, como é o caso dos R\$ 20 milhões que serão investidos na modernização do IVB. Estes recursos são captados pelos próprios gestores, diante das perspectivas do Instituto em atender demandas sinalizadas pelas políticas do Ministério da Saúde e do próprio Governo do Estado do Rio de Janeiro.

As despesas totais do instituto em 2010 foram de R\$ 37.640.201,80 enquanto as receitas próprias geradas foram de R\$ 14.549.102,31, totalizando os 38% supracitados (IVB, 2011f). As perspectivas para 2011 é que este percentual seja superior a 60% e que o IVB caminhe rapidamente em busca da autossustentabilidade (IVB, 2011B).

6.3.3.7. Sistema de recursos humanos

O regime jurídico dos empregados do IVB é o da Consolidação das Leis de Trabalho (CLT), estando ainda submetidos ao Regimento Interno da Sociedade. A admissão de empregados pelo IVB só é realizada, mediante aprovação em concurso público, nos termos da lei, conforme previsto para as sociedades de economia mista, tal como órgão da Administração Pública Indireta.

A Tabela abaixo, retirada do Relatório de 2010 do Instituto, ilustra os números referentes a recursos humanos.

DADO	2009	2010
Quantitativo de colaboradores ao final do ano	361	361
Folha de pagamento e encargos de funcionários próprios	7.858.398,74	8.095.894,83
Benefícios de funcionários próprios	2.046.138,23	1.726.096,72
Salute Sociale	5.893.970,40	5.176.662,20
Feneis	441.637,56	485.613,00
Total (R\$)	16.240.144,93	15.484.266,75

Tabela 54 - Quadro de recursos humanos IVB

Fonte: IVB (2011B)

Existem três contratos básicos de terceirização, segregados por perfis - gestão administrativa, gestão técnica e operacional/industrial e gestão científica. O presidente do Instituto explica que “(...) *as categorias e as funções são distribuídas em três contratos, faz-se três licitações, além das licitações específicas - limpeza, segurança*”.

Em relação à autonomia dos dirigentes para mudanças na estrutura organizacional, quaisquer propostas relacionadas à alteração do contrato de trabalho ou cargo de confiança que acarretem ônus para o IVB deverão ser submetidas à deliberação da Assembleia Geral.

Em relação ao estabelecimento de mecanismos de incentivo aos funcionários, o Instituto Vital Brazil estava trabalhando para implantar, a partir de 2011, do Programa de Alcance de Metas, que remuneraria os colaboradores de acordo com sua produção, inserindo mecanismos de reconhecimento e mérito para os funcionários (IVB, 2011B). O novo plano de cargos e salários substituiria o plano vigente, que é de 1988, porém ainda não foi aprovado pelo Governo do Estado.

O IVB possui, também, uma série de projetos internos voltados à saúde dos funcionários, incluindo o projeto de preparação para a aposentadoria, ginástica laboral, futebol, curso de informática, capoeira, coral e Projeto Controle de Riscos Coronarianos (IVB, 2011f).

A responsável pela área de cursos e treinamentos do Instituto destaca que um dos méritos da atual gestão do Instituto foi o de justamente reconhecer que o desenvolvimento profissional não apenas das funções técnicas, mas também das funções gerenciais é um dos propulsores da melhoria de gestão no Instituto. Ela destaca que as ações de capacitação funcionam como um forte elemento de motivação para o corpo de funcionários.

6.3.3.8. Organização e divisão do trabalho

O Instituto Vital Brazil está organizado em cinco diretorias: a Diretoria Científica, a Diretoria Industrial, a Diretoria Financeira, a Diretoria Administrativa e a Diretoria Comercial.

6.3.3.9. Tecnologia da Informação e processos

O Vital Brazil implantou um sistema informatizado de trabalho, com vistas a oferecer integração de procedimentos internos, com qualidade, rapidez e transparência (IVB, 2011I). O presidente do Instituto destaca que *“A implantação deste sistema está entrando no seu 3º ano e já foi feito um investimento de quase R\$ 5 milhões. A previsão é de um custo anual em torno de R\$ 2 milhões de manutenção do sistema”*.

A implantação do sistema, iniciada em 2008, foi feita de forma gradual e a prioridade foi a de modernização da gestão de processos de produção e controle de soros hiperimunes (IVB, 2011I). O sistema inclui a gestão de produção, controle de estoque, ouvidoria, emissão de notas fiscais, recursos humanos, compras e financeiro, além das solicitações de trabalho (IVB, 2011).

No Serpentário, por exemplo, cada cobra tem uma espécie de “carteira de identidade”, com um código de barras que guarda o histórico do animal. Todos os processos de trabalho neste setor já foram informatizados. São controlados pelo novo sistema dados referentes à alimentação, às extrações de veneno, aos nascimentos de filhotes, às possíveis doenças contraídas, às mortes etc. Ao ser extraído, o veneno já entra no estoque de matéria-prima e poderá ser rastreado até a conclusão do processo, com a ampola de soro pronta (IVB, 2011I).

Além de investimentos em sistemas de informação, foi realizado, também, um investimento na troca de máquinas, que se encontravam defasadas tecnologicamente (IVB, 2011I). Para o presidente do Vital Brazil, Antonio Werneck, a adaptação dos processos a métodos informatizados e integrados trará mais rapidez, qualidade e

transparência aos trabalhos desenvolvidos separadamente nos setores. “*O IVB estava muito atrasado tecnologicamente. Tudo levava muito tempo para ser feito, não havia fluidez na comunicação intra-setorial e era difícil ter acesso a dados essenciais de produção e financeiros, o que traz uma série de dificuldades para uma gestão eficiente*” (IVB, 2011I).

Além de dispor de ferramentas e informações para a tomada de decisão, uma das principais motivações para o investimento em soluções de sistemas foi garantir a rastreabilidade, “*desde a cobra até o produto final, isto é uma demanda de natureza sanitária, que exige este controle*”, destacou o presidente do IVB, Antônio Werneck.

Entre os destaques de ações em Tecnologia da Informação, também apresentados no Relatório Compacto de 2010, está o aumento da capacidade de transmissão de dados entre o Instituto Vital Brazil e o PRODERJ e a operação efetiva do sistema Gerenciador de Solicitação / Trabalhos e Projetos que cria uma lógica de organização de trabalhos, de armazenamento seguro e acessível de informação, contribuindo para o registro da memória institucional. Este sistema interliga 53 setores, alocados nas diretorias e no ano de 2010 teve quase 20 mil solicitações, das quais, 11.500 solicitações foram válidas (IVB, 2011B).

O presidente do Instituto destacou também o controle das calibrações do parque de equipamentos, através de um sistema informatizado, para atendimento também às exigências da vigilância sanitária, que compõe o Sistema de Qualidade da instituição.

Observa-se, portanto, um conjunto recente de investimento de recursos no Instituto no sentido de informatização dos processos, com o objetivo de dar informações necessárias à gestão do Instituto e atender às exigências regulatórias de rastreabilidade de informações de todo o processo produtivo.

6.3.3.10. Desenvolvimento de produtos e processos

Com a publicação da Portaria 978, de maio de 2008, do Ministério da Saúde, o IVB tem buscado ampliar seus nichos de mercado, o que já resultou na assinatura dos contratos da rivastigmina, da octreotida e do antirreumático *Adalimumabe*.

O medicamento rivastigmina, para o tratamento dos doentes de Alzheimer, encontra-se em desenvolvimento, especificamente em fase de teste de estabilidade. O medicamento é atualmente comprado pelo Ministério da Saúde de uma empresa privada (IVB, 2011f). A partir de 2012, o Instituto Vital Brazil atenderá toda a demanda nacional

de medicamento Rivastigmina, conforme Termo de Compromisso firmado (IVB, 2011B).

O Instituto será o único laboratório oficial a produzir a rivastigmina para o Ministério da Saúde. Para a produção deste medicamento, o Vital Brazil incorporou-se à nova orientação do Governo Federal no campo da Saúde, que considera a estratégia de parcerias e de integração dos setores públicos e privados, e firmou acordo de parceria com a Laborvida, empresa vencedora de licitação pública. *“Esta parceria gerou condições necessárias para desenvolver e produzir medicamentos, de alto valor agregado, com garantia total de qualidade, de forma verticalizada”*, afirma Werneck, se referindo ao controle total sobre a fabricação do medicamento, desde a matéria-prima até a distribuição. A produção da parte líquida da Rivastigmina será feita no próprio Vital Brazil (IVB, 2009a).

Baseado na demanda de 2008, o Vital Brazil calculou que a produção, em cinco anos, será de aproximadamente 27,5 milhões de cápsulas, além de cerca de 80 mil frascos da solução. A produção será entregue às Secretarias Estaduais, que disponibilizarão o remédio em seus pólos de atendimento para a população (IVB, 2011f).

Este fornecimento ocasionará a redução de 15% dos custos para o ministério no primeiro ano e mais 5% ao ano até 2014 (IVB, 2009a). Esta lógica de redução dos custos de compra dos medicamentos pelo Ministério da Saúde é um dos objetivos desta política do Complexo Industrial da Saúde.

Outra iniciativa do Instituto Vital Brazil foi a inauguração, em julho de 2008, o Laboratório de Pesquisa de Marcadores Biológicos do IVB (BioMarc) que é resultado de parceria com o BTI TEUTO EUROPE SL, da Espanha, Biomanguinhos (Fiocruz) e Instituto de Bioquímica da UFRJ. O espaço tem como finalidade ampliar o uso do Papel de Filtro (PF) na detecção de doenças como Insuficiência Renal Crônica (IRC) e Diabetes, com marcadores bioquímicos como Creatinina, Colesterol, Ácido Úrico, Uréia, Triglicérides, entre outras (IVB, 2011J).

São gastos por ano, no Brasil, aproximadamente R\$ 1,7 bilhão no tratamento da doença, que atinge entre dois e três mil novos casos por ano. Em longo prazo, com a aplicação efetiva deste procedimento no país, espera-se uma redução de 50% na incidência e nos gastos anuais no tratamento da doença (IVB, 2011J).

Este laboratório desenvolveu novos métodos de diagnóstico, com marcadores biológicos, ampliando o uso da tecnologia de papel de filtro. A eficácia desta tecnologia

foi a que permitiu incluir o teste Pré-Natal no Programa de Atenção à Gestante do Estado do Rio de Janeiro (Pró-Mãe).

Este laboratório desenvolveu também marcadores de doenças não transmissíveis (doenças renais crônicas, diabetes, cardiovasculares), que faz uso da mesma tecnologia que será objeto de outros projetos de triagens populacionais, ampliando o leque de atuação do Instituto (IVB, 2011B).

O IVB também firmou com o Instituto Finlay de Cuba o Termo de Cooperação para realizar, dentre outras, pesquisas em anticorpos monoclonais, para produção de kits que facilitarão diagnósticos em acidentes com animais peçonhentos. A indicação precisa da origem do veneno possibilitará um tratamento mais rápido e mais eficaz (IVB, 2011B).

O Instituto também está empenhado no desenvolvimento de dossiês farmacêuticos para registro de formulações de medicamentos antirretrovirais, oncológicos e da Octreotida, droga utilizada para tratamento da acromegalia. A acromegalia é uma síndrome rara causada pelo aumento do hormônio de crescimento (GH). Causa crescimento desordenado nas partes moles, como mãos, pés e face. Os dados do Ministério da Saúde, de 2008, apontavam para sete mil pacientes com essa doença no Brasil (IVB, 2011L).

O acordo prevê a fabricação vertical, isto é, envolve o desenvolvimento do Insumo Farmacêutico Ativo (IFA), a produção e o registro do produto. Este acordo está dentro da estratégia do Ministério da Saúde, que estimula a produção nacional de insumos farmacêuticos ativos que ele precisa comprar, garantindo a independência tecnológica (IVB, 2011L).

Este projeto envolve não apenas a compra do produto final pelo Ministério da Saúde, mas uma parceria com o Governo do Estado do Rio de Janeiro, que por meio da Secretaria Estadual de Saúde, financia toda a parte de pesquisa e desenvolvimento da matéria prima, uma parceria entre o Vital Brazil, a Hygeia e o Instituto de Bioquímica da UFRJ (IVB, 2011L).

Por conta deste acordo, será a primeira plataforma de desenvolvimento de peptídeos em escala industrial no Brasil. Em termos de cronograma, o projeto prevê o fornecimento do produto para o Ministério da Saúde, em 2013, ainda com IFA importado e, a partir de 2015, com os insumos totalmente produzidos pela Hygeia e, o medicamento fabricado no Vital Brazil (IVB, 2011L).

Em setembro de 2011, foram produzidos os primeiros 6mg da octreotida sintética. *“Esse é um passo muito importante para a síntese do produto. É uma grande conquista.*

Ao todo, utilizaremos aproximadamente 500g da substância para atender a demanda anual do Ministério da Saúde”, disse o presidente do instituto, Antônio Werneck (IVB, 2011L).

Em 2010, o Sistema Único de Saúde (SUS) gastou cerca de R\$ 45 milhões com o medicamento importado e, até junho de 2011, o gasto já chegou a R\$ 25 milhões. Ao passar a comprar do Instituto Vital Brazil, o projeto prevê a redução de 15% dos gastos no primeiro ano e 5% nos anos subsequentes. Desta forma, um dos objetivos do projeto é gerar uma economia de mais de R\$ 53 milhões, em cinco anos, para o Ministério da Saúde (IVB, 2011L).

Observa-se, portanto, que os projetos de novos negócios do Instituto estão alinhados à Portaria 978, do Ministério da Saúde e, conseqüentemente, da política de fortalecimento do Complexo Industrial da Saúde.

O Instituto Vital Brazil inaugurará, no primeiro semestre de 2012, o Centro de Estudo e Pesquisa do Envelhecimento, que tem como objetivo atender os cidadãos que envelhecem, promover a saúde em seus aspectos físicos, psicológicos e sociais, com perspectiva de melhorar assim não só a sobrevivência, mas a qualidade de vida dessas pessoas (IVB, 2012c).

A concepção de um Centro de Estudos e Pesquisa do Envelhecimento é uma iniciativa considerada pioneira no sentido de se conhecer melhor a realidade da saúde do idoso em nosso Estado. A pesquisa científica será baseada em experiências no campo ambulatorial e possibilitará a elaboração de um banco de dados no qual será baseada a elaboração de políticas públicas voltadas para o cidadão idoso e a capacitação dos profissionais de saúde e outras categorias profissionais em cuidados geriátricos e gerontológicos (IVB, 2012c).

Por fim, o Parque Tecnológico da Vida também é uma importante iniciativa na área de pesquisa e desenvolvimento de novos produtos, uma vez que se propõe a construir uma rede de parques voltados para as Ciências da Vida, a fim de se especializar em áreas como saúde, meio ambiente, agropecuária e industrial, tornando o estado do Rio uma referência na área (IVB, 2012a).

6.3.3.11. Planejamento e controle da produção

Não foram identificadas na análise documental referências a estruturas ou métodos específicos de planejamento e controle da produção. Este ponto não foi abordado nas entrevistas realizadas.

6.3.3.12. Sistemas da qualidade

A Qualidade é encarada pelo Instituto como um grau de excelência, que vai além do simples conceito de estar em conformidade com as especificações. Portanto, a qualidade é planejada e controlada durante todo o processo (IVB, 2011M).

Como Política da Qualidade, o “*O Instituto Vital Brazil se compromete a promover a melhoria contínua da qualidade de seus produtos e serviços, por meio do desenvolvimento de novas tecnologias, da qualificação permanente de seus colaboradores, para ultrapassar a expectativa de seus clientes, com responsabilidade e consciência*” (IVB, 2012d).

A Tabela abaixo ilustra a Política da Qualidade do Instituto Vital Brazil.

POLÍTICA DA QUALIDADE DO IVB
Proporcionar aos funcionários treinamento e recursos necessários para o desempenho seguro e com qualidade de suas funções;
Estimular a apresentação de críticas, sugestões e melhorias por parte dos funcionários e clientes internos e externos, sendo uma valiosa contribuição e um grande desafio na busca da melhoria contínua da qualidade;
Considerar os funcionários como peças fundamentais no processo contínuo de aprimoramento da qualidade;
Promover a prática da parceria entre a direção da empresa, funcionários, fornecedores e clientes internos e externos;
Estimular o trabalho em equipe buscando recrutamento interno como forma de desenvolvimento profissional;
Estabelecer a padronização dos processos produtivos como forma de garantir a qualidade dos produtos e serviços;
Implantar política de preservação do meio ambiente;
Promover uma efetiva Assistência Farmacêutica;
Verificar o nível de satisfação do cliente.

Tabela 55 - Política da Qualidade do IVB

Fonte: Elaborado a partir de IVB (2011M).

O Controle da Qualidade é parte integrante do Sistema da Qualidade. Este controle tem como função garantir que os ensaios necessários e relevantes sejam executados e que os materiais e/ou produtos não sejam liberados para o uso, nem para venda ou fornecimento, até que a qualidade dos mesmos seja julgada satisfatória (IVB, 2011M).

O Laboratório de Controle Sanitário de Animal (Biotério) é o setor mais novo do Instituto Vital Brazil e importante base da produção de soros e vacinas, criado em 2011. Este laboratório é responsável por manter e controlar a saúde dos animais usados nos testes em geral, colabora com o controle sanitário dos cavalos, além da já rotina com os quase 16 mil camundongos, cobaias (preás), coelhos e ratos criados no Biotério. Antes da sua criação os exames eram feitos fora do IVB e os serviços, terceirizados. (IVB, 2011N).

Periodicamente, os animais são submetidos a exames de sangue e parasitológicos, além de necropsias, de forma a verificar a existência de problemas de saúde, pois o uso de medicamentos pode reagir com os produtos testados, mascarando os resultados (IVB, 2011N).

A Garantia da Qualidade participa dos processos produtivos do Instituto Vital Brazil. Ela também é responsável por especificar os insumos e materiais utilizados nos processos. É também responsável por gerenciar toda a documentação técnica, que é atualizada, revisada e aprovada pela Garantia, de acordo com a legislação farmacêutica emitida pela Polícia Federal, Superintendência de Vigilância Sanitária (Suvisa) e Agência de Vigilância Sanitária (Anvisa) (IVB, 2012d).

Outra função é acompanhar o desenvolvimento de produtos desde o projeto, registro do medicamento perante a Anvisa e a Farmacovigilância. Além disso, a Garantia da Qualidade também mantém atualizada a calibração e a qualificação dos equipamentos e instrumentos do Laboratório de Biomarcadores (Biomarc), além de avaliar a documentação técnica de registro dos kits de diagnóstico em papel de filtro desenvolvidos pelo setor (IVB, 2012d).

Não foram identificadas iniciativas de participação em prêmios de excelência em gestão.

6.3.4. Incidentes Críticos de Gestão: IVB

Esta seção se propõe a apresentar a lista de incidentes críticos identificados no estudo, como resultado das entrevistas e da análise documental. Estes incidentes foram descritos e pontuados, com objetivo de utilizá-los como fonte complementar de entendimento de como o contexto de atuação dos laboratórios públicos produtores interferem nas decisões de alocação de recursos dos gestores.

Foram identificados nas entrevistas realizadas com os gestores 5 (cinco) incidentes críticos de gestão no IVB. A Tabela abaixo apresenta os incidentes, sua descrição, os principais trechos de entrevistas e / ou de documentos que embasam sua caracterização e seus impactos nas ações dos gestores do Instituto.

INCIDENTE CRÍTICO	DETALHAMENTO		ANO
PROGRAMA DE REESTRUTURAÇÃO DAS EMPRESAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO, DA CORI – COORDENAÇÃO DE REESTRUTURAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO INDIRETA			2008
Descrição	Em 2008, o Instituto entra em um Programa de Reestruturação das Empresas do Estado do Rio de Janeiro, da CORI – Coordenação de Reestruturação da Administração Indireta. A CORI foi criada através do Decreto nº 40.882 de 3 de agosto de 2007, pelo Governador do Estado do Rio de Janeiro, em função da urgência de se reestruturar a Administração Indireta Estadual, para adequação às necessidades da sociedade e à gestão orçamentária e financeira estadual.		
Principais citações e trechos da análise documental	“(…) porque teve um projeto do estado das empresas da administração indireta, teve uma comissão de reestruturação chamada CORI (...) (...) O segundo foi o CORI, nós éramos a antepenúltima empresa a ser visitada porque eles achavam que a gente ia fechar, nos fizemos um plano de ação com conteúdo, apresentamos no prazo, fizemos a desidratação e implementamos em 45 dias, aqui foi tudo resolvido rápido.” (Bernardo Horta, vice-presidente, em entrevista concedida para esta tese).		
	“(…) (a CORI) faz um programa de reestruturação das empresas do Estado e nós aderimos a este programa, que tem diretrizes (...)” (Antônio Werneck, presidente, em entrevista concedida para esta tese).		
Impactos	Descrição do impacto / Condicionante (entre parêntesis)	Natureza do impacto	
	Não se aplica.	Não se aplica.	
PUBLICAÇÃO DA PORTARIA 978 DE 2008 DO MINISTÉRIO DA SAÚDE			2008
Descrição	Publicação da Portaria 978, de 16 de maio de 2008, do Ministério da Saúde abriu-se um mercado de oportunidade,		
Principais citações e trechos da análise documental	“(…) o lançamento da Portaria 978, que apontava para um mercado geral, oferta determinadas possíveis contratos com governo via laboratórios oficiais (...)” (Antônio Werneck, presidente, em entrevista concedida para esta tese).		
	“(…) A Portaria 978 é uma demanda visível do Estado (...)” (Bernardo Horta, vice-presidente, em entrevista concedida para esta tese).		
Impactos	Descrição do impacto / Condicionante (entre parêntesis)	Natureza do impacto	
	- Oportunidades de fornecimento de novos produtos (Definição do portfólio, demanda e quantidade dos produtos)	(+) Minimiza / cria alternativas para o condicionante de atuação do gestor	
CONTRATO DA RIVASTIGMINA			2008
Descrição	Termo de Compromisso firmado entre o Ministério da Saúde e o Instituto Vital Brazil para o desenvolvimento do medicamento rivastigmina, para o tratamento dos doentes de Alzheimer. A rivastigmina é um dos medicamentos listados na Portaria MS 978/08 (IVB, 2011B).		
Principais citações e trechos da análise documental	“(…) Com a rivastigmina, teremos R\$ 30 milhões em 2013 e R\$ 40 milhões em 2012 com a octreotida (...)” (Antônio Werneck, presidente, em entrevista concedida para esta tese).		
	“(…) foi a maior felicidade ter assinado o contrato de fornecimento da rivastigmina, nós passamos a voltar a ser reconhecidos como empresa, reconhecimento da nossa capacidade enquanto produção, ter orgulho, (...)” (Antônio Werneck, presidente, em entrevista		

	concedida para esta tese).	
Impactos	Descrição do impacto / Condicionante (entre parêntesis)	Natureza do impacto
	- Aumento do volume de recursos orçamentários e financeiros (Se submeter às restrições de recursos de investimento do Governo)	(+) Minimiza / cria alternativas para o condicionante de atuação do gestor
	- Aceleração do processo de introdução de novos produtos (Ciclo de desenvolvimento de novos produtos é longo)	(+) Minimiza / cria alternativas para o condicionante de atuação do gestor
CONTRATO DA OCTREOTIDA		2010
Descrição	Desenvolvimento é de um medicamento para combate a acromegalia. A acromegalia é uma síndrome rara causada pelo aumento do hormônio de crescimento (GH). (IVB, 2011L). A produção da octreotida faz parte de um termo de compromisso entre o Vital Brazil e o Ministério da Saúde, que foi firmado em abril de 2010, que garante a compra do medicamento produzido pelo instituto.	
Principais citações e trechos da análise documental	“(…) Com a rivastigmina, teremos R\$ 30 milhões em 2013 e R\$ 40 milhões em 2012 com a octreotida (…)” (Antônio Werneck, presidente, em entrevista concedida para esta tese).	
Impactos	Descrição do impacto / Condicionante (entre parêntesis)	Natureza do impacto
	- Aumento do volume de recursos orçamentários e financeiros (Se submeter às restrições de recursos de investimento do Governo)	(+) Minimiza / cria alternativas para o condicionante de atuação do gestor
	- Aceleração do processo de introdução de novos produtos (Ciclo de desenvolvimento de novos produtos é longo)	(+) Minimiza / cria alternativas para o condicionante de atuação do gestor
CONTRATO DA TRIAGEM PRÉ-NATAL COM A SECRETARIA DE ESTADO DE SAÚDE		2010
Descrição	Inclusão do teste Pré-Natal no Programa de Atenção à Gestante do Estado do Rio de Janeiro (Pró-Mãe) (IVB, 2011B)	
Principais citações e trechos da análise documental	“(…) (fonte de recursos) a do soro é de R\$ 9 milhões e da triagem pré-natal é de R\$ 12 milhões / ano (…)” (Antônio Werneck, presidente, em entrevista concedida para esta tese).	
	“(…) foi muito importante, pois a Secretaria do Estado não tinha há muito tempo a gente como cliente passou a comprar da gente.” (Antônio Werneck, presidente, em entrevista concedida para esta tese).	
Impactos	Descrição do impacto / Condicionante (entre parêntesis)	Natureza do impacto
	- Aumento do volume de recursos orçamentários e financeiros (Se submeter às restrições de recursos de investimento do Governo)	(+) Minimiza / cria alternativas para o condicionante de atuação do gestor
	- Ampliação dos clientes (recursos e interlocutores) dentro do Governo (Dependência de clientes governamentais)	(+) Minimiza / cria alternativas para o condicionante de atuação do gestor
	- Oportunidades de fornecimento de novos produtos (Definição do portfólio, demanda e quantidade dos produtos)	(+) Minimiza / cria alternativas para o condicionante de atuação do gestor

Tabela 56- Incidentes críticos de gestão do IVB

Fonte: O autor

Os incidentes críticos apresentados são fruto do momento vivido pelo IVB desde o ano de 2008, período que se caracteriza como um ‘renascimento’ da Instituição. O conjunto de incidentes, descritos na sequência lógica e temporal, ilustram um processo de recuperação que se inicia com a participação do Instituto no Programa de Reestruturação das Empresas do Estado do Rio de Janeiro. Este programa oferece um rumo e patrocínio para a sua reestruturação e permite que o IVB tenha condições de se estruturar, impulsionado pelas diretrizes do programa e por ações implementadas pelos gestores, no sentido de aproveitar algumas oportunidades de mercado que se colocam com a publicação da Portaria 978, do Ministério da Saúde.

Esta portaria, por sua vez, é o nascedouro da assinatura dos contratos de produção de novos medicamentos supracitados pelos gestores, a rivastigmina e o octreotida, que além de caracterizarem a entrada em novos nichos de mercado e minimizarem a dependência de uma única linha de produtos – os soros - representaram um salto em faturamento para o Instituto.

Por fim, o fortalecimento do IVB ao longo destes últimos anos, permitiu que o Governo do Estado do Rio de Janeiro voltasse a procurar o Instituto para o provimento de serviços, no caso específico o contrato de triagem pré-natal que, em 2011, já ultrapassou em receitas o fornecimento de soros. Além de prestador de serviços, o IVB se torna também um parceiro do Governo do Estado na área de pesquisa com o projeto do Centro Estadual Tecnológico em Saúde (Sautec), que atuará em pesquisas no campo da neurociência.

Mais do que numa análise individualizada de cada um dos incidentes, no caso do IVB o que se percebe é uma mudança do contexto político-institucional do Governo do Estado, que na busca do acerto das suas contas públicas, promove o programa de reestruturação dos órgãos da Administração Indireta, o CORI. A gestão do Instituto percebe esta oportunidade que está alinhada a uma já diagnosticada necessidade de promoção de mudanças institucionais e utiliza-se deste programa para alavancar e acelerar as mudanças necessárias.

Da mesma forma, os gestores percebem diante da publicação da Portaria 978 uma oportunidade de mercado deflagrada pelo poder de compra do Estado e pela política de fortalecimento da indústria nacional para produção de medicamentos estratégicos em território nacional. Neste caso, trata-se de uma abertura de mercado, que não é uma situação específica do contexto público. No entanto, o IVB não tinha condições de absorver a produção destes medicamentos e adota um novo modelo de parceria

público-privada, através de licitação pública, dentro da política de estabelecimento de parcerias público-privadas, com empresas com capacidade de produção em território nacional.

Este fortalecimento do Instituto, que se manifesta na solidificação da sua capacidade de fornecimento de soros para o Ministério da Saúde e da ampliação do nicho de atuação, abriu novas oportunidades e atraiu investimentos, como é o caso do aporte de recursos que será feito nos dois próximos anos, de R\$ 20 milhões, pelo Ministério da Saúde e pelo Governo do Estado do Rio de Janeiro.

A análise deste conjunto de incidentes evidencia a aliança entre uma ação do Estado do Rio de Janeiro, associada a uma visão empreendedora dos gestores na busca de alternativas para aproveitamento das oportunidades colocadas pela política de fortalecimento do Complexo Industrial de Saúde pelo Governo Federal.

6.3.5. Soluções de gestão: IVB

A partir das entrevistas com os gestores e com base na análise documental foram identificadas algumas soluções de gestão, implantadas pelos gestores para lidar com, por um lado, o contexto institucional de renascimento do IVB e por outro as restrições oriundas do modelo público de funcionamento.

Estas soluções foram agrupadas conforme categorias apresentadas na Tabela 57 e serão apresentadas em planejamento, sistema de recursos humanos, Tecnologia da Informação, terceirização e integração vertical e práticas de governança. Para as demais categorias, não foram identificadas soluções na análise documental e nas entrevistas realizadas. A lista de soluções identificadas está apresentada na mesma Tabela.

CATEGORIA	AÇÕES
Planejamento	Plano de médio e longo prazo estabelecido desdobrado em metas pactuadas com a instituição.
Organização e divisão do trabalho	Nas entrevistas e análise documental realizada, não foram identificadas soluções de gestão desta natureza.
Sistema de Recursos Humanos	Programa de desidratação de pessoal, com demissão voluntária e não voluntária; terceirização de mão-de-obra através de contratos de licitação; programa de remuneração variável por produtividade (em implantação); programas de qualidade de vida; intensos investimentos em capacitação.
Tecnologia da Informação	Implantação de um sistema integrado de apoio às atividades finalísticas do Instituto e modernização da infraestrutura tecnológica; mudança na tecnologia de produção.
Terceirização e integração vertical	Atuação em rede – Parque Tecnológico da Vida e estabelecimento de parcerias público-privadas – verticalização da produção.
Sistema da qualidade	Nas entrevistas e análise documental realizada, não foram identificadas soluções de gestão desta natureza.
Práticas de governança	Introdução de práticas de governança corporativa na revisão do estatuto do Instituto.
Planejamento e controle da produção	Nas entrevistas e análise documental realizada, não foram identificadas soluções de gestão desta natureza.

Tabela 57 - Soluções de da Gestão no IVB

Fonte: O autor

As soluções serão apresentadas conforme sequencia de apresentação na Tabela acima.

Uma primeira linha de atuação dos gestores diz respeito a atividades de planejamento. O Instituto fez um planejamento anual e de médio prazo 3/4 anos estabelecido e metas pactuadas. O presidente ressalta: “A gente fez este diagnóstico e apresentou um projeto de 3 anos para o Governo lá em 2008, 2009 e 2010.” Este ano a gente já está começando a ter planejamento para 3 / 4 anos, porque na época você não tinha horizonte certo (...).”

Muito embora ainda não tenha sido oficializado junto ao Governo, o Instituto já desdobrou os planos de ação em um conjunto de metas e compromissos assumidos pelas

áreas. O presidente destaca “(...) *E a gente foi definindo nossas metas, nós temos um plano de metas desde o ano passado com mais garantias, números, numéricas, quantidades, separadas por setor e isto ainda não foi oficializado no governo*”.

O estabelecimento de planos e metas, além de definir rumos e ações da organização e de cada uma das áreas, motiva o corpo de funcionários no sentido de alcançar o desempenho esperado dentro do processo de reestruturação do Instituto.

Em relação ao sistema de recursos humanos, os gestores são limitados pela inflexibilidade na alteração de quadros no Instituto, em função da incorporação de novos quadros, inclusive nos casos de reposição, acontecer por meio de concurso público autorizado pelo Governo do Estado do Rio de Janeiro.

Uma das primeiras ações desta gestão, no entanto, para o cumprimento das metas estabelecidas pelo próprio programa de reestruturação do CORI, que era de corte de pessoal, foi a criação de um Programa de Demissão Voluntária. O CORI determinava que 30% dos funcionários teriam que ser demitidos. Werneck destaca que “*você negociava esta meta, minha empresa dá 20, a outra dá 30, a outra dá 25, e fechava uma meta lá, a nossa meta era 86 funcionários (...) a gente demitiu 93, a demissão de 93 foi uma demissão negociada (...) então a gente conseguiu a maior adesão (do CORI) percentualmente claro, porque a nossa empresa tinha 400 funcionários, a gente conseguiu ali, dos 90 e poucos, 60, 50 e poucos foram voluntários (...)*”.

O vice-presidente Bernardo Horta destaca que “(...) *muitos não acreditaram, ficaram para a segunda fase, aí perderam (o programa de demissão voluntária)*”. Ele destaca que o programa gerou uma redução da despesa de anual de aproximadamente R\$ 4 milhões, mostrando-se uma importante ação de redução de gastos na busca do Instituto por sua autossustentabilidade financeira.

Por outro lado, para lidar com as questões de aumento de capacidade – qualitativa e quantitativamente, o IVB utiliza-se da terceirização de contratos de serviços gerais. O presidente destaca “*Você tem instrumentos de contratação de terceiros através de serviços, empresa de segurança, de telefonia, e de contrato de serviços em geral, que é uma folha de pagamento tão grande quanto a da folha do Estado (...)*” O vice-presidente do Instituto ratifica que esta é uma prática utilizada pelas organizações públicas que lidam com a incapacidade de aumento de quadros através de concursos públicos para atendimento às necessidades.

O vice-presidente, no entanto, ressalta a fragilidade desta solução na esfera pública e também privada. *“A lógica disto, até na a área privada, (...), você tem as funções fim, na realidade se você contrata alguém para uma função fim e ela permanece por X tempo, ao sair ela pode pedir a incorporação, exigir fundos de garantias. Isto no público e no privado.”*

Ainda na esfera da gestão de recursos humanos, encontra-se em implantação, o Programa de Alcance de Metas, que remunerará os colaboradores de acordo com sua produção (IVB, 2011B). Esta é uma medida que visa buscar maior produtividade dos funcionários no alcance dos objetivos estabelecidos para o Instituto.

Ainda como ação motivacional junto aos seus colaboradores, o IVB possui, também, projetos voltados à saúde dos funcionários, incluindo o projeto de preparação para a aposentadoria, ginástica laboral, futebol, curso de informática, capoeira, coral e Projeto Controle de Riscos Coronarianos (IVB, 2011f).

Por fim, o vice-presidente destacou a importância dos investimentos realizados em capacitação dos funcionários do Instituto, incluindo investimentos em pós-graduação, como forma de manter a motivação e a qualificação do pessoal, acompanhando as mudanças de tecnologia, já que existem dificuldades associadas à incorporação de novos quadros qualificados.

Observa-se, portanto, que uma das estratégias utilizadas tem sido aumentar a motivação dos funcionários e, por conseguinte, o seu desempenho. Esta solução, junto com a utilização de contratos de terceirização, busca lidar com as restrições de mudanças qualitativas e quantitativas do quadro de funcionários.

Um terceiro eixo de investimentos em recursos foi a Tecnologia da Informação. Estes investimentos buscaram não apenas maior eficiência na execução dos processos, mas garantir a rastreabilidade de todo o ciclo de produção, exigida pelos órgãos reguladores. Entre as iniciativas está a implantação de um Sistema Integrado de Gestão para o Instituto, além do investimento em modernização da infraestrutura.

Referente a este aspecto, o vice-presidente destaca também o investimento realizado nas tecnologias de produção, embora evidencie os problemas de qualificação de pessoal derivados do investimento realizado: *“(...) então o grande problema nosso hoje é pessoal, (...) nós mudamos totalmente a concepção de produção disto aqui, o IVB de dois anos para cá, nós temos uns requerimentos de qualificação das pessoas, antes você pegava um saco, pegava daqui para lá, agora é um painel digital touch screen, é outro perfil de pessoal, como você trata isto com estas amarras?”*

Observa-se, portanto, que atendendo à necessidade de atualização tecnológica em função de exigências regulatórias por um lado e de melhoria da sua capacidade de produção por outro, o Instituto investiu em novas tecnologias de produção, para automação do processo produtivo.

Por fim, destaca-se a atuação em parcerias e em rede como um elemento bastante destacado nas entrevistas. O vice-presidente mostra como as competências foram ampliadas, assim como o potencial de desenvolvimento de novos produtos para o mercado: *“nós ampliamos o leque, envolvemos o pessoal da UFF, Mecena e outros, que trouxeram boas ideias de discussão. Não devemos desenvolver pesquisa que não chegue ao mercado. O IVB adota uma política de transferir a bancada de pesquisadores para produtos.”*.

Esta estratégia está bastante evidenciada no Projeto do Parque Tecnológico da Vida que busca a montagem de uma rede de competências para acelerar a introdução de novos produtos e serviços na área de biotecnologia, através do aproveitamento de competências e capacidades instaladas de algumas instituições, públicas e privadas. Além disto, o parque busca a capacitação de laboratórios e empresas de pesquisa e desenvolvimento no sentido de direcioná-las ao desenvolvimento de produtos que aliem interesse de mercado com atendimento às demandas de saúde pública.

Outro exemplo já bastante citado é a estratégia de verticalização da produção, através do estabelecimento de parcerias público-privadas, por meio da qualificação de fornecedores que disponham de plantas qualificadas para fornecimento dos produtos em território nacional.

Outro elemento mencionado nas entrevistas foi a introdução de práticas de governança corporativa na revisão do estatuto do Instituto.

Observa-se, portanto, que o processo de reestruturação está amparado em um planejamento de curto e médio prazo que foi realizado pelos gestores e que serve como guia das ações a serem implementadas.

Nesta trajetória, os gestores, aproveitando-se ao mesmo tempo da intenção do Governo do Estado do Rio de Janeiro de apoiar a reestruturação das empresas da Administração Indireta e diante das oportunidades de mercado colocadas pela Portaria 978, vêm buscando implantar soluções gerenciais que incorporem práticas de mercado e, ao mesmo tempo, permitam superar algumas restrições existentes no Instituto que limitem sua capacidade de aproveitamento das oportunidades.

Como empresa estatal os gestores dispõem de autonomia para implementação de ações que não dependam de aporte de recursos do Estado, em função da flexibilidade de uso dos recursos que não têm esta origem. Desta forma, torna-se evidente que quanto menos orçamento dependente o Instituto se tornar, maior autonomia possuem os gestores para a tomada de decisões de alocação de recursos em soluções gerenciais que sejam consideradas necessárias para o cumprimento das atividades fins do Instituto.

6.3.6. Condicionantes de atuação do gestor: IVB

Esta seção irá apresentar como os condicionantes que conformam o contexto do Instituto Vital Brazil interferem na atuação dos gestores entrevistados. A forma de apresentação será pautada pelos tipos de condicionantes e, para cada um dos tipos, serão tecidas considerações resultantes da análise qualitativa das entrevistas, em aditivo a fontes documentais. Serão pontuados alguns elementos da análise quantitativa dos condicionantes, de forma a melhor embasar ou contrapor as conclusões encontradas.

6.3.6.1. Condicionantes macros da Administração Pública: IVB

A análise da influência dos condicionantes oriundos da Administração Pública na atuação dos gestores evidencia que nenhum destes fatores restringiu as decisões dos gestores do IVB, o que contrariaria a análise quantitativa de frequência de citações dos condicionantes, uma vez que existem citações recorrentes sobre a atuação dos órgãos de controle e o regime de contratação e avaliação de desempenho de pessoal, conforme será visto na Tabela 58.

Em relação a pouca flexibilidade de mudanças quantitativas e qualitativas no quadro de funcionários do Instituto, em função do **regime de pessoal**, esta dificuldade ficou muito evidenciada em função das mudanças de tecnologias de produção realizadas recentemente pelo Instituto, que demandam a incorporação de um quadro complementar de perfis de profissionais. Para o Vice-Presidente “(...) *nós mudamos a tecnologia de fabricação, então precisamos de menos pessoas, mais qualificadas, isto que vira um grande dilema, no lado privado é a coisa mais gostosa de fazer, agora investe isto no lado público e isto vira um problema.*”.

Esta questão não acontece apenas nos perfis das áreas de produção, mas para a manutenção de cargos críticos, que pela impossibilidade de reposição no caso de desligamentos voluntários ou involuntários não podem ser substituídos sem autorização: “*Isto daí nos dá um grande problema que a gente está tentando resolver, mas não conseguimos resolver ainda, (...) quer dizer você tem funções essenciais do Estado, jurídico, auditor, contador, etc., que daqui a pouco nós não temos mais nem gente aqui dentro da estrutura, porque a gente só pode diminuir, não pode aumentar nossa estrutura de pessoal*”, reforçou o Vice-Presidente do Instituto.

A manutenção das pessoas também foi um ponto destacado como uma preocupação da gestão: “(...) e nos gera uma grande preocupação porque hoje o mercado de trabalho está ávido, então tem um caldeireiro que ganha X pratas aqui e vai ganhar 3 vezes X aí fora.”, ressaltou o vice-presidente, Bernardo Horta. O presidente do Instituto reforça esta visão dizendo que mesmo dentro da lógica de contratação através de concurso público, existem outros concursos mais atrativos do que o IVB: “(...) além da manutenção mínima de um valor salarial para manter, qualquer concurso na Fiocruz leva qualquer funcionário nosso.”, destaca o presidente do Instituto.

Para lidar com as restrições associadas ao sistema de gestão de recursos humanos, além da incorporação de novos quadros através de contratos de terceirização, os gestores têm investido recursos em ações de capacitação para cobrir as lacunas de competências necessárias, vêm buscando implantar um programa de remuneração por produtividade, associado ao alcance de metas, além de proporcionar programas de qualidade de vida.

Outro ponto destacado pelos gestores foi a atuação dos órgãos de controle. Muito embora os gestores reconheçam uma atuação crescente destes órgãos, esta atuação até então não tem interferido na implantação de ações gerenciais consideradas necessárias ao funcionamento do Instituto. As ações são exaustivamente justificadas e mesmo que os processos se tornem mais morosos, eles são feitos.

Para o presidente do Instituto, a atuação dos órgãos de controle é questionável em alguns aspectos, como no caso da terceirização de serviços, pois não é feita uma análise de mérito e resultados alcançados: “(...) então, mas aí você não pode contratar um veterinário, (...) isto é problema da lei, da legislação, (...) a empresa (com este veterinário) está funcionando melhor, mais barato, nós estamos gastando menos e minha produção nunca produziu tanto e com tão boa qualidade (...)”, diz o presidente do Instituto.

O vice-presidente reforça esta visão de crítica em relação aos órgãos de controle: “(...) os órgãos de controle não olham a política de governo que tem por trás, (...) uma política de governo pautada na necessidade de capacitação da indústria nacional, numa área que é considerada estratégica.”. Werneck ratifica a visão de que nem sempre é realizada uma avaliação de mérito pelos órgãos e sim exclusivamente daquilo que pode e que não pode ser feito, a partir da legislação, isto é, uma mera avaliação do cumprimento do princípio da legalidade.

Do ponto de vista dos gestores, a necessidade de prestação de contas imposta ao Instituto, foi tratada como uma oportunidade de arrumação interna das contas contábeis e financeiras do IVB e se tornou uma atividade rotineira na instituição.

Para o presidente, o primeiro passo para verificar se o modelo de gestão te atende é saber se o modelo anterior é bom ou não: “(...) a empresa tem que estar funcionando, o IVB não prestava contas desde 2002, (...) desde 2010, o IVB presta contas anualmente e aprova dentro do prazo legal, em 28 de abril, o relatório anual é aprovado pela Assembleia, em fevereiro já está aprovado pelo conselho, é enviado ao auditor e eu fico pressionando para que seja aprovado em abril, (...) temos também um relatório executivo anual.”.

Na medida em que a Instituição cresce, estabelecer mecanismos de prestação de contas sem soluções informatizadas tornou-se cada vez mais difícil. Alinhado, portanto, com a visão de aumento de transparência nos processos internos, está o investimento maciço em Tecnologia da Informação realizado ao longo dos últimos dois anos: “ (...) demos uma arrumação contábil, nos contratos, no acompanhamento de processos, para ter memória da empresa, se quero ter acesso a 1ª ação judicial contra uma empresa, eu consigo acessar, por isto, implementamos um sistema.”, reforçou o presidente do Instituto.

A Tabela abaixo ilustra a frequência de citações dos condicionantes macros da Administração Pública.

SUBCATEGORIA	CONDICIONANTE	IVB1	IVB2	TOTAL
GESTÃO FISCAL RESPONSÁVEL	Atuar com responsabilidade na gestão fiscal	0	0	0
	Manter sistemas de custos que permitam a avaliação e o acompanhamento da gestão orçamentária, financeira e patrimonial e a tomada de decisões gerenciais	0	0	0
	TOTAL	0	0	0
ACCOUNTABILITY E CONTROLE	Resposta à atuação dos órgãos de controle (CGU, TCU, etc.)	3	1	4
	Utilização de Sistemas Governamentais (SCDP, SIAPE, SIAFI, SIASG, etc.)	0	0	0
	Utilizar os mecanismos de prestação de contas governamentais	2	0	2
	TOTAL	5	1	6
LICITAÇÕES E CONTRATOS	Seguir as normas gerais sobre licitações e contratos administrativos estabelecidos na Lei 8.666/ 1993 e demais normativos específicos pertinentes em função do objeto a ser contratado	1	0	1
	TOTAL	1	0	1

PLANEJAMENTO E EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA	Cumprir as diretrizes orçamentárias estabelecidas na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LOA)	0	0	0
	Garantir que os investimentos plurianuais estejam todos consignados no Plano Plurianual – PPA	0	0	0
	Se submeter às restrições de orçamento e ao método orçamento-programa estabelecidos na Lei Orçamentária Anual (LOA)	2	0	2
	TOTAL	2	0	2
REGIME DE PESSOAL	Regime e mecanismos de contratação e avaliação de desempenho através de concurso público	3	6	9
	TOTAL	3	6	9

Tabela 58 - Condicionantes macros da Administração Pública: IVB

Fonte: O autor

Embora mais frequentemente citados, conforme pode ser visto na Tabela acima, os condicionantes referentes ao regime de pessoal e à atuação dos órgãos de controle não são percebidos, dentro do contexto atual do Instituto, como limitadores da atuação dos gestores.

Em relação a **licitações e contratos**, a Lei 8.666/93, citada uma vez pelos gestores é vista como retardadora da implementação de algumas decisões. Para os gestores, algumas decisões podem ser bastante demoradas por conta dos processos licitatórios e pelas restrições de recursos orçamentários e que, portanto, muitas vezes é necessário fazer esta ponderação antes de tomar algumas decisões: “(...) *se a gente fosse partir para um plano de destruir o que está aí e construir fábricas novas, isto ia demorar primeiro até conseguir orçamento e dinheiro, 2, 3 anos, depois para licitar e para construir e fazer, mais 3, 4 anos, daqui a 10 anos tem uma fabrica linda que não se sabe para que serve (...).*”, destaca o diretor-presidente do Instituto.

Desta forma, os gestores já incorporaram a restrição da legislação de compras e contratações, que é inerente à empresa estatal, na gestão do dia-a-dia e buscam soluções que dependam menos intensamente ou que tenham menos riscos, minimizando o número de processos licitatórios a ser feito.

Embora citadas duas vezes, as restrições orçamentárias foram mencionadas apenas no âmbito das justificativas para não apostar em uma estratégia de construção de novas instalações. Em nenhum momento das entrevistas e na análise documental a ausência de recursos foi apontada como limitante para a implementação das soluções pelos gestores.

Por fim, embora os condicionantes relativos à **gestão fiscal e responsável** não tenham sido mencionados, evidencia-se uma preocupação com as contas do Instituto pela arrumação contábil e financeira realizada pela nova gestão e sua manutenção enquanto atividade de rotina da organização.

6.3.6.1.1. Condicionantes macros da Administração Pública - Princípios do Direito Administrativo: IVB

Os gestores explicitaram o *trade-off* existente entre ser um órgão da Administração Indireta do Estado que deve dar resultados e os limites estabelecidos pela legalidade.

Para o presidente do Instituto, Antônio Werneck, se o Estado está contratando a empresa para dar um resultado melhor do que se fosse um órgão direto do Estado, alguns limites entre o que é legal e o que não é legal não deveriam ser tão questionados. O presidente utiliza as regras demasiadamente restritivas da terceirização da mão-de-obra como exemplo.

Para Werneck a discussão de mérito deveria sobrepor a de alguns critérios definidos atualmente na legislação, principalmente por se tratar de uma empresa produtiva. “(...) *Este contrato o Estado fazia antes da gente (IVB) pelo dobro do valor que eu estou fazendo atualmente (como empresa) e está funcionando muito melhor.*”, destaca o presidente. Desta forma, a solução de terceirização é vista como uma forma encontrada pelos gestores para atendimento às demandas governamentais e tem permitido que o IVB seja menos oneroso para o Estado.

Nesta relação com o Estado, um ponto citado pelos entrevistados é o fato de o Governo do Estado do Rio de Janeiro ainda não dispõe de instrumentos jurídicos para implementar uma relação de parceria por desempenho com o Instituto. “(...) *em alguns estados, Minas, o Paraná, (existem instrumentos), o Estado do Rio não tem instrumento jurídico para fazer isto, eles andaram fazendo há 1 ou 2 anos atrás umas primeiras iniciativas, ainda muito singelas, (...) eles não têm estrutura legal que permita, (...) definir nosso programa de trabalho. Se ocorrer isto, você me dá aquilo, um toma lá da cá.*” destacou o Vice-Presidente Bernardo Horta.

Outro ponto superado pela ausência de soluções jurídicas foram os contratos firmados nas relações de parcerias público-privadas entre os produtores oficiais e empresas privadas, com vistas à estratégia de verticalização da produção e fortalecimento

do Complexo Industrial da Saúde. No caso do medicamento da rivastigmina, por exemplo, foi necessário propor e criar um instrumento jurídico para balizar o processo de qualificação da Laborvida como empresa fornecedora do medicamento: “*fizemos uma licitação que não é uma licitação de produto ou serviço, é uma licitação onde eu qualifico um parceiro privado.*”, destacou o presidente do Instituto.

Evidenciam-se, portanto, lacunas na legislação para a implantação de algumas soluções de gestão mais novas, que precisaram ser superadas pelos gestores.

A Tabela 59 apresenta a frequência de citações dos princípios da Administração Pública, oriundos do Direito Administrativo.

SUCATEGORIA	CONDICIONANTE	IVB 1	IVB2	TOT
PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	Princípio da eficiência	0	0	0
	Princípio da finalidade	0	0	0
	Princípio da impessoalidade	0	0	0
	Princípio da legalidade	3	3	6
	Princípio da moralidade administrativa	0	0	0
	Princípio da motivação	0	0	0
	Princípio da publicidade	0	0	0
	Princípio da razoabilidade	0	0	0
	Princípio da supremacia do interesse público sobre o interesse privado .	0	0	0
	TOTAL	3	3	6

Tabela 59 - Condicionantes relacionados aos princípios da Administração Pública: IVB
Fonte: O autor

Ainda que além da legalidade, os demais princípios não tenham sido citados explicitamente pelos gestores, a trajetória de gestão do Instituto nos últimos anos evidencia que ainda que existam amarras legais para a consecução de alguns objetivos, os gestores têm buscado encontrar alternativas, dentro das condições existentes, o que ilustra o princípio da razoabilidade.

Ações realizadas pelos gestores como corte de gastos com pessoal com o Programa de Demissão Voluntária e através de melhorias no processo produtivo que reduziram perdas e aumentaram a produtividade dos processos evidenciam a preocupação dos gestores em busca de eficiência nas atividades do Instituto.

Por fim, ações como a de terceirização de pessoal, que atualmente são questionadas pelos órgãos de controle são justificadas pelas suas motivações que é o fim maior de oferecer serviços e produtos de maior qualidade para o Ministério da Saúde e o Governo do Estado do Rio de Janeiro, a um custo menor do que aquele o Estado pagaria

se assume a prestação de serviços ou que seria pago a empresas privadas nacionais e multinacionais.

Diante da atuação dos órgãos de controle, a forma encontrada para não paralisar as decisões foi a de dar transparência aos processos, ainda que alguns processos se tornem mais lentos em função das justificativas necessárias junto a estes órgãos. Novamente se observa o princípio da publicidade sendo utilizado como forma de minimizar os riscos de implementação de soluções que esbarram nos limites da legalidade.

Desta forma, observa-se que as ações dos gestores estão pautadas pelos princípios da Administração Pública. Especificamente no caso do IVB, foram encontradas situações em que o aparato normativo não oferece amparo jurídico para operacionalizar algumas propostas de soluções de gestão propostas pelos destes gestores, como foi o caso da necessidade de estabelecimento de um novo formato jurídico para as parcerias público-privadas estabelecidas e a limitação do Governo do Estado do Rio de Janeiro em oferecer soluções jurídicas para estabelecer uma relação de contratualização com o Instituto Vital Brazil.

6.3.6.2. Condicionantes micros da Administração Pública: IVB

O modelo jurídico do IVB não foi percebido como um limitante da atuação do gestor. De forma a minimizar influências políticas, em relação ao mandato e eleição dos administradores, o presidente do Instituto destacou a mudança do estatuto para só permitir a indicação de funcionários do IVB para a Diretoria Executiva. O presidente complementa que foram nomeados funcionários da casa, *“que por acaso são os mais antigos, com maior experiência no local”*. Esta alteração foi implementada na revisão do estatuto realizada em abril de 2010.

O estatuto do IVB, por sua vez, estabelece mandato de três anos, com possibilidade de reeleição sem restrições. Durante as entrevistas, a instabilidade do mandato além de não ter sido citada, não foi percebida a partir das falas dos gestores como condição de risco ou fator de influência na atuação dos gestores, embora os gestores assumam que esta é uma característica do setor público. De qualquer forma, ficou evidenciado pelas entrevistas o bom relacionamento dos gestores não apenas com os principais decisores e formuladores de políticas de saúde do Ministério da Saúde, mas como os atores de desenvolvimento do Governo do Estado do Rio de Janeiro.

A sustentabilidade financeira, ainda que um objetivo não alcançado, não aparece também como um condicionante de atuação do gestor. Isto se deve ao fato de que gradativamente o IVB tem aumentado o percentual de despesas cobertas com receitas de geração própria. Ainda assim, os gestores mostram ciência de que a sustentabilidade financeira garantirá o uso pleno das flexibilidades derivadas do modelo jurídico de empresa estatal, que ficam limitadas quando se utilizam recursos orçamentários oriundos do Governo.

A Tabela abaixo ilustra a análise de frequência dos condicionantes micros da Administração Pública, por entrevistado e para o IVB.

CONDICIONANTE	IVB1	IVB2	TOTAL
Estrutura de governança	1	1	2
Mandato e eleição dos administradores	3	0	3
Regime específico de pessoal	1	0	1
Sustentabilidade financeira	1	1	2
TOTAL	4	4	8

Tabela 60 - Condicionantes micros da Administração Pública: IVB

Fonte: O autor

A apresentação do índice de frequência de citações destes condicionantes, apresentados na Tabela em nada acrescenta a análise anteriormente realizada, uma vez que as incidências foram pequenas e estão uniformemente distribuídas.

6.3.6.3. Condicionantes da demanda: IVB

Pode-se dizer que é a política de fortalecimento do Complexo Industrial da Saúde e mais especificamente o poder de compra do Estado, através da publicação da Portaria 978, abre a possibilidade de entrada em novos mercados pelo IVB. É este contexto do ambiente externo que reforça o movimento de reestruturação do Instituto.

Além da oportunidade de mercado em si, Bernardo Horta destaca que houve um aprendizado enorme neste relacionamento com o Ministério da Saúde, sobretudo no que diz respeito ao fechamento dos termos de compromissos dos medicamentos constantes da Portaria 978/2008, justamente por não existir uma solução jurídica pronta para o estabelecimento das parcerias público-privadas que permitisse a qualificação de empresas nacionais para o fornecimento do produto, junto com o IVB.

A Tabela abaixo ilustra a análise de frequência dos condicionantes relacionados à demanda, por entrevistado e para o IVB.

CONDICIONANTE	IVB1	IVB2	TOTAL
Definição da demanda de produtos e quantidades	0	0	0
Dependência de clientes governamentais para a geração de receitas	0	3	3

Fragilidade do processo de gestão da demanda anual do cliente governamental ocasionando variações significativas ao longo do ano	0	0	0
Imposição de preços gerando margens reduzidas para reinvestimento	0	0	0
Incerteza do fluxo financeiro proveniente do comprador (liberação orçamentária e financeira)	1	0	1
TOTAL	1	3	4

Tabela 61 - Condicionantes da demanda: IVB

Fonte: O autor

Em relação ao fluxo orçamentário e financeiro proveniente do Governo, tal como comprador, em relação ao Governo do Estado do Rio de Janeiro, no fornecimento dos testes pré-natal, a Secretaria de Fazenda do Estado foi elogiada, “(...) *na Secretaria da Fazenda não temos nenhum problema de pagamento, o que eu entrego para o Estado, em 20/30 dias estão pagando.*”, disse o vice-presidente do Instituto, Bernardo Horta. Não houve nenhuma menção a problemas com o Ministério da Saúde em função de atrasos no fluxo de liberação orçamentária para pagamento dos produtos. Este ponto, no entanto, não foi explorado na entrevista.

Os condicionantes relacionados ao processo de planejamento anual da demanda também não emergiram como elementos de restrição, o que também é esperado no caso do IVB uma vez que o portfólio de produtos negociado com o Ministério da Saúde até 2011 ainda é pequeno e o Instituto vem conseguindo atender sem problemas a demanda pelos soros produzidos. Desta forma, uma possível fragilidade deste processo seria dificilmente percebida no contexto atual do Instituto.

A imposição de preços desfavoráveis ao Instituto também não foi mencionada pelos gestores.

Concluiu-se, portanto, que é o contexto dado pelo ambiente externo, tem permitido que o Instituto amplie seu leque de produtos, reduza a dependência de um único cliente e aumente suas receitas. Não foi identificado nenhum aspecto negativo associado aos condicionantes derivados do poder de compra do Estado.

6.3.6.4. Características da Indústria: IVB

Em relação às características da indústria de produção de imunobiológicos, embora os únicos aspectos explicitamente citados estejam relacionados às exigências regulatórias (Tabela 62), cabe dizer que é a característica de longos ciclos de desenvolvimento de produtos, associadas à necessidade de grandes investimentos em infraestrutura, seja pela própria característica tecnológica dos processos, seja pelas

pressões regulatórias que vem induzindo o Instituto a partir para um modelo em rede, pautado em parcerias público-privadas para acelerar a fornecimento de novos produtos para os clientes governamentais.

Neste sentido, há sim uma influência direta das características desta indústria nas decisões de rumo dos gestores, do ponto de vista da estratégia escolhida de atuação em rede de parcerias. Esta foi a forma encontrada para permitir que diante de uma indústria altamente dinâmica e competitiva e em um contexto de necessidade de altos investimentos em tecnologia e infraestrutura para atendimento às demandas de mercado, as oportunidades pudessem se tornar mais rapidamente negócios efetivos para o Instituto, superando as restrições existentes caso o IVB buscasse atuar no fornecimento destes produtos de maneira isolada.

A Tabela abaixo ilustra a análise de frequência dos condicionantes relacionados às características da Indústria, por entrevistado e para o IVB.

CONDICIONANTE	IVB1	IVB2	TOTAL
Ciclo de desenvolvimento de novos produtos é longo	0	0	0
Altos custos de produção (fixo e variável) gerando necessidade de produção em escala	0	0	0
Necessidade de atendimento às exigências regulatórias	0	2	2
Produção e desenvolvimento de base científica e tecnológica intensa que demanda recursos para investimentos	0	0	0
TOTAL	0	2	2

Tabela 62 - Características da indústria: IVB

Fonte: O autor

Especificamente em relação aos aspectos regulatórios, para o vice-presidente do Instituto as regulações às vezes são tão restritivas o que muitas vezes aparenta que não há uma adequada interpretação das normas internacionais para a realidade brasileira. O Vice-Presidente destaca “(...) *nós temos 99,99% dos nossos produtos sem contaminação e de repente vem a nova regulamentação, (...) vem uma legislação nova que muda a classificação da sala, aí muda o ar condicionado, os dutos, etc., e aquela sala passa a não servir mais, eu tenho que construir outra.*”. Ele destaca a necessidade dos investimentos para se adequar aos novos requisitos, gerando necessidade de novos recursos por conta da atualização das exigências regulatórias, inclusive de áreas recém adequadas.

O Vice-Presidente destaca, também, que nenhum laboratório público oficial tem condição de atender plenamente a legislação: “(...) *no fundo, nós e todos os outros laboratórios, ninguém tem condição de atender totalmente.*”. Ele destaca a necessidade

de, em 2012, renovar o certificado de Boas Práticas de Fabricação já dentro da nova RDC: “(...) 8 registros de soros vencem no ano que vem e precisaremos fazer a renovação, (...) estamos colocando terra abaixo, fazendo reformas na área de produção de concentrado, vamos construir uma área nova para ter Boas Práticas de Fabricação.”, reforçou o vice-presidente do IVB.

Em relação às características da indústria, observa-se por um lado o viés regulatório declaradamente como um elemento que além de pressionar a demanda por recursos de investimentos pelos gestores, gera necessidade de intervenções em áreas físicas. Por outro lado, são as características desta mesma indústria que exigem a busca de alternativas para que um laboratório que não possui capacidade instalada para a produção de medicamentos, encontre formas de atender a demanda colocada pelo Ministério da Saúde através da atuação em redes de parcerias.

6.3.6.5. Condicionantes descobertos: IVB

Os dois gestores entrevistados sinalizaram o relacionamento com atores externos, envolvidos nas políticas de Governo, como um importante elemento do contexto institucional.

A Tabela abaixo ilustra a análise de frequência dos condicionantes descobertos, por entrevistado e para IVB.

CONDICIONANTE	IVB1	IVB2	TOTAL
Relacionamento com as instâncias decisórias	1	1	2
TOTAL	1	1	2

Tabela 63 - Condicionantes descobertos do IVB

Fonte: O autor

Para o vice-presidente Bernardo Horta, “*as relações com as Secretarias de Estado, o Governador, as relações externas com os atores envolvidos na política de governo são fundamentais para a implementação de algumas ações e para discutir alternativas*”. Neste sentido, a própria formação e trajetória profissional dos gestores do Instituto facilitam o relacionamento, por um lado, com os atores envolvidos na política do Complexo Industrial da Saúde e por outro lado, com as ações de melhoria e desenvolvimento do Estado do Rio de Janeiro.

6.3.6.6. Síntese dos condicionantes: IVB

A Tabela abaixo ilustra uma síntese dos condicionantes para o caso do IVB.

CATEGORIA	IVB1	IVB2	TOTAL	%
Condicionantes macros da Administração Pública	14	10	24	60,00%
Condicionantes micros da Administração Pública	4	4	8	20,00%
Condicionantes da demanda	1	3	4	10,00%
Características da indústria	0	2	2	5,00%
Condicionantes descobertos	1	1	2	5,00%
TOTAL	20	20	40	100,00%

Tabela 64 - Síntese dos condicionantes: IVB

Fonte: O autor

A análise da frequência de citações não pode ser diretamente interpretada como um grau de influência dos condicionantes na atuação do gestor.

Embora mais citados, em especial no que diz respeito ao regime de pessoal, à atuação dos órgãos de controle e aos limites que o aparato normativo impõe ao administrador, os condicionantes macros da Administração Pública não foram identificados como limitadores da atuação do gestor. Os gestores do IVB buscaram alternativas para lidar com as restrições e não citaram nenhuma situação em que as decisões deixaram de ser tomadas em função das restrições.

O modelo jurídico, por sua vez representado através dos condicionantes micros não se mostrou também um elemento norteador das decisões dos gestores. Foi observada apenas uma ação de revisão do estatuto no sentido de minimizar as possibilidades de influências políticas no processo de indicação dos dirigentes. Em relação aos demais aspectos, os gestores já consideram aquelas condições como dadas no contexto.

Por fim, conforme supracitado, embora apareça apenas com 10% das citações, o poder de compra do Estado se coloca como condição fundamental para viabilizar o cenário de ‘renascimento’ do IVB.

6.3.7. Considerações sobre o caso do Instituto Vital Brazil

Primeiro ponto a dizer é que todas as conclusões aqui colocadas resultam de um contexto organizacional de três anos, em que o IVB está ‘renascendo’ enquanto laboratório produtor público de imunobiológicos, renascimento este conduzido pelos gestores entrevistados nesta pesquisa.

Esta reestruturação se viabiliza a partir de três elementos-chave combinados: uma ação do Governo do Estado do Rio de Janeiro de reestruturação da Administração Indireta, a política de fortalecimento do Complexo Industrial da Saúde e a capacidade dos gestores de ‘fazer acontecer’ diante das oportunidades que se colocaram.

No caso específico do IVB, o papel do Estado foi fundamental à medida que foram as oportunidades oriundas da Portaria 978 do Ministério da Saúde que direcionaram os rumos e esforços de alocação de recursos dos gestores no processo de reestruturação do Instituto. Então a primeira conclusão que o estudo do IVB permite inferir é capacidade do poder do Estado interferir diretamente na atuação do gestor, na medida em que as decisões de alocação de recursos foram direcionadas pelas oportunidades colocadas pela política pública industrial e de saúde.

Mas diante de necessidades de investimentos maciços em desenvolvimento tecnológico e infraestrutura para atender aos requisitos tecnológicos e regulatórios sem perder os tempos de mercado e numa indústria altamente competitiva, uma série de obstáculos precisou ser superada para que estas oportunidades se tornassem negócios efetivos. Vamos, portanto, a segunda conclusão a que a pesquisa no Instituto Vital Brazil permite chegar, a de que os condicionantes dados pelas características da indústria induziram os gestores à busca de soluções alternativas, com os recursos financeiros e infraestruturais disponíveis, que permitissem o aproveitamento das oportunidades.

Os gestores do IVB apostaram na estratégia de estabelecimento de Parcerias para o Desenvolvimento Produtivo (PDPs), que foram firmadas com o Ministério da Saúde para desenvolvimento tecnológico e fornecimento de três medicamentos: o antirreumático Adalimumabe, a Octreotida (contra acromegalia) e a rivastigmina (para a doença de alzheimer). Além de permitirem uma ampliação do portfólio de produtos e dos nichos de atuação, estes contratos proporcionarão um incremento considerável nas receitas. Estão envolvidos nestas parcerias, respectivamente, os seguintes laboratórios privados: PharmaPraxis, Laborvida/Hygeia e Laborvida/EMS. Esta estratégia de parcerias viabilizará a introdução dos produtos no mercado nacional através da integração dos setores públicos e privados. Não existia, no entanto, um aparato jurídico que amparasse a modalidade de contratação destas empresas, através de processos licitatórios, como fornecedores de instalações qualificadas e o processo de construção deste modelo jurídico foi fortemente apoiado pelos gestores do IVB.

E como o formato de empresa estatal, especificamente uma sociedade de economia mista, condiciona a atuação dos gestores no contexto supracitado? A pesquisa não evidenciou nenhuma decisão de alocação de recursos pelos gestores que tenha deixado de ser tomada ou implementada em função dos elementos que caracterizam a estrutura da Administração Pública e nem em função das especificidades do modelo de sociedade de economia mista.

O aparato legal não paralisou a busca ou simples utilização pelos gestores de soluções alternativas para lidar com as restrições colocadas. Um exemplo disto é o uso dos contratos de terceirização, justificados e fundamentados na missão do Instituto em atender a uma atividade fim do Estado, com menores custos e melhores resultados.

Além disto, os gestores têm sido exitosos na estratégia de aproximação com as instâncias decisórias e conseqüentemente de captação de novas oportunidades e recursos, fato este que pode ser atribuído tanto ao perfil dos gestores quanto ao bom relacionamento que os mesmos possuem com o Ministério da Saúde e atores do Governo do Estado do Rio de Janeiro. Como exemplos estão os investimentos de R\$ 20 milhões que serão realizados na ampliação e modernização das áreas produtivas do IVB, nos próximos dois anos, pelo Ministério da Saúde e pelo Governo do Estado do Rio de Janeiro.

Os gestores vêm buscando ao longo do processo de reestruturação profissionalizar a gestão do Instituto, através do acerto de contas contábil e financeiro, redução de custos e estabelecimento de mecanismos de incentivo aos funcionários, com vistas a gerar melhores resultados dentro dos recursos e limitações existentes. Ainda que se esbarre em alguns limites do próprio processo moroso de aprovação de algumas ações, como é o caso do novo Plano de Cargos e Salários ainda não aprovado pelo Governo do Estado do Rio de Janeiro, observa-se a implantação de uma série de ações cuja alçada está nas decisões dos gestores. Os gestores vêm apostando em investimentos em capacitação do seu quadro de pessoal e é evidenciado o engajamento do corpo de funcionários na reestruturação do Instituto. Estas ações já resultaram em melhoria do desempenho das áreas.

É nítida também uma maior autonomia em relação ao Governo do Estado do Rio de Janeiro, evidenciada pela própria composição da sua estrutura de governança, o que permite que os dirigentes tenham maior autonomia para a implementação de ações gerenciais.

O contexto de operação da indústria, por sua vez, pressiona a demanda de recursos de investimentos principalmente para atender as crescentes exigências regulatórias, gerando retrabalhos e necessidades de alocação de novos recursos financeiros para adequação de áreas, softwares e equipamentos. Estes efeitos não foram plenamente sentidos pelos gestores, uma vez que o Instituto ainda não passou por inspeções dos órgãos reguladores após a publicação do novo regulamento, muito embora já estejam sendo feitos investimentos para adequação de algumas áreas. As inspeções para renovação do certificado dos produtos, programadas para o próximo ano, é que

permitirão uma análise do real impacto sobre decisões de alocação de recursos dos gestores.

Conclui-se, portanto, que sejam os condicionantes oriundos do aparato normativo público, sejam aqueles provenientes do modelo jurídico do IVB, os mesmos não têm influenciado as decisões de alocação de recursos dos gestores, embora em alguns casos estas restrições atrasem a implementação de algumas decisões. No entanto, isto está fortemente relacionado ao perfil dos gestores que têm buscado alternativas para driblar estes condicionantes, algumas delas criticadas pelos órgãos de controle, como a terceirização de mão-de-obra. Um ponto a ser destacado é que o porte do Instituto e o volume de recursos movimentados não permitem inferir se este modelo é sustentável ao longo prazo, já que se trata de uma Instituição ainda em renascimento.

Em relação ao poder de compra do Estado, o mesmo se mostrou fundamental e o elemento viabilizador do processo de reestruturação do Instituto. Não foram identificados efeitos negativos oriundos do Estado como principal cliente.

6.4. TECPAR

Esta seção apresenta os resultados do estudo de caso realizado no Instituto de Tecnologia do Paraná – TECPAR e segue a estrutura apresentada na seção anterior.

6.4.1. Caracterização geral da organização

6.4.1.1. Apresentação do TECPAR

O Instituto de Tecnologia do Paraná (TECPAR) é uma empresa pública de direito privado – com autonomia administrativa – ligada à Secretaria de Estado da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior do Paraná (SETI). Além de iniciativas no Estado, atua também na área da ciência, tecnologia e inovação no país (SALOMÃO ET AL., 2005).

Hoje, o Instituto de Tecnologia do Paraná busca novas tecnologias e o desenvolvimento de novos produtos para a saúde pública brasileira, fortalecendo as relações e compromissos com os governos estadual e federal. A oferta de produtos e serviços de qualidade tem o objetivo de contribuir para o crescimento econômico e o desenvolvimento social do Estado e do país (TECPAR, 2011a).

A integração com diversas instituições de ensino superior e da área de ciência, tecnologia e inovação e a articulação de núcleos internos de pesquisa e desenvolvimento resulta na execução de vários projetos conjuntos, estruturação de centros de referência, expansão de programas para diversas regiões do Estado e difusão do conhecimento (TECPAR, 2011a).

Com sede na Cidade Industrial de Curitiba, o Tecpar possui mais quatro unidades: uma unidade no bairro do Juvevê, em Curitiba; uma em Araucária; uma em Jacarezinho e uma em Maringá (TECPAR, 2011a).

6.4.1.2. Histórico da organização

O TECPAR foi criado em 1940, por meio da criação do Laboratório de Análises e Pesquisas (LAP) do Departamento de Agricultura da Secretaria de Obras Públicas, Viação e Agricultura do Estado. Com o LAP em operação, foram trilhados os primeiros passos em direção à produção local de imunobiológicos veterinários, atenuando a dependência que o estado tinha do Ministério da Agricultura e todos os problemas de logística de abastecimento que, na época, isto implicava (SALOMÃO ET AL., 2005). Sua origem é caracterizada, portanto, como de dedicação aos estudos do solo e ao controle de pragas vegetais e doenças animais (TECPAR, 2011a).

Por meio do Decreto-Lei 13.12 1941, sob orientação do Professor Doutor Marcos Augusto Enrietti, o LAP foi transformado em Instituto de Biologia Agrícola e Animal - IBBA (SALOMÃO ET AL., 2005).

Em 1942, através do Decreto-Lei 110 de 30 de dezembro de 1942, o IBBA se transformou em Instituto de Biologia e Pesquisas Tecnológicas (IBPT), mantendo a estrutura anterior, mas com melhores condições físicas e materiais. Em 1951, o IBPT transformou-se em entidade autárquica do Estado (SALOMÃO ET AL., 2005).

Ao final da década de 40, ocorreu a incorporação da produção de vacinas de uso humano. Foi acordada com a Secretaria de Saúde a transferência do setor de produção para o IBPT para a produção da vacina anti-rábica (SALOMÃO ET AL., 2005).

Até 1960, o IBPT seguiu uma trajetória com duas vertentes. Por um lado, a consolidação de algumas áreas de atuação, principalmente de assessoramento técnico ao setor industrial e agropecuário e por outro lado o fortalecimento da patologia experimental e da biologia vegetal, que acabaram formando um núcleo de pesquisa básica no IBPT (SALOMÃO ET AL., 2005).

A partir de 1971, o instituto passou a produzir em larga escala a vacina anti-rábica canina, em razão do convênio do Ministério da Saúde em função da Campanha Nacional de Profilaxia contra a Raiva. O IBPT passou, então, a assumir papel importante no fornecimento exclusivo de vacinas para as campanhas federais de erradicação da raiva, em quantitativos anualmente crescentes, sendo importante na erradicação da raiva animal no país (SALOMÃO ET AL., 2005).

O crescimento do IBPT, as dificuldades administrativas de uma estrutura autárquica, as mudanças na concepção dos institutos de pesquisa e o avanço do processo de industrialização da economia estadual sinalizaram para uma necessidade de reestruturação do Instituto. Em 1978, o IBPT se transformou no Instituto de Tecnologia do Paraná (TECPAR) (SALOMÃO ET AL., 2005).

Neste momento foi adotado um modelo jurídico para o TECPAR que possibilitasse a flexibilidade operacional, associada a novas posturas de sensibilidade e comportamento empresarial. Isto permitiria ao Instituto gerar novas fontes de recursos, além de atrair e reter recursos humanos especializados mediante estímulos salariais. O TECPAR transforma-se em empresa pública, com personalidade jurídica de direito privado, patrimônio próprio, autonomia administrativa e financeira, tendo o governo do Estado como único acionista, passando a ser vinculado à Secretaria do Estado da Indústria e do Comércio (SALOMÃO ET AL., 2005).

Na década de 80, o TECPAR se consolida como um importante produtor de imunobiológicos, inserindo-se no Programa Nacional de Auto-Suficiência (PASNI) do Ministério da Saúde. Diversas obras e reformas foram realizadas para enquadrar os laboratórios nas Boas Práticas de Fabricação (BPF), financiadas por recursos deste programa (SALOMÃO ET AL., 2005).

Em julho de 1983, foi inaugurado o prédio que atualmente abriga o TECPAR na Cidade Industrial de Curitiba (CIC). Em 1988, o TECPAR deixa de pertencer a Secretaria de Estado da Indústria e Comércio e passa a ser vinculado a recém criada Secretaria de Estado do Ensino Superior, Ciência e Tecnologia. Ampliou-se novamente o escopo de atuação que além da produção de vacinas e correlatos, voltou a realizar pesquisa básica e desenvolvimento de serviços tecnológicos visando sua sustentabilidade financeira (SALOMÃO ET AL., 2005).

No início da década de 90 foram construídos novos blocos na sede do TECPAR, incorporando ao seu patrimônio 19.000m². Em 1991, foi criada a Incubadora Tecnológica de Curitiba (INTEC) (SALOMÃO ET AL., 2005).

O Núcleo de Certificação foi criado em 1997. O núcleo é credenciado pelo Sistema Brasileiro de Certificação (SBC) através do Inmetro. O TECPAR foi o primeiro órgão público da região sul do país a ser definido como Organismo de Certificação Credenciado (OCC) para sistemas da qualidade. Entre os programas de certificação constam: sistemas de gestão da qualidade (ISS 9001); certificação em sistemas de gestão ambiental (ISO 14001); qualificação de empresas construtoras (PGQP-H/SIQ-Construtoras); certificação de produtos industriais; gestão de pesquisa, desenvolvimento e inovação tecnológica; emissor de cupom fiscal (SALOMÃO ET AL., 2005).

Na área de conformidade de agronegócios, os seguintes programas vêm sendo desenvolvidos: soja e farelo de soja, não geneticamente modificados, certificação de frutas, avaliação da conformidade de cestas e alimentos e similares, carne bovina, manejo florestal; sistema de gestão de Análise de Perigos e Pontos Críticos de Controle (APPCC/Segurança de Alimentos; produtos orgânicos e Mecanismo de Desenvolvimento Limpo) (SALOMÃO ET AL., 2005).

6.4.1.3. Contexto atual

O contexto atual é marcado pela nova Diretoria do Instituto de Tecnologia do Paraná (Tecpar), que tomou posse em onze de fevereiro de 2011. As quatro diretorias

foram assumidas por funcionários de carreira do TECPAR, nomeadas pelo Governo do Estado do Paraná, embora não exista obrigatoriedade no estatuto do TECPAR de que sejam funcionários do Instituto (TECPAR, 2011b).

Esta Diretoria recebeu uma incumbência da Secretaria da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior de *“Fazer mais, melhor e com menos. Esse é o desafio de todos os órgãos”*, disse o secretário Alípio Leal. Como principal meta, o secretário ressaltou a necessidade de o instituto se aproximar mais do setor produtivo para mostrar as suas competências e ampliar a área de produção de imunobiológicos e destacou o perfil dos novos diretores. *“Queríamos que fossem escolhidos funcionários da casa, com perfil técnico. Bem preparados e competentes, eles conhecem a história e sabem o que precisa ser feito.”* (TECPAR, 2011b)

Para o diretor-presidente do Tecpar, Júlio C. Felix, voltar a atuar como uma empresa é uma das principais metas da nova Diretoria. *“Precisamos recuperar a agilidade que as atividades de pesquisa, desenvolvimento e inovação necessitam, implementando, assim, conhecimento novo na produção industrial do Tecpar”*, exemplificou, referindo-se à produção de imunobiológicos (TECPAR, 2011C).

Esta Diretoria consolidou e finalizou no primeiro semestre de 2011 o Planejamento Estratégico do TECPAR, buscando desta forma elaborar um planejamento de médio e longo prazo que direcionasse a atuação do instituto (TECPAR, 2011D; TECPAR, 2011E). Além disto, a nova Diretoria do TECPAR já implementou a reestruturação administrativa, a revisão dos serviços terceirizados e recolocação de pessoal e a racionalização dos gastos (TECPAR, 2011C).

O TECPAR busca, portanto, no contexto desta nova Diretoria recuperar o papel de protagonista no desenvolvimento do empreendedorismo e inovação. O objetivo é que o Instituto se torne mais forte de forma a proporcionar à Sociedade o retorno desejado e dar ao Estado do Paraná o status de pólo gerador de conhecimento de fronteira e lar de empreendedores de classe mundial (TECPAR, 2011D).

6.4.1.4. Perfil Institucional

Formato Institucional

O Instituto de Tecnologia do Paraná – TECPAR é uma empresa pública com personalidade jurídica de direito privado, que se rege pela Lei Estadual nº 7.056, de 4 de dezembro de 1978, pela Lei nº 12.020 de 9 de janeiro de 1998 e pelo Estatuto, aprovado

através de Decreto Estadual nº 5.712, de 23 de maio de 2002, que revoga o Decreto nº 4.767, de 1º de setembro de 1998.

A empresa tem sede e foro na cidade de Curitiba, no Estado do Paraná. A Figura abaixo ilustra a sede do TECPAR na Cidade Industrial.



Figura 10 - Sede Industrial do TECPAR

Fonte: TECPAR (2011F)

O Decreto Estadual nº 5.712, de 23 de maio de 2002, estabelece que a “*empresa tem por objetivo colaborar com o desenvolvimento científico e tecnológico dos setores privado e público, primordialmente no campo de aplicação à indústria do Estado do Paraná, apoiando, concomitantemente, os esforços Federais nesse campo, constituindo seus objetivos específicos:*

- I — proporcionar apoio tecnológico às atividades dos diversos setores econômicos do Estado;*
- II — criar ou adaptar tecnologias de interesse para o desenvolvimento econômico do Estado;*
- III — promover a realização de estudos e projetos de natureza científica e tecnológica;*
- IV — formar e aperfeiçoar os recursos humanos necessários aos planos, programas, projetos e atividades de natureza científica e tecnológica;*
- V — realizar intercâmbio com entidades nacionais, estrangeiras e internacionais na área de sua atuação.”.*

Estrutura de governança

A estrutura de governança da empresa e as funções dos órgãos que a compõem são definidas no Regimento Interno, que por sua vez é aprovado pelo Conselho de Administração.

A Tabela a seguir apresentar os órgãos que compõe a estrutura de governança do Instituto de Tecnologia do Paraná.

TIPO	ÓRGÃOS	COMPOSIÇÃO
ÓRGÃOS DELIBERATIVOS	Conselho de Administração	Constituído por 12 (doze) membros, indicados e nomeados pelo Governador do Estado do Paraná, por proposta do Secretário do Estado da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior, com mandato de 3 (três) anos, permitida a recondução: - Secretário do Estado da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior (presidente do Conselho) - Secretário do Estado do Planejamento e Coordenação Geral - Diretor Presidente do TECPAR (Secretário Executivo) - Diretor Presidente da Companhia Paranaense de Energia – COPEL - Presidente da Federação das Indústrias do Paraná – FIEP - Representante das universidades estaduais, indicado pelo Secretário do Estado da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior - Representante do Serviço Social Autônomo Paraná Tecnologia - Representante do CNPq - Representante da FINEP - Representante do MCT - Representante da Fundação Araucária - Representante eleito do corpo funcional da empresa
ÓRGÃO FISCALIZADOR	Conselho Fiscal	Constituído de 3 (três) membros efetivos e 3 (três) membros suplentes, nomeados pelo Governador do Estado, por proposta do Secretário do Estado da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior, com mandato de 1 (um) ano, permitida a recondução
ÓRGÃO DE ADMINISTRAÇÃO	Diretoria Executiva	Constituída de 4 (quatro) membros, nomeados pelo Governador do Estado, por proposta do Secretário do Estado da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior, sendo 1 Diretor Presidente e 3 (três) Diretores com mandato de 4 (quatro) anos, permitida a recondução

Tabela 65 - Órgãos que compõe a estrutura organizacional do TECPAR

Fonte: PARANÁ (2002)

A Tabela 66, por sua vez, representa as principais atribuições de cada um dos órgãos que compõe a estrutura de governança do TECPAR.

ÓRGÃOS	FUNÇÃO
Conselho de Administração	Aprovar planos e programas de trabalho, bem como o orçamento de despesas e investimentos e suas alterações significativas. Aprovar atos e organizações que introduza alterações e substâncias no modelo organizacional formal da entidade; Aprovar tarifas e tabelas de preços relativas a serviços, produtos e operações de interesse público; Aprovar balanços e demonstrativos de prestação de contas e recursos orçamentários e extraordinários; Aprovar relatórios financeiros da Diretoria Executiva, acompanhados de laudos de Auditoria; Propor ao Governador do Estado, alterações deste Estatuto;

	<p>Aprovar o Regimento Interno da Empresa, bem como suas alterações;</p> <p>Aprovar o montante de recursos financeiros que a empresa poderá destinar a programas de fins assistenciais para os seus empregados;</p> <p>Aprovar previamente o Plano de Cargos e Salários da Empresa, bem como os reajustamentos que se fizerem necessários;</p> <p>Entre outras.</p>
Conselho Fiscal	<p>Examinar os balanços, relatórios financeiros e prestações de contas, restituindo-os ao Diretor-Presidente, com o respectivo parecer;</p> <p>Acompanhar a execução financeira e orçamentária, podendo examinar livros, documentos e requisitar informações;</p> <p>Articular-se com órgãos de auditoria contratados, facilitando-lhes o acesso aos documentos relativos à aplicação de recursos, relatórios financeiros, e prestação de contas;</p> <p>Entre outras</p>
Diretoria Executiva	<p>Cumprir e fazer cumprir o Estatuto e as Deliberações do Conselho de Administração;</p> <p>Elaborar e submeter à aprovação do Conselho de Administração o Regimento Interno da Empresa, detalhando sua estrutura organizacional e seu funcionamento administrativo;</p> <p>Estabelecer as normas operacionais e administrativa que regerão as atividades da empresa;</p> <p>Submeter ao Conselho de Administração propostas de contrato de gestão;</p> <p>Submeter à apreciação do Conselho de Administração os Relatórios de Atividades;</p> <p>Submeter ao Conselho Fiscal os balanços, relatórios financeiros e prestações de contas da Empresa;</p> <p>Ajustar, quando necessário, o programa anual de trabalho e respectivo orçamento;</p> <p>Elaborar e propor ao Conselho de Administração a criação ou extinção de cargos e funções, seu plano de classificação e as fixações de salários;</p> <p>Aprovar os contratos e convênios que envolvem a sessão de Direitos e Patentes ou de conhecimentos tecnológicos desenvolvidos pela Empresa;</p> <p>Coordenar e supervisionar o trabalho das diferentes unidades da Empresa, assim como o andamento de seus programas, sub-programas e projetos de desenvolvimento tecnológicos;</p> <p>Dar cumprimento aos planos anuais e plurianuais e respectivos orçamentos após aprovados;</p> <p>Admitir, promover, transferir e dispensar pessoal da Empresa, e praticar atos concernentes à administração do pessoal;</p> <p>Encaminhar ao Conselho de Administração proposta de alteração deste Estatuto;</p> <p>Entre outras</p>

Tabela 66 - Atribuições dos órgãos que compõe a estrutura organizacional do TECPAR
Fonte: PARANÁ (2002)

Um dos objetivos da nova Diretoria do TECPAR é, através da implantação de boas práticas de governança corporativa, dar ao Conselho de Administração um papel mais relevante do que a participação protocolar anual.

Esta perspectiva de participação mais ativa do Conselho foi ratificada pelo secretário de Estado da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior (SETI), “*Temos uma proposta de atuação mais próxima, com os membros do conselho acompanhando a execução das metas propostas pela direção do Tecpar.*” (TECPAR, 2011E).

A intenção da Diretoria, portanto, é dividir a gestão da organização com os conselhos, ampliando a participação de órgãos de homologação ao final do ano para participantes ativos do processo de gestão do Instituto. Além da participação mais ativa dos conselheiros, os gerentes também são responsáveis pelos rumos da instituição porque participam do processo de definição das diretrizes estratégicas. Definiu-se em uma reunião em 2011 que, a partir deste ano, o Conselho de Administração passará a se reunir a cada quatro meses, e o Conselho Fiscal fará, no mínimo, duas reuniões anuais. Ambos os conselhos realizavam apenas uma reunião por ano (TECPAR, 2011E).

Para o Diretor-Presidente do TECPAR, o Conselho de Administração, o Conselho Fiscal, a auditoria independente e a Diretoria do Instituto formam a Governança Corporativa. *“Com a governança corporativa, damos ao conselho um papel mais relevante do que a participação protocolar anual. A intenção é que os representantes nos dois conselhos, o de administração e o fiscal, sejam consultores, participando efetivamente da gestão da instituição”* (TECPAR, 2011E).

Desta forma, busca-se fortalecer a instituição e incorporar a atuação destas instâncias da para dentro da gestão do instituto. Para isto, o Diretor-Presidente acredita que é preciso fortalecer os conselhos e as auditorias externas: *“a gente tem que fazer e fazer certo. O Conselho Fiscal precisa ser um alimentador do nosso processo de gestão, para que os processos sejam melhorados”*.

A Diretoria Executiva do Instituto é constituída de 4 (quatro) membros, nomeados pelo Governador do Estado, por proposta do Secretário do Estado da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior, sendo 1 Diretor Presidente e 3 (três) Diretores, com mandato de 4 (quatro) anos, permitida a recondução. Não há obrigatoriedade que sejam funcionários do TECPAR e, historicamente a Diretoria do TECPAR já foi ocupada por funcionários de carreira, pesquisadores de renome e políticos.

Por serem cargos de nomeação direta do Governador do Estado e por meio de uma análise histórica do tempo de permanência dos membros da Diretoria do TECPAR verifica-se que o mandato de 4 (quatro) anos, preconizado pelo estatuto, não é necessariamente cumprido.

Os cargos de assessores, gerentes de áreas e gerentes de departamento e de núcleo são indicados pela Diretoria Executiva e nomeados pelo Diretor Presidente. *“No antigo Regimento Interno, apenas os profissionais com no mínimo 2 (dois) anos de experiência poderiam ser indicados. Esta restrição foi retirada no novo regimento, em processo final*

de aprovação. De qualquer forma, apenas funcionários celetistas do Instituto podem ser nomeados para estes cargos”, destacou o diretor-presidente do Instituto.

Missão, visão, valores, objetivos estratégicos

O Planejamento Estratégico do TECPAR, aprovado em 2011, buscou definir caminhos para aprimorar sua atuação, contribuir para o aperfeiçoamento da Instituição, conferir maior legitimidade as suas atividades e proporcionar maior transparência sobre o direcionamento da atuação do TECPAR (TECPAR, 2011D). Embora já autorizado pela Diretoria anterior, foi nesta gestão que o processo foi concluído.

O planejamento estratégico aprovado definiu o negócio, a missão e visão do Tecpar, bem como o plano de ação, com treze objetivos, indicadores e metas para o período de 2011 a 2016 e os responsáveis pela execução de cada atividade proposta. Os conselheiros receberam um mapa estratégico com um resumo de todas as atividades relacionadas com o mercado, finanças, processos e colaboradores, facilitando o acompanhamento (TECPAR, 2011E).

A Tabela abaixo ilustra a missão, visão, Política da Qualidade e Valores do Instituto.

NOSSO NEGÓCIO	Pesquisa, Desenvolvimento Tecnológico e Inovação.
MISSÃO	Realizar pesquisa, desenvolvimento e inovação contribuindo para a sustentabilidade tecnológica e social do país.
VISÃO	Ser sustentável e reconhecido como referência em Pesquisa, Desenvolvimento Tecnológico, Inovação e em soluções em saúde.
POLÍTICA DA QUALIDADE	Incorporar a gestão da qualidade a todos os seus processos, com o objetivo de satisfazer as necessidades das partes interessadas com sustentabilidade. O desenvolvimento de seus processos e funcionários é premissa para a consecução desses objetivos.
VALORES	Credibilidade Responsabilidade, Valorização das pessoas Gestão compartilhada Sustentabilidade

Tabela 67 - Valores do TECPAR (TECPAR, 2011D)

Fonte: TECPAR (2011D)

Os objetivos estratégicos do TECPAR foram divididos nas 4 (quatro) perspectivas do Mapa Estratégico. A Tabela abaixo apresenta os objetivos estratégicos, separados por perspectiva.

PERSPECTIVA	OBJETIVOS ESTRATÉGICOS
PESSOAS	Implementar o Plano por Gestão de Competências
PROCESSOS	Estabelecer Processo de Governança Corporativa
	Fortalecer os Processos de Relação com as Partes Interessadas
	Implantar Sistema de Gestão Integrado – Qualidade, Ambiental e

	Pesquisa & Desenvolvimento & Inovação
MERCADO E IMAGEM	Participar ativamente da mobilização política em ciência e tecnologia
	Focar em Ações que atendam ao Plano de Governo
	Focar em Setores Estratégicos Estabelecidos na PDC
	Ampliar Parcerias Estratégicas
	Atender a demanda explicitada pelo Complexo Industrial da Saúde
	Fortalecer o Posicionamento do TECPAR no mercado
FINANÇAS	Garantir sustentabilidade econômica
	Retomar capacidade de investimentos

Tabela 68 - Perspectivas e Objetivos Estratégicos do TECPAR

Fonte: TECPAR (2011D)

Para o Diretor-Presidente do TECPAR, um ponto importante que a nova Diretoria concluiu foi este processo de planejamento estratégico: *“O processo de planejamento estratégico nos ajudou a saber o rumo. Isto não é trivial. O que é o TECPAR? Para onde o TECPAR vai nos próximos anos?”*.

Além da definição da identidade organizacional, o planejamento estratégico fez também a análise do ambiente interno – com as oportunidades e ameaças – e do ambiente externo, relacionando esta análise aos objetivos e estratégias, com indicadores e metas (TECPAR, 2011E).

O processo de planejamento estratégico teve como premissa o envolvimento dos gerentes do TECPAR. Nos planos de ação definidos, cada ação possui um responsável. Para tal, a Diretoria Executiva conduziu uma reunião com todo o corpo gerencial, apontando para a necessidade de desdobramento das ações em cada Diretoria. Passa a ser um trabalho de cada Diretor, com sua equipe, definir as contribuições de cada área para aquele objetivo e para as ações definidas.

Conforme explicou o diretor-presidente do Tecpar, Júlio C. Felix, o planejamento estratégico significa pensar a instituição, definir seu foco de atuação, identificar as oportunidades e ameaças e traçar os rumos que devem ser tomados nos próximos anos. *“O objetivo é o aperfeiçoamento, conferir legitimidade a atuação do Tecpar e dar transparências as ações”*, disse Felix (TECPAR, 2011E). O diretor-presidente destaca que o próximo passo é o estabelecimento de um direcionamento estratégico para 10 (dez) anos e depois para 15 (quinze) anos.

Um dos pontos centrais destacados, associados à existência de um direcionamento estratégico firme, é que, de certa forma, este rumo funciona como balizador da direção no caso de mudanças de membros das diretorias, sobretudo quando não há obrigatoriedade de que os diretores sejam funcionários do Instituto (TECPAR, 2011C).

6.4.1.5. Condicionantes micros da Administração Pública: caso TECPAR

Para fins desta tese, os condicionantes micros foram definidos como aqueles específicos de cada organização, oriundos do modelo jurídico e do aparato normativo de cada laboratório público produtor de imunobiológicos.

Para caracterizar os condicionantes do TECPAR, foram analisados os documentos que compõem o aparato normativo de base do Instituto. Os documentos analisados estão detalhados na Tabela abaixo.

ASPECTOS	TECPAR
MODELO JURÍDICO	- Empresa pública, com personalidade jurídica de direito privado. É um órgão da Administração Pública Indireta do Estado do Paraná, vinculado à Secretaria de Estado da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior do Paraná (SETI).
APARATO NORMATIVO DE BASE	- Lei N. 7.056, de 4 de dezembro de 1978 - Lei 12.020, de 9 de janeiro de 1998 - Estatuto do TECPAR (Decreto nº 5.712, de 24 de maio de 2002)

Tabela 69 - Modelo jurídico e institucional e aparato normativo próprio: TECPAR

Fonte: O autor

A partir da análise destes documentos, os principais elementos de cada um dos quatro condicionantes foram destacados na Tabela abaixo.

ASPECTOS	TECPAR
ESTRUTURA DE GOVERNANÇA	- Conselho de Administração (12 membros indicados pelo Governador do Estado, o Diretor-Presidente do TECPAR e 1 funcionário eleito) - Diretoria Executiva - Conselho Fiscal
ELEIÇÃO E MANDATO DOS ADMINISTRADORES	- Diretoria Executiva de 4 membros, incluindo 1 - Diretor-Presidente e 3 Diretores, indicados pelo Governador do Estado - Diretoria Executiva tem mandato de 4 anos, podendo ser reconduzido por igual período
REGIME DE PESSOAL	- Regime jurídico de pessoal é o da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) - Concurso autorizado pelo Governador do Estado do Paraná - Plano de Cargos e Salários próprio aprovado pelo Governador do Estado do Paraná
SUSTENTABILIDADE FINANCEIRA	A empresa é orçamento dependente do Governo do Estado do Paraná, não cobre as despesas com receitas próprias

Tabela 70 - Condicionantes micros da Administração Pública: TECPAR

Fonte: O autor

Como órgão da Administração Indireta, vinculada ao Governo do Estado do Paraná e especificamente à Secretaria de Estado da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior do Paraná (SETI), sua criação e estrutura de funcionamento são estabelecidos por legislação estadual.

Observa-se que a composição do Conselho de Administração do Instituto é formada majoritariamente por membros externos ao TECPAR, que possui apenas um assento entre os doze existentes no referido conselho. Além disto, a indicação de toda a Diretoria Executiva e não apenas do diretor-presidente é do Secretário do Estado da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior. Esta lógica de composição favorece a influência de elementos externos na gestão do TECPAR. Isto é evidenciado também pelo histórico de modificações na Diretoria antes que os mandatos previstos sejam cumpridos.

A empresa é orçamento-dependente do Governo do Estado do Paraná, isto é, depende dos recursos do Tesouro Estadual para cobrir parte de suas despesas.

Além disto, tal como uma Empresa Pública, o TECPAR está submetido ao regime de pessoal de CLT e incorporação de quadros através de concurso público, que são regidos por Plano de Cargos e Salários próprio.

6.4.2. Realização das entrevistas e análise documental

As entrevistas do TECPAR foram conduzidas entre os dias 20, 21 e 22 de julho de 2011, nas instalações do próprio TECPAR, na Cidade Industrial de Curitiba. As entrevistas foram agendadas previamente com o Assessor do Diretor-Presidente do Instituto, Sr. Paulo Holanda. Foram agendadas duas entrevistas, todas realizadas conforme programado. A lista de entrevistados, cargos, data e duração das entrevistas estão listadas abaixo:

NOME	CARGO	TIPO	DATA	DURAÇÃO
Sr. Júlio C. Felix	Diretor Presidente	Entrevista semi-estruturada	21/07/2011	1,5h
Sr. Júlio Salomão	Diretor de Produção	Entrevista semi-estruturada	21/07/2011	2,0h

Tabela 71 - Entrevistas realizadas no TECPAR

Fonte: O autor

Embora não agendadas previamente, foram realizadas também conversas com o Diretor Administrativo, Sr. João Luiz Buso e o gerente de TI, Sr. Roberson de Araújo para alguns esclarecimentos relativos às questões administrativas e de TI, respectivamente.

Para levantamento preliminar das informações sobre o Instituto, algumas fontes de pesquisa foram utilizadas: o capítulo 19 do livro Vacinas, Soros & Imunizações no Brasil (SALOMÃO ET AL., 2005), o site do TECPAR, notícias identificadas através da

ferramenta de buscas GOOGLE, além de alguns trabalhos acadêmicos que mencionavam o instituto (OLIVEIRA, 2009; CASTANHAR ET AL., 2005).

Como fontes de informações foram analisados documentos internos, considerados relevantes para o trabalho, descritos na Tabela abaixo.

FONTE DE INFORMAÇÃO	DESCRIÇÃO
Regimento Interno	Retrata a estrutura organizacional do Instituto de Tecnologia do Paraná – TECPAR e as funções dos órgãos que a compõem, conforme disposto no Capítulo III do Estatuto aprovado pelo Decreto nº 4.767 de 1º de setembro de 1998.
Planejamento Estratégico do TECPAR – Resumo Executivo	Apresenta os principais resultados do Planejamento Estratégico do TECPAR. Inclui apresentação de conceitos, a metodologia de condução do processo de planejamento estratégico, a apresentação do negócio, missão, visão e valores do Instituto, os objetivos estratégicos e o plano ação para alcançá-los.
Decreto nº 5.712, de 23 de maio de 2002	Decreto que aprova o Estatuto do Instituto de Tecnologia do Paraná – TECPAR. O anexo ao Decreto estabelece a denominação, sede, objeto e duração do Instituto, o capital social e as fontes de recursos e as regras de administração do Instituto.
Organograma do TECPAR	Organograma atualizado da nova estrutura organizacional do TECPAR.
Relatório de Gestão	Relatório de Gestão do TECPAR, apresentado no ano de 2011, referente ao ciclo de 2010.

Tabela 72 - Documentos analisados TECPAR

Fonte: O autor

6.4.3. Caracterização das operações atuais do TECPAR

Com base no Protocolo de Estudo de Caso (Anexo III) e a partir das informações coletadas através das entrevistas e da análise documental, será apresentada a seguir uma caracterização geral das operações do TECPAR.

6.4.3.1. Portfólio de produtos e clientes

Os clientes de produtos do Instituto são o Ministério da Saúde, o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Programa Nacional de Controle e Erradicação da Brucelose e Tuberculoso Animal) e a Fiocruz. Já o quadro de clientes de serviços é bastante diferenciado e composto pelos setores industrial, comercial e de serviços do Brasil, tanto públicos quanto privados (TECPAR, 2011F).

O principal cliente do TECPAR é o Ministério da Saúde (MS), para quem o Instituto fornece a vacina antirrábica de uso veterinário, para atender as necessidades do Programa Nacional de Profilaxia. Anualmente, por volta do mês de setembro, o MS define a demanda da vacina anti-rábica canina com o TECPAR e estabelece um convênio. A demanda anual é em torno de 30 (trinta) milhões de doses.

Em 2011, cumprindo a meta de melhoria do padrão tecnológico da produção de vacinas, o Instituto passa a fornecer o produto com uma nova tecnologia, denominada cultivo celular. Esta tecnologia é mais moderna e faz com que a vacina seja produzida com a tecnologia de cultivo celular utilizando células de rim de hamster (*BHK – baby hamster kidney*), substituindo a vacina antirrábica de uso veterinário pelo método *Fuenzalida Palácios*, que utilizava como substrato cérebro de camundongos neonatos (TECPAR, 2011G).

O Instituto também fornece a proteína monomérica tetânica para Bio-Manguinhos/ Fiocruz, um componente que, conjugado com o polissacarídeo encontrado na cápsula extracelular do *Hemofilus influenzae, tipo B*, a chamada vacina *Hib* (contra um tipo de meningite bacteriana) e com a vacina tríplice (contra tétano, difteria e coqueluche) resulta numa vacina tetravalente (TECPAR, 2011H).

O diretor-presidente sinalizou que a Fiocruz já tem uma demanda adicional verbalizada para o TECPAR em vacinas conjugadas e o objetivo é trabalhar para atender os interesses da Fiocruz.

O TECPAR produz desde 1989 e comercializa cerca de 8 (oito) milhões de doses de tuberculina bovina e aviária para o diagnóstico de tuberculose e antígenos para diagnóstico de brucelose e leucose em animais. Com produção inicial de 800 mil doses ao ano, o laboratório do Instituto distribui atualmente para o Ministério da Agricultura cerca de 13 milhões de kits para diagnóstico dessas enfermidades, atendendo ao Programa Nacional de Controle e Erradicação de Brucelose e Tuberculose (TECPAR, 2011I).

No caso dos kits de diagnósticos, os mesmos são consignados a Secretarias Estaduais de Agricultura. São os produtores, veterinários e outros profissionais especializados que têm que fazer diagnóstico destas doenças e compram os produtos nas secretarias. No caso do fornecimento de kits de diagnóstico, o TECPAR não tem uma rede de distribuição.

Anualmente, as secretarias, nas vinte e sete unidades da federação, se manifestam quanto ao quantitativo que gostariam de receber do TECPAR. E a produção é estimada com base nesta demanda inicial. As doses são distribuídas nas secretarias que revendem aos profissionais especializados. Os profissionais pegam a guia, fazem o pagamento e podem retirar o produto nas secretarias. O TECPAR recebe estes recursos na hora em que é efetuado o pagamento no banco.

Em função desta configuração, o Ministério da Agricultura não é cliente direto do Instituto, ele apenas monitora e fiscaliza todo este processo. Segundo o diretor de

produção, a produção é de em torno de 7 a 9 milhões de doses, com retorno estimado em R\$ 3 milhões ao ano.

No caso da produção de antígenos praticamente apenas o TECPAR produz este tipo de kit de diagnóstico. Existe um pequeno produtor no Rio Grande do Sul e produção no Instituto Biológico de São Paulo, mas em quantitativos bem pequenos.

A Tabela abaixo detalha o portfólio de produtos atuais do TECPAR.

PRODUTOS DO TECPAR	
Vacinas Bacterianas	Proteína monomérica tetânica
Vacinas Virais	Vacina antirrábica de uso veterinário
Kits para diagnóstico de tuberculose	Tuberculina PPD bovina (frasco com 50 doses) Tuberculina PPD aviária (frasco com 50 doses)
Kits para diagnóstico de brucelose	Antígeno acidificado tamponado (frasco de 200 doses) Para prova lenta em tubo (2-Me) (frasco com 62 doses) Para prova do anel do leite <i>ring test</i> (frasco com 200 doses)
Kit para diagnóstico de <i>Brucella ovis</i>	Técnica imunodifusão em gel (IDGA) (frasco com 120 doses)
Kit para diagnóstico de leucose enzoótica bovina	Técnica imunodifusão em gel (IDGA) (frasco com 120 doses)

Tabela 73 – Produtos TECPAR

Fonte: O autor

O TECPAR atua, portanto, na produção da vacina antirrábica que é viral, de produtos intermediários para vacinas bacterianas e no fornecimento de kits de diagnóstico e antígenos para diagnóstico de doenças em animais.

6.4.3.2. Plataformas tecnológicas

Em termos de vacinas virais, o TECPAR forneceu, por mais de três décadas, a vacina antirrábica, através do método *Fuenzalida Palácios*, que utilizava como substrato cérebro de camundongos neonatos (cultivo de tecido nervoso). A partir de 2011, por solicitação do Ministério da Saúde e cumprindo a meta de melhoria do padrão tecnológico da produção de vacinas, o Instituto passou a fornecer o produto com uma nova tecnologia, de cultivo celular utilizando células de rim de hamster (*BHK – baby hamster kidney*) (TECPAR, 2011G).

Segundo o diretor de produção, o projeto de mudança da plataforma tecnológica era uma solicitação antiga do Ministério da Saúde. Entretanto o projeto de desenvolvimento interno da vacina foi postergado até que em 2010 o Ministério da Saúde deixou de comprar a vacina em cultivo de tecido nervoso. A Diretoria anterior identificou a BIOVET como uma empresa para suprir a demanda de vacina anti-rábica, para atendimento a Campanha de Profilaxia contra a Raiva. Em função dos eventos adversos identificados no estado de São Paulo, o Ministério da Saúde devolveu 18 milhões de

doses de vacinas, a serem repostas pelo TECPAR no ano de 2011. Ambas as decisões serão mais profundamente analisadas à frente.

O diretor destaca que, embora produzida pela BIOVET, a titularidade da vacina pertence ao TECPAR. Esta produção é realizada atualmente na planta da BIOVET, mas com acompanhamento do grupo técnico do Instituto, incluindo equipes de produção e de controle de qualidade, de todo o processo produtivo.

Na área de antígenos para diagnóstico, no que se refere às plataformas tecnológicas, a parceria no consórcio com a Fiocruz, HEMOBRAS e o IBMP coloca o TECPAR na vanguarda tecnológica, como por exemplo, com o desenvolvimento e a implantação da plataforma multiplex, um projeto conjunto com estas instituições. O diretor de produção do Instituto destaca que a atualização tecnológica na área de reativos para diagnóstico é extremamente importante em função dos rápidos ciclos de desenvolvimento deste tipo de produto.

6.4.3.3. Capacidade

A capacidade de produção anual chegou a 35 milhões de doses de vacinas, distribuídas anualmente pelo Programa Nacional de Profilaxia da Raiva, quando a vacina ainda era produzida pelo método *Fuenzalida Palácios*. Atualmente, em termos de produção desta vacina, não existe restrição de capacidade uma vez que estão sendo utilizadas as instalações da BIOVET, que não possui restrições para aumento da produção. No entanto, não há perspectiva de crescimento da demanda pelo Ministério da Saúde.

Em termos de produção de antígenos, a capacidade de produção anual é 20 milhões, contudo apenas 6 (seis) milhões de doses têm sido produzidas. O potencial do Brasil nesta área chega a quase 20 milhões de doses. Segundo Julio Salomão, o fator limitante nas instalações do Juvevê é o espaço físico e a necessidade de adequação plena às normas do Ministério da Agricultura. A pressão regulatória também no TECPAR tem imposto restrições ao aumento de capacidade, em função das necessidades de adequação das áreas.

A capacidade de produção anatoxina tetânica não foi discutida com os gestores, nem evidenciada nos documentos analisadas.

6.4.3.4. Terceirização e integração vertical

A visão da atual Diretoria do TECPAR é de fortalecimento das redes de competências e do trabalho em parceria com os parceiros, tanto na linha de vacinas quanto de kits para diagnósticos.

Em relação aos kits para diagnóstico, a parceria com a Fundação Oswaldo Cruz – Instituto Carlos Chagas e o Instituto de Biologia Molecular do Paraná (IBMP), que tem a sua planta de produção no campus do Tecpar na Cidade Industrial de Curitiba é vista pela Diretoria como de grande potencial nesta área e já foram obtidos alguns resultados.

Como resultado efetivo desta parceria, entre outros obtidos em 2010, houve a produção do kit diagnóstico para a vigilância epidemiológica do vírus H1N1. *“Butantan, Fiocruz e Tecpar – três dos principais institutos do país – e dois deles aqui no Paraná tendo a possibilidade de trabalhar em parceria, numa ação que vai trazer benefícios ao Sistema Único de Saúde (SUS); é uma oportunidade única”*, disse o diretor-presidente do Tecpar (TECPAR, 2011C).

Outro resultado importante fruto desta parceria, também em conjunto com a Incubadora Tecnológica de Curitiba (INTEC), é o contrato firmado com o Instituto de Biologia Molecular do Paraná (IBMP) para incubação do projeto de um kit multiteste. Trata-se do desenvolvimento do projeto Multiplex – um kit baseado na plataforma tecnológica de microarranjos líquidos que pode detectar em um único teste 100 doenças em até 100 indivíduos. As doenças serão detectadas na triagem sorológica dos bancos de sangue da rede pública do Brasil. Este projeto tem o apoio financeiro do Banco Nacional de Desenvolvimento (BNDES), para suprir a demanda do Ministério da Saúde (TECPAR, 2011k).

Alinhado a este contexto, o objetivo da Diretoria é procurar parceiros para encurtar o tempo de desenvolvimento de novos produtos. *“O caminho hoje é o inverso, é comprar o produto pronto e seguir com um processo de transferência de tecnologia”*, diz Julio Salomão, Diretor de Produção do Instituto. Um dos objetivos de adequação da planta é retomar a produção de proteína monomérica tetânica, com a *pertussis celular*. O objetivo é procurar um parceiro para a transferência desta tecnologia.

Nas entrevistas realizadas foi evidenciado um objetivo da atual Diretoria de aproximação dos clientes – em especial o Ministério da Saúde e os demais laboratórios oficiais – Butantan, Fiocruz e Vital Brazil nesta gestão.

6.4.3.5. Instalações

Com sede na Cidade Industrial de Curitiba, o Tecpar possui as unidades no bairro do Juvevê, em Curitiba, em Araucária, em Jacarezinho e em Maringá.

O TECPAR nasceu na Unidade de Juvevê. A produção de antígenos é a mais central e acontece nesta unidade, junto com o Controle de Qualidade da produção. É neste local que estão em fase piloto os projetos de desenvolvimento tecnológico da Unidade.

Nas instalações de Araucária, está localizado o biotério do Instituto. O biotério apóia as atividades realizadas nas áreas de biotecnologia, toxicologia e controle da qualidade de medicamentos e é referência na produção de animais, tanto nacional quanto internacionalmente. Atualmente, o biotério produz animais apenas para projetos de desenvolvimento tecnológico e controle de qualidade, uma vez que foi interrompida a produção de vacina anti-rábica na tecnologia antiga, reduzindo drasticamente a necessidade de produção de camundongos.

Na Cidade Industrial, por sua vez, é onde está instalada a planta industrial de produção de anatoxina tetânica, inaugurada em 2003 e onde ocorre o projeto de desenvolvimento da vacina antirrábica com a tecnologia de cultivo celular utilizando células de rim de hamster (*BHK – baby hamster kidney*).

A Tabela abaixo apresenta as localizações das instalações e as principais atividades realizadas.

UNIDADE	PRINCIPAIS ATIVIDADES
Tecpar CIC - Curitiba (130.000 m ²)	Atividades da Presidência, Diretorias Técnica e de Administração e Finanças, além da planta industrial de produção da proteína monomérica tetânica e produção de vacinas virais e de produção de biodiesel em escala semi-industrial e algumas unidades vinculadas.
Juvevê (9.621,15 m ²)	Produção de antígenos para diagnóstico de brucelose e tuberculose animal e pela pesquisa nas áreas de química fina e de cultivo celular com células Vero para produção da vacina antirrábica humana.
Biotério Granja Maria Luiza - Araucária (100.000 m ²)	Localização do Biotério – produção de camundongos, ratos, cobaias e coelhos para projetos de desenvolvimento tecnológico e controle de qualidade.
Laboratório de Jacarezinho (120.000 m ²)	Realização de trabalhos para o desenvolvimento da agricultura familiar. No local, são desenvolvidas a produção e a criação da <i>Cotesia flavipes</i> , vespa utilizada no combate da broca da cana de açúcar (larva de borboleta).
Laboratório de Maringá (447 m ²)	Prestação de serviços laboratoriais e inspeção veicular.

Tabela 74 - Unidades do TECPAR e principais atividades

Fonte: O autor

A planta atual instalada na Cidade Industrial é antiga e tem 20 (vinte) anos sem produzir vacina antirrábica. A planta já sofreu várias mudanças e está em processo de auditoria por consultoria externa. Como resultado deste trabalho e com vistas a atender

aos requisitos da nova RDC de Boas Práticas de Fabricação de Medicamentos, serão necessárias adequações da planta para que o Instituto recupere sua capacidade produtiva.

6.4.3.6. Alocação de recursos e sistemas de orçamento

O estatuto do TECPAR prevê que as receitas da empresa serão constituídas de *“dotações orçamentárias que lhes forem consignadas no orçamento do Estado, as rendas auferidas pela cessão do uso de patentes, os recursos oriundos de convênios, contratos e outros instrumentos legais de compromisso, as doações e legados que lhe forem feitos, recursos provenientes de fundos existentes ou que vierem a lhe ser destinados, o produto de alienação de bens, a renda de bens patrimoniais, rendimentos provenientes de aplicações financeiras e outras receitas.”*.

O Relatório de Gestão de 2010 do Instituto detalha fontes de recursos do referido ano. Primeiramente, o Tesouro do Estado do Paraná, que responde mensalmente por parte dos gastos com pessoal e encargos, valores constantes na lei que dispõe sobre o Orçamento Geral do Estado para cada exercício financeiro (TECPAR, 2011F). Segundo o diretor de produção, *“Este percentual já chegou a representar o equivalente a 40% da folha de pessoal, mas atualmente está em torno de 20/25%. Embora este percentual já tenha chegado a patamares mínimos, o mesmo nunca foi nulo, caracterizando a dependência, em algum grau, do orçamento do Governo do Estado”*.

A segunda fonte de recursos é a do Fundo Paraná. Na lei 12.020 de 1998, foram criados o Conselho Científico e Tecnológico – organismo presidido pelo governador do Paraná – com a função de formular as políticas de ciência e tecnologia para o Estado e o Fundo Paraná. Até 30% dos recursos deste fundo, constituído pelo repasse de no mínimo 2% da receita tributária do estado, devem financiar a formação de recursos humanos, por meio da Fundação Araucária, até 50% devem ser destinados à viabilização de programas e projetos estratégicos de interesse do governo na área de C&T e até 20% devem ser destinados ao TECPAR para modernização de suas atividades (SALOMÃO ET AL., 2005). Segundo o diretor de produção, esta distribuição é regularizada, anualmente, por uma comissão de C&T do Estado, presidida pelo Governador.

A terceira fonte é de recursos próprios, gerados internamente pela produção de imunobiológicos, antígenos e prestação de serviços tecnológicos (certificação, metrologia, informações tecnológicas e ensaios laboratoriais). O diretor-presidente destaca, no entanto, que embora seja fornecedor de um grande volume de serviços

distintos, a maior parte deste orçamento é da produção de vacinas para o Ministério da Saúde, mas inclui também a Fiocruz, indiretamente o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento e no caso de prestação de serviços nas diversas áreas de competência, instituições de vários setores. Por fim, estão as agências de fomento que são responsáveis por financiar projetos de pesquisa (TECPAR, 2011E).

O Ministério da Saúde paga à medida que o TECPAR fornece a vacina e entrega à CENADI. Em função da demora nos últimos anos na liberação do pagamento das vacinas, foi acordado com o Ministério da Saúde para 2011 um pagamento de 40% do valor do convênio no início de sua assinatura, que ocorre, em geral, após o fornecimento das primeiras parcelas de vacinas para o Programa.

Em função da dependência deste fluxo de pagamento do Ministério da Saúde, realizado através de convênios, nos primeiros meses do ano há falta de recursos financeiros, em função dos tempos de aprovação do Orçamento na Câmara e no Senado. Outras fontes de recursos próprios acabam por subsidiar estes meses, no qual é necessário decidir sobre a prioridade de alocação de recursos, em geral destinada ao pagamento da folha de pessoal e dos fornecedores críticos.

O Instituto se caracteriza atualmente, portanto, como uma empresa orçamento-dependente, uma vez que o Governo cobre uma parte das despesas. Conforme mencionado no planejamento estratégico do Instituto, um dos objetivos principais do TECPAR é reverter este quadro, de maneira que a organização se torne auto-sustentável e, desta forma, usufrua das flexibilidades de seu modelo como empresa pública. Almeja-se que as fontes de recursos próprios sejam suficientes para cobrir as despesas e que os recursos adicionais aportados pelo Fundo Paraná possam de fato ser revertidos em investimentos em pesquisas e novos negócios.

Para o Secretário da SETI, *“O Tecpar precisa voltar a atuar como uma empresa e precisa recuperar os recursos para investimento, cumprindo o que prevê a lei que destina 2% da receita tributária do Estado ao desenvolvimento científico e tecnológico”*, (TECPAR, 2011C). Esta visão é corroborada pelo Diretor-Presidente que afirma que o TECPAR precisa voltar a ter capacidade de investimento.

Em relação ao Fundo Paraná, a situação atual é a de que dos 2% da receita tributária do Estado que seriam destinados, apenas 1% está sendo praticado. E dos 20% que seriam destinados ao TECPAR, apenas metade está sendo repassada ao Instituto.

Estes recursos que deveriam ser utilizados para investimentos em pesquisa e desenvolvimento, atualmente estão sendo destinado a cobrir despesas de custeio.

De acordo com o diretor administrativo do Tecpar, João Luiz Buso, o investimento previsto no período de 2003 a 2011 deveria ter sido de R\$ 131,48 milhões e o realizado foi de apenas R\$ 66,12 milhões (TECPAR, 2011C).

A atual Diretoria tomou posse diante de uma situação de turbulência financeira. O próprio secretário de Estado, da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior, Alípio Leal, falou em reunião realizada em 2011, sobre “*o esforço que o Tecpar precisa fazer para superar as dificuldades financeiras e encontrar fontes alternativas de recursos*”, disse o secretário, ressaltando a importância de definir o planejamento estratégico (TECPAR, 2011k).

Os recursos gerados por fontes próprias entram na conta da empresa e podem ser utilizados conforme diretrizes internas, sem as amarras existentes no orçamento público, permitindo flexibilidade total em sua destinação. Os recursos aportados pelo Tesouro do Estado, por sua vez, vêm ‘carimbados’, isto é, com fontes de despesas previamente definidas.

6.4.3.7. Sistema de recursos humanos

A força de trabalho do TECPAR é composta por funcionários, bolsistas e estagiários. Os cargos estão distribuídos entre quatro classes de profissionais: auxiliar, operacional, semi-profissional e profissional, totalizando em junho de 2011, 516 empregados (TECPAR, 2011F).

A alta direção (diretor-presidente e três diretores) tem a colaboração de três assessores, 44 gerentes e um responsável pela ouvidoria, que coordenam e executam os processos das áreas fim e áreas meio da instituição. Todos esses cargos são ocupados por funcionários indicados pelos diretores (TECPAR, 2011F).

O regime jurídico do pessoal da Empresa é o da Legislação Trabalhista. A contratação de funcionários pelo TECPAR, portanto, é pelo regime CLT, através de concurso público autorizado pelo Governo do Estado do Paraná. As regras de contratação são através de contratos celetistas. Entre as autorizações necessárias, incluem-se a reposição de funcionários desligados do quadro. Os últimos concursos aconteceram em 2005 e 2006 (TECPAR, 2011F).

Segundo o diretor-presidente, a necessidade de autorização de concursos públicos pelo Governo do Estado acaba por configurar uma restrição, à medida que os concursos

muitas vezes ocorrem em períodos que não necessariamente vão ao encontro das necessidades do Instituto. O concurso precisa, antes de ser submetido ao Governador, ser aprovado pelo Conselho de Administração.

O diretor-presidente afirmou que já na gestão da atual Diretoria, o Conselho de Administração aprovou a realização de um novo concurso público. Este concurso está amarrado ao Programa de Demissão Voluntária, que visa oferecer condições favoráveis para a saída de funcionários aposentados, que continuam trabalhando no Instituto, permitindo uma mudança qualitativa no corpo de funcionários.

A estratégia da Diretoria é a de que com os recursos deduzidos deste programa, seja autorizada a reposição de pessoal. O objetivo é não onerar o Estado nem o Instituto, portanto, com esta substituição. Desta forma, a proposta não é, necessariamente, repor o quantitativo de pessoal desligado. Almeja-se incorporar, ao Instituto, profissionais com as competências necessárias neste novo contexto de desafios para o TECPAR.

Atualmente, através de concursos públicos, o funcionário só pode entrar no início da carreira pública, o que torna os salários oferecidos pouco competitivos.

O novo Plano de Cargos e Salários foi assinado pelo então governador, Orlando Pessuti, em abril de 2010, com o objetivo de incentivar o desenvolvimento das pessoas, a fim de atender à diversidade e complexidade tecnológicas típicas de uma instituição de pesquisa que tem uma atuação de vanguarda no panorama científico e tecnológico do Paraná (TECPAR, 2011).

Como o TECPAR atualmente depende de aporte de recursos do Estado para pagamento de pessoal, ainda não foi possível implementar o Plano de Cargos e Salários. Segundo o diretor-presidente, portanto, um dos objetivos deste programa é garantir capacidade de incorporação de bons profissionais e retenção dos mesmos no Instituto. Neste momento, a atual gestão está reestruturando o perfil de competências dos gestores e profissionais do TECPAR. A implantação do Plano de Gestão de Competências é um dos objetivos estratégicos do Mapa Estratégico do TECPAR.

O Instituto terceiriza apenas as atividades de apoio – jardinagem, limpeza e segurança e ainda não trabalha com contratos de terceirização de pessoal em atividades fins. No entanto, a atual Diretoria visa implementar uma solução de terceirização mais geral, que viabiliza a incorporação de funcionários com perfis mais adequados e vem discutindo com o Jurídico de forma a manter a contratação dentro das regras legais.

Para o diretor-presidente, o contrato de terceirização *“permite certa flexibilidade, à medida que permite a definição de perfis e competências específicas, conforme*

necessidades da organização, desde que atendendo as diretrizes legais acerca do estabelecimento de contratos de terceirização”.

O TECPAR possui um Programa Anual de Treinamento que visa preencher as lacunas de competências nos cargos existentes e a criação de novas competências, visando ao êxito das estratégias, à formação da cultura da excelência e à melhoria do desempenho individual. O investimento total em treinamento, no entanto, não foi superior a R\$ 20 mil no primeiro semestre do ano de 2011 (TECPAR, 2011F).

Observa-se, portanto, que existem limitações na autonomia dos gestores para mudanças no quadro de pessoal, seja pela incorporação de novos quadros ou de funcionários desligados, seja para implantação de planos de cargos e salários que alterem o perfil e a estrutura salarial dos funcionários. Neste caso, embora também seja necessária a aprovação do Governo do Estado do Paraná, as restrições na implantação do plano estão na indisponibilidade de recursos próprios que o sustentem.

6.4.3.8. Organização e divisão do trabalho

Uma das primeiras ações da gestão da atual Diretoria foi fazer a reestruturação organizacional do Instituto. O regimento interno foi revisado e atualizado para se adequar às necessidades do negócio do TECPAR. Os conselheiros aprovaram o novo organograma do instituto, definido num modelo mais apropriado para o planejamento da instituição.

“Era uma estrutura gerencial pesada. Agora é possível reunir os gerentes numa sala, como fizemos, para definir o planejamento”, ilustrou o Diretor-Presidente, Julio Felix. *“As gerências da casa foram reduzidas, passando de 92 para 31 no chamado primeiro escalão, mais 19 gerentes de laboratórios, o que deu agilidade à estrutura e possibilitou, inclusive, o corte de gastos.”* (TECPAR, 2011G).

A redução dos cargos gerenciais gerou uma redução do pagamento das funções gratificadas. Este processo de redução de gastos e melhoria da estrutura gerencial foi compartilhado com todos os gerentes durante o processo de planejamento estratégico e com os funcionários do Instituto de maneira geral.

O desenho do novo organograma do Instituto, vigente desde julho de 2011, quando foi aprovado pelo Conselho de Administração, encontra-se ilustrado na Figura abaixo.

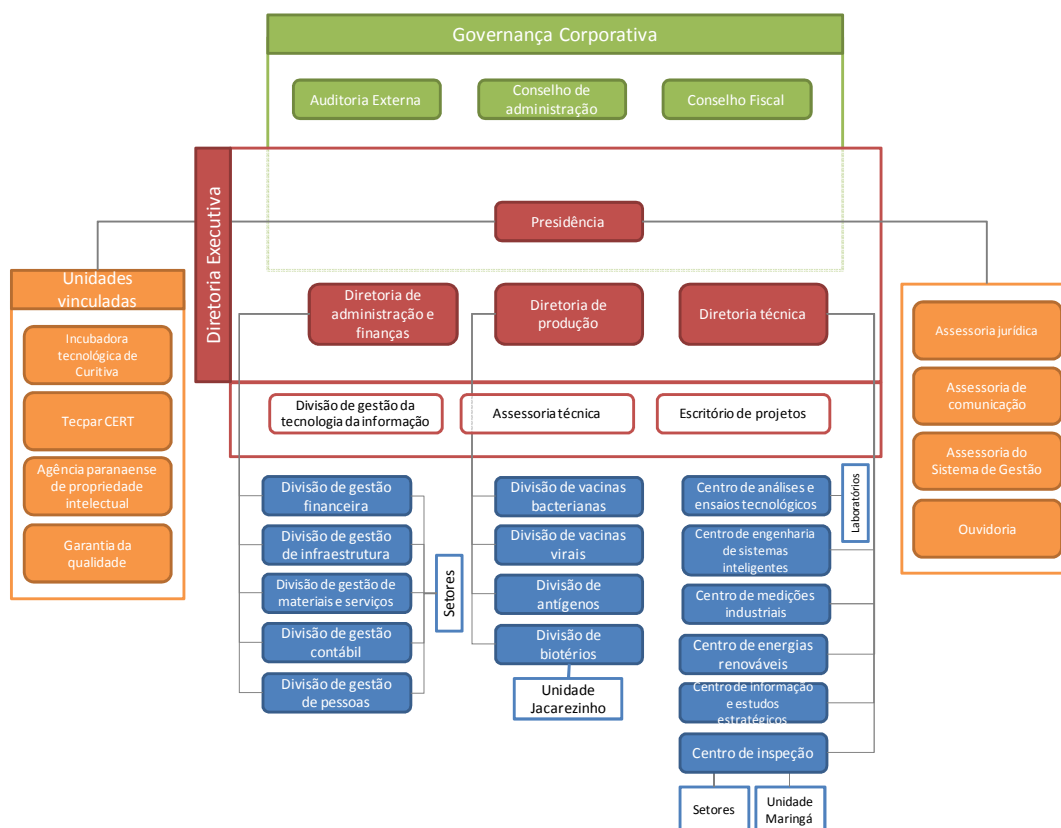


Figura 11 - Organograma TECPAR

Fonte: TECPAR (2011F)

A Tabela abaixo ilustra as principais atribuições de cada uma das diretorias que compõem o organograma do TECPAR.

DIRETORIA	ATRIBUIÇÕES
Diretoria Executiva (DIREX)	É responsável pela organização, o planejamento, a orientação, a coordenação, a execução, o controle e a avaliação das atividades.
Diretoria de Administração e Finanças (DAD)	É responsável pelo planejamento, implementação e coordenação das atividades de orçamento, administração financeira, contabilidade, recursos humanos e processos de apoio.
Diretoria técnica (DTE)	É responsável pelo planejamento, busca, implementação e coordenação das atividades de pesquisa, desenvolvimento tecnológico e prestação de serviços.
Diretor de produção (DPO)	É responsável pelo planejamento, busca, implementação e coordenação das atividades de produção de biológicos e imunobiológicos voltados à saúde humana e animal.

Tabela 75 - Atribuições das Diretorias do TECPAR

Fonte: TECPAR (2011F)

Neste caso, o modelo jurídico permite que os gestores proponham, com maior autonomia, alterações na estrutura organizacional e no quadro gerencial do TECPAR para adequação as necessidades.

6.4.3.9. Tecnologia da Informação e processos

O Instituto possui um Planejamento Estratégico de TI (PETI) que é aprovado anualmente pela Diretoria do Instituto. Este plano inclui todos os investimentos a serem realizados na aquisição de equipamentos e serviços de TI para a Unidade.

Os principais sistemas de informação da organização são definidos de acordo com as necessidades dos clientes e são divididos em sistemas de governo, sistemas corporativos e sistemas departamentais (TECPAR, 2011F).

O TECPAR já possui implantado um Sistema de Gestão Integrado (ERP) e um módulo de recursos humanos, que é integrado ao sistema corporativo. O projeto de implantação do ERP foi iniciado em 2001. O sistema envolve o chão de fábrica, controle de frotas, controle de qualidade, gerenciamento de projetos, entre outros módulos. Toda a parte de gestão de recursos humanos é contemplada e está integrada no sistema integrado de gestão. Quando do início da implantação do ERP, a infraestrutura de TI estava deficitária, o que fez com que o instituto tivesse que investir paralelamente nesta área.

Atualmente, a disponibilidade e o desempenho dos sistemas e serviços de rede são monitorados continuamente e em tempo real por aplicativos desenvolvidos internamente utilizando plataformas abertas (TECPAR, 2011F).

O alinhamento com as diretrizes do Governo do Estado do Paraná tornou-se um forte direcionador das ações de TI do Instituto, principalmente no que se refere ao uso do software livre. Esta diretriz existe desde 2002, ano a partir do qual foram adquiridos poucos softwares proprietários no TECPAR.

O diretor administrativo do Instituto destacou o esforço necessário na implantação dos sistemas em função da necessidade de seguir simultaneamente a contabilidade pública e privada, em função da organização ainda utilizar recursos provenientes do Estado do Paraná.

O gerente de TI do Instituto destaca que o envolvimento da área de TI nas discussões oriundas da nova RDC de Boas Práticas de Fabricação de Medicamentos, que determina a necessidade de validação dos sistemas computadorizados, ainda é incipiente, mas a área já reconhece um grande impacto para os sistemas existentes no Instituto, não apenas os corporativos, já gerenciados pela área de TI, mas também aqueles embarcados em equipamentos produtivos e analíticos.

6.4.3.10. Desenvolvimento de produtos e processos

No que se refere ao desenvolvimento de novos produtos e aperfeiçoamento dos processos, um dos objetivos do TECPAR é a aproximação com os principais produtores públicos nacionais e com os clientes. A intenção declarada da Diretoria é a de que o portfólio de produtos esteja alinhado às intenções estratégicas do Ministério da Saúde.

De acordo com o diretor de produção, existem projetos de desenvolvimento de produtos em curso na unidade de Juvevê e também um projeto para desenvolver a vacina antirrábica com a tecnologia de cultivo celular utilizando células de rim de hamster (BHK – baby hamster kidney) na Cidade Industrial.

A Diretoria anterior possuía em seu portfólio um projeto de criação de uma Rede Paranaense de Produção de Medicamentos, que seria formada com os laboratórios das quatro universidades estaduais e o TECPAR, cujo objetivo era o de reduzir a dependência brasileira do mercado externo de medicamentos estratégicos, formar um pólo difusor de tecnologia, desenvolver especialistas em biotecnologia e atender às políticas sociais do governo. A área construída seria de 9.820 m², com um investimento de R\$ 260 milhões, e a planta deveria produzir insulina, interferon, hormônio do crescimento e outros produtos. A *Biommm Technology* foi a parceira do instituto na iniciativa e realizou um estudo técnico, econômico e financeiro, que foi aprovado pelo Ministério da Saúde (TECPAR, 2011M; 2011N).

Segundo o diretor de Produção, Julio Salomão, a estimativa de início da produção seria apenas em 2018. Portanto, seria necessário contratar uma equipe grande de profissionais antes que a planta começasse a gerar retorno financeiro, o que na avaliação da Diretoria vai de encontro à busca da autossustentabilidade financeira do Instituto. Neste contexto, a Diretoria atual interrompeu, temporariamente, o projeto.

Na área de kits para diagnóstico está em andamento o projeto de desenvolvimento do Multiplex, em parceria com o consórcio com a Fiocruz e a HEMOBRAS, em parceria com a INTEC, para atendimento à Hemorrede Brasileira. (TECPAR, 2011k).

6.4.3.11. Planejamento e controle da produção

O Instituto de Tecnologia do Paraná (Tecpar) anualmente recebe do Ministério da Saúde a demanda pelo fornecimento da vacina antirrábica canina para a Campanha Nacional de Imunização. O cronograma de 2011 foi definido pela Secretaria de Vigilância em Saúde (SVS) e comunicado ao Instituto, que também assumiu o

compromisso de fazer a reposição dos lotes da vacina da campanha do ano de 2010, interrompida em decorrência de problemas adversos causados nos animais vacinados. A previsão para 2011 era de entrega ao ministério 32 milhões e 900 mil doses da vacina, sendo 15 milhões e 700 mil doses em reposição, entregues nos meses de abril a julho (TECPAR, 2011o).

A empresa BIOVET, onde atualmente é produzida a vacina, tal como já relatado anteriormente, tem capacidade de produção do quantitativo contratado pelo ministério, além de ter concordado com a transferência da titularidade da tecnologia da nova vacina para o instituto.

O TECPAR não possui uma estrutura específica para o planejamento e controle da produção. São as próprias áreas de produção na área de antígenos para diagnóstico e na produção da proteína monomérica que estabelecem seus cronogramas a partir da demanda estabelecida com os clientes. De acordo com o diretor de produção, no caso da BIOVET, a demanda é negociada com a empresa a partir dos acordos estabelecidos com o Ministério da Saúde.

6.4.3.12. Sistemas da qualidade

Todos os procedimentos utilizados para atendimento aos clientes do Instituto são baseados no Sistema de Gestão do TECPAR (Sistemas ISO 9001 e NBR ISO/IEC 17025). Para o diretor-presidente do Tecpar, Júlio C. Felix, que inclusive, foi um dos idealizadores do Programa da Excelência na Gestão, os benefícios de participação em prêmios e certificações de excelência são ainda maiores para instituições públicas. *“Os problemas são os mesmos, mas as inconstâncias são maiores e aí nós temos que buscar ferramentas para ter projetos mais permanentes”*, disse Felix, destacando a importância do empenho dos colaboradores do Tecpar para contribuir com a melhoria da gestão. O objetivo do instituto, que participa do prêmio desde 1998, é melhorar a pontuação obtida no programa (TECPAR, 2011p).

Os critérios de excelência do Programa da Excelência na Gestão - são baseados em alguns fundamentos gerenciais como: pensamento sistêmico; aprendizado organizacional; cultura de inovação; liderança e constância de propósito; geração de valor; orientação por processos e informações; visão de futuro; valorização das pessoas; conhecimento sobre o cliente e o mercado; desenvolvimento de parcerias; e responsabilidade social. Anualmente, o Instituto submete o Relatório de Gestão para

avaliação das suas práticas em relação aos critérios de excelência estabelecidos no prêmio (TECPAR, 2011p).

6.4.4. Incidentes Críticos de Gestão: TECPAR

Esta seção se propõe a apresentar a lista de incidentes críticos identificados no estudo, como resultado das entrevistas e da análise documental. Estes incidentes foram descritos e pontuados, com objetivo de utilizá-los como fonte complementar de entendimento de como o contexto de atuação dos laboratórios públicos produtores interferem nas decisões de alocação de recursos dos gestores.

Foram identificados nas entrevistas realizadas com os gestores dois incidentes críticos de gestão no TECPAR. A Tabela abaixo apresenta os incidentes, sua descrição, os principais trechos de entrevistas e / ou de documentos que embasam sua caracterização e seus impactos nas ações dos gestores do TECPAR.

INCIDENTE CRÍTICO	DETALHAMENTO		ANO
INTERRUPÇÃO DA PRODUÇÃO DE VACINA DE CULTIVO DE TECIDO NERVOSO PELO MS			2010
Descrição	O Ministério da Saúde, em 2010, exigiu que o TECPAR passasse da tecnologia de cultivo de tecido nervoso para cultivo celular, interrompendo a produção da vacina de cultivo de tecido nervoso.		
Principais citações e trechos da análise documental	<i>“Quando o MS exigiu que nós passássemos de vacinas de cultivo de tecido nervoso para em cultivo celular. (...) Ambas (vacina de uso veterinário e humano) tinham a mesma tecnologia, o mesmo insumo - tecido nervoso de camundongo neonatal. (...) e veio finalmente o dia, definitivo, que o MS da saúde disse que não queria mais a vacina a partir do ano seguinte. Daquele ano para frente, em 2010, não ia mais aceitar, não ia mais comprar esta vacina. Nós desativamos o biotério. Cerca de 250mil fêmeas que produziam a cada 21 dias uma ninhada e passamos a ter a produção apenas a produção destinada a controle de qualidade e a (alguns) clientes. Isto tudo deu um abalo na estrutura da empresa porque primeiro conceitualmente nós sofremos uma derrota. (...) não podíamos continuar com o que fazíamos.”</i> (Julio Salomão, diretor de produção, em entrevista concedida para esta tese).		
Impactos	Descrição do impacto / Condicionante (entre parêntesis)	Natureza do impacto	
	- Decisões / Timings sobre produção em determinada tecnologia é do Ministério da Saúde (Dependência de clientes governamentais para a geração de receitas) (-)	(-) Aumenta / reforça o condicionante de atuação do gestor	
	- Definição do tipo de tecnologia do produto pelo MS (Definição de quantidade e demanda do portfólio de produtos)	(-) Aumenta / reforça o condicionante de atuação do gestor	
NECESSIDADE DE REPOSIÇÃO DE 18 MILHÕES DE DOSES DE VACINAS			2010
Descrição	Reposição das 18 milhões de doses de vacinas da campanha de vacina de 2010, interrompida em decorrência dos eventos adversos nos animais vacinados.		
Principais citações e trechos da análise documental	<i>“Depois de 2010, nós não tínhamos mais 33 milhões de doses, porque fizeram mecanismo de reposição. Vão comprar os 32 milhões de doses, mas 18 milhões serão de reposição e de graça.”</i> (Julio Salomão, diretor de produção, em entrevista concedida para esta tese).		
Impactos	Descrição do impacto / Condicionante (entre parêntesis)	Natureza do impacto	
	- Dependência exclusiva do Governo como comprador – cessão da fonte de recursos (Dependência de clientes governamentais para a geração de receitas) (-)	(-) Aumenta / reforça o condicionante de atuação do gestor	
	- Redução em quase metade da receita de fornecimento anual (Se submeter às restrições de recursos de investimento do Governo)	(-) Aumenta / reforça o condicionante de atuação do gestor	

Tabela 76 - Incidentes Críticos de Gestão do TECPAR

Fonte: O autor

Os dois incidentes críticos pontuados pelos gestores são decisões do Ministério da Saúde que demandaram ações por parte dos gestores do TECPAR.

No caso da interrupção da aquisição de vacina antirrábica em cultivo de tecido nervoso pelo Ministério da Saúde, os gestores precisaram buscar uma alternativa para manter o fornecimento do principal produto do Instituto para o Ministério da Saúde, de forma a não comprometer as receitas e, conseqüentemente, a sobrevivência financeira do Instituto, já que se trata do produto de onde majoritariamente são originadas as receitas do TECPAR.

Esta decisão pelo Ministério da Saúde mostra o poder do Estado sobre os laboratórios produtores e ilustra que mesmo em um contexto político-institucional em que se busca o desenvolvimento e fortalecimento dos produtores públicos nacionais, o próprio ministério coloca um limite de tolerância para a baixa capacidade de resposta destes laboratórios para atendimento às demandas de saúde pública. A mudança de rota tecnológica vinha sendo demandada pelo Ministério da Saúde pelo TECPAR há vários anos e a decisão do Ministério acabou sendo anterior à conclusão do projeto de desenvolvimento pelo Instituto.

Tornou-se necessário que os gestores buscassem reativamente um parceiro externo que tivesse condições de fornecimento da vacina, atendendo aos requisitos regulatórios e a quantidade demandada pelo Ministério da Saúde.

O segundo incidente, também uma decisão do Ministério da Saúde, envolve a interrupção da campanha de vacinação e exigência de reposição de 18 milhões de doses em função de eventos adversos que foram atribuídos à vacina fornecida pelo TECPAR. Neste caso, a pressão sobre as restrições orçamentárias aumentou à medida que a vacina antirrábica é a principal fonte de receita do instituto. Esta situação explicita uma perigosa dependência a um único produto, como fonte majoritária de receita.

Esta decisão do Ministério da Saúde implicou em uma redução de 50% do faturamento esperado para 2011 (TECPAR, 2011F), em um momento em que um dos objetivos da Diretoria era justamente o de alcançar autossustentabilidade financeira. Diante desta situação, os gestores precisaram redirecionar esforços no sentido de reduzir custos e priorizar as decisões de alocação de recursos.

Conclui-se, portanto, que ambos os incidentes mudaram o contexto de atuação do gestor, no primeiro caso demandando uma rápida resposta do Instituto em termos de alternativa para manter o fornecimento do seu principal produto para o Ministério da

Saúde e, no segundo caso, implicando decisões de priorização de recursos diante de um grande impacto negativo nas receitas do TECPAR.

6.4.5. Soluções da gestão: TECPAR

Embora a atual Diretoria seja bastante recente no cargo, foram identificadas algumas soluções de gestão já implantadas ou em processos de implantação pelos gestores para lidar com o contexto atual do TECPAR, uma organização com dificuldades financeiras, orçamento dependente do Estado e com declarada necessidade de recuperar sua condição de empresa pública do Estado do Paraná. Estas soluções foram identificadas nos documentos analisados e / ou pontuadas nas entrevistas com os gestores.

Estas ações foram agrupadas na Tabela 77 em planejamento, organização e divisão do trabalho, sistema de recursos humanos, Tecnologia da Informação, terceirização e integração vertical, sistemas da qualidade, práticas de governança e planejamento e controle da produção. O resumo destas soluções está apresentado na Tabela abaixo.

CATEGORIA	AÇÕES
Planejamento	Conclusão do planejamento estratégico do Instituto para o período de 2011 a 2016, com metodologia e desdobramento em planos de ação com responsabilidades e prazos bem definidos.
Organização e divisão do trabalho	Revisão da estrutura organizacional do Instituto, com enxugamento da estrutura.
Sistema de Recursos Humanos	Plano de Gestão de Competências (em andamento); mecanismos de remuneração variável associado a desempenho (em andamento); plano de Demissão Voluntária (em andamento); contratação temporária de bolsistas.
Tecnologia da Informação	Implantação de sistema integrado de gestão e outros sistemas, alinhada às diretrizes do Governo do Estado
Terceirização e integração vertical	Atuação em rede através de consórcio com outras instituições.
Sistema da qualidade	Implantação de boas práticas de gestão, em conformidade com o Modelo de Excelência na Gestão, certificação em sistemas de qualidade.
Práticas de governança	Implantação de boas práticas de governança corporativa.
Planejamento e controle da produção	Nas entrevistas e análise documental realizada, não foram identificadas soluções de gestão desta natureza.

Tabela 77 – Soluções de Gestão do TECPAR

Fonte: O autor

A apresentação e comentários sobre as soluções serão realizados na ordem de apresentação da Tabela.

O planejamento estratégico, concluído em maio de 2011, foi a primeira ação da nova direção no sentido de consolidar um direcionamento estratégico para o Instituto. Este planejamento envolveu uma metodologia de levantamento de demandas dos principais clientes, a análise do ambiente externo e interno e as motivações dos principais agentes, considerando os valores e crenças. Como resultados deste processo de planejamento foram estabelecidos objetivos estratégicos e planos para alcançá-los (TECPAR, 2011).

A necessidade de definição de um rumo institucional de médio e longo prazo era crítica, além da própria importância do processo em si para as organizações, em função do risco de descontinuidade de ações e projetos por conta da possibilidade de mudanças de Diretoria antes do final do mandato. Ao estabelecer um planejamento estratégico com um rumo e ações e projetos claramente definidos, decisões futuras de alocação de recursos pelos gestores ficam menos sujeitas a influências externas e a decisões individuais de cada gestão.

Outra ação implantada foi a revisão da estrutura organizacional do Instituto, concluída em 2011, que gerou um modelo organizacional mais apropriado para imprimir mais agilidade na execução do planejamento da instituição (TECPAR, 2011F). Para o diretor-presidente do instituto, “(...) *mudar não significa cortar simplesmente (o número de áreas), (...) não é só pelo número de gestores, (...) é fazer e desdepartamentalizar a instituição.*”. Ele destacou também que um dos objetivos da nova estrutura é o de promover a integração entre as áreas.

A reestruturação organizacional do Instituto reduziu de 183 para 80 o número de bolsistas e de 93 para 53 a quantidade de cargos gerenciais. A redução dos cargos gerenciais gerou uma redução do pagamento das funções gratificadas e, conseqüentemente, a redução com gastos de pessoal no Instituto (TECPAR, 2011F). “*Era uma estrutura gerencial pesada. Agora é possível reunir os gerentes numa sala, como fizemos, para definir o planejamento*”, exemplificou o Diretor-Presidente, Julio Felix. “*As gerências da casa foram reduzidas, o que deu agilidade à estrutura e possibilitou, inclusive, o corte de gastos.*” (TECPAR, 2011G).

“*Era necessário ter um ambiente onde eu pudesse colocar todos os gerentes, (...) nem no auditório cabia. (...) ainda, assim, é uma instituição pesada para o meu propósito.*”, destacou o diretor-presidente.

Como empresa pública, o TECPAR tem autonomia de realizar mudanças na estrutura organizacional do Instituto, uma vez aprovada pelas instâncias decisórias previstas no Estatuto. O corte dos gastos foi uma decisão dos gestores alinhada com a perspectiva de busca da sustentabilidade financeira do TECPAR.

Um elemento ressaltado pelo diretor-presidente é que este processo de redução de gastos e redução da estrutura gerencial foi compartilhado com todos os gerentes e funcionários do Instituto durante o processo de planejamento estratégico, dando desta forma transparência às ações realizadas.

Outro conjunto de soluções diz respeito à gestão de recursos humanos. Entre estas iniciativas está o estabelecimento do Plano de Demissão Voluntária para os funcionários aposentados que continuam trabalhando no Instituto. A expectativa do diretor-presidente é de que este plano também, já aprovado pelo Governo do Estado, seja implantado em 2012, após a realização de concurso público.

O Programa de Demissão Voluntária (PDV) visa substituir aposentados através do seu desligamento voluntário por profissionais admitidos no concurso público. O diretor-presidente destaca, no entanto, que o objetivo não é fazer uma troca quantitativa, mas qualitativa de profissionais, sem que os custos do Instituto sejam onerados. “(...) *nós queremos autorização para repor R\$ 1,00 para R\$ 1,00 e não uma pessoa para uma pessoa*”.

Isto porque “(...) *nós não estamos interessados no mesmo número de funcionários, nós estamos interessados nas competências e não no quantitativo de pessoas a serem recuperadas*”. A implementação do PDV, no entanto, depende de autorização do Governo para a realização do concurso público e consequente substituição dos funcionários desligados.

Além disto, ainda no que se refere às práticas de recursos humanos, o Instituto está em processo de implantação de um Plano de Gestão de Competências, aprovado pelo Governador do Estado, desde abril de 2010. Para o diretor-presidente, “*Nós estamos precisando de pessoas qualitativa e quantitativamente, (...) o perfil profissional destas pessoas não são mais adequados aos novos desafios da empresa.*” A implantação deste programa, associado a um Plano de Carreira já está aprovada e sua operacionalização, neste momento, só depende da disponibilidade de recursos.

O objetivo desse plano é avaliar o desempenho da força de trabalho para alinhar as competências do corpo funcional à missão e às estratégias da empresa. O plano foi desenvolvido com base nas competências conceituais, técnicas e humanas. Em 2011, a

Diretoria Executiva designou uma nova comissão para a readequação do plano, alinhando-o aos novos objetivos estratégicos, após a conclusão do processo de planejamento estratégico (TECPAR, 2011F).

A remuneração no TECPAR, por sua vez, atualmente, obedece a uma tabela salarial configurada de acordo com cada grupo ocupacional, que permite apenas reajuste salarial na data base. Uma vez efetivado o Plano de Gestão por Competência, previsto para 2012, será possível realizar a evolução na tabela salarial, por meio da avaliação individual e dos critérios preestabelecidos. Isto proporcionará o reconhecimento profissional e o incentivo ao alcance de metas de alto desempenho (TECPAR, 2011F).

Para o diretor-presidente, o novo plano o foco deixa de ser a função exercida e passa a ser o conhecimento e compromissos individuais, valorizando o trabalho em equipe e a busca contínua de melhores resultados, permitindo aos funcionários ter os salários readequados às suas funções e criando oportunidades de ascensão na carreira.

Destaca-se que, ainda que como empresa pública, os gestores do TECPAR tenham maior autonomia, prevista em Estatuto para estabelecimento de algumas práticas de gestão de recursos humanos, a incorporação de novos quadros ainda está condicionada à autorização do Governo do Estado do Paraná, uma vez que o Tesouro do Estado ainda aporta recursos para o pagamento da folha de pessoal. Além disto, a implantação de ações, como o Plano de Competências, associado ao Plano de Cargos e Salários, também está associada à disponibilidade de recurso financeiros do Instituto, o que limita o poder de atuação dos gestores dentro do contexto no qual estão inseridos.

Em relação à Tecnologia da Informação, as decisões de investimentos em sistemas e infraestrutura são anteriores a esta Diretoria. No entanto, observa-se que pelo fato de o Instituto hoje trabalhar, simultaneamente, com contabilidade pública e privada, sua gestão na ausência de sistemas de informação seria praticamente inviável. Observa-se um esforço enorme de alinhamento dos objetivos dos investimentos em TI com os rumos do Instituto e às orientações do Governo do Estado.

Outra estratégia utilizada para reduzir o tempo de desenvolvimento de novos produtos é o fortalecimento do trabalho em rede. O diretor-presidente destaca *“Eu sou um profissional que acredito muito em fortalecer redes de competência e trabalhar com cooperados. As competências não estarão todas aqui dentro.”* Entre as ações de parceira conduzidas pela Diretoria, Julio Felix destacou a aproximação com a Fiocruz para vacinas bacterianas e, e na parte de kits para diagnóstico, a sociedade com a HEMOBRAS, a Fiocruz e o IBMP. Em relação a este aspecto, as ações ainda estão no

nível de intenções e reforço da aproximação institucional desta Diretoria com estes parceiros.

A participação em programas de excelência de gestão pelo Instituto e sua certificação em Sistemas da Qualidade (ISO/IEC 9.000 e ISO/IEC 17.025), por sua vez, incentivadas pelo próprio diretor-presidente, por sua especialidade nesta área, visa a busca da melhoria na gestão da instituição. Os gestores acreditam que esta melhoria pode ser acelerada pela utilização de práticas e ferramentas preconizadas pelos modelos de excelência e sistemas da qualidade.

Por fim, a implantação de boas práticas de governança corporativa pela atual Diretoria foi uma forma encontrada de buscar aproximação e incorporação das instâncias decisórias à gestão diária do Instituto, já que é sua composição é majoritariamente de profissionais externos ao TECPAR.

Observa-se pela leitura da Tabela 77 que as ações ainda não implantadas dependem da disponibilidade de recursos do Instituto, uma vez que sua operacionalização significaria aumentar o comprometimento de recursos do Tesouro do Estado com o TECPAR. Isto evidencia uma limitação de autonomia para a implantação de algumas soluções de gestão, enquanto a situação financeira do Instituto não for revertida.

6.4.6. Condicionantes de atuação do gestor: TECPAR

Esta seção irá apresentar como os condicionantes que conformam o contexto do TECPAR interferem na atuação dos gestores entrevistados. A forma de apresentação será guiada pelos tipos de condicionantes e, para cada um dos tipos, serão tecidas considerações resultantes da análise qualitativa das entrevistas, em aditivo a fontes documentais. Serão pontuados alguns elementos da análise quantitativa dos condicionantes, de forma a melhor embasar ou contrapor as conclusões encontradas.

6.4.6.1. Condicionantes macros da Administração Pública: TECPAR

A análise documental e as entrevistas realizadas evidenciam a influência dos condicionantes macros da Administração Pública na atuação dos gestores do TECPAR, especificamente as regras de licitação pública, o regime de contratação e avaliação de desempenho de pessoal, as restrições orçamentárias e a atuação dos órgãos de controle, ainda que de forma diferenciada.

As regras de **licitações e contratos**, em especial a Lei 8.666 foi apontada, junto com a questão dos recursos humanos, pelo Diretor-Presidente do Instituto como um dos grandes problemas da empresa pública. *“Na empresa pública tem dois problemas - recursos humanos e o outro se chama Lei 8.666. O problema não está nela em si, fazer licitações. Está na pouca flexibilidade que ela dá. A possibilidade de ele (o processo) durar 6 meses, 1 ano é enorme, as empresas entram com recursos.”*

O Diretor-Presidente afirma que *“não é que seja ruim a lei, mas que o processo em si é muito custoso, é um custo enorme para a instituição e muitas vezes não dá em nada, tem que cancelar (o processo), (que) não se tornou competitivo (...)”*. O entrevistado destacou que os custos de transação deste processo são altíssimos, embora muitas vezes ocultos: *“tem custo de tempo e de homem-hora, tem publicação que custa, (...), então o sistema de compras é bastante complexo”*.

A obrigatoriedade de seguir a legislação enquanto empresa pública implica, portanto, em demora na implantação das decisões pelos gestores e não em alterações no processo de tomada de decisão dos gestores, até porque o TECPAR não dispõe de outro mecanismo (ex., fundações de apoio) para a realização de contratações em situações emergenciais.

O **regime de pessoal**, por sua vez, é um fator limitante na tomada de decisão dos gestores à medida que os mesmos não têm autonomia para aumentar qualitativa ou quantitativamente o quadro de funcionários e não utilizam a terceirização como solução. Este limitador é ilustrado pela fala do diretor-presidente: *“(...) um dos elementos mais relevantes é pessoal, (...) só entra por concurso público. E nós, (como empresa), somos submetidos a isto (pelo modelo).”*

O diretor-presidente continua: *“o concurso acontece de anos em anos, depende do Governo”,* o que limita a instituição na incorporação de novos quadros. *“(...) recursos humanos são o nosso calcanhar de Aquiles. Não posso contratar uma pessoa, (...) no concurso público, você recebe um pessoal muito cru e muito díspar da questão de necessidade do TECPAR. É uma angustia muito grande, você não consegue (contratar).”*

O regime de contratação via concurso público causa um problema também para atrair pessoal. *“Nossos salários são competitivos para quem está aí já (no Tecpar), para quem entra não é competitivo, que entra com salários iniciais”,* ilustra o diretor-presidente. Julio Salomão ratifica esta visão, afirmando que *“o salário atual do TECPAR não é baixo em relação aos demais órgãos do governo estadual e federal.*

Porém em relação a nossa remuneração, o (salário) do principiante é muito baixo.” Em função disto, vários funcionários foram aprovados por outros concursos ou passaram para a iniciativa privada (TECPAR, 2011F).

Esta limitação de autonomia dos gestores é intensificada pelo fato de a empresa ser orçamento dependente e, portanto, não ser capaz de concretizar um aumento de despesas unilateralmente, sem anuência do Governo do Estado, que ainda aporta recursos no Instituto para pagamento de folha de pessoal. É o caso, por exemplo, da operacionalização do Programa de Demissão Voluntária e do Plano de Gestão de Competências, associada ao Plano de Cargos e Salários.

Observa-se, ainda que não explicitamente mencionado nas entrevistas, que embora colaboradores celetistas, a reposição de funcionários desligados não é automática *“(em caso de reposição), é CLT, mas também precisa de concurso público, (...)”*, ressalta do diretor-presidente do Instituto. O vice-diretor de Produção corrobora que *“não é a cultura (a demissão), pois você não pode repor.”*. Desta forma ainda que o regime celetista não ofereça estabilidade funcional ao funcionário, o fato de o TECPAR não ter possibilidade de repor funcionários desligados cria uma ‘estabilidade informal’.

Quando a situação de colaboradores torna-se crítica, a solução encontrada é a de contratação de profissionais temporários, como o caso dos bolsistas. Esta é uma prática vigente na instituição. Os gestores ainda não migraram para uma solução de terceirização que, embora bastante questionada pelos órgãos de controle, tem sido implementada por órgãos públicos para suprir o déficit de pessoal e a incapacidade de absorção de quadros através dos concursos públicos.

Conclui-se, portanto, que, em relação ao regime de pessoal, o próprio modelo de empresa pública por um lado limita a autonomia dos gestores de tomar decisões de incorporação ou desligamento de funcionários do quadro em função da necessidade de autorização do concurso público para acréscimo ou reposição de pessoal. Por outro lado, o regime permite que sejam feitas propostas de alterações no Plano de Cargos e Salários do Instituto, sendo neste caso o limitante da implementação fundamentalmente a não disponibilidade de recursos e não a impossibilidade de tomada de decisão pelos gestores.

Em relação ao **planejamento e execução do orçamento**, as restrições orçamentárias foram bastante citadas nas entrevistas com os gestores. Não é uma condição exclusiva de uma empresa pública que a disponibilidade de recursos financeiros seja um limitador da tomada de decisões de uma organização. No entanto, esta condição no caso do TECPAR só existe por conta da empresa ter se tornado uma empresa

orçamento dependente e, ainda, por depender em termos de receita de fundamentalmente da venda de um único produto para o Ministério da Saúde.

Mesmo com uma política de investimentos pelo Governo do Estado, através do Fundo de Ciência & Tecnologia, os recursos aportados pelo Governo além de terem sido em menor volume, conforme já destacado anteriormente, estão sendo utilizados para cobrir despesas correntes ao invés de serem alocados em investimentos, reduzindo ainda mais a capacidade de realização de investimentos pelos gestores.

Por fim, relativamente a esta questão, enquanto empresa pública orçamento dependente, os recursos do Tesouro do Estado são públicos e estão submetidos às regras de uso do orçamento público. Desta forma, para a parcela de recursos oriundos do Governo do Estado, não existe autonomia para a alocação dos recursos para fins que não sejam os destinados inicialmente, impedindo que o TECPAR possa desfrutar plenamente da flexibilidade de alocação dos recursos financeiros que o modelo de empresa pública oferece.

Além dos condicionantes já comentados, a atuação dos órgãos de controle também foi mencionada pelos gestores no grupo das questões de **accountability e controle**. Existe um escritório do Tribunal de Controle do Estado dentro do TECPAR. E a atuação deste Tribunal é diária nos processos do Instituto. O diretor-presidente destaca que nem sempre existe convergência entre a interpretação destes órgãos de controle e dos gestores do Instituto: “*(Muitas vezes) o entendimento dos órgãos de controle são bem diferentes dos que nós temos da aplicação (da lei). Não só (em termos) de serem mais restritivos, mas de interpretações mesmo.*”.

Para o diretor-presidente do TECPAR, por outro lado, existem aspectos positivos neste tipo de atuação. “*A atuação dos órgãos vem crescendo. (...) este controle externo é muito importante, pode ajudar muito os gestores*”. No caso do TECPAR, os atos da direção são acompanhados pelo Conselho Fiscal e pelo Tribunal de Contas do Estado do Paraná, que mantém inspetores dentro da instituição permanentemente.

O fortalecimento do Conselho Fiscal e da Auditoria Externa na estrutura de governança evidencia também uma visão desta Diretoria de intensificar as ações de controle sobre a gestão do Instituto, não apenas *a posteriori*, mas antes que as mesmas aconteçam. O diretor-presidente reforça que “*a gente quer fazer e fazer certo. Nesta forma, o conselho externo é bastante relevante, alimentador do processo, (...) cada um encara de um jeito, alguns como fiscal, alguns como alimentador do processo, (...) é para eu melhorar os meus processos.*”

De qualquer forma, o diretor-presidente alerta que muitas vezes estes órgãos restringem as possibilidades de ação: “*De vez em quando pegam as coisas que não fazem sentido, atrasam investimentos. Às vezes tem(os) que bancar, mesmo que te custe no futuro. Se eu for atender 100% das questões (...)*”.

Desta forma verifica-se que, por vezes, os questionamentos dos órgãos de controle atrasam a operacionalização de algumas decisões dos gestores. Além disto, os gestores assumem os riscos de encaminhar determinadas decisões, motivados pelos fins a que se propõe o Instituto.

A Tabela abaixo ilustra a análise de frequência dos condicionantes macros relacionados à Administração Pública, por entrevistado e para o TECPAR.

SUBCATEGORIA	CONDICIONANTE	BIO1	BIO2	TOTAL
GESTÃO FISCAL RESPONSÁVEL	Atuar com responsabilidade na gestão fiscal	0	0	0
	Manter sistemas de custos que permitam a avaliação e o acompanhamento da gestão orçamentária, financeira e patrimonial e a tomada de decisões gerenciais	0	0	0
	TOTAL	0	0	0
ACCOUNTABILITY E CONTROLE	Resposta à atuação dos órgãos de controle (CGU, TCU, etc.)	2	0	2
	Utilização de Sistemas Governamentais (SCDP, SIAPE, SIAFI, SIASG, etc.)	0	0	0
	Utilizar os mecanismos de prestação de contas governamentais	0	0	0
	TOTAL	2	0	2
LICITAÇÕES E CONTRATOS	Seguir as normas gerais sobre licitações e contratos administrativos estabelecidos na Lei 8.666/ 1993 e demais normativos específicos pertinentes em função do objeto a ser contratado	1	0	1
	TOTAL	1	0	1
PLANEJAMENTO E EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA	Cumprir as diretrizes orçamentárias estabelecidas na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LOA)	0	0	0
	Garantir que os investimentos plurianuais estejam todos consignados no Plano Plurianual – PPA	0	0	0
	Se submeter às restrições de orçamento e ao método orçamento-programa estabelecidos na Lei Orçamentária Anual (LOA)	3	3	6
	TOTAL	3	3	6
REGIME DE PESSOAL	Regime e mecanismos de contratação e avaliação de desempenho através de concurso público	6	4	10
	TOTAL	6	4	10

Tabela 78 - Condicionantes macros da Administração Pública: TECPAR

Fonte: O autor

A leitura da Tabela permite diagnosticar que a análise quantitativa está coerente com a análise qualitativa. Os dois condicionantes que aparecem com maior frequência de incidência, quais sejam, o regime de pessoal e o planejamento e execução orçamentária, são aqueles que atualmente impedem que os gestores tomem determinadas decisões.

Por outro lado, a atuação dos órgãos de controle e a necessidade de seguir a Lei de Licitações, por vezes, embora citados com menor incidência, oneram os custos de operacionalização e atrasam a implementação das decisões.

Embora não citados explicitamente os condicionantes referentes à gestão fiscal responsável, observa-se uma preocupação com a redução dos gastos do Instituto através do corte com as despesas de pessoal. Não houve menção, no entanto, a um sistema de gestão de custos especificamente.

Observa-se, portanto, que em relação aos condicionantes oriundos da Administração Pública a influência direta percebida é sobre as alterações qualitativas e quantitativas no quadro de pessoal, uma vez que os gestores não tem autonomia para implementar suas decisões e a solução de contratação de bolsistas atende muito parcialmente as necessidades. Em relação aos demais condicionantes, o que se observa é uma influência direta no retardamento da operacionalização das decisões e não no processo decisório em si.

6.4.6.1.1. Condicionantes macros da Administração Pública - Princípios da Administração Pública: TECPAR

Como órgão da Administração Pública Indireta, os gestores do TECPAR precisam seguir os princípios que regem a atuação do gestor público.

Embora os únicos princípios citados pelos gestores tenham sido os princípios da legalidade e da publicidade, conforme pode ser observado na Tabela 79, outros princípios embasam a atuação dos gestores.

O princípio da legalidade foi colocado como um limitador da implantação de algumas soluções alternativas que, embora utilizadas por outros órgãos públicos, como é o caso da terceirização de pessoal, esbarram nos limites da legalidade.

A preocupação com a transparência pelos gestores é evidenciada, por exemplo, por uma das estratégias adotadas pelos gestores do Instituto que foi a mudança no perfil da estrutura de governança que buscou, dentre outros objetivos, fortalecer as instâncias de controle, isto é, o Conselho Fiscal e a Auditoria Externa. Esta decisão está amparada no

princípio da transparência, uma vez que, através do acompanhamento das decisões tomadas no dia-a-dia por estes órgãos, além da divisão das responsabilidades sobre as decisões tomadas, há um aumento da transparência das ações tomadas.

SUCATEGORIA	CONDICIONANTE	TEC 1	TEC2	TOT
PRINCÍPIOS DO DIREITO ADMINISTRATIVO	Princípio da eficiência e economicidade	0	0	0
	Princípio da finalidade	0	0	0
	Princípio da impessoalidade	0	0	0
	Princípio da legalidade	1	0	1
	Princípio da moralidade administrativa	0	0	0
	Princípio da motivação	0	0	0
	Princípio da publicidade	1	0	1
	Princípio da razoabilidade	0	0	0
	Princípio da supremacia do interesse público sobre o interesse privado .	0	0	0
	TOTAL	2	0	2

Tabela 79 - Condicionantes macros da Administração Pública - princípios do Direito Administrativo: TECPAR

Fonte: O autor

Embora não explicitamente citados nas entrevistas, como pode ser observado na Tabela acima, o princípio da eficiência é evidenciado a partir de ações realizadas pelo Instituto como, por exemplo, a de redução de despesas de custeio, em especial aquelas referentes a recursos humanos com a redução dos cargos gratificados.

Além disto, os próprios gestores reconheceram assumir alguns riscos motivados pelos fins das suas decisões, ilustrando o princípio da motivação embasando sua atuação.

6.4.6.2. Condicionantes micros da Administração Pública: TECPAR

Enquanto empresa pública, o TECPAR precisa seguir algumas regras gerais do próprio modelo e aquelas que estão definidas no seu estatuto e regimento interno. O que se percebe é que muitas das amarras que não seriam aplicáveis ao modelo jurídico de empresa pública acabaram por se entranhar na cultura do TECPAR ao longo dos últimos anos e a gestão se acomodou no sentido de buscar alternativas para lidar com estas restrições. Por este motivo, um dos objetivos da atual gestão do Instituto é ‘desautarquizar’ o Instituto e recuperar o seu status de empresa pública.

Para o diretor-presidente do Tecpar, Júlio C. Felix, voltar a atuar como uma empresa é uma das principais metas da nova diretoria. “*Precisamos recuperar a agilidade que as atividades de pesquisa, desenvolvimento e inovação necessitam, implementando,*

assim, conhecimento novo na produção industrial do Tecpar”, exemplificou, referindo-se à produção de imunobiológicos.

Em relação à estrutura de governança, mandato e eleição dos administradores, regime específico de pessoal e sustentabilidade financeira o ponto de destaque e que possui relação direta com estes quatro aspectos é o grau de influência histórico que o Governo do Estado do Paraná tem sobre a gestão do Instituto.

A composição da estrutura de governança do TECPAR e a lógica de nomeação dos dirigentes, já apresentadas neste capítulo, evidenciam o poder de entes externos de influenciar nas decisões sobre os rumos do Instituto. Esta é uma característica dada pelo próprio estatuto e que naturalmente limita o poder de decisão dos dirigentes, uma vez que os cargos de direção do TECPAR são indicações do Governo do Estado e, portanto, estão sujeitos a alterações resultantes de mudanças no contexto político.

O Conselho de Administração do TECPAR possui, por exemplo, 10 (dez) dos seus 12 (doze) integrantes de indicação externa ao TECPAR.

Neste sentido, a estratégia de atuação da atual de Diretoria tem sido a de aproximação da Direção do Instituto as outras instâncias da estrutura de governança do TECPAR. Para o diretor-presidente, *“o novo estatuto estabeleceu uma nova estrutura, (...) incorporou boas práticas de Governança Corporativa, (...) nós já tínhamos um Conselho de Administração e um Conselho Fiscal, que eram conselhos homologadores. O que estamos fazendo é dividir a gestão da organização com os conselhos, (...) deixaram de ter uma reunião estatutária por ano e estabelecemos um rito de reuniões trimestrais. Isto significa os conselhos participarem do processo de gestão, (...) mudou-se o uso que se faz dos conselhos já existentes.”*

Julio Felix destaca que esta mudança na estrutura de governança busca: *“(...) fortalecer a organização, trazer um número significativo de partes para dentro da gestão, (...) a gente precisa aumentar a rede de pessoas comprometidas com a empresa, (...)”*

Concluiu-se, portanto que a estrutura de governança tem forte potencial de restringir o poder de decisão dos gestores do Instituto, pela sua própria composição e definição de atribuições das instâncias que a compõem.

Em relação à duração do mandato da Diretoria Executiva, o diretor-presidente destaca que *“(...) o mandato é teórico, de 4 anos, (...) é tudo teórico, estatutariamente fomos nomeados por 4 anos, mas ele pode durar 6 meses ou 8 anos. Se olhar no painel (de ex presidentes), tem várias durações de mandato, (...), então, isto depende.”* De fato, a observação da sala da Presidência do TECPAR, na qual estão dispostos os quadros de

ex-presidentes, comprova a afirmação do atual diretor-presidente de instabilidade dos mandatos e mudanças no cargo de diretor-presidente antes do final dos mandatos.

O diretor de produção ratifica a visão do diretor-presidente sobre a duração dos mandatos. *“Você tem um decreto do Governador que o nomeia, (...) como o Governador saía para se candidatar para outro cargo eletivo, o vice-governador assumia, (...) aí às vezes trocava tudo, (...) teoricamente somos nomeados para 4 anos, (...) a gente exerce o cargo com esta prerrogativa.”*

Ele destaca também que a mudança de Diretoria sempre é um ponto importante: *“(...) isto é traumático sempre, (...) a todo novo presidente há uma nova assinatura. E que uma forma de minimizar estas interferências é ter um planejamento de médio e longo prazo: “(...) mas nós temos uma visão.”*

Em relação à indicação da Diretoria, a mesma é toda indicada pelo Governador do Estado do Paraná. Julio Felix diz que para ele não há uma fórmula certa entre nomear funcionários do Instituto ou externos para a Diretoria: *“eu acho que é bom ser funcionários de casa, (...) significa que neste caso é bom, mas nem sempre é bom, o histórico diz que nem sempre é bom, (...) eu posso ter um cientista de renome, mas que não é um gestor de renome, (...) podemos ter político com visão gerencial, muito bom para o instituto, (...) mas também pode ter político que usa o instituto, (...) por outro lado já tivemos funcionários que não conseguiram abrir as portas para o TECPAR.”*

Atualmente o estatuto não obriga que a Diretoria seja composta de funcionários do Instituto. Por outro lado, o diretor-presidente destaca que para os demais cargos o estatuto só permite nomear funcionários com vínculo celetista. Isto é uma forma de buscar manter continuidade nos projetos e atividades em caso de mudanças de Diretoria.

O ponto central desta instabilidade na duração dos mandatos na atuação do gestor é a continuidade dos projetos. Para o diretor de produção *“(...) este grau de interferência influencia na continuidade da gestão, de alguns projetos, que acabam sendo um retrato da estrutura de governo que se tem no Estado.”*

O diretor de produção citou um projeto que visava à produção de insulina, na Rede Paranaense de Produção de Medicamentos. *“Seria uma planta de 270 milhões de reais cujo primeiro recurso de produção só aconteceria sete anos mais tarde, só em 2018 começaria a haver o retorno, teríamos que ter 100, 200 funcionários numa planta, planta de toneladas de dinheiro, (...) este projeto é anterior a gestão desta Diretoria.”*

Além do fortalecimento e aproximação das instâncias de governança, outra estratégia dotada pela atual direção para minimizar os riscos de continuidade dos projetos foi a consolidação do planejamento estratégico organizacional.

Par o diretor-presidente, um ponto importante que *“vencemos nos seis meses é saber o rumo, (...) então isto não é trivial, (...) a gente venceu esta fase, (...) o que é o TECPAR e para onde o TECPAR vai aos próximos anos, (...) o planejamento estratégico foi feito. Isto já está aprovado pelo Conselho, então o TECPAR tem um direcionamento definido, para os próximos 6 anos. O próximo passo é 10 anos e depois para 15 anos. Ele terá um (plano) de longo prazo, mas não é a emergência.”*

O Diretor-Presidente destaca a natureza participativa e a sensação de concretização do processo. *“(...) envolveu todo mundo, ele saiu da parte estratégica e foi para um plano de ação, (...) é uma fase que o TECPAR sempre teve dificuldade, (...) fiz uma reunião esta semana com o corpo gerencial e vai para desdobramento em cada diretoria.”*

O processo de responsabilização foi destacado também pelo diretor-presidente. *“(o planejamento estratégico (...) amarra a uma pessoa, (...) aquela ação será executada por um grupo, agora cada Diretor, com sua equipe, deve definir quais são as contribuições que a unidade dará para aquele objetivo.”* Desta forma, entranha-se no corpo gerencial e técnico do instituto os direcionamentos e metas que a organização quer atender. Quanto mais internalizado este rumo na organização, quanto mais as atividades e pessoas na organização já estejam comprometidas neste sentido, mais barreiras se criam para possibilidades de interferências externas em momentos futuros, ainda que este risco nunca possa ser eliminado por completo.

Outro condicionante micro bastante destacado nas entrevistas foi a sustentabilidade financeira. *“O TECPAR, apesar de ser uma empresa, se tornou uma empresa dependente. Nos não éramos há alguns anos atrás, (...), o TECPAR era auto-sustentável”*, destaca o diretor-presidente.

O TECPAR atualmente depende de orçamento do Governo do Estado do Paraná para cobrir as suas despesas e não é capaz de suprir seus gastos com os recursos próprios oriundos da venda de produtos e serviços.

Esta dependência do orçamento do Governo Federal impõe aos gestores uma série de amarras que caso a organização fosse auto-sustentável, não seriam aplicáveis ao modelo de empresa pública, limitando a capacidade decisória por falta de recursos próprios e sem destinação carimbada, o que ocorre no orçamento do Estado.

É por este motivo que um dos objetivos estratégicos do TECPAR é retomar a auto-sustentabilidade financeira. *“Vamos à busca da autonomia financeira, administrativa nós já temos. (...) Isto que é nossa grande mudança, ir à busca de recursos que possa alavancar nossas atividades, de forma a aferir lucros e retornos de forma que não precisemos mais dos recursos do Estado.”*, afirmou o diretor de produção.

Para o Diretor-Presidente do Instituto, é justamente por isto que *“recuperar o status de empresa pública é uma das prioridades da nova Diretoria, (...) uma vez que apesar de ser uma empresa, (o TECPAR) se tornou uma empresa dependente.”*. Embora o Planejamento Estratégico do Instituto tenha estabelecido como meta alcançar a sustentabilidade financeira em seis anos, as ações para alcance desta meta não foram mencionadas nas entrevistas.

A Tabela abaixo ilustra a análise de frequência dos condicionantes micros da Administração Pública, por entrevistado e para o TECPAR.

CONDICIONANTE	TEC1	TEC2	TOTAL
Estrutura de governança	2	0	3
Mandato e eleição dos administradores	4	5	8
Regime específico de pessoal	0	0	0
Sustentabilidade financeira	6	3	9
TOTAL	12	8	20

Tabela 80 - Condicionantes micros da Administração Pública: TECPAR

Fonte: O autor

A ausência percebida de aspectos relacionados ao regime específico de pessoal não apareceram aqui, pois já foram tratados no item de condicionantes macros da administração pública de pessoal.

A incidência de citações está alinhada às conclusões oriundas da análise já que os limitantes das decisões dos gestores estão fortemente associados a restrições orçamentárias associadas à dependência de recursos do Estado que impedem a tomada de determinadas decisões o que, conforme já mencionado anteriormente, não é privilégio de organizações do setor público e nem especificamente do TEPCAR.

O número de citações referentes à eleição e ao mandato dos dirigentes do Instituto corrobora a visão de que existe um contexto externo com histórico de instabilidade e impactos diretos em mudanças na gestão do TECPAR, o que explica preocupações com a continuidade dos projetos em andamento.

Desta forma, conclui-se que do ponto de vista dos condicionantes ligados ao modelo jurídico do TECPAR, verifica-se uma menor autonomia dos dirigentes do TECPAR para a tomada de decisão, dada pela própria composição da estrutura de

governança, que é restringida mais ainda pelos limitadores oriundos da não sustentabilidade financeira do Instituto.

6.4.6.3. Condicionantes da demanda: TECPAR

A interferência do poder de compra do Estado e, especificamente, do Ministério da Saúde na gestão do TECPAR é evidenciada pelo fato de o fornecimento de vacina antirrábica compor a porção majoritária das receitas do Instituto. A forte dependência de um único cliente e, principalmente, de um único produto é um risco de continuidade do negócio que não é exclusivo do setor público e também não é específico do TECPAR.

Este é um dos motivos pelos quais a recuperação de clientes do Estado e a busca de novos projetos também estão entre as metas da nova direção. *“Pretendemos equilibrar as contas do Tecpar até o final do ano e depois, ampliando as áreas de atuação, buscar o lucro, sendo mais pró-ativos e não esperando que o cliente venha até nós”*, afirmou o secretário de Ciência e Tecnologia, Alípio Leal.

O impacto de decisões do Ministério da Saúde pôde ser evidenciado na análise dos incidentes críticos, isto é, a exigência de mudança de rota tecnológica da vacina antirrábica canina e a devolução de 18 milhões de vacinas, em função dos eventos adversos que comprometeram em 2011 em 50% o faturamento do Instituto.

Muito embora a política atual de fortalecimento e desenvolvimento do Complexo Industrial da Saúde abra oportunidades de mercado, a infraestrutura de produção existente hoje é defasada tecnológica e regulatoriamente, oferecendo poucas alternativas, sem que haja investimentos em adequação de áreas, de utilização em curto prazo das áreas instaladas e de utilização das competências existentes para ampliação do portfólio de produtos fornecidos. Neste sentido, o TECPAR ainda não aproveitou as novas oportunidades oferecidas.

Muito embora tenha sido sinalizada a estratégia de aproximação com os principais clientes do Governo, não há participação destes atores na composição das instâncias de governança do Instituto. Também não foi evidenciado nas entrevistas um mecanismo de aproximação junto ao Ministério da Saúde e ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento.

O diretor de produção destaca outro aspecto relacionado ao Estado como cliente comprador que é a incerteza do fluxo financeiro proveniente do comprador *“em janeiro e fevereiro de 2010 nós já tínhamos mais da metade do volume de produção pronto para*

entregar, (...) nós investíamos um bando de dinheiro na frente, e quando o Governo aprovava o orçamento e publicava o nosso convênio começava a entrar o dinheiro das 33 milhões de doses.”.

Esta situação gera para os gestores a necessidade de pensar alternativas de subsistência até que os recursos provenientes da venda de vacinas sejam recebidos. *“(Até que o Governo pague os recursos pelo fornecimento dos produtos), vamos subsistindo com projetos e serviços, (...) (no entanto), nós fazemos muita coisa, mas no global o recurso é pequeno.”*, ressalta o diretor-presidente. Esta situação cria uma dificuldade para a alocação de recursos, principalmente no início do ano.

A imposição de preços pelo Ministério da Saúde não foi destacada como um condicionante desfavorável o que sugere uma relação de custos e preços que não prejudica o Instituto.

Em relação à demanda de vacinas pelo Ministério da Saúde, a mesma tende a diminuir, segundo Julio Felix. Isto reforça a necessidade do TECPAR de ampliação do seu portfólio de produtos, para minimizar a dependência do cliente governamental, em um produto cuja demanda não tende ao crescimento e que, portanto, pelo menos no mercado nacional não permitirá incrementos de receita através do seu fornecimento.

A Tabela abaixo ilustra a análise de frequência dos condicionantes da demanda, por entrevistado e para o TECPAR.

CONDICIONANTE	TEC1	TEC2	TOTAL
Incerteza do fluxo financeiro proveniente do comprador (liberação orçamentária e financeira)	0	5	5
Definição da demanda de produtos e quantidades	3	0	3
Dependência de clientes governamentais	3	0	3
Fragilidade do processo de gestão da demanda anual do cliente governamental ocasionando variações significativas ao longo do ano	0	0	0
Imposição de preços gerando margens reduzidas para reinvestimento	1	0	1
TOTAL	7	5	12

Tabela 81 - Condicionantes da demanda: TECPAR

Fonte: O autor

A Tabela acima ilustra que o processo de gestão de planejamento de demanda anual não foi mencionado pelos gestores. Este é um resultado esperado à medida que a demanda de planejamento da produção do TECPAR não é complexa, pois se tratam de poucos produtos, o que foi evidenciado pela própria inexistência de uma estrutura própria de planejamento e controle da produção no Instituto, sendo o mesmo realizado pelas próprias áreas de produção.

O Estado enquanto ator de decisão dos produtos e tecnologias de produção que influencia a gestão do Instituto desempenhou um papel central, uma vez que suas decisões sobre a vacina antirrábica geraram necessidades de respostas imediatas pelos gestores. No caso do TECPAR, as duas decisões foram desfavoráveis ao Instituto.

Em relação aos aspectos positivos do Estado enquanto indutor do desenvolvimento desta indústria, o TECPAR ainda está se estruturando para conseguir recuperar sua capacidade produtiva e conseguir responder as demandas colocadas pela atual política do Governo.

6.4.6.4. Características da Indústria: TECPAR

Em relação aos aspectos da indústria a necessidade de atendimento às exigências regulatórias, sobretudo após a publicação da nova RDC de Boas Práticas de Fabricação de Medicamentos, embora citada pelos gestores, ainda não impactaram diretamente nas decisões dos gestores.

O diretor de produção destaca que *“Não é só em Bio-Manguinhos, nós aqui, lá, Butantan, está todo mundo com lição de casa para fazer (em função da nova RDC de Boas Práticas de Fabricação de Medicamentos)”*. No entanto, o diretor presidente afirma que os efeitos ainda não foram plenamente sentidos, pois *“não tivemos ainda inspeção após a publicação da RDC 17 de Medicamentos.”*. Além disto, a produção do principal produto do Instituto é realizada nas instalações da BIOVET e, conseqüentemente, as necessidades de investimentos apenas serão percebidas quando a produção for novamente incorporada ao TECPAR.

A planta atual instalada na Cidade Industrial, que ficou quase 20 anos sem atividade de produção, está em processo de auditoria por consultoria externa e, em breve, serão sinalizadas as necessidades de investimentos para atendimento às exigências regulatórias.

Em relação ao longo ciclo de desenvolvimento de produtos característico desta indústria, após a interrupção pelo Ministério da Saúde da vacina em cultivo de tecido nervoso, os gestores precisaram alocar recursos para acelerar o projeto de desenvolvimento da nova vacina. No entanto, diretor-presidente destaca: *“a gente sabe, tem consciência, que vai chegar logo em um denominador ótimo em produção na vacina, mas esta aqui vai demorar, pelo menos 5 anos, todos os testes”*.

Em relação ao fato de a indústria ser altamente intensiva de tecnologia, o atraso na atualização tecnológica restringe as possibilidades de aumento de capacidade produtiva em áreas como a de fornecimento de kits para diagnósticos, na qual existiria possibilidade de aumento de receitas a partir do incremento da produção. Para o diretor-presidente “(...) *no que diz respeito aos kits veterinários, há três coisas: aumentar a capacidade do que já existe, melhorar a tecnologia utilizada e ampliar os tipos de kits que fabricamos hoje. A capacidade é limitada por tecnologia e gente.*”

As características da indústria supracitadas, isto é, as crescentes exigências regulatórias, os longos ciclos de produção e a necessidade de investimento constante em tecnologia criam uma pressão de recursos para o TECPAR, que precisará recuperar sua capacidade de investimento para não apenas se atualizar tecnológica e regulatoriamente, mas para ter condições de aproveitar novas oportunidades de ampliar seu portfólio de produtos e conseqüentemente suas receitas. E a ausência de recursos limita a atuação dos gestores, fazendo com que alternativas tenham que ser pensadas.

A dificuldade em atender de maneira mais rápida as exigências de atualização tecnológica e/ou as demandas específicas de novos produtos pelo Ministério da Saúde ou outros clientes com a capacidade instalada e competências próprias induziu os gestores em apostar em uma maior aproximação com parceiros externos, buscando o estabelecimento de uma estratégia em rede de colaboração. Além da aproximação com outros laboratórios públicos como é o caso da Fiocruz, os gestores começam a discutir estratégias de transferência de tecnologia, já utilizadas por outras organizações públicas desta indústria.

A Tabela abaixo ilustra a análise de frequência dos condicionantes relativos às características da indústria, por entrevistado e para o TECPAR.

CONDICIONANTE	TEC1	TEC2	TOTAL
Ciclo de desenvolvimento de novos produtos é longo	0	1	1
Altos custos de produção (fixo e variável) gerando necessidade de produção em escala	1	1	2
Necessidade de atendimento às exigências regulatórias	1	2	3
Produção e desenvolvimento de base científica e tecnológica intensa que demanda recursos para investimentos	2	0	2
TOTAL	4	4	8

Tabela 82 - Características da indústria: TECPAR

Fonte: O autor

Os índices de incidência de citações da Tabela não corroboram as análises acima, já que o atendimento às exigências regulatórias foi o condicionante mais citado, muito embora a análise do caso evidencie que o fato de a indústria ser altamente intensiva em

tecnologia é uma das dificuldades enfrentadas pelos gestores, pois qualquer ação de natureza de produção ou desenvolvimento demanda aporte de recursos, em uma situação financeira desfavorável.

Desta forma, observa-se que estas características que conformam o contexto da indústria onde o TECPAR atua, pressionam fortemente o Instituto por demanda de recursos, não apenas para manter as atividades já em andamento, mas para viabilizar o aproveitamento de oportunidades dadas pela atual política industrial e de saúde.

6.4.6.5. Condicionantes descobertos: TECPAR

Conforme se pode observar na Tabela abaixo foi identificado um condicionante não listado anteriormente nas entrevistas realizadas com os gestores do TECPAR, o relacionamento com clientes e parceiros.

CONDICIONANTE	TEC1	TEC2	TOTAL
Relacionamento com clientes e dos laboratórios públicos produtores	0	1	1
TOTAL	0	1	1

Tabela 83 - Condicionantes descobertos TECPAR

Fonte: O autor

O relacionamento com o Ministério da Saúde foi apontado como um ponto crítico pelo diretor de produção: *“Nós pegamos o TECPAR num momento de muita dificuldade porque nos últimos anos houve um afastamento, primeiro do MS, nosso principal cliente e também dos demais laboratórios públicos produtores.”*

O afastamento em relação ao Ministério da Saúde é um fator restritivo à medida que o Instituto depende majoritariamente do poder de compra do Estado para a sua sobrevivência. Observa-se que embora de composição bastante diversificada, incluindo vários atores externos ao TECPAR e ao próprio Estado do Paraná, nem o Ministério da Saúde, nem o Ministério da Pecuária, Agricultura e Abastecimento compõem a estrutura de governança do Instituto. Além disto, esta não aproximação dificulta o alinhamento dos interesses do Instituto frente aos principais clientes e de uma discussão conjunta sobre o papel que o TECPAR pode desempenhar dentro do Complexo Industrial da Saúde.

6.4.6.6. Síntese dos condicionantes: TECPAR

A Tabela abaixo ilustra uma síntese da incidência quantitativa dos condicionantes para o caso do TECPAR.

CATEGORIA	TEC1	TEC2	TOTAL	%
Condicionantes macros da Administração Pública	14	7	21	33,87%
Condicionantes micros da Administração Pública	12	8	20	32,26%
Condicionantes da demanda	7	5	12	19,35%
Características da indústria	4	4	8	12,90%
Condicionantes descobertos	0	1	1	1,61%
TOTAL	37	25	62	100,00%

Tabela 84 - Síntese dos condicionantes: TECPAR

Fonte: O autor

A análise fria da Tabela pode desvirtuar as conclusões acerca da influência dos condicionantes nas decisões de alocação de recursos dos gestores.

Pelo contexto atual do TECPAR, analisado ao longo deste capítulo, observa-se que é o Estado enquanto comprador do produto que é a principal fonte de receita e, conseqüentemente, a condição de sobrevivência do Instituto. Além disto, foi do Estado que emergiram as decisões que delinearão a trajetória do TECPAR nos dois últimos anos. Portanto, embora não configurem com a maior incidência são os condicionantes da demanda que mais fortemente condicionaram, cabe dizer reativamente, as ações dos gestores do TECPAR.

Embora com alta incidência, os condicionantes relativos ao modelo jurídico do Instituto estão centrados na eleição e mandato dos dirigentes, resultado esperado pelo grau de interferência do Governo do Estado no TECPAR e na dependência financeira do Estado, que é crítica para a reversão da situação atual do Instituto.

Por fim, a alta incidência dos condicionantes macros da Administração Pública é resultado, principalmente, do alto número de citações referentes ao regimento de contratação de pessoal e avaliação de desempenho, que foi caracterizado como um dos principais limitadores à medida que não permite decisões de alteração quantitativa e qualitativa dos gestores para atender as demandas atuais do Instituto.

6.4.7. Considerações sobre o caso do TECPAR

O TECPAR vivenciou em 2010 e 2011 dois marcos desfavoráveis ao Instituto, a interrupção do fornecimento da vacina antirrábica em cultivo de tecido nervoso e a devolução de metade do quantitativo de vacinas já após a mudança da rota tecnológica, em cultivo celular, entregues em 2010, em função de suspeitas de eventos adversos da nova vacina entregue por meio da produção da empresa BIOVET. Esta empresa foi identificada para garantir a manutenção do fornecimento de vacinas pelo Instituto.

Ambos os incidentes evidenciam o poder decisório do Estado. O Ministério da Saúde, mesmo tolerante a ineficiências dos produtores públicos de imunobiológicos, em prol da indução do desenvolvimento do complexo produtivo nacional, não pode comprometer a qualidade do serviço prestado à população. Isto culminou com a interrupção da compra da vacina antirrábica na antiga tecnologia pelo Ministério da Saúde.

Foi necessário este incidente para promover, reativamente, uma ação dos gestores no sentido de encontrar alternativas para não perder sua fonte majoritária de receitas e comprometer a sobrevivência financeira do Instituto.

Embora declaradamente condição de subsistência do Instituto, o poder de compra do Estado e a atual política de priorização do setor, ainda não foram explorados pelo TECPAR para ampliação do seu portfólio de produtos. Isto pode ser atribuído a um afastamento do TECPAR em relação ao Ministério da Saúde e dos demais laboratórios produtores e da pouca possibilidade de utilização da capacidade instalada, defasada tecnológica e regulatoriamente do Instituto.

Outro efeito do Estado como comprador é o atraso no fluxo de liberação orçamentária do Governo, que interfere nas decisões de alocação de recursos dos gestores do TECPAR, principalmente no início do ano, quando há necessidade de priorização das despesas que serão sanadas. Este resultado é esperado uma vez que o Instituto, por ser orçamento dependente, não tem capital de giro e depende exclusivamente das receitas provenientes do fornecimento de um único produto para a sua sobrevivência financeira.

E as amarras de organização e empresa pública do Governo do Estado do TECPAR?

O Instituto encontra-se 'autarquizado' e sem usufruir as flexibilidades oriundas do modelo de empresa pública, muito em função, além dos aspectos culturais destacados pelos gestores, da sua condição de empresa orçamento dependente. Por outro lado, as próprias amarras do modelo limitam decisões de alocação de recursos humanos pelos gestores.

Em relação à alocação de recursos humanos, os entraves impostos pelo modelo e a dependência de recursos do Estado limitam as decisões de alterações qualitativas e quantitativas no quadro de funcionários do Instituto. A implementação de um Plano de Cargos e Salários, baseado em competências, embora já aprovado pelo Governo do Estado do Paraná, depende da disponibilidade de recursos. No que se referem a recursos

humanos, os gestores do Instituto não decidiram por implantar a solução de terceirização mais geral de mão-de-obra.

Sobre a disponibilidade de recursos financeiros, a dependência de recursos do Tesouro Estadual limita a autonomia dos gestores para implementar soluções de gestão construídas, como é o caso, por exemplo, da operacionalização do Programa de Demissão Voluntária, que depende de autorização do Governo para substituição dos funcionários desligados através de concurso público.

A ausência de recursos também dificulta a realização dos investimentos necessários para que o TECPAR recupere sua capacidade de produção de imunobiológicos em escala industrial, atualizada tecnologicamente e em conformidade com os requerimentos regulatórios. Não foi mencionada nenhuma iniciativa de aporte de recursos do Governo do Estado ou do Ministério da Saúde para modernização das instalações do TECPAR.

Em relação aos condicionantes do aparato normativo enquanto limitadores da capacidade de execução dos recursos, os efeitos sentidos da Lei 8.666 sobre as decisões dos gestores são pequenos. Isto se deve muito provavelmente a pouca dependência do processo de aquisição para suprir as necessidades de produção, já que a produção atual é majoritariamente externa. O Instituto não dispõe de mecanismos alternativos como fundações de apoio para garantir a agilidade nas compras em situações críticas.

Em relação ao contexto de operação da indústria, os efeitos da necessidade de acompanhamento da atualização tecnológica foram sentidos pelos gestores quando o Ministério da Saúde deixa de comprar a vacina produzida pelo Instituto. Os lentos ciclos de desenvolvimento tecnológico, em uma situação de baixíssimos recursos para investimentos já fazem com que os gestores do TECPAR apostem na construção de um modelo de redes de parcerias e complementaridade de competências para dar respostas mais rápidas. Este modelo inclui associação com outros laboratórios produtores e instituições de Governo e discussões iniciais sobre o modelo de transferência de tecnologia, já adotado pelas empresas produtores do setor há mais de dez anos.

O viés regulatório desta indústria, marcado pela publicação do novo Regulamento de Boas Práticas de Fabricação de Medicamentos ainda não surtiu efeitos sobre as decisões de alocação dos gestores. Isto porque o TECPAR ainda não sofreu inspeções após o marco regulatório. Há ciência, no entanto, das perspectivas de mais gastos de investimentos necessários para a adequação das áreas produtivas.

No caso do TECPAR é clara a forte influência política que o Governo do Estado do Paraná exerce sobre o Instituto, evidenciada pela própria composição da sua estrutura de governança, majoritariamente composta por atores externos ao TECPAR, indicados pelo Governo do Estado, incluindo toda a Diretoria do Instituto. Outro indicativo destas influências é o número de alterações na composição da Diretoria ao longo dos últimos anos, antes que o mandato de quatro anos fosse finalizado.

Mesmo em iniciativas como a da criação de um Fundo de Ciência de Tecnologia, pelo Governo do Estado, para fomentar os investimentos no Instituto, o direcionamento dos recursos para modernização das atividades do TECPAR, tal como previsto na sua lei de criação, está sujeito a interesses e prioridades do Governo do Estado.

Este grau de influência tem demandado esforços dos gestores do TECPAR no sentido de reduzir as incertezas e variabilidades derivadas destes fatores externos, o que foi verificado na estratégia de aproximação e incorporação das instâncias de governança à gestão diária do TECPAR e da própria consolidação, institucionalização e instrumentalização do planejamento estratégico da organização, com projetos, ações e metas claramente definidos.

Conclui-se, portanto, que no caso do TECPAR há influência sim dos condicionantes oriundos do aparato normativo para a alocação dos recursos humanos e financeiros, uma vez os gestores ficam impossibilitados de tomar as decisões, em função dos limites da legalidade ou pela ausência de recursos.

O modelo jurídico, por si só, também limita a tomada de decisões, sobretudo de alterações quantitativas e qualitativas de pessoal, que só podem ser realizadas mediante autorização do Governo do Estado. Não foi identificado, no caso do Instituto, o uso de mecanismos alternativos pelos gestores, como fundações de apoio, terceirização de pessoal, entre outros, soluções usualmente questionadas pelos órgãos de controle.

Por fim, o Estado é condição de sobrevivência financeira do Instituto, uma vez que reserva o mercado para o fornecimento da vacina antirrábica. O TECPAR ainda não conseguiu, no entanto, aproveitar as oportunidades colocadas pela política de Estado, precisando recuperar sua capacidade de investimento e produção, objetivos estratégicos já estabelecidos no seu planejamento.

7. Resultados e discussões

Este capítulo se propõe a apresentar os resultados, discussões e reflexões resultantes do trabalho realizado. Esta apresentação foi dividida em quatro partes.

A primeira faz uma recapitulação de todo o trajeto da pesquisa. Em seguida, são analisados os impactos dos condicionantes do contexto institucional e do ambiente externo no qual os laboratórios públicos produtores de imunobiológicos estão inseridos, específica e separadamente na alocação de recursos financeiros e humanos dos gestores. Em seguida, são apresentadas e discutidas as soluções de gestão implementadas por estes gestores para lidar com este contexto.

A terceira seção discute o papel e as implicações para a atuação do gestor público na gestão destes laboratórios.

Por fim são apresentadas reflexões finais relacionadas à atuação do Estado na indução e fortalecimento do Complexo Industrial da Saúde e aos resultados da pesquisa, no contexto de uma tese doutoral em Engenharia de Produção.

7.1. Recapitulação

Uma das motivações deste trabalho foi a característica distintiva do público em relação ao privado. Muito se fala sobre a especificidade do público, embora os trabalhos acadêmicos até aqui não esgotem as evidências de quais são exatamente estas diferenças e suas diversas implicações para as ações dos gestores.

Após realizar uma revisão da literatura sobre as diferenças entre o setor público e privado e apresentá-las orientada pela síntese do texto de POLLIT (2003), esta tese explorou um dos elementos que diferenciam o setor público do privado, que é a existência de maiores restrições legais deste setor em relação ao privado. Isto porque o administrador público só pode fazer aquilo que a lei permite (LICO ET AL., 2005; HILARIO, 2009). E a legislação brasileira ainda é um retrato do modelo burocrático de organização e funcionamento da nossa Administração Pública.

Ao decidir estudar as implicações do aparato normativo-legal da Administração Pública Brasileira para o gestor, inicialmente foi apresentado o histórico da evolução desta administração no país, desde a independência da República até a sua configuração atual.

Esta apresentação evidenciou que muito embora a Administração Pública Brasileira tenha passado por esforços de modernização em função das reformas - desde a

daspeana até a reforma do aparelho do Estado realizada pelo MARE, a mesma ainda está sobrecarregada de um elevado grau de burocracia que, em sua origem, visava garantir a moralidade e a legalidade das atividades e combater a corrupção e o nepotismo patrimonialista (MATIAS-PEREIRA, 2010b).

Por ser fortemente regulada e orientada por um aparato normativo crescente, a Administração Pública por um lado ampara o gestor público naquilo que lhe permite fazer, mas por outro pode paralisá-lo diante daquilo que a lei não permite ou sobre o qual ela não se manifesta.

O excessivo apreço às regras e a controles rígidos e a consequente ênfase aos meios, ao invés dos fins, fez com o modelo burocrático da Administração Pública sofresse várias críticas e a ele fosse atribuída a ineficiência do setor público, sobretudo durante as décadas de 80 e 90, onde proliferaram crises internacionais que levaram a um questionamento do papel do Estado. Nesta época, emergiu o movimento sobre uma nova forma de gestão pública, a conhecida *New Public Management* (NPM) que ganha ênfase e aplicabilidade internacional e é discutida no Brasil sob a forma de Administração Pública Gerencial.

Esta nova forma de gerir as organizações públicas, preconizada pela Administração Pública Gerencial, assume como premissa que o setor público deve incorporar práticas, mecanismos e instrumentos gerenciais oriundos do setor privado, com vistas a buscar maior eficiência e melhores resultados nas organizações governamentais. Na revisão de literatura realizada neste trabalho foram evidenciados esforços de modernização da gestão pública brasileira e algumas soluções gerenciais recomendadas em busca de uma gestão pública mais eficiente.

Para qualificar a legislação e poder discutir seu impacto no âmbito da gestão das organizações, foi preciso escolher um recorte que se aplicasse ao objetivo fim desta tese que é o de entender de que forma os condicionantes deste aparato normativo da Administração Pública Brasileira, considerando que eles incidem sobre os laboratórios públicos produtores de imunobiológicos, interferem na atuação do gestor.

Para estudar os impactos na atuação do gestor, foi necessário primeiramente qualificar a ação gerencial e entender se a natureza das atividades gerenciais era modificada pelo fato de o gestor estar no setor público ou no privado. Embora o papel do gestor já seja discutido há mais de 70 anos, o levantamento da literatura realizado mostrou que não existem diferenças na natureza das atividades realizadas por gestores do setor público e do privado.

Uma vez que o escopo da ação gerencial é amplo, escolheu-se um dos papéis propostos por MINTZBERG (1973; 1990), o papel do gestor enquanto decisor sobre a alocação dos recursos da organização, para entender e analisar os impactos do aparato normativo-legal da Administração Pública Brasileira sobre esta ação gerencial.

Para discutir a influência dos condicionantes sobre as decisões de alocação de recursos humanos e financeiros dos gestores de laboratórios públicos produtores, os condicionantes oriundos da esfera pública foram extraídos do aparato-normativo e organizados em seis eixos: planejamento e execução orçamentária, regime de pessoal, contratos e licitações, gestão fiscal responsável, *accountability* e controle e os princípios da Administração Pública.

Estes condicionantes foram denominados de condicionantes macros e estão ilustrados na Tabela abaixo.

SUBCATEGORIA	CONDICIONANTE
GESTÃO FISCAL RESPONSÁVEL	Atuar com responsabilidade na gestão fiscal
	Manter sistemas de custos que permitam a avaliação e o acompanhamento da gestão orçamentária, financeira e patrimonial e a tomada de decisões gerenciais.
ACCOUNTABILITY E CONTROLE	Estabelecer mecanismos de accountability que ofereçam informações sobre o seu desempenho como gestor público.
	Resposta à atuação dos órgãos de controle (CGU, TCU, etc.).
	Utilização de Sistemas Governamentais (SCDP, SIAPE, SIAFI, SIASG, etc.).
	Utilizar os mecanismos de prestação de contas governamentais.
LICITAÇÕES E CONTRATOS	Seguir as normas gerais sobre licitações e contratos administrativos estabelecidos na Lei 8.666/ 1993 e demais normativos específicos pertinentes em função do objeto a ser contratado.
PLANEJAMENTO E EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA	Cumprir as diretrizes orçamentárias estabelecidas na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LOA).
	Garantir que os investimentos plurianuais estejam todos consignados no Plano Plurianual – PPA.
	Se submeter às restrições de orçamento e ao método orçamento-programa estabelecidos na Lei Orçamentária Anual (LOA).
REGIME DE PESSOAL	Mecanismo de contratação através de concurso público.
PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	Princípio da eficiência.
	Princípio da finalidade.
	Princípio da impessoalidade.
	Princípio da legalidade.
	Princípio da moralidade administrativa.
	Princípio da motivação.
	Princípio da publicidade.
	Princípio da razoabilidade.
Princípio da supremacia do interesse público sobre o interesse privado.	

Tabela 85 – Recapitulando: condicionantes macros da Administração Pública Brasileira
Fonte: O autor

Os laboratórios públicos produtores de imunobiológicos, que caracterizaram o universo de estudo deste trabalho, apresentam situação muito diferentes em relação ao seu modelo jurídico e suas vinculações a órgãos de Estado. Este contexto institucional,

por sua vez, cria condicionantes específicos para a atuação do gestor público. Os condicionantes oriundos do modelo jurídico foram divididos em quatro categorias: estrutura de governança, eleição e mandato dos administradores, regime de pessoal e sustentabilidade financeira.

Por configurarem um conjunto específico de condicionantes para cada um dos laboratórios estudados foram chamados de condicionantes micros e se encontram listados na Tabela abaixo:

CONDICIONANTES MICROS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA	
Estrutura de governança	Estrutura de tomada de decisão e controle da instituição.
Eleição e mandato dos administradores	Lógica de eleição e mandato dos administradores.
Regime específico de pessoal	Regime de contratação e avaliação de pessoal.
Sustentabilidade financeira	Grau de autonomia administrativa, orçamentária e financeira.

Tabela 86 – Recapitulando: condicionantes micros dos laboratórios públicos produtores
Fonte: O autor

A escolha dos laboratórios públicos produtores de imunobiológicos no Brasil foi feita em função da importância social destas organizações dentro do setor de saúde, pelo interesse e vivência profissional da pesquisadora no setor e pelo fato de que, sendo organizações produtivas, estas instituições enfrentam diariamente o *trade-off* de necessidade de alcançar resultados diante de um modelo restritivo de atuação dos gestores. Esperava-se, portanto, que nestas organizações as restrições existentes ficassem mais claramente evidenciadas em função da natureza de suas atividades.

A definição do universo de análise trouxe a necessidade de caracterização da indústria de imunobiológicos e sua contextualização no Brasil. Trata-se de um setor dinâmico e altamente competitivo, com crescente complexidade tecnológica dos processos de inovação e no qual é necessário ter escala de produção para diluir os altos custos de produção.

Neste contexto, as próprias características desta indústria criam um conjunto de condicionantes para a atuação dos gestores. Esta caracterização deu origem a uma lista de quatro condicionantes relacionados à indústria, também investigados, apresentados na Tabela abaixo.

CONDICIONANTES	
CARACTERÍSTICAS DA INDÚSTRIA	Ciclo de desenvolvimento de novos produtos é longo
	Altos custos de produção (fixo e variável) gerando necessidade de produção em escala
	Necessidade de atendimento às exigências regulatórias

	Produção e desenvolvimento de base científica e tecnológica intensa que demanda recursos para investimentos
--	---

Tabela 87 – Recapitulando: condicionantes relacionados às características da indústria
Fonte: O autor

No Brasil, esta indústria está localizada dentro do Complexo Industrial da Saúde e no âmbito de uma estratégia de intervenção do Estado, desde a década de 70, com a criação do Programa Nacional de Imunizações (PNI), da Secretaria de Vigilância em Saúde (SVS/Ministério da Saúde), passando na década de 80 pela criação do Programa Nacional de Auto-Suficiência Nacional em Imunobiológicos (PASNI).

Observa-se pela atual participação dos laboratórios produtores no fornecimento de imunobiológicos ao PNI (Programa Nacional de Imunizações) que estas organizações desempenham um papel estratégico para o Estado, principalmente no que se refere ao fornecimento de produtos imunizantes para doenças negligenciadas.

Mesmo com a estratégia de priorização de investimentos no Complexo Industrial da Saúde, ainda assim, o déficit acumulado na balança setorial do setor de saúde chegou a US\$7 bilhões em 2009. Esta dependência de importações gera uma situação de vulnerabilidade para o setor.

Em função disto, o Governo Federal e mais especificamente o Ministério da Saúde vem estabelecendo como política o fortalecimento do Complexo Industrial da Saúde e o incentivo à produção nacional em substituição a importações de insumos estratégicos. O desenvolvimento produtivo do Complexo Industrial da Saúde é agenda atual dos diversos planos estratégicos do Governo Federal e do Ministério da Saúde.

A autonomia na produção de insumos estratégicos é uma das metas estabelecidas na área de saúde do Plano Brasil 22. O PAC Saúde, o Mais Saúde, também coloca como estratégia o fortalecimento do Complexo Industrial da Saúde. O Plano Brasil Maior - Inovar para Competir. Competir para crescer (Plano 2011/2014) reforça esta estratégia e estabelece como diretriz estruturante o fortalecimento das cadeias produtivas nacionais para enfrentamento do processo de substituição da produção nacional.

É a aquisição centralizada do Estado, associada ao tamanho do mercado interno brasileiro, o principal instrumento de execução da política industrial e setorial de fortalecimento do Complexo Industrial da Saúde. Isto porque é o Ministério da Saúde quem decide os produtos que serão fornecidos pelo Governo para prevenção e tratamento de doenças e os entrega para o mercado interno brasileiro.

O poder de compra do Estado cria um contexto com características particulares que compuseram uma quarta categoria de condicionantes, denominada neste trabalho de condicionantes da demanda. Estes condicionantes estão listados na Tabela abaixo.

CONDICIONANTES	
CONDICIONANTES DA DEMANDA	Incerteza do fluxo financeiro proveniente do comprador (liberação orçamentária e financeira)
	Definição da demanda de produtos e quantidades
	Dependência de clientes governamentais
	Fragilidade do processo de gestão da demanda anual do cliente governamental ocasionando variações significativas ao longo do ano
	Imposição de preços gerando margens reduzidas para reinvestimento

Tabela 88 – Recapitulando: condicionantes da demanda

Fonte: O autor

Portanto, a caracterização da indústria de imunobiológicos e sua contextualização no cenário brasileiro colocam os gestores dos laboratórios públicos produtores diante de um contexto ambiental particular. Por este motivo, foi avaliada também nos estudos exploratórios, além dos condicionantes macros e micros, a forma como as características da indústria e os condicionantes deste contexto interferem na atuação dos gestores, diante da sua necessidade de ser eficaz no atendimento às demandas de saúde pública.

Mesmo com a política de fortalecimento do complexo e os investimentos realizados, estes laboratórios produtores de imunobiológicos ainda enfrentam uma série de desafios gerenciais.

Embora este não seja o foco principal das pesquisas sobre o Complexo Industrial da Saúde, alguns estudos sobre a dimensão gerencial dos laboratórios públicos produtores foram realizados. Os principais trabalhos que discutem o assunto foram apresentados, com destaque para o estudo de CASTANHAR ET AL. (2005), cujo objeto é justamente a avaliação gerencial dos laboratórios públicos produtores de vacinas. Esta exposição evidenciou a necessidade de avançar na discussão gerencial nos laboratórios públicos.

A revisão sistemática da literatura por um lado cumpriu o papel de justificar a originalidade da tese de doutorado. Por outro, expôs a imaturidade da literatura, seja no que se refere aos impactos do aparato normativo da Administração Pública Brasileira para a atuação do gestor público, seja em relação aos aspectos gerenciais dos laboratórios públicos produtores de imunobiológicos.

Os escassos números de publicações científicas nacionais e internacionais evidenciam a incipiência da discussão acadêmica. Este tema também não compõe agenda permanente de grupos de pesquisas no Brasil e no mundo (Anexo II – Revisão

Sistemática). Os resultados da revisão sistemática, portanto, subsidiaram a decisão de realização de estudos de casos exploratórios em uma amostra destes laboratórios.

Atualmente, existem sete laboratórios oficiais produtores de vacinas e soros. Bio-Manguinhos, o Instituto Butantan e a Fundação Atauilpho de Paiva são produtores de vacinas de uso humano, enquanto o TECPAR é produtor de vacina de uso animal. A Fundação Ezequiel Dias, o Instituto Vital Brazil e o Centro de Produção e Pesquisa de Imunobiológicos do Paraná são produtores de soros. Apenas o Instituto Butantan é produtor de vacinas e soros. Os laboratórios foram apresentados em termos de seu modelo jurídico e suas vinculações a órgãos de Estado.

Por abastecerem mais de 80% do Programa Nacional de Imunizações (PNI) e constituírem conjuntamente a maior capacidade industrial de produção de imunobiológicos na área da América Latina, Bio-Manguinhos e o Instituto Butantan compunham a amostra inicial de estudos a serem realizados. A estas duas instituições, seria adicionada uma terceira organização no formato de empresa estatal, permitindo a análise de uma instituição com personalidade jurídica de maior flexibilidade no uso dos recursos do que a de Bio-Manguinhos (fundação autárquica) e do Instituto Butantan (órgão da Administração Direta).

O Instituto Butantan, infelizmente, não se mostrou disponível para a realização do estudo exploratório e, desta forma, o Instituto de Tecnologia do Paraná (TECPAR) e o Instituto Vital Brazil (IVB), junto com Bio-Manguinhos, compuseram a amostra dos estudos exploratórios realizados.

Para a condução dos estudos, foi elaborado um modelo para orientar a investigação empírica nas organizações selecionadas e um protocolo detalhado para a condução da pesquisa em campo, que incluiu a análise documental e entrevistas com gestores das três organizações.

Para melhor evidenciar a forma de influência dos condicionantes nas decisões de alocação de recursos humanos e financeiros dos gestores, foi usada uma adaptação da Técnica do Incidente Crítico, utilizada em estudos sobre o comportamento humano. No trabalho, o conceito de incidente crítico foi definido como o de eventos que alteraram os condicionantes dos laboratórios públicos produtores de imunobiológicos no Brasil e que, portanto, de alguma forma mudaram a conformação do contexto de atuação do gestor das organizações estudadas. Estes incidentes foram explorados nas entrevistas com os gestores.

Foram aplicados procedimentos de análise de conteúdo, através da exploração, categorização e análises quantitativas e qualitativas do conteúdo das entrevistas (Anexo IV – Procedimentos de análise de conteúdo). Os resultados deste processo subsidiaram junto com a análise documental e de elementos da revisão sistemática da literatura, a elaboração das conclusões deste trabalho.

Cada caso foi relatado individualmente, seguindo uma estrutura de apresentação que facilitasse o entendimento e a comparabilidade entre os casos. Neste relato, além da apresentação do laboratório produtor e dos seus condicionantes específicos derivados do modelo jurídico e caracterização geral das suas operações, foram apresentados os incidentes críticos de gestão e as soluções gerenciais implantadas pelos gestores para lidar com as restrições do dia-a-dia. Em cada caso, foi feita a análise propriamente dita dos condicionantes e seus impactos na forma de atuação dos gestores. Por fim, foi elaborado um conjunto de considerações para cada um dos casos.

Os principais resultados, discussões e reflexões, oriundos da pesquisa, serão apresentados nas próximas seções.

7.2. Resultados

Esta seção se propõe a apresentar os resultados da pesquisa e foi organizada em dois blocos. No primeiro é apresentado de que forma os condicionantes estudados influenciam nas decisões de alocação de recursos financeiros e humanos dos gestores.

O segundo expõe os resultados da análise das soluções gerenciais identificadas nos estudos exploratórios, implementadas pelos gestores, para lidar com as restrições dadas pelo contexto institucional e pelo ambiente externo.

7.2.1. Impactos nas decisões de alocação de recursos financeiros

Enquanto responsável pela alocação de recursos na organização, é o gestor público quem autoriza decisões que envolvem a alocação de recursos financeiros.

Cabe dizer que nos três laboratórios produtores estudados, os gestores lidam com recursos diretamente oriundos do orçamento público. Bio-Manguinhos utiliza-se do orçamento proveniente da Lei Orçamentária Anual (LOA) e de portarias específicas com o Ministério da Saúde, enquanto IVB e TECPAR, em função de sua condição de dependência de recursos do Estado, também dependem, ainda que não exclusivamente, dos orçamentos do Tesouro Estadual. Esta situação coloca tanto o IVB quanto o

TECPAR em uma condição de submissão às regras de planejamento e execução orçamentária e de responsabilidade fiscal no uso dos recursos semelhante a de Bio-Manguinhos, que tal como unidade da Fiocruz, se enquadra no modelo de fundação pública de direito público, com funcionamento tal como o de uma autarquia.

A lógica de planejamento e execução orçamentária da Administração Pública Brasileira é caracterizada pela rigidez orçamentária. Esta rigidez é oriunda das regras de uso dos recursos públicos, derivadas de um modelo centralizado de definição de diretrizes e de sua formalização através dos instrumentos de planejamento e execução orçamentária do Orçamento da União (PPA, LDO, LOA, entre outros normativos específicos).

As conclusões referentes aos impactos dos condicionantes dos laboratórios públicos produtores nas decisões de alocação de recursos financeiros pelos gestores serão apresentadas em dois grupos. O primeiro se refere à disponibilidade de recursos e os fins a que se destinam e o segundo diz respeito à operacionalização da execução destes recursos. Cada qual impacta de maneira diferenciada nas decisões de alocação de recursos dos gestores.

O espaço cada vez mais apertado para o gestor alocar recursos conforme sua necessidade é um problema vivenciado por todos os gestores públicos e não apenas dos gestores dos laboratórios públicos estudados. Gestores de muitas instituições privadas também lidam com pressões orçamentárias. Portanto, esforços serão poupados em discorrer sobre este problema de maneira isolada do objeto específico desta tese para focar apenas nas questões que interferem diretamente no contexto de operação dos laboratórios analisados neste trabalho.

Cabe esclarecer que as restrições na forma de uso dos recursos são uma exclusividade do orçamento público e, portanto, estão diretamente relacionadas às fontes dos recursos das organizações e não a sua personalidade jurídica - de direito público ou privada. Nas empresas estatais (IVB e TECPAR), as receitas originadas de fontes próprias não estão submetidas às regras do orçamento público e, portanto, dispõem de flexibilidade de uso, isto é, os recursos deixam de ser 'carimbados'. Isto significa maior autonomia dos gestores para a tomada de decisões sobre onde e como alocar seus recursos financeiros.

Ao utilizarem recursos públicos, as três instituições estão submetidas às regras de uso do orçamento público, nas quais os recursos são carimbados e direcionados a fins específicos e há uma separação entre os recursos de despesas correntes (recursos de custeio) e aqueles para investimentos (recursos de capital), sem que seja possível fazer

um intercâmbio entre estes recursos. Isto significa que a autonomia limitada na destinação dos recursos financeiros já é dada e inerente ao setor público. Soma-se a isto o fato de que a lógica orçamentária é anual, isto é, os recursos devem ser comprometidos e executados no ano, inviabilizando um planejamento plurianual de investimentos.

No caso das empresas estatais, como existe dependência do orçamento do Governo para cobrir as despesas correntes, os recursos próprios e ‘livres’, para os quais os gestores teriam flexibilidade de uso e possibilidade de alocação para investimentos, acabam utilizados para pagar estes gastos. Além disto, esta situação limita a implementação de ações de qualquer natureza que impactem nas despesas do Tesouro e que, portanto, precisem de aprovação do Governo do Estado. Para citar alguns exemplos identificados ao longo dos estudos exploratórios estão a própria autorização de novos concursos públicos, a operacionalização de novos Planos de Cargos e Salários e de mecanismos de produtividade e desempenho, entre outros.

Observa-se, portanto, que no caso das empresas estatais, a autonomia dos gestores está inversamente relacionada à dependência da organização em relação aos recursos do Governo. Quanto menos dependente a organização dos recursos do Tesouro, maior a autonomia que os gestores dispõem para a alocação dos recursos financeiros. Neste sentido e visando a flexibilidade operacional demandada pela natureza produtiva destas organizações, reverter esta condição de dependência de recursos do Governo é central para estas instituições, o que está alinhado com o planejamento estratégico tanto do IVB quanto do TECPAR.

A situação de Bio-Manguinhos é específica, pois sua situação de pertencimento a uma fundação pública de direito público faz com que o seu orçamento seja majoritariamente oriundo da LOA ou de portarias específicas com órgãos do Ministério da Saúde. A exceção a esta regra são os recursos alocados na fundação de apoio originados da exportação de vacinas e aqueles derivados da contratação da fundação para a execução de projetos específicos. Desta forma, o orçamento da instituição está quase que totalmente amarrado, quanto à destinação dos recursos para a realização de investimentos. O uso da fundação de apoio é justamente para aumentar a flexibilidade na tomada de decisão pelos gestores sobre a alocação de recursos.

A ausência de recursos de investimentos, os recursos de capital destinados a obras, instalações, aquisição de material permanente, equipamentos e mais recentemente software, é um problema enfrentado por toda a Administração Pública e não apenas pelos

laboratórios produtores e limita as ações dos gestores em todas as esferas - federal, estadual e municipal.

As três organizações dependem fundamentalmente de aporte de recursos de capital do Governo Federal e Estadual para realização de investimentos em sua infraestrutura. Bio-Manguinhos, pelo modelo jurídico no qual está inserido e TECPAR e IVB, por sua condição de não serem autossustentáveis financeiramente. E, nos três contextos estudados, ainda que para fins diferenciados, existe uma necessidade crescente de disponibilidade de recursos para a realização de investimentos.

E de que forma o contexto do ambiente externo influencia estas questões? Os custos regulatórios crescentes da indústria pressionam as demandas de recursos para investimentos. Isto porque as exigências regulatórias estão cada vez mais rígidas e demandantes de adequações nas áreas produtivas dos laboratórios, na atualização e compra de novos equipamentos, *softwares*, entre outras ações, fortemente dependente de recursos para a sua execução. A pressão regulatória é mandatória sobre as decisões dos gestores, pois sem o cumprimento das exigências, compromete-se a capacidade de fornecimento dos produtos e a sobrevivência destas instituições.

Outra característica da indústria que exerce pressão sobre a escassez de recursos de investimentos é o fato de o seu processo produtivo ser intensivo em tecnologia. O mercado é dinâmico e altamente competitivo, há necessidade constante de atualização das plataformas tecnológicas e de desenvolvimento de novos produtos. Ainda que o Governo utilize o seu poder de compra como indutor do desenvolvimento e como instrumento de proteção da base produtiva nacional, a população não pode ser preterida de um produto de saúde de qualidade, o que exige que a indústria nacional esteja tecnologicamente atualizada.

Vejamos como exemplo a decisão do Ministério da Saúde sobre a interrupção da compra da vacina antirrábica na tecnologia de cultivo celular e a exigência do fornecimento da vacina em uma nova rota tecnológica. O Governo decide incorporar a nova vacina no calendário do Programa Nacional de imunização e cessa a produção no TECPAR, obrigando o Instituto encontrar como alternativa uma empresa para a manutenção do fornecimento da vacina na tecnologia de produção demandada.

Existe sim, portanto, nestas instituições, uma necessidade de constante priorização no uso dos recursos de investimentos pelos gestores para acompanhar o dinamismo tecnológico desta indústria. Mas esta restrição afeta de maneira diferenciada os gestores das organizações estudadas.

Em Bio-Manguinhos foi observado que as oportunidades de adequação das áreas físicas ou de equipamentos existentes, seja para incorporação de novas tecnologias ou produtos ou para cumprimento das exigências regulatórias já se esgotaram. Esta constatação culminou na decisão de construção de uma nova planta de processamento final, além de outros empreendimentos para a incorporação de novas tecnologias e para absorção das demandas de novos produtos, como é o caso da planta de plataforma vegetal a ser construída no Ceará. Apenas a construção da nova planta de processamento final está estimada em R\$ 800 milhões. Isto leva a organização a uma necessidade de recursos de investimentos em um patamar diferenciado em relação ao TECPAR e ao IVB.

O TECPAR, por sua vez, precisa recuperar sua capacidade de investimento para adequar sua principal planta produtiva que se encontra há 20 anos sem produzir, concluir os projetos de desenvolvimento tecnológico em andamento para produção em escala industrial e, recuperar desta forma, sua capacidade de produção em instalações próprias e de incorporação de novos produtos ao portfólio.

Por fim, mesmo apostando em uma estratégia de parceria com organizações privadas, o IVB reconhece a necessidade de aporte de recursos para reformar suas áreas produtivas para atendimento à nova regulação de Boas Práticas de Fabricação e com vistas a aumentar sua capacidade de produção. Os investimentos a serem realizados pelo Ministério da Saúde e pelo Governo do Estado do Rio de Janeiro, para os próximos anos, estimados em R\$ 20 milhões para este fim, já evidenciaram um esforço dos gestores na busca de suporte orçamentário.

A ampliação dos recursos de investimentos depende de um alinhamento e esforço político junto às instâncias decisórias e, ainda assim, existe um limite até pelas próprias restrições orçamentárias do orçamento do Governo de forma geral. Destaca-se neste momento um dos condicionantes identificados ao longo de estudo, do bom relacionamento dos gestores com atores relevantes nas instâncias decisórias. A capacidade de captação de recursos é uma das características dos bons gestores públicos apontadas por CAVALCANTI (2005), que também reconhece o bom relacionamento político e a ousadia dos gestores como elementos fundamentais para este fim.

Ações de captação de recursos externos já são realizadas pelos gestores das três instituições junto ao Governo e aos órgãos de fomento, principalmente Bio-Manguinhos e o IVB. Bio-Manguinhos, no entanto, encontra limites para sua operacionalização através do orçamento do Tesouro, o que faz como que os recursos captados de órgãos como a FINEP e mais recentemente o BNDES sejam operacionalizados através da

fundação de apoio. O modelo de fundação pública de direito público impõe esta limitação para a captação de recursos, sejam públicos ou privados. Esta é uma limitação não vivenciada pelas empresas estatais. Em relação a recursos especificamente do Ministério da Saúde, existe uma facilidade no repasse de recursos para Bio-Manguinhos, em função de a Fiocruz ser diretamente ligada ao Ministério da Saúde e compor o orçamento do próprio ministério.

Esta solução adotada por Bio-Manguinhos até aqui se mostra inviável como solução permanente para atendimento ao volume de recursos que precisam ser captados para a implantação dos novos projetos e empreendimentos. Esta situação coloca a organização em uma posição especial, pois sua demanda por recursos de investimentos alcançou um patamar que o próprio Ministério da Saúde não será capaz, sozinho, de patrocinar e, portanto, sua sobrevivência dependerá também de recursos externos ao Governo e de uma solução permanente que permita a operacionalização dos recursos captados. Este é um dos principais elementos que evidenciam o esgotamento do atual modelo jurídico no qual Bio-Manguinhos se enquadra.

Há de se reconhecer que, mesmo diante de estratégias exitosas de captação de recursos no Governo e em órgãos de fomento e superadas as restrições de operacionalização destes recursos, não é possível competir com as multinacionais em volume de investimentos no desenvolvimento e atualização tecnológica dos produtos, isto é, as restrições de recursos sempre existirão como condições de contorno, elas não são e não serão superáveis frente aos competidores de mercado.

Para lidar com esta discrepância em relação às multinacionais, os laboratórios produtores têm buscado adotar estratégias para reduzir a pressão por recursos de investimentos. Enquanto Bio-Manguinhos tem apostado no estabelecimento de contratos de transferência de tecnologia com parceiros externos, o IVB assinou termos de fornecimento da rivastigmina, o octreotida e do antirreumático Adalimumabe, através de modelos de parcerias público-privadas envolvendo o IVB, Ministério da Saúde e empresas com instalações produtivas em território nacional.

No primeiro caso, a necessidade de investimentos de capital é diluída nas etapas do contrato de transferência de tecnologia, à medida que gradativamente, as etapas de produção vão sendo incorporadas. Para tal, há dependência de investimentos em tecnologia, equipamentos e áreas produtivas. Enquanto fornecimento de produtos, os recursos gastos pelo Governo e por Bio-Manguinhos são de custeio. Esta solução permite, além da diluição dos investimentos no tempo, a incorporação dos conhecimentos sobre

tecnologias de produção e conhecimentos de suporte, como qualidade, engenharia, entre outros das empresas multinacionais. À medida que se incorporam etapas do processo produtivo, há também compromissos de redução de custos do produto para o Ministério da Saúde.

O segundo modelo prevê o fornecimento dos produtos em parcerias entre os laboratórios públicos produtores e empresas nacionais, com instalações qualificadas em território brasileiro. Isto é, as empresas nacionais, através de um processo licitatório, se qualificam como fornecedores de etapas da produção de determinado produto. Este modelo está alinhado com a política de verticalização da produção e fortalecimento do complexo produtivo nacional. Neste caso, também há redução na pressão por investimentos, uma vez que se usufrui de áreas já construídas, minimizando as necessidades de realização de investimentos em áreas dos laboratórios produtores.

O TECPAR, por sua vez, estabeleceu como objetivo estratégico buscar o fortalecimento das parcerias com os demais laboratórios públicos produtores, no sentido também de buscar uma atuação em rede.

Esta estratégia, que ao mesmo tempo reduz as pressões por recursos de investimentos, visa à diminuição dos tempos de incorporação de novos produtos, estimulando ainda a produção em território nacional. TEMPORÃO & GADELHA (2007), no entanto, lembram que os acordos de transferência de tecnologia celebrados pelos produtores nacionais envolvem, na prática, uma reserva de mercado para as empresas multinacionais, na medida em que no período da transferência toda a compra de produtos importados é fornecida por esta empresa.

Além disto, os autores colocam questionamentos sobre se este poder de compra do Estado está sendo utilizado adequadamente para garantir a construção de bases locais de desenvolvimento tecnológico que confirmem maior autonomia ao processo de aprendizado dos produtores nacionais. A realidade observada em Bio-Manguinhos evidencia que os projetos de transferência de tecnologia têm durado além dos cinco anos estabelecidos usualmente, ampliando o período de nacionalização dos produtos e de aquisição dos insumos das multinacionais, explicitando a necessidade de se buscar estratégias para garantir que estes projetos ocorram no tempo estabelecido em contrato.

O fato de o orçamento do Governo ser anual também é uma variável que influencia as decisões de alocação de recursos financeiros pelos gestores de Bio-Manguinhos, já que os recursos precisam ser executados no exercício orçamentário. No caso do IVB e do TECPAR, como os recursos provenientes do Tesouro são utilizados

para pagamento de despesas correntes, em sua maioria folha de pagamento, este fator não traz impactos. No caso de Bio-Manguinhos, esta lógica faz com que por vezes, os recursos tenham que ser empenhados no ano corrente para garantir o atendimento às necessidades de produção do ano seguinte, gerando restos a pagar, ainda que do ponto de vista da alocação de recursos não seja a melhor decisão a ser realizada.

A Lei de Responsabilidade Fiscal também prevê que sejam executadas apenas despesas com recursos comprometidos. No entanto, Bio-Manguinhos dispõe de projetos de investimentos plurianuais e, ainda que os mesmos constem no PPA, não há como garantir o comprometimento dos recursos nos anos subsequentes ao ano orçamentário corrente. Este fato poderia limitar as decisões de alocação de recurso dos gestores, porém isto não foi observado em Bio-Manguinhos.

O projeto de construção da nova planta de processamento final, por exemplo, conta hoje com o apoio e aporte orçamentário de uma parcela de recursos do Ministério da Saúde e do Governo Federal, no entanto é sabido que, por se tratar de um investimento de longo prazo, Bio-Manguinhos demandará recursos ao longo dos anos e não há como garantir este aporte de recursos, ainda que haja um compromisso da atual gestão do Ministério da Saúde. Este é um risco assumido pelos gestores, diante de um processo de aprovação do orçamento de investimentos que é anual e condicionado a um conjunto de interesses distintos e a um contexto político situacional.

Observa-se, portanto, que do ponto de vista de adoção de soluções para lidar com as limitações que os gestores possuem em função das restrições de recursos, foram identificadas nos estudos exploratórios por um lado ações de captação de recursos por parte dos gestores, que se mostraram dependentes de bons relacionamentos e do alinhamento com as instâncias decisórias do Governo e, por outro, práticas para a diluição da necessidade de recursos ao longo do tempo, através do estabelecimento de modelos de parcerias público-privadas.

Soma-se a isto a utilização de fundação de apoio como mecanismo para aumentar as possibilidades de uso dos recursos em projetos estratégicos, cuja não execução pode comprometer o atendimento às demandas de saúde. Por fim, os gestores precisaram se mostrar ousados, pois se assumissem como premissa a disponibilidade total dos recursos para a realização dos investimentos, as áreas físicas e instalações provavelmente não estariam construídas.

O segundo bloco de considerações sobre o impacto dos condicionantes diz respeito à operacionalização do uso dos recursos e a forma como influenciam nas decisões dos gestores destas organizações.

Em relação à Lei de Licitações da Administração Pública, amplamente citada nos estudos gerenciais sobre os produtores públicos de imunobiológicos (HOMMA ET AL., 1998; TEMPORÃO, 2002; CASTANHAR ET AL., 2005; OLIVEIRA, 2009), foi identificado nos estudos exploratórios que esta legislação, em função do excesso de burocracia, lentidão e, principalmente, imprevisibilidade dos resultados e dos tempos gastos nos processos licitatórios, retarda a implementação das decisões dos gestores.

Novamente cabe um destaque para os contextos específicos de Bio-Manguinhos, TECPAR e IVB. Bio-Manguinhos executou em 2011 um orçamento aproximado de R\$ 800 milhões, enquanto o orçamento do IVB em 2010 foi de R\$ 40 milhões. A expectativa do orçamento do TECPAR para 2012 é de R\$ 100 milhões (ABIPITI, 2011). O portfólio e o volume de produtos produzidos nas instalações de Bio-Manguinhos são de porte incomparável ao do IVB e TECPAR, assim como o volume e tipos diferentes de contratações realizadas anualmente.

Esta pesquisa, por um lado, corrobora a visão de OLIVEIRA (2009), para quem o modelo de compras ao qual a administração pública está submetida não é adequado para as atividades industriais, em função da falta de flexibilidade. Embora este não fosse o foco das decisões dos gestores entrevistados ao longo da pesquisa, foram evidenciadas situações dadas pela natureza da atividade produtiva, que demandavam uma maior flexibilidade, como por exemplo, na realização de despesas emergenciais para que não houvesse interrupção da atividade produtiva.

No caso de Bio-Manguinhos, cabe destacar que o Instituto utiliza a uma fundação de apoio para operacionalização de alguns projetos que dependem de maior flexibilidade no uso dos recursos, motivo pelo qual a questão da Lei 8.666 fica amenizada, uma vez que despesas emergenciais são realizadas através da fundação. IVB e TECPAR, por sua vez, não dispõem deste mecanismo.

Por outro lado, esta pesquisa evidencia que a lei não restringe, ou tal como dito por um gestor, “ninguém deixa de fazer por conta das restrições da lei”, mas ela interfere diretamente na operacionalização das decisões e torna mais lenta a sua implementação.

Foram identificadas algumas práticas com objetivo de reduzir o número de processos de compra e os tempos dos processos de aquisições, dentre as quais, práticas de planejamento das compras e estabelecimento de estratégias de compras, o uso de níveis

de serviços nos contratos de prestação de serviços, processos de pré-qualificação e qualificação de fornecedores e aumento do uso do pregão eletrônico e da modalidade de registro de preços.

Entre as práticas para diminuir a morosidade dos processos que foram identificadas, o uso do pregão eletrônico e a modalidade de registro de preços foram destacadas no inventário das principais medidas para a melhoria da gestão pública no Governo Federal implementadas nos órgão de governo (BRASIL, 2009).

A recomendação realizada por CASTANHAR ET AL. (2005) de uso compartilhado de infraestrutura, logística e outros recursos gerenciais entre os laboratórios públicos para redução dos impactos da legislação de compras, no entanto, não foi identificada entre os laboratórios estudados.

A implementação de algumas destas práticas esbarra nas restrições impostas pela legislação ou na ausência de manifestação sobre os temas na lei, sendo, portanto, fortemente dependentes de gestores, ao mesmo tempo qualificados, conhecedores da legislação pública, dispostos a buscar alternativas e discutir com diversos atores para enquadrar ou construir algumas destas soluções dentro dos limites da legalidade.

Ciente da necessidade de simplificação e agilidade dos processos regulatórios e administrativos que envolvem a produção e inovação em saúde, o Grupo Executivo do Complexo Industrial da Saúde (GECIS), criado para apoiar na regulação do setor, possui entre as ações previstas a elaboração de uma proposta de anteprojeto de lei de compras governamentais voltado para o fortalecimento da produção brasileira.

A criação de grupos de trabalho para discutir os pontos críticos da Lei de Licitações Públicas para as atividades dos laboratórios produtores já tinha sido identificada por CASTANHAR ET AL. (2005) como uma das recomendações oriundas do estudo. No entanto, embora tenham sido identificadas iniciativas do Governo Federal no sentido de oferecer medidas de compensação e margens de preferência para os produtos manufaturados e serviços nacionais (Decreto 7.546, de 2 de agosto de 2011), nenhuma discussão específica sobre a legislação para o Complexo Industrial da Saúde foi iniciada.

Outro ponto que dificulta a operacionalização do uso dos recursos são as inconsistências do aparato normativo e regulatório. O Decreto 7.446, de 1º de março de 2011, por exemplo, suspendeu a realização de novas contratações relacionadas a reformas de bens imóveis. Por outro lado, a publicação da nova RDC de Boas Práticas de Fabricação de Medicamentos impôs a necessidade de adequação de áreas físicas e

investimentos em equipamentos e softwares. Isto criou uma inconsistência para atendimento às exigências regulatórias, já que estas despesas não estavam autorizadas pelo Decreto do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

Isto mostra uma desarticulação entre os órgãos do Governo Federal - o órgão regulador (ANVISA), o formulador de políticas de saúde (Ministério da Saúde) e o órgão responsável pelo estabelecimento das diretrizes orçamentárias (Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão). Além disto, evidencia que as regras de planejamento e execução orçamentária, ao serem aplicadas a todos os órgãos públicos de maneira equânime, independente da natureza de suas atividades, podem trazer impactos críticos na continuidade das atividades produtivas.

Os efeitos desta inconsistência foram percebidos mais fortemente em Bio-Manguinhos, por trabalhar exclusivamente com orçamento público e pelo fato de ser a única das três instituições estudadas que passou até o momento da realização das entrevistas por inspeções dos organismos reguladores após a publicação do novo regulamento. Nesta Unidade, a publicação deste decreto trouxe impactos não apenas no andamento das atividades rotineiras finalísticas da Unidade, mas na continuidade de ações estratégicas, cujos compromissos haviam sido firmados junto a Fiocruz, os órgãos regulatórios e o Ministério da Saúde.

Conclui-se, portanto, em relação às influências dos condicionantes dos laboratórios públicos produtores nas decisões de alocação de recursos financeiros dos gestores que o modelo de fundação autárquica ao qual Bio-Manguinhos está submetido, além de limitar a captação de recursos externos, reduz consideravelmente a autonomia dos gestores para a alocação de recursos de investimentos em função das destinações específicas do orçamento público.

Neste sentido, este modelo se mostra contraditório à necessidade crescente de recursos de investimentos para Bio-Manguinhos, de flexibilidade de uso dos recursos para atendimento às demandas de produção e para manutenção das atividades produtivas entre um ciclo orçamentário e outro. Além disto, o Instituto possui atualmente muitos projetos que demandam aporte de recursos plurianuais, situação que demanda dos gestores a assunção de risco para a execução das despesas, sem que haja garantia dos investimentos nos anos subsequentes.

As mesmas considerações podem ser ampliadas para o IVB e o TECPAR, uma vez que estas organizações ainda são dependentes do orçamento, muito embora esta seja uma condição contextual, pois o modelo de empresa estatal permite a operacionalização

de recursos externos e total autonomia do uso de recursos gerados por fontes próprias. Como empresas orçamento dependente, as decisões de implantação de soluções pelos gestores que envolvem alocação de recursos financeiros ficam limitadas, já que as despesas adicionais precisam ser aprovadas na esfera governamental.

Em relação à execução dos recursos financeiros, a Lei de Licitações e demais normativos específicos de contratação foram identificados como elementos de retardamento da implementação das decisões de alocação de recursos financeiros dos gestores. Seja através do uso de mecanismos alternativos como as fundações de apoio, seja através da busca de minimizar o número de processos licitatórios, os laboratórios produtores parecem ter internalizado a legislação como condicionante inerente as suas realidades.

Por fim, foram identificadas inconsistências nas diretrizes de uso dos recursos do Tesouro e as necessidades impostas pelas exigências regulatórias da indústria. No caso de Bio-Manguinhos, foi possível observar impactos diretos nas decisões de alocação de recursos pelos gestores, que deixaram de fazer investimentos necessários para atendimento às exigências regulatórias em função de determinadas despesas estarem vedadas por normativo específico.

Observa-se, portanto, que a condição de empresa estatal traz mais flexibilidade e autonomia aos gestores nas decisões de alocação de recursos, no que se refere às formas de captação e possibilidade de uso dos recursos para fins não específicos e horizontes plurianuais. Esta maior autonomia, nos casos estudados, é bastante reduzida pela condição de dependência tanto do IVB quanto do TECPAR de recursos do Estado.

Em relação a sua operacionalização, a condição de empresa pública não traz nenhuma vantagem em relação ao modelo de fundação autárquica. Como forma de manutenção das atividades produtivas em situações críticas, o uso de soluções que são questionadas quanto a sua constitucionalidade, como é o caso das fundações de apoio, aparece como forma de minorar os efeitos da Lei de Licitações e do horizonte anual orçamentário.

7.2.2. Impactos nas decisões de alocação de recursos humanos

Um dos objetivos da tese foi o de compreender como os condicionantes oriundos do contexto institucional e do ambiente externo dos laboratórios públicos produtores de imunobiológicos influenciam nas decisões de alocação de recursos humanos dos gestores.

Cabe para tal, fazer uma rápida recapitulação do conjunto de condicionantes que limitam a atuação dos gestores.

Em relação ao recrutamento e seleção de pessoal, independente do seu modelo jurídico, pelo aparato normativo-legal da Administração Pública Federal, a incorporação de novos funcionários ao quadro, seja por expansão, seja por substituição de funcionários desligados (ex., aposentados) é realizada exclusivamente através de concurso público. A autorização de novos concursos públicos ocorre, no caso das empresas estatais, em esfera executiva e no caso da fundação autárquica, além da aprovação executiva, é necessária autorização legislativa.

Em relação a desligamentos dos empregados públicos, há uma diferença resultante dos modelos jurídicos. A flexibilidade dos gestores de Bio-Manguinhos é muito limitada à medida que a estabilidade do servidor público é garantida após os três anos de exercício efetivo, pelo Regime Jurídico Único e os processos de desligamento são extremamente difíceis e morosos, pois passam pela necessidade de processos administrativos.

No IVB e no TECPAR, por sua vez, enquanto empresas estatais, o regime de contratação é celetista e embora a demissão também tenha que estar vinculada a um processo administrativo, não existe estabilidade garantida no regime celetista tal como no estatutário. Ainda assim, há impossibilidade de reposição de quadros sem autorização de novos concursos públicos pelo Governo.

Desta forma, a autonomia para incorporação de novos quadros seria muito limitada. Cabe dizer, no entanto, que o amplo uso da terceirização em Bio-Manguinhos e no IVB reduz consideravelmente esta limitação dos gestores de aumento qualitativo e quantitativo do quadro de pessoal de ambas as organizações. Esta solução vem sendo utilizada amplamente, como alternativa possível, embora cada vez mais questionada pelos órgãos de controle.

Os cargos e salários formais, por sua vez, estão definidos nos Planos de Cargos e Salários aprovados pelo Governo em esfera federal, no caso de Bio-Manguinhos/Fiocruz e estadual, no caso do IVB e do TECPAR. Há um grau de liberdade maior no caso das empresas estatais, pois os estatutos preveem a possibilidade de proposição de alterações nos Planos de Cargos e Salários vigentes, enquanto em Bio-Manguinhos isto é uma atribuição da Fiocruz e não do Instituto. No caso da terceirização, não existem planos de cargos e salários. Novamente, as autorizações no caso das empresas estatais são na esfera executiva, enquanto a Fiocruz depende também de autorização legislativa.

Esta falta de flexibilidade associada ao recrutamento, seleção e remuneração não é novidade e já foi identificada por estudos sobre o tema da administração pública em geral (PIRES ET AL., 2005; SHCIKMANN, 2010), no setor de saúde (IBANEZ ET AL., 2001; SOUZA, 2002; MACIEL ET AL., 2005; FGV UNESCO; 2008; PECCI ET AL.; 2008; DUARTE & BOTAZZO, 2009; TIBERTO ET AL., 2010) e na própria indústria de imunobiológicos (HOMMA ET AL., 1998; TEMPORÃO, 2002; CASTANHAR ET AL., 2005; OLIVEIRA, 2009).

MATIAS-PEREIRA (2008) afirma que as avaliações recentes sobre o desempenho da administração pública no Brasil apontam que o ponto de estrangulamento está no campo operacional e associado às competências dos funcionários que compõem esta administração. Este não é, por conseguinte, um problema específico das organizações públicas da indústria de imunobiológicos e nem exclusivo do setor de saúde.

O que esta pesquisa apresenta como contexto diferencial para esta indústria, então? As características desta indústria, de base científica e tecnológica muito intensa, agravam sob vários aspectos o problema da baixa autonomia para tomada de decisões quantitativas e qualitativas sobre o quadro de recursos humanos destas organizações.

O primeiro é que a trajetória de realização de concursos públicos para incorporar novos quadros nos laboratórios estudados evidencia que os concursos não acompanham as necessidades de crescimento destas organizações, gerando o déficit de quadro próprio dos laboratórios produtores estudados. Da mesma forma, a atualização dos planos de carreira não acompanha as necessidades de revisão dos perfis demandadas pela indústria.

Os processos de mudança destes planos passam por várias instâncias decisórias, são lentos e não acompanham o ritmo de atualização de perfis demandado por uma indústria como a de imunobiológicos, na qual as tecnologias de produção modificam-se em períodos curtos de tempo e as exigências regulatórias são atualizadas em um ritmo maior ainda. Isto sem contar cargos específicos de gestão, em funções altamente dinâmicas e que se tornam cada vez mais importantes, como é o caso da Tecnologia da Informação.

A situação encontrada nas organizações estudadas evidencia esta dificuldade. Os novos Planos de Cargos e Salários do TECPAR e do IVB ainda não foram ainda implementados. No caso do TECPAR, embora já tenha sido aprovado pelo Governo do Estado do Paraná, depende de recursos para a sua operacionalização. No IVB, ainda não foi aprovado pelo Governo do Estado do Rio de Janeiro. Os Planos de Cargo e Salários

vigentes no TECPAR, Bio-Manguinhos e IVB são respectivamente de 2002, 2006 e 1988.

O terceiro elemento é o longo tempo de formação técnica dos profissionais que vai de encontro ao modelo atual de contratação via concurso público que, em sua grande maioria, incorpora perfis em início de carreira. A incorporação de profissionais em início de carreira faz com que os salários não sejam atrativos e especialmente no IVB e no TECPAR, os salários oferecidos não são competitivos com o de outros concursos federais. Isto é, precisa-se de profissionais qualificados, pois se trata de uma indústria intensiva em conhecimento, mas os perfis previstos e suas remunerações em sua maioria não cumprem este papel, pois são definidos para início de carreira.

A reposição de quadros é por si só complexa, já que muitas funções são intensivas em conhecimento e esta lógica torna mais difícil cobrir a distância de conhecimento entre iniciantes na carreira pública e as necessidades requeridas.

Estes resultados estão de acordo com PIRES ET AL. (2005), que reconhecem que a prática usual de recrutamento de novos funcionários tem gerado um problema para as organizações públicas: os concursos selecionam indivíduos academicamente bem preparados, que nem sempre têm atuação desejável em seus respectivos cargos e funções. Para os autores, é preciso notar que os candidatos selecionados devem demonstrar, além do domínio dos conhecimentos relevantes, habilidades e atitudes compatíveis com as suas futuras atribuições, o que traz a necessidade de desenvolvimento de metodologias adequadas de identificação das competências necessárias aos funcionários públicos.

Desta forma, pressionados por uma necessidade de manter as operações em funcionamento, a busca de soluções alternativas de contratação de mão-de-obra por meio de mecanismos mais flexíveis e práticos torna-se inevitável neste contexto e a evidência mais gritante desta situação é a utilização dos contratos de terceirização de pessoal que, no caso específico desta pesquisa, é uma solução utilizada por Bio-Manguinhos e pelo Instituto Vital Brazil. Esta solução não é utilizada pelo TECPAR, o que vem gerando grandes dificuldades para o Instituto, sobretudo para o restabelecimento das suas áreas produtivas, a partir das novas exigências regulatórias, que alteraram o perfil de profissionais necessários.

A solução de terceirização tem sido um mecanismo para permitir alterações quantitativas e qualitativas do quadro de pessoal. A adoção da terceirização como mecanismo para lidar com as restrições existentes já foi identificada em estudos anteriores na própria indústria de imunobiológicos (CASTANHAR ET AL., 2005;

NOGUEIRA, 2009) e é, reconhecidamente, uma alternativa amplamente utilizada no setor público em geral.

Fora os questionamentos dos órgãos de controle que colocam riscos a sua sobrevivência no longo prazo, a solução de terceirização traz algumas fragilidades como a manutenção de diferentes vínculos empregatícios nas instituições. Bio-Manguinhos trabalhava até o final de 2011 com dois contratos de terceirização e o Instituto Vital Brazil com três, todos através de processos licitatórios. Desta forma, convive-se mesmo dentro de regimes de terceirização, realidades distintas de funcionários que podem exercer a mesma função e desfrutar de benefícios diferenciados.

Além disto, por estarem vinculados através de um regime de trabalho que não garante estabilidade e não oferece planos de trajetória profissional, aumentam-se os riscos de perda destes profissionais para o mercado de trabalho. A gestão destes profissionais é atribuição das empresas terceirizadas e, em função disto, a capacitação dos mesmos é vedada pela legislação. Existe muita discussão jurídica sobre que tipos de perfis devem ser passíveis de terceirização.

Outro ponto observado, é que embora o regime celetista não pressuponha a estabilidade do funcionário público no caso das empresas estatais, a cultura demissional por mau desempenho não foi evidenciada, principalmente no TECPAR. Isto pode ser atribuído à impossibilidade de reposição automática do quadro de pessoal, também atrelada à realização de novos concursos públicos.

Embora os modelos de parceria através de Organizações Sociais (OS) tenham sido instituídos em alguns locais no setor de saúde, a discussão da qualificação dos laboratórios públicos produtores como OS não foi mencionada pelos gestores, nem consta na análise documental das três organizações estudadas. Estes modelos pressupõem o estabelecimento de relações de desempenho entre as partes em prol de uma maior flexibilidade na gestão dos recursos, inclusive recursos humanos. Esta solução só seria possível nas empresas públicas, que são entidades de personalidade jurídica de direito privado, mas o TECPAR e o IVB não mencionaram nenhuma discussão neste sentido.

O estabelecimento de um contrato de gestão entre os produtores e os órgãos de Estado ao qual estão vinculados, por sua vez, também não foi identificado, embora tenha sido colocado em prática pontualmente em algumas organizações do setor de saúde, que buscavam maior flexibilidade na alocação dos recursos diante de um bom desempenho.

Nos laboratórios públicos analisados, a contratualização entre Bio-Manguinhos, a Fiocruz e o Ministério da Saúde ocorre sem nenhum mecanismo de incentivo ou

recompensa a um bom desempenho (p.ex., entregas no prazo para o Ministério da Saúde) e o Instituto Vital Brazil vem esbarrando na inexistência de soluções jurídicas que respaldem o estabelecimento de uma relação contratual de desempenho com o Governo do Estado do Rio de Janeiro. Nenhuma iniciativa neste sentido foi identificada no TECPAR.

Os estudos realizados permitiram identificar a implantação de mecanismos para melhoria do desempenho do quadro de funcionários dos laboratórios produtores, que é reconhecidamente um dos problemas para a geração de melhores resultados nas organizações governamentais.

A adoção de mecanismos relacionados à motivação dos funcionários, ao mesmo tempo em que é um problema enfrentado no setor público em geral, nacional e internacional e não apenas dos laboratórios públicos produtores de imunobiológicos (TROSA, 2001; POLLIT, 2003; CAVALCANTI, 2005; SANTOS, 2005; OLIVEIRA ET AL., 2010; SHICKMANN, 2010) é também um gargalo para a modernização da administração pública (CAVALCANTI, 2005; TROSA, 2001).

Seja em Bio-Manguinhos ou nas empresas estatais – IVB e TECPAR, qualquer mecanismo de incentivo que impacte na remuneração dos funcionários do quadro próprio precisa ser incorporado aos Planos de Cargos e Salários das referidas instituições. Neste sentido, conforme já mencionado, o processo de aprovação e operacionalização destes planos é demorado, lento e dependente de recursos. No caso do TECPAR e do IVB, caso estas empresas não fossem orçamento dependente e soluções desta natureza não interferissem diretamente nas despesas do Tesouro do Estado, haveria uma maior facilidade para a sua institucionalização, ainda que o Plano de Cargos e Salários tivesse que passar pelos trâmites formais de aprovação.

Especificamente no caso de Bio-Manguinhos, o sistema de avaliação de desempenho dos servidores públicos segue o Decreto 7.133, de 19 de março de 2010 e as orientações da Diretoria de Recursos Humanos da Fiocruz (DIREH). Esta avaliação, assim como em geral acontece no setor público, é também utilizada como mecanismo de compensação salarial, em função das restrições existentes para aumento de salários.

Os funcionários terceirizados não dispõem de mecanismos formais de avaliação de desempenho, uma vez que a vinculação trabalhista dos funcionários é com as empresas terceirizadas prestadoras de serviços.

O Plano de Cargos e Salários atualmente vigente no TECPAR só pressupõe variação salarial no caso de mudanças de cargos e ajustes baseados nos acordos coletivos.

O novo plano, no entanto, inclui mecanismos de variação salarial em função do esforço dos indivíduos, medido através de estudo, qualificação e dedicação.

Assim como o do TECPAR, o Plano de Cargos e Salários do IVB, vigente desde 1988, também não prevê ajustes salariais em função de desempenho. O Instituto trabalha para implantar o Programa de Alcance de Metas, que remunerará os colaboradores de acordo com sua produção, inserindo mecanismos de reconhecimento e mérito para os funcionários. O novo Plano de Cargos e Salários, que incorpora estes mecanismos, já foi aprovado pelo Conselho de Administração, porém ainda se encontra em processo de aprovação pelo Governo do Estado do Rio de Janeiro (IVB, 2011B). Observa-se, portanto, que no caso das empresas estatais, há maior possibilidade de inclusão de mecanismos variáveis de remuneração nos Planos de Cargos e Salários.

A construção de sistemas de planos de cargos e de remuneração é considerada um desafio para dirigentes e gestores mais próximos às atividades de recursos humanos no setor público. Isto porque o desenho destes sistemas afeta consideravelmente o desempenho e a motivação dos funcionários e tem impacto relevante sobre o perfil de funcionários a serem selecionados (PIRES ET AL., 2005).

Outros mecanismos de incentivo ao funcionário foram identificados nas três organizações estudadas, como programas para a melhoria da qualidade de vida dos funcionários, ações de capacitação técnica e gerencial e alguns instrumentos de incentivo ao desempenho institucional, como o Programa de Qualidade e Produtividade - PROQUAL, em Bio-Manguinhos.

Foram identificadas, também, iniciativas de implantação da gestão de competências, alinhadas com as recomendações do Governo Federal (Decreto 5.707, de 23 de fevereiro de 2006) e de vários autores (PIRES ET AL., 2005; SOUZA, 2005; TEIXEIRA, 2006; QUINTANA; 2009; LEME, 2011).

Em Bio-Manguinhos, o programa foca especificamente nas competências gerenciais e ainda se encontra em fase de implantação, uma vez que ainda não atingiu abrangência total sobre as chefias e seus substitutos. Observa-se que o programa utiliza a abordagem da avaliação 360 graus, bastante usada no setor privado. O fortalecimento da gestão por competências na instituição é um dos objetivos da estratégia funcional de Bio-Manguinhos.

Embora este programa subsidie a capacitação continuada dos gestores do Instituto, ainda não se observa a vinculação das competências identificadas no programa com os perfis de profissionais contratados, sejam terceirizados ou servidores selecionados por

meio de concursos públicos. A gestão de competências ainda não chegou neste nível de maturidade.

No TECPAR, a implantação do Plano de Gestão de Competências é um dos objetivos previstos no Mapa Estratégico. Neste momento, a atual gestão está reestruturando o perfil de competências dos gestores e profissionais do TECPAR, processo ainda não finalizado. Não foram identificadas ações de gestão de competências no IVB.

Estas ações em gestão de competências esbarram, no entanto, em dificuldades como a abrangência dos funcionários e a incorporação das especificidades dos distintos vínculos empregatícios. Como viabilizar um plano de gestão de competências se as diretrizes de uso do orçamento público restringem, por exemplo, o dispêndio de recursos de capacitação para funcionários que não pertencem ao quadro da instituição? Como capacitar recursos que pelo modelo de contratação são meros prestadores de serviços que devem responsabilizar-se tecnicamente pelo perfil dos seus colaboradores e pelos resultados alcançados? Estas e outras questões se colocam na operacionalização destes programas e foram discutidas nos casos específicos.

Algumas ações de caráter mais inovador na gestão de recursos humanos no setor público encontram barreiras legais para serem implementadas, tais como previsto por diversos autores (DE PAULA, 2005a; QUINTANA, 2009; SCHIKMANN, 2010), principalmente no caso do modelo de fundação autárquica de Bio-Manguinhos que, para operacionalização de algumas destas ações utiliza-se da fundação de apoio. Ao mesmo tempo, também a incorporação destas práticas de avaliação de desempenho e mecanismos de remuneração variável nos Planos de Cargos e Salários das empresas estatais esbarra na morosidade dos processos de aprovação destes planos.

Não foram identificados nas Escolas de Governo, especificamente na Escola Nacional de Administração Pública – ENAP, principal escola do Governo Federal em Administração Pública e na Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca (ENSP) cursos que atendam as necessidades específicas para que os gestores possam lidar com as dificuldades associadas à dimensão gerencial dos laboratórios públicos produtores.

Além disto, os cursos da ENAP são disponibilizados apenas para servidores públicos, muito embora alguns cargos de gestão em organizações sejam cumpridos por funcionários terceirizados.

Desta forma, embora a Política e Diretrizes para o Desenvolvimento de Pessoal da administração pública direta, autárquica e fundacional estabeleça que as escolas de

governo sejam as fontes prioritárias de cursos de capacitação, facilitando a implementação das diretrizes apontadas na política governamental, nas organizações estudadas não foi percebido este papel.

Em Mesa-Redonda realizada pela própria ENAP que deu origem ao livro *Gestão por competências em Governo*, os próprios especialistas reconheceram a necessidade de as escolas desenvolverem planos e estratégias para que se tornem elos de apoio no desenvolvimento dos funcionários públicos através da gestão por competências (CARVALHO ET AL., 2009). Neste sentido, este estudo corrobora esta necessidade.

Especificamente sobre o perfil e o papel dos gestores destes laboratórios e as questões associadas à sua incorporação e retenção, serão feitas considerações na Seção 7.3 – Discussões.

Evidenciou-se, portanto, que algumas dificuldades associadas às decisões de recursos humanos estão presentes nas três organizações, independente do seu formato jurídico: não há flexibilidade para alteração no quadro de pessoal próprio (empregados públicos), os concursos incorporam profissionais em sua maioria em início de carreira e alguns salários não são condizentes com as necessidades impostas pela própria natureza das atividades realizadas.

Além disto, há risco de perda dos funcionários celetistas para o mercado, no caso das empresas estatais e em Bio-Manguinhos e no IVB, dos próprios profissionais terceirizados. Soma-se a isto a dificuldade de se incorporar mecanismos de remuneração variável e instrumentos de incentivo a um bom desempenho dos funcionários.

Desta forma, embora o TECPAR e ao IVB tenham maior autonomia na implantação de alguns instrumentos de gestão de recursos humanos tal como empresas estatais, as organizações esbarram na morosidade dos processos de aprovação e nas restrições financeiras que limitam a implantação de algumas ações. Fica evidente que o grau de flexibilidade associado ao regime jurídico de empresa estatal acaba minado pelo fato de as empresas serem orçamento dependente dos respectivos governos estaduais.

A partir dos estudos exploratórios foi possível observar que alguns dos gestores entrevistados buscaram alternativas para lidar com os principais problemas identificados - inflexibilidade para alterações quantitativas e qualitativas no quadro de pessoal e a dificuldade de incorporação de mecanismos de incentivo ao bom desempenho. Bio-Manguinhos e IVB utilizam-se amplamente de contratos de terceirização de mão-de-obra e especificamente Bio-Manguinhos implementa algumas práticas gerenciais,

através da fundação de apoio. Não foi identificado no TECPAR o uso de soluções alternativas.

Não é possível deixar de destacar que apesar de as soluções implantadas permitirem que algumas ações sejam realizadas, as mesmas são frágeis porque não há garantia de que permaneçam no longo prazo, como é o caso da terceirização de pessoal, amplamente questionada pelos órgãos de controles. Neste caso, são os próprios gestores que decidem o quanto as restrições inerentes ao modelo limitam a sua atuação, uma vez que a adoção de mecanismos alternativos e sua manutenção, ainda que haja questionamentos internos e externos, é uma decisão dos próprios gestores.

Estas soluções, por não serem institucionalizadas no modelo jurídico vigente, têm sua manutenção condicionada por um lado pelo nível de interferência que a atuação dos órgãos de controle terá nos próximos anos no dia-a-dia destas organizações e por outro, pelo nível de riscos que os gestores decidam assumir na gestão destas organizações. Conforme destacado por CAVALCANTI (2005), isto depende também do quanto a cultura organizacional está disposta a absorver a incorporação de ações por partes dos gestores que encontrem questionamentos quanto a sua constitucionalidade.

Observa-se também que as iniciativas de implantação de algumas práticas de recursos humanos estão aderentes à literatura e, em sua maioria, já são utilizadas em organizações do setor privado, como é o caso de mecanismos de avaliação de desempenho, gestão por competências, programas de qualidade de vida, entre outros que visam aumentar o desempenho dos funcionários.

No entanto, a implantação de algumas soluções em busca de uma administração pública mais eficiente na gestão de recursos humanos esbarra nas peculiaridades do processo de recursos humanos nas organizações públicas e no aparato normativo que a regula, corroborando estudos anteriores sobre o assunto (DE PAULA, 2005a; QUINTANA; 2009, TAVARES, 2010)

No caso dos laboratórios públicos produtores de imunobiológicos, algumas das situações se agravam uma vez que o tipo de atividade desempenhada demanda uma necessidade de flexibilidade nas alterações no quadro de pessoal, para a incorporação de novos produtos, processos e tecnologia o que, além de gerar a necessidade de aumento de pessoal, gera demanda por mudanças de perfis.

Além disto, estas instituições demandam um nível de desempenho dos seus funcionários diferenciado, de maneira a garantir a entrega dos produtos e serviços no mercado, nos níveis de qualidade necessários e sem comprometer o atendimento às

demandas de saúde pública. Desta forma, os gestores destas organizações precisam cada vez mais incorporar mecanismos de incentivo para melhoria do desempenho individual e organizacional.

Desta forma, nestes laboratórios a demanda por flexibilidade e autonomia decisória sobre os recursos humanos para atender as necessidades é imensa e leva a ao uso de soluções alternativas. Este cenário nos faz enxergar um claro esgotamento deste modelo, sem alternativas em discussão em pauta que permitam que os laboratórios públicos vislumbrem possibilidades de mudança, nem no que diz respeito à mudança no aparato normativo do setor público referente à gestão de recursos humanos, nem em relação a uma discussão mais qualificada do uso de alguns mecanismos como a terceirização ou as fundações de apoio em instituições desta natureza.

7.2.1. Soluções de gestão

Já se observou até aqui que diante dos condicionantes dados pelo aparato normativo, dentro de uma indústria estatal, altamente competitiva e que é objeto de uma política de fortalecimento do Complexo Industrial da Saúde, os gestores criam e empreendem soluções para garantir o funcionamento de suas organizações, para atender as demandas de fornecimento de produtos e serviços e aproveitar as oportunidades que se colocam.

Também já ficou evidenciado que muitas das soluções implantadas nas organizações estudadas incorporam práticas, métodos e ferramentas do setor privado, adaptadas ao contexto público e que nem sempre encontram amparos jurídicos para sua legitimação no aparato normativo da Administração Pública. Outras esbarram nos limites da legalidade, sendo foco permanente dos órgãos de controle, o que coloca em risco sua sobrevivência no longo prazo.

A busca pela implantação de soluções que não exijam mudanças institucionais ou mobilizações políticas mais complexas e que, portanto, demandem apenas iniciativas sob a alçada dos gestores foi uma das propostas realizadas por CASTANHAR ET AL. (2005) para os gestores lidarem com as restrições, em seu estudo sobre a avaliação gerencial dos produtores de vacinas no Brasil. No entanto, observa-se que a operacionalização de algumas das soluções identificadas nas três organizações depende de mecanismos alternativos para alocação dos recursos, como é o caso das fundações de apoio.

A busca de formas para a implementação de soluções de gestão no setor público é apresentada como um paradoxo do Direito Brasileiro por DI PIETRO (2006). Para a

autora, paradoxalmente, ao invés de se buscar alterar os dispositivos legais e constitucionais que emperram a Administração Pública, prefere-se manter a rigidez do Direito e usar mecanismos paralelos à margem deste mesmo Direito. É o que foi observado ao longo dos estudos exploratórios, que confirma uma tendência do setor público em geral e não apenas das organizações estudadas.

O Grupo Executivo do Complexo Industrial da Saúde (GECIS) tem como uma das atribuições justamente desenvolver e implantar o marco regulatório necessário ao desenvolvimento do complexo. Este Grupo deve incluir na discussão a legitimação ou criação de alternativas para as soluções atualmente aplicadas nos laboratórios produtores, principalmente as que se referem ao sistema de recursos financeiros e a gestão de recursos orçamentários e humanos.

Embora uma ação neste sentido já esteja prevista através da responsabilidade do grupo de formular uma proposta de anteprojeto de lei de compras governamentais voltado para o fortalecimento da produção brasileira, as discussões de alterações no marco regulatório que sejam favoráveis à lógica de funcionamento dos laboratórios produtores ainda estão muito incipientes.

No âmbito da Administração Pública, alguns autores, inclusive, caracterizam o princípio da legalidade como um fator limitante à eficiência da gestão pública, apresentando os princípios da legalidade e da eficiência como princípios controversos (COELHO, 2000; VILLELA, 2006, APUD CRUZ, 2008). Não existe consenso sobre o assunto e há outra corrente dentro do Direito que defende a legalidade como forma de resguardar a aplicação do princípio da eficiência (CRUZ, 2008; RODRIGUES, 2009).

Não se entrará no mérito desta discussão do Direito Brasileiro, no entanto, cabe evidenciar que algumas destas soluções, como a utilização de fundações de apoio e a própria terceirização de mão-de-obra, têm sido ao mesmo tempo crescentemente utilizadas e criticadas pelos órgãos de controle e, portanto, tem sua sobrevivência permanente desafiada por estes mesmos órgãos.

Ao mesmo tempo em que se aumentam os questionamentos quanto à constitucionalidade do uso de algumas soluções, não existem estudos que evidenciem os prejuízos e benefícios em termos de eficiência para a Administração Pública destas alternativas heterodoxas, por exemplo, do uso da terceirização. Tal como descrito anteriormente, uma discussão mais qualificada destas soluções precisa ser realizada para o funcionamento de organizações desta natureza.

Outra característica que este estudo permite notar é que a maioria das soluções de gestão concentra-se em políticas, métodos, ferramentas e práticas de gestão, cuja implementação é menos dependente de recursos de investimentos, sabidamente uma das limitações dos laboratórios produtores e do setor público em geral. Isto significa por um lado que há espaço de melhoria da gestão independente dos condicionantes. Por outro lado, em uma condição de autossustentabilidade financeira, estas possibilidades aumentam consideravelmente.

A Tabela 89 ilustra o conjunto de soluções identificadas ao longo do estudo exploratório. Embora não fosse objetivo deste trabalho realizar um levantamento exaustivo destas soluções, as mesmas exemplificam algumas ações gerenciais realizadas pelos gestores para lidar com o contexto institucional e do ambiente externo dos laboratórios públicos produtores.

O aprofundamento do exame das ‘melhores práticas gerenciais’ ou ‘alavancas institucionais’ foram colocadas como desdobramentos necessários da pesquisa sobre a avaliação gerencial dos produtores públicos de vacinas, realizada por CASTANHAR ET AL. (2005). Neste sentido, esta tese oferece uma continuidade à recomendação proposta pelos autores.

CATEGORIA	AÇÕES
Planejamento	Metodologias de planejamento estratégico; estabelecimento de planos de médio e longo prazo desdobrado em metas pactuadas.
Organização e divisão do trabalho	Alterações na estrutura organização para mexidas nos eixos de coordenação existentes; implantação de soluções de coordenação matriciais; criação e fortalecimento de áreas com foco na melhoria de processos organizacionais e de produção.
Sistema de Recursos Humanos	Implantação de mecanismos de incentivo a produtividade, através de remuneração variável; terceirização de mão-de-obra através de contratos de licitação; implantação de programas de gestão de competências; redução das funções gratificadas, programas de demissão voluntária e involuntária de pessoal; programas de qualidade de vida.
Tecnologia da Informação	Implantação de sistemas de informação como forma de aumentar a eficiências dos processos e dar maior transparência e rastreabilidade aos processos; modernização da infra-estrutura tecnológica, investimento em tecnologia de produção para melhorar a eficiência dos processos e possibilitar aumento de capacidade.
Terceirização e integração vertical	Atuação em rede de competências para estratégia de redução do ciclo de desenvolvimento de produtos: integração vertical e estratégia de transferência de tecnologia.
Sistema da qualidade	Implantação de sistemas de gestão da qualidade, participação em programas de excelência em gestão; acompanhamento através de sistemas de indicadores estratégicos e operacionais.
Práticas de governança	Introdução de práticas de governança corporativa.

Planejamento e controle da produção	Implantação de sistemas, práticas e ferramentas de planejamento e controle da produção.
--	---

Tabela 89 – Compilação de soluções de Gestão

Fonte: O autor

As soluções foram organizadas em categorias que guardam relação com a forma de apresentação das soluções de cada uma das organizações estudadas, de maneira a facilitar a rastreabilidade e o acesso a informações detalhadas sobre cada uma das soluções implantadas. As mesmas serão apresentadas e comentadas, por blocos, na sequência de apresentação da Tabela.

Um elemento comum observado nas três organizações foi a incorporação de práticas de planejamento e a definição de um rumo estratégico para as instituições. Isto está alinhado com a visão de autores nacionais e internacionais que colocam o planejamento estratégico como um mecanismo para redução das variabilidades em ambiente de incerteza, em função das diversas especificidades do setor público. A metodologia do planejamento estratégico situacional, desenvolvida especificamente para o contexto governamental, no entanto, não foi citada.

A utilização do planejamento estratégico como mecanismos de redução das variabilidades está alinhada com a visão de CAULLIRAUX & YAMASHITA (2004) e MATIAS-PEREIRA (2010a) para quem um bom gestor é aquele capaz de reduzir as variabilidades e se adaptar à conjuntura de mudanças, nos campos econômico, social, tecnológico, cultural e ambiental. Neste sentido, os gestores estudados se mostraram alinhados à medida que buscam reduzir as influências do contexto público com a definição clara do rumo de suas organizações.

Observa-se que embora TEMPORÃO (2002) já verificasse uma evolução dos produtores públicos de vacinas no estabelecimento e na maturidade do seu processo de planejamento estratégico, esta pesquisa evidencia que é apenas no ano de 2010 e 2011 que se consolidam as metodologias e os resultados do processo de planejamento estratégico de Bio-Manguinhos e do TECPAR e é também no ano de 2011 que o Instituto Vital Brazil define um planejamento plurianual.

Alinhados com a proposta de MOORE (1995; 2003), os gestores superaram as dificuldades de desdobrar seu planejamento estratégico em metas e responsabilidades a serem cumpridas pelas áreas da organização. Nas três organizações estudadas, no entanto, os indicadores desdobrados ainda estão em fase inicial de acompanhamento e institucionalização.

Outro conjunto de soluções diz respeito à lógica de organização e divisão do trabalho. Nas organizações estudadas, as alterações na estrutura organizacional estão sujeitas a processos decisórios demorados. Em Bio-Manguinhos/Fiocruz, as mesmas envolvem inicialmente as instâncias decisórias da Fiocruz e, posteriormente, o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Nas empresas estatais a aprovação passa pelas instâncias de governança do IVB e do TECPAR e também do Governo do Estado, sobretudo se houver impacto nas despesas de pessoal cobertas pelo Tesouro.

Ainda que existam limitações em função do contexto institucional para alterações formais na estrutura em função da morosidade do processo de aprovação, algumas mudanças foram identificadas nas três organizações estudadas. Observa-se que tanto o IVB quanto o TECPAR passaram por um momento de redução do número de unidades organizacionais, como forma de redução de custos e para facilitar a gestão das instituições. O IVB, em momento posterior à reestruturação inicial, ampliou sua estrutura para incorporar ou fortalecer unidades que ganharam importância com o crescimento organizacional, como foi o caso, por exemplo, da área de recursos humanos.

Bio-Manguinhos, por sua vez, já passou por duas grandes revisões da estrutura organizacional e enfrenta permanentemente limitações da estrutura vigente para lidar com o crescimento do quadro de funcionários. Em 2007, quando a última estrutura foi aprovada na Fiocruz, o Instituto possuía 961 funcionários e sua estrutura já conta hoje com quase 1.400 funcionários. Com a perspectiva de crescimento com os novos projetos e empreendimentos e, principalmente, a perspectiva de um novo modelo jurídico, a discussão da nova estrutura organizacional já se encontra na agenda dos gestores entrevistados.

Esta necessidade de enfrentar estruturas organizacionais que não são suficientes para lidar com as complexidades de suas organizações é coerente com a visão de CAVALCANTI (2005) que afirma que em nenhum momento no tempo e no espaço, na Administração Direta ou Indireta, um dirigente público brasileiro contou a seu favor com o apoio de uma modelagem organizacional, estruturas e mecanismos de gestão formais favoráveis, demandando do gestor a necessidade de improvisar. A insuficiência das estruturas organizacionais vigentes no setor público também já tinha sido apontada por SANTOS ET AL. (2004).

Não foram identificadas, no entanto, na revisão de literatura realizada, sugestões de práticas gerenciais para a melhoria do desempenho das organizações públicas que digam respeito a soluções de estruturas organizacionais ou outros mecanismos de

coordenação, muito embora o setor privado já tenha incorporado desenhos organizacionais mais flexíveis do que os vigentes atualmente na administração pública e mais aderentes às necessidades específicas das organizações.

Outro bloco de soluções diz respeito à terceirização e integração vertical, onde foi identificado que as decisões tomadas pelos gestores têm refletido estratégias diferenciadas. Bio-Manguinhos tem adotado a estratégia de contratos de transferência de tecnologia, enquanto o IVB aposta em um modelo de parceria público-privada com empresas no território nacional, alinhado à política de verticalização da produção no Complexo Industrial da Saúde. O TECPAR, por sua vez, estabeleceu em seu plano estratégico o fortalecimento de parcerias com outros laboratórios públicos, embora assumidamente em gestões anteriores o modelo de atuação em parcerias não tenha sido fortalecido.

A ampliação da consolidação de estratégias de parcerias entre as instituições foi identificada em estudos anteriores, como HOMMA ET AL. (1998), TEMPORÃO (2002) e CASTANHAR ET AL. (2005), que já apontavam o crescimento da importância de parcerias para o setor, em função da incapacidade de a indústria estatal acompanhar a dinamicidade e a capacidade de investimento das empresas multinacionais.

Além disto, esta estratégia está alinhada à política de estabelecimento de Parcerias para o Desenvolvimento Produtivo (PDP) pelo Ministério da Saúde. Ao todo já são 29 as parcerias para o desenvolvimento produtivo firmadas pelo Ministério, que envolvem 32 laboratórios, sendo 10 laboratórios públicos e 22 privados nacionais e estrangeiros. Por meio dessas parcerias são produzidos 30 itens de saúde (MINISTÉRIO DA SAÚDE, 2011h).

Embora tenha sido identificado o uso de estratégia de parcerias com empresas privadas nos laboratórios estudados, não se observa a intensificação das parcerias entre os próprios laboratórios.

Entre os laboratórios estudados foi identificada a parceria no fornecimento da vacina tetravalente (DTP + Hib) por Bio-Manguinhos e Butantan. A anatoxina utilizada na produção da Hib, em Bio-Manguinhos, é fornecida pelo TECPAR e a fração DTP, da vacina é produzida pelo Butantan. O TECPAR, por sua vez, fornece anatoxina tetânica para um projeto de desenvolvimento da vacina contra meningite.

No final do ano de 2011, o Ministério da Saúde, para promover, acompanhar e coordenar o desenvolvimento das vacinas pentavalente e heptavalente, o Ministério da Saúde publicou a Portaria 2.691, de 16 de novembro, que estabelece um grupo

multidisciplinar envolvendo os órgãos reguladores, o Ministério enquanto cliente e os produtores no desenvolvimento destas das vacinas pentavalente e heptavalente. Embora esta tenha sido uma ação no sentido de estimular a parceria entre as organizações envolvidas na produção combinada destas vacinas, não se identifica no Ministério da Saúde muitas iniciativas de indução de ações coordenadas entre os laboratórios produtores.

Além disto, em relação à estratégia de parcerias entre os laboratórios públicos, cabe destacar que a situação diferenciada de cada organização, dada pelo seu contexto político, social, cultural e científico e sua capacidade e competências instaladas, faz emergir a necessidade de discussão do papel que cada instituição pode cumprir dentro do Complexo Industrial da Saúde, o que potencializaria o aproveitamento das oportunidades pelos laboratórios e o alcance de resultados da cadeia produtiva como um todo. Esta discussão, no entanto, não foi evidenciada nos estudos realizados, nem na análise de documentos do Ministério da Saúde.

Outro conjunto de ações se refere a soluções de Tecnologia da Informação, com foco em dois objetivos centrais, a busca de eficiência na execução dos processos e, conseqüentemente, no uso dos recursos públicos e a garantia da rastreabilidade e controle das atividades, necessários e exigidos pelos requerimentos regulatórios desta indústria.

Estes resultados estão alinhados à visão de autores nacionais e internacionais, para os quais a Tecnologia da Informação tem desempenhado um papel fundamental para melhoria do desempenho e redução de custos em organizações governamentais (GUTIERREZ, 2001; YAMASHITA, 2003; TRIDAPALLI ET AL., 2011).

No entanto, observa-se que especificamente em função das características das indústrias onde os laboratórios públicos produtores estão inseridos, a Tecnologia da Informação desempenha um papel fundamental na garantia da rastreabilidade necessária aos processos realizados, em função do forte viés regulatório desta indústria, que acaba direcionando decisões de alocação de recursos em investimentos de Tecnologia da Informação.

CASTANHAR ET AL. (2005) apontaram a implantação de Sistemas Integrados de Gestão como um dos caminhos para aumentar a melhoria gerencial e a eficiência dos produtores públicos, pois na época apenas o TECPAR, entre os produtores de vacinas, dispunha deste sistema. Neste sentido, tanto o IVB quanto Bio-Manguinhos avançaram e já dispõem atualmente deste tipo de sistema, através de iniciativas de implantação

começadas nos anos de 2007 e 2008, respectivamente no TECPAR e em Bio-Manguinhos.

No entanto, uma das perspectivas apontadas por CASTANHAR ET AL. (2005) com a implantação deste tipo de sistema, era a de permitir uma melhor apuração dos custos dos produtos por estas instituições, viabilizando uma discussão da política de preços mais qualificada com o Ministério da Saúde. Isto não foi evidenciado nas três instituições pesquisadas.

Um elemento de preocupação em relação à Tecnologia da Informação foi evidenciado principalmente em Bio-Manguinhos, em função de a instituição já ter sido inspecionada após a publicação do novo Regulamento de Boas Práticas de Fabricação que coloca como mandatória a validação dos sistemas computadorizados. O atendimento a este normativo traz implicações para os sistemas já implantados e em implantação, sejam os corporativos, sejam os embarcados em equipamentos.

O esforço de validação destes sistemas em alguns casos demandará custos equivalentes aos de implantação e pode ser identificada ao longo do processo a impossibilidade de validação de alguns sistemas e conseqüente necessidade de aquisição de outros em substituição (D'AIAUTO, 2010). Ressalta-se que a partir de 2010 a aquisição de softwares passou a ser enquadrada no orçamento público como recursos de capital e que, portanto, estas ações para atendimento às exigências regulatórias competirão com os já escassos recursos para outros investimentos.

No que se refere à incorporação de práticas e sistemas da qualidade, Bio-Manguinhos e TECPAR participam do Programa de Excelência em Gestão Pública, que é parte do Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização (Gespública). Não foram identificadas no IVB participações em programas de excelência em gestão.

Todas as organizações estudadas apresentam um Sistema de Gestão da Qualidade estruturado, motivado pela necessidade de atendimento a questões regulatórias dos órgãos nacionais (ANVISA, VISA, MAPA, entre outros) e internacionais.

Observa-se que a implantação de práticas de gestão da qualidade está muito mais orientada ao atendimento às exigências regulatórias do que a incorporação de instrumentos e práticas, preconizados na agenda de melhoria da gestão pública proposta pelo Governo Federal.

Ainda no âmbito das práticas de gestão da qualidade, foram identificadas, também, iniciativas de implantação de indicadores estratégicos e operacionais nas três instituições, com foco no acompanhamento do desempenho das áreas. Para CAVALCANTI (2005), o

estabelecimento de metas dá um sentido de competição saudável e de coesão em torno de objetivos e potencializa o aumento de desempenho dos funcionários. Nenhuma das três instituições, no entanto, ainda chegou neste nível de maturidade.

A implantação de boas práticas de governança corporativa foi sinalizada pelo TECPAR e pelo IVB, muito embora o conceito de governança corporativa esteja fortemente relacionado às instituições privadas, submetidas a um forte controle por parte dos acionistas. Isto reflete uma preocupação de ambas as instituições não apenas na formalização das instâncias e processos decisórios, mas no seu funcionamento efetivo. Foi observada a intenção de aproximar as instâncias de governança da gestão diária no TECPAR e no IVB, intensificando o processo de corresponsabilização entre todos os atores envolvidos. Isto não foi observado em Bio-Manguinhos, o que era esperado já que o Instituto não havia passado por nenhuma reformulação da sua estrutura de governança, vigente nos moldes da Fiocruz. O Instituto também não tem plena autonomia para definir suas instâncias decisórias.

Por fim, as práticas de planejamento e controle da produção se mostraram eficazes no sentido de aumentar a eficiência dos processos produtivos em Bio-Manguinhos. Estas práticas não foram mencionadas no TECPAR e no IVB, o que pode ser explicado em função da menor complexidade do planejamento do processo produtivo nestas organizações. Especificamente no TECPAR, a programação da produção é realizada pelas próprias áreas produtivas e no IVB este tema não emergiu nas entrevistas, nem na análise documental.

Não foram observadas práticas de compartilhamento das soluções de gestão aplicadas entre as organizações estudadas, nem por iniciativas das próprias instituições, nem por indução de ações promovidas pelo Ministério da Saúde. Este resultado é contrário às recomendações propostas por CASTANHAR ET AL. (2005), que enxergavam no compartilhamento de algumas ações oportunidades para superação das restrições e melhoria do desempenho dos laboratórios produtores.

Não há dúvida de que diante das especificidades organizacionais dadas pelas características, contexto político e porte da organização por um lado e do seu modelo jurídico por outro, sempre será necessária a avaliação da pertinência de uso de uma solução nas demais organizações. No entanto, conhecer as práticas adotadas pelos laboratórios e avaliar sua pertinência em situações específicas é uma possibilidade de caminho mais rápido. Desta forma, emerge a necessidade de estabelecimento de meios de compartilhamento do conhecimento sobre estas práticas.

A necessidade de sistematização e compartilhamento das práticas de melhoria da gestão pública faz parte da agenda do Governo Federal, liderada pelas ações do Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização (Gespública), muito embora as iniciativas, como por exemplo, o inventário das principais medidas para a melhoria da gestão pública e o Fórum Nacional de Gestão Pública, ainda sejam muito incipientes e de pouca abrangência. Nos laboratórios públicos produtores, estas iniciativas não se mostraram eficazes no estímulo à incorporação de melhores práticas nos laboratórios produtores, não sendo mencionadas.

De uma maneira geral, muito embora a agenda governamental de melhoria da gestão pública esteja fortemente pautada no Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização (Gespública) e mais especificamente no Modelo de Excelência em Gestão Pública (MEG-P) e em outras ferramentas fornecidos pela Secretaria de Gestão (SEGES/MPOG), não se observa que a gestão das três organizações estudadas seja orientada por esta agenda nacional. Também não foi identificada nenhuma diretriz setorial no sentido de estimular o uso destas ferramentas como instrumento de melhoria da gestão dos laboratórios públicos produtores.

Especificamente no setor de imunobiológicos, também foi observado que a dimensão gerencial dos laboratórios públicos produtores ainda não é agenda permanente do único grupo de pesquisa focado no Complexo Industrial da Saúde, o Grupo de Inovação em Saúde (GIS/ENSP/Fiocruz) (CNPQ, 2011). Não foi localizado também um local que disponibilize todas as informações pesquisadas por este grupo sobre o Complexo Industrial da Saúde.

Além disto, foram identificadas pouquíssimas publicações acadêmicas (**Anexo II – Revisão Sistemática**) sobre iniciativas de gestão no IVB, TECPAR e Bio-Manguinhos, muito embora soluções de gestão tenham sido identificadas nos estudos exploratórios. O estímulo à geração de publicações acadêmicas sobre as práticas gerenciais implantadas pelos laboratórios produtores é necessário, uma vez que esta é uma forma de compartilhamento de informações.

Por fim, embora disponha de um site específico no Ministério da Saúde, no local destinado ao Complexo Industrial da Saúde, o site não é utilizado como instrumento de disseminação das práticas gerenciais dos laboratórios públicos produtores, nem como local para publicações acerca do complexo, sejam acadêmicas, sejam resultantes de seminários realizados sobre os temas afetos ao Complexo Industrial da Saúde. É

recomendável, neste sentido, utilizar-se deste local ou a criação de outro para estimular a troca de experiências sobre as práticas gerenciais dos laboratórios produtores.

Há outras formas, como por exemplo, através de seminários ou grupos de trabalho, de se realizar este compartilhamento de experiências. Não se pretende aqui elaborar uma proposta neste sentido, apenas sinalizar a necessidade de se estruturar uma forma de melhor compartilhar o conhecimento gerado nas pesquisas sobre o Complexo Industrial da Saúde, de forma que os resultados possam ser mais facilmente conhecidos, avaliados e se possíveis incorporados pelos gestores. Os estudos exploratórios evidenciam o potencial ganho para as organizações estudadas com um melhor compartilhamento das formas de enfrentamento dos condicionantes impostos pelo contexto institucional e do ambiente externos destes laboratórios.

Outra observação é que a gestão dos laboratórios públicos produtores ainda não compõe a agenda de discussão prevista no decreto de criação do Grupo Executivo do Complexo Industrial da Saúde. Neste grupo a participação dos produtores está representada pela Fiocruz e dos demais laboratórios apenas através de associações, como a Associação dos Laboratórios Farmacêuticos Oficiais do Brasil - ALFOB, que participam do Fórum Permanente de Articulação com a Sociedade Civil.

O decreto de criação do GECIS prevê a constituição de grupos de trabalho sobre temas específicos que demandem conhecimento técnico especializado. A dimensão gerencial dos laboratórios públicos produtores, tal como já proposto por estudos anteriores (TEMPORÃO, 2002, CASTANHAR ET AL., 2005) deve compor agenda permanente de discussão do GECIS, dado que é um dos elementos restritivos do fortalecimento das organizações do Complexo Industrial da Saúde. Além disto, os laboratórios produtores devem estar mais direta e ativamente envolvidos para dar subsídio às discussões.

Conclui-se, portanto que uma das formas identificadas pelos gestores para lidar com os condicionantes dos laboratórios públicos produtores foi a de alocação de recursos e esforços em soluções de gestão que buscassem aumentar a eficiência e eficácia das suas instituições dentro dos limites impostos pelo contexto institucional e do ambiente externo destes laboratórios. A estratégia de profissionalização da gestão nos laboratórios produtores já tinha sido apontada por TEMPORAO (2002).

Muitas destas soluções já eram práticas correntes no setor privado e foram incorporadas ao contexto institucional de cada organização. Algumas das dificuldades na incorporação destas soluções do setor privado nas instituições apontadas por alguns

autores, como o ritmo de mudança frenético e oneroso para as organizações públicas (TROSA, 20010) e o perigo de perder em vista o fim maior que é o bem público com a implantação destas soluções (MATIAS-PEREIRA, 2010a), não foram identificadas nas instituições pesquisadas.

No entanto, corrobora-se a visão de DE PAULA (2005b) que alerta que é preciso exercitar a incorporação de ferramentas de gestão no setor privado para o setor público e realizar mais estudos sobre o tema, principalmente no Brasil. Esta tese não oferece elementos para confirmar ou refutar a tese de convergência, mas coloca os laboratórios públicos produtores de imunobiológicos como possível universo de investigação, uma vez que foi observada a incorporação de práticas do setor privado.

Por fim, a implantação destas soluções está alinhada com o perfil de dirigentes públicos de sucesso, tal como posto por CAVALCANTI (2005). Este perfil inclui gestores criativos e ousados que buscam identificar e explorar ao máximo os graus de liberdades de que possam dispor em seus cargos.

É evidente que a autonomia do gestor para tomar a decisão de alocação de recursos em soluções é maior quando estas soluções não envolvem processos de aprovação institucional e político mais complexos, quando não dependem de aportes significativos de recursos do Estado e em caso em que não há dúvidas quanto a sua legalidade.

No entanto, os estudos exploratórios evidenciaram a implementação de algumas soluções digamos heterodoxas ou criativas para lidar com os condicionantes do contexto institucional e do ambiente externo dos laboratórios e que por vezes tem sua legalidade questionada, como é o caso da terceirização e da utilização de fundações de apoio. Estes gestores assumiram alguns riscos e adotaram como estratégia atuar com transparência e explicitar os fins de seus atos. Não foram observadas situações em que a cultura organizacional das organizações freou a atuação dos gestores na implantação de determinadas soluções.

O papel e perfil de atuação dos gestores serão mais bem discutidos na próxima seção.

7.3. *Discussões: o papel do gestor público*

Embora o foco central do trabalho não estivesse no estudo do perfil do gestor público, os estudos exploratórios permitiram identificar características dos gestores entrevistados que dão origem a um conjunto de discussões acerca do papel deste gestor,

no contexto da Administração Pública Brasileira. Diante de uma literatura bastante incipiente sobre o tema do gestor público no Brasil, estas discussões apontam também para uma agenda de pesquisa. É sobre estas questões que esta seção pretende discorrer.

As conclusões do trabalho até aqui nos levam a um perfil de gestor público para gerir os laboratórios públicos produtores que não é trivial. Já sabemos que o gestor público enfrenta um conjunto de restrições que limitam sua capacidade de gerenciar e que os mesmos sofrem mais restrições do que os gestores de instituições privadas (BAN, 1995; LICO ET AL., 2005; HILARIO, 2009).

Ainda assim, os estudos exploratórios permitiram identificar perfis de gestores que, mesmo diante das restrições, ‘fazem acontecer’, identificando alternativas para lidar com os condicionantes oriundos do contexto institucional e do ambiente externo no qual os laboratórios públicos produtores de imunobiológicos estão inseridos.

É notável o senso de missão e o comprometimento organizacional dos gestores entrevistados, que em sua grande maioria trabalham nas mesmas organizações ou em outras com características semelhantes no setor de saúde há mais de trinta anos. O ‘messianismo’ é uma forte característica presente na área de saúde e é reconhecidamente um dos incentivos para a modernização da gestão pública, em um setor no qual a lógica de remuneração e de recompensas não é atrativa, o que corrobora os resultados encontrados por LICO ET AL. (2005).

Este resultado está alinhado também com os de diversos autores (BAN, 1995; TOHA & SOLARI, 1996; CAVALCANTI, 2005; LICO ET AL., 2005; OLIVEIRA ET AL., 2010) que apontam que os gestores que fizeram acontecer no setor público foram justamente aqueles que enfrentaram as restrições impostas pelo setor público e encontraram alternativas para lidar com estes condicionantes. Estes autores destacam também o esforço empregue e o senso de missão por trás dos gestores públicos que tiveram atuação diferenciada e atingiram resultados em suas gestões.

No contexto das organizações analisadas, acomodar-se diante do aparato normativo excessivamente burocrático ou paralisar-se frente ao dinamismo da indústria significaria faltar insumos, parar de produzir e, conseqüentemente, não atender as demandas de saúde pública. Esta pressão por competitividade, dada pela dinâmica da indústria e pela função social que estas organizações desempenham por um lado e por outro pelas restrições do aparato normativo, faz com que estas organizações dependam de profissionais com o perfil supracitado.

Esta dependência existe não apenas para que estas organizações cumpram seu papel atual, atendendo as demandas de saúde pública através do portfólio de produtos e serviços já oferecidos. É necessário que os gestores sejam ávidos e criativos no aproveitamento das oportunidades que o poder de compra do Governo e o momento favorável dado pela política industrial e setorial do Governo Federal lhes proporcionam. E desta forma contribuam para que os laboratórios cumpram o seu papel na política governamental, de redução do déficit da balança comercial no setor de saúde, através da incorporação da produção de novos insumos estratégicos para o Sistema Único de Saúde (SUS).

Neste sentido, a pesquisa evidenciou o papel de ‘protagonista’ dos gestores que são capazes de superar os condicionantes através da implementação de soluções gerenciais. Como já apresentado, algumas destas ações esbarram nos limites da legalidade ou não encontram soluções no âmbito jurídico. Neste contexto, o conhecimento dos limites da legislação e a propensão a explorá-los é uma característica identificada nestes gestores, assim como a busca pela construção coletiva de algumas soluções cujo respaldo jurídico a legislação não oferece. Aguardar os tempos de modificações da legislação brasileira certamente induziria estes gestores à paralisação de suas ações.

Outra característica comum identificada no perfil dos gestores é a propensão pela adoção de práticas gerenciais oriundas do setor privado. Observa-se entre as soluções apresentadas na seção anterior práticas de planejamento estratégico, estabelecimento de metas, programas de gestão de competências, implantação de sistemas integrados de gestão, entre outras ferramentas usualmente utilizadas no setor privado e que tiveram sua implantação estimulada por estes gestores.

Outro elemento identificado nos estudos exploratórios e não encontrado em trabalhos anteriores foi a ênfase dada pelos gestores na crença de que a publicização dos seus processos decisórios minimizam os riscos de assunção de algumas decisões. Principalmente nos casos de decisões que possam ser futuramente questionadas quanto a sua legalidade, os gestores manifestaram seus esforços de manter os processos transparentes do início ao fim, explicitando todos os motivos que levaram a tomada de decisões. Esta característica da atuação dos gestores dos laboratórios públicos produtores não havia sido identificada em estudos anteriores.

A definição do ‘gerente malabarista’, apresentada no artigo de LICO ET AL. (2005) ou do ‘gerente equalizador’, na proposta de CAVALCANTI (2005) se mostram

aplicáveis aos gestores entrevistados, à medida que caracterizam o bom gestor público como aquele que aprende a lidar com variáveis e restrições aparentemente impossíveis de serem superadas.

Entre as estratégias de gestão apontadas por CAVALCANTI (2005) e que subsidiam a proposição da metáfora da equalização, aquelas que mais fortemente apareceram no estudo exploratório foram a exploração dos limites da formalidade impostos pelas regras existentes no setor público, a criação de escudos contra as transgressões e a superação das restrições internas.

As práticas gerenciais identificadas ao longo do estudo e que podem ser enquadradas nestas três categorias de estratégias de ação dizem respeito a soluções para lidar com as restrições existentes, diante das necessidades impostas pela natureza de atividade dos laboratórios públicos produtores. Em alguns casos, a superação dos entraves burocráticos ocorre simplesmente através da incorporação de técnicas ou de ferramentas oriundas do setor privado e cuja aplicação não encontra nenhuma restrição no ambiente público, dependendo pura e simplesmente do conhecimento destas técnicas e da decisão por sua implementação pelos gestores. É o caso, por exemplo, da implantação do processo de planejamento estratégico. Estas soluções se enquadram em uma das recomendações propostas por CASTANHAR ET AL. (2005).

Outras situações identificadas demandam recursos orçamentários e apoio político, como aquelas que dependem de aprovação, por exemplo, em instâncias decisórias governamentais, demandando dos gestores atuação política junto a estes atores. Entre as ações que podem ser enquadradas nesta situação está a aprovação e implantação dos planos de cargos e salários que incorporam remunerações variáveis por desempenho. Neste caso, depende-se de bom relacionamento com atores políticos e de capacidade de captação de recursos externos, também apontadas por CAVALCANTI (2005) como características necessárias ao bom gestor público. Os esforços de mobilização política para enfrentamento das restrições gerenciais por parte dos gestores dos laboratórios produtores também foram colocados por CASTANHAR ET AL. (2005) como necessários.

E, por fim, as soluções que esbarram nos limites da legalidade e que são questionadas pelos órgãos de controle, como os contratos de terceirização, demandam dos gestores certo espírito ‘transgressor’, utilizando o termo proposto por CAVALCANTI (2005) e a propensão a assumir riscos, muitos de caráter pessoal, ao tomar decisão de implementação. Muitas destas decisões são motivadas pela necessidade

de atendimento às demandas de saúde pública sendo justificadas, portanto, pela ausência de alternativas e pelos seus fins, o que é uma característica do perfil de atuação dos gestores também identificado por BAN (1995).

Não é possível afirmar, pelo método de condução dos estudos exploratórios, que as demais estratégias de ação previstas por CAVALCANTI (2005) não foram identificadas nos estudos porque de fato não existiram, já que esta checagem não fez parte do protocolo de condução dos estudos de caso.

Um ponto que não foi percebido nos estudos exploratórios e que também é destacado por BAN (1995) como limitador da capacidade de execução por parte dos gestores públicos é o grau de aceitação organizacional em relação ao desafio aos limites impostos pelas regras formais. Embora não tenha sido foco de questionamentos específicos, em nenhuma das entrevistas realizadas, a cultura organizacional se mostrou como limitadora da ação gerencial, por parte dos gestores envolvidos na pesquisa. Este ponto deveria ser investigado em estudos futuros sobre o perfil de atuação do gestor público brasileiro.

Outro ponto colocado por BAN (1995) como limitador da atuação do gestor público, porém não identificado nos estudos realizados, é a falta de clareza sobre o seu papel nas instituições estudadas. Este ponto não foi percebido em nenhuma das entrevistas realizadas neste trabalho. Este é outro tema que deve compor uma agenda de investigação sobre a atuação do gestor no setor público no Brasil.

Outra característica sinalizada pela literatura é o perfil de liderança demandado destes gestores. Na ausência de mecanismos formais de incentivo ao desempenho dos funcionários, vários autores atribuem o poder motivacional das equipes ao perfil de seus líderes. Isto não é uma ferramenta exclusiva do setor público, mas diante da inflexibilidade de incorporação de mecanismos motivacionais neste setor, este se torna um valioso instrumento para a melhoria do desempenho das equipes.

Para TOHA & SOLARI (1996) cabe aos gestores portar o sentido de mudança na gestão do setor público e disseminá-los entre o corpo funcional. OLIVEIRA ET AL. (2010), por sua vez, destacam a capacidade de mobilização e de promoção de envolvimento dos atores identificados em bons gestores em busca dos objetivos organizacionais.

O perfil de liderança dos gestores públicos é destacado também no inventário das principais medidas para a melhoria da gestão pública, publicado pelo Governo Federal. No documento, o papel da liderança política e executiva de governo é destacado como

essencial para a concretização deste novo padrão de gestão pública. Sem o comprometimento da alta liderança, a agenda de gestão perde vitalidade e, como consequência, acaba por ser descontinuada.

O método de condução do estudo exploratório não objetivava e não permitiu explorar a existência ou não deste perfil de liderança nos gestores entrevistados. No entanto, cabe dizer que o crescimento de Bio-Manguinhos ao longo dos últimos anos e o recente nascimento do Instituto Vital Brazil certamente torna os seus gestores um universo de profissionais, cujo perfil de liderança deve ser investigado em pesquisas futuras.

Os estudos realizados corroboram também a visão de BAN (1995) e CAVALCANTI (2005) para quem os gestores que fazem acontecer e se destacam são aqueles que enfrentam o sistema e que conseqüentemente são onerados em termos de alocação de esforços e energia para não se deixar paralisar diante do sistema altamente restritivo. Desta forma, tem-se um cenário no qual as remunerações não são atrativas, o setor de atuação é um elemento que dificulta a ação gerencial e, portanto, os gestores que dão resultados acabam onerados.

Observa-se, portanto, pela literatura e pelos estudos exploratórios que o perfil demandado de um bom gestor público reúne simultaneamente múltiplas características, à medida que requer dele ao mesmo tempo competências técnicas e comportamentais, capacidade de liderança e disposição destes gestores para ‘enfrentar’ o sistema público, de forma a conseguir alcançar o desempenho almejado (BAN, 1995; TOHA & SOLARI, 1996; CAVALCANTI, 2005; OLIVEIRA ET AL., 2010). Além de já ser difícil encontrar um profissional com este perfil, o mesmo precisa ser atraído para o setor público ou nele formado.

Diante do papel desempenhado por estes gestores, encontrar este tipo de perfil para os laboratórios públicos de imunobiológicos é crítico. A dimensão gerencial destes laboratórios tem se tornado um entrave ao fortalecimento e ampliação do complexo produtivo brasileiro e, conseqüentemente, vem demandando gestores com capacidade gerencial dentro deste modelo. Os gestores se tornam protagonistas ao minimizar os efeitos restritivos que o contexto institucional e ambiental coloca para que os laboratórios desempenhem o seu papel esperado.

Esta situação traz à tona a necessidade de se identificar as competências necessárias a este tipo de profissional e, posteriormente, formas de atrair gestores com estas características para gerir os laboratórios públicos produtores. Estas recomendações

estão alinhadas as de BAN (1995), que recomenda que a melhoria na qualidade da gestão pública passe pela mudança nos critérios de seleção de gestores e pelo provimento de treinamentos customizados às necessidades.

A iniciativa realizada em Minas Gerais com a criação do cargo de empreendedor público (GUIMARÃES & BERNARDI, 2010), considerada de sucesso, passou previamente pela definição do perfil de competências necessárias ao cargo. Ainda que a este processo tenham sido sugeridos ajustes, a definição do conjunto de competências técnicas e gerenciais necessárias foi considerada essencial para o sucesso do desempenho dos gestores nos cargos.

Vale ressaltar que um processo de definição do perfil de competências necessárias aos gestores dos laboratórios públicos produtores de imunobiológicos seria de complexa implementação, uma vez que, por incluírem órgãos da Administração Direta e Indireta, com distintos modelos jurídicos e processos de seleção diferenciados, esta proposição teria que compor um conjunto de Planos de Cargos e Salários diferentes, que teriam que tramitar por instâncias decisórias diferenciadas, em nível federal e estadual.

Além disto, encontraria entraves nos cargos diretivos que são de indicação política do governo, como é o caso do IVB e do TECPAR ou mesmo do processo eleitoral como é o caso de Bio-Manguinhos. Neste caso, portanto, uma mudança de perfil de competências teria que ser associadas a uma nova forma de incorporação destes quadros na gestão destes laboratórios produtores.

A situação atual é de bastante fragilidade, uma vez que a nomeação destes gestores deriva em sua maioria de indicações políticas (à exceção no caso estudado de Bio-Manguinhos). Conta-se, nestes casos, com a sorte de associação de competência técnica e gerencial, com messianismo por parte dos gestores e uma conseqüente disposição de enfrentar diariamente as restrições do modelo vigente para este tipo de organização.

Na experiência de Minas Gerais, o que se buscou foi a criação de um cargo cujas bases salariais, ainda que não competitivas com o mercado privado, fossem agressivas para o setor público, e que ao mesmo tempo colocasse desafios para os profissionais selecionados, contando com uma vontade de dar resultado para o setor público (GUIMARÃES & BERNARDI, 2010).

No âmbito da Administração Pública, a carreira que mais parece se aproximar às necessidades de perfil dos gestores dos laboratórios públicos produtores é a carreira de Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental (EPPGG), que é objeto de

estudo e recomendações para melhor aproveitamento destes gestores. No entanto, a atuação destes gestores está associada à Administração Direta. Não cabe aqui discutir a carreira, nem sua aplicabilidade específica para os laboratórios produtores, mas evidenciar a necessidade de discussão deste perfil de gestor.

Embora não tenha sido feita uma análise dos Planos de Cargos e Salários das organizações estudadas e nem tenha sido tema central da pesquisa, não foi identificada nenhuma agenda de discussão de formação destes gestores dos laboratórios públicos produtores, nem estudos acadêmicos sobre o tema, seja para a incorporação dos mesmos ao quadro destas instituições, sejam para a formação de profissionais já existentes.

Estes resultados trazem à tona a necessidade de criação de agendas nacionais de pesquisa para pensar mecanismos de seleção, remuneração, desenvolvimento e avaliação destes gestores para que os mesmos sejam aptos a lidar com os condicionantes, num cenário favorável, de indução ao desenvolvimento e fortalecimento destes laboratórios produtores, no âmbito do Complexo Industrial da Saúde.

Esta necessidade está alinhada com a visão de outros autores sobre a necessidade de formação destes novos gestores no âmbito do setor público brasileiros de maneira geral e não apenas do setor de saúde (DE PAULA, 2005b; OLIVEIRA ET AL., 2010).

7.4. Reflexões

A última seção desta tese apresenta algumas reflexões que emergiram ao longo da condução da tese de doutorado em Engenharia de Produção e em um conjunto de laboratórios produtores públicos de imunobiológicos no setor de saúde. Estas reflexões estão separadas em três grupos bastante distintos.

O primeiro diz respeito ao papel desempenhado por esta indústria e pelo Estado, no contexto de uma política na qual o Complexo Industrial da Saúde (CIS) é colocado como prioridade de Governo e faz parte do Sistema Único de Saúde (SUS). O segundo conjunto aborda reflexões acerca do papel de uma tese de Engenharia de Produção no contexto supracitado. E, por fim, é feita uma síntese da agenda pesquisa estabelecida por esta tese, apontando caminhos para o avanço do conhecimento em alguns temas abordados ao longo do trabalho.

Conforme apresentado ao longo do trabalho, o Complexo Industrial da Saúde (CIS) é objeto de priorização dos diversos planos estratégicos de médio e longo prazo do Governo Federal (Plano Brasil 22), do Ministério da Saúde (PAC Saúde - Mais Saúde) e prioridade da política industrial brasileira (Plano Brasil Maior). A agenda governamental

visa, por um lado, reduzir o déficit existente na balança comercial no setor e, por outro, buscar a autossuficiência da produção de insumos estratégicos para a saúde, como é o caso dos imunobiológicos.

Desde meados da década de 80 que a produção de imunobiológicos passou a ser uma área de atuação exclusiva do Estado, isto é, de produção majoritariamente pública e cujo cliente principal é o Ministério da Saúde, que adquire de maneira centralizada os produtos fornecidos pelo Programa Nacional de Imunizações (PNI). Existem atualmente no Complexo Industrial da Saúde (CIS) sete laboratórios oficiais produtores de vacinas e soros, dentre os quais, apenas a Fundação Ataulpho de Paiva (FAP) é de direito privado, sendo os demais órgãos da Administração Pública Direta ou Indireta.

Esta configuração caracteriza a indústria de imunobiológicos no Brasil como majoritariamente pública. Bio-Manguinhos e Butantan possuem a maior capacidade de produção instalada na América Latina e fornecem mais de 80% da demanda produzida nacionalmente para o PNI, evidenciando o papel destas instituições, públicas, para atendimento às demandas de saúde no país.

Em uma indústria como a de imunobiológicos, altamente dinâmica, intensiva em tecnologia e fortemente dependente de capacidade de investimento, sempre será impossível competir com as multinacionais que, diante dos recursos de pesquisa e desenvolvimento alocados, possuem rápida capacidade de colocar no mercado novos produtos demandados pelo setor de saúde.

Portanto, é o fato de ser estatal e ter a reserva de mercado garantida pelo poder de compra governamental diante do tamanho do mercado interno brasileiro que oferece as condições de sobrevivência e as oportunidades de crescimento da indústria nacional de imunobiológicos.

É declarado pelas três instituições pesquisadas que elas só existem porque estão vinculadas ao Estado e porque os órgãos de governo, em especial o Ministério da Saúde, garantem sua fonte majoritária de receitas através do seu poder de compra centralizada. O Estado, além de absorver as ineficiências destes produtores no fornecimento de produtos, abre oportunidades de mercado que visam incentivar e ‘empurrar’ o desenvolvimento do complexo industrial produtivo.

Se por um lado o poder de compra do Estado garante reserva de mercado aos produtores, por outro lado os gestores precisam pensar ações que minimizem os riscos associados à existência de um único cliente governamental. O aumento do portfólio de produtos e a entrada em novas linhas de produtos, ampliando a interlocução dentro do

próprio Ministério da Saúde e com outros clientes, como a Secretaria do Estado do Rio de Janeiro, foram estratégias adotadas tanto pelo IVB quanto por Bio-Manguinhos neste sentido. A ampliação do portfólio de produtos e clientes, embora ainda não efetivada, também está na agenda de gestão do TECPAR como forma de reduzir os riscos associados à existência de poucas ou de uma única fonte majoritária de receitas.

Alguns autores, embora reconhecendo o papel central do Estado, apontam alguns efeitos negativos do Estado como principal cliente e comprador dos laboratórios produtores (HOMMA ET AL., 1998; CASTANHAR ET AL., 2005; OLIVEIRA, 2009). Entre os efeitos apontados estão a ausência de um planejamento anual da demanda, dificultando a programação de produção das organizações e ocasionando grandes variabilidades, a imposição desfavorável de preços e a incerteza do fluxo orçamentário do Governo.

Muito embora a lógica de utilização dos recursos seja diferenciada nas instituições estudadas, por conta do seu modelo jurídico, as três organizações atualmente são quase que exclusivamente dependentes das receitas provenientes do fornecimento de produtos para o Estado. Neste contexto, a incerteza do fluxo financeiro foi sinalizada pelo TECPAR como um aspecto que, rotineiramente, gera problemas para o gestor, no início do ano, pela ausência de recursos. Neste período, o gestor precisa decidir “quais contas pagar” e a organização precisa subsistir até que os recursos do Governo sejam recebidos.

No caso de Bio-Manguinhos, após a incorporação da receita de fornecimento de vacinas e reativos no orçamento da União este problema foi bastante minimizado. Por fim, no IVB este elemento não foi percebido como condicionante relevante. A agilidade do cliente governamental do Estado do Rio de Janeiro em realizar os pagamentos, contrariamente, foi identificada como ponto positivo.

Em relação ao planejamento da demanda dos produtos do Ministério da Saúde, era de se esperar que havendo interferências nas decisões dos gestores, as mesmas fossem sentidas mais fortemente por Bio-Manguinhos, em função do portfólio de produtos e quantitativos fornecidos. No entanto, este ponto, contrariando o estudo de OLIVEIRA (2009), não foi considerado relevante para o processo decisório dos gestores em Bio-Manguinhos. Também não o seria nas demais organizações estudadas em função da baixa complexidade das atividades de planejamento da produção.

Por fim, a imposição de preços também não foi apontada como um condicionante desfavorável à atuação do gestor. Estes resultados vão de encontro aos resultados e proposições realizadas por CASTANHAR ET AL. (2005) entre as quais a mudança dos

preços praticados atualmente pelo governo era necessária para assegurar que os valores pagos incluíssem margem de lucro suficiente para permitir a boa gestão das organizações e a geração de um excedente para investimentos.

Desta forma, conclui-se que os efeitos negativos apontados por alguns autores foram considerados não relevantes como condicionantes da atuação dos gestores, à exceção do fluxo de liberação orçamentária que ainda afeta parcialmente o TECPAR.

A política industrial e setorial visa incentivar e financiar o desenvolvimento produtivo do Complexo Industrial da Saúde e dar diretrizes para os projetos de desenvolvimento e de transferência de tecnologia de novos produtos. Este é o caso da publicação da Portaria 978, que relaciona os produtos estratégicos para o SUS, com o objetivo de colaborar para o desenvolvimento do Complexo Industrial da Saúde na área de fármacos e medicamentos, vacinas e soros, hemoderivados, dispositivos de diagnósticos, equipamentos e materiais de uso em saúde.

A publicação desta portaria também subsidiou a ampliação de uma linha de financiamento que visa aliar a política industrial e de saúde, chamada Programa de Apoio ao Desenvolvimento do Complexo Industrial da Saúde (Profarma), do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), vigente até 2012.

No caso específico do Instituto Vital Brazil, esta portaria teve papel fundamental na trajetória recente de ‘renascimento’ do Instituto, através da assinatura dos contratos da rivastigmina, a octreotida e o antirreumático *Adalimumabe*, aliada às diretrizes da portaria. Bio-Manguinhos, por outro lado, já vem trabalhando em alinhamento com o Ministério da Saúde para incorporação de produtos estratégicos para o Sistema Único de Saúde, através principalmente de projetos de transferência de tecnologia em curso. No TECPAR, por sua vez, não foi possível notar a indução de decisões pelos gestores em função da publicação da portaria.

O fortalecimento da indústria nacional, portanto, vem reduzindo a dependência em relação ao mercado externo, mesmo que a balança comercial ainda seja desfavorável no setor de saúde e especificamente no Complexo Industrial de Saúde. Cabe destacar também o papel fundamental desempenhado pela concentração da produção de imunobiológicos em laboratórios públicos, que garante o fornecimento dos produtos sem risco de interrupção por questões comerciais. Desta forma, se minimizam os riscos de falta de produtos no mercado nacional e internacional, como já ocorreu no passado com empresas multinacionais que interromperam a produção de insumos de baixo valor

agregado, ainda que estratégicos para atendimento a demandas de saúde pública, por falta de interesse comercial na produção.

Outro papel central exercido pela indústria estatal é o de permitir que o Ministério da Saúde adquira produtos a um custo menor do que os fornecidos pelas multinacionais. Isto ocorre não apenas através da incorporação plena de novos produtos, após nacionalização total da produção, mas durante as próprias etapas do processo de transferência de tecnologia e, muitas vezes, pelo simples fato de um laboratório produtor público estar desenvolvendo novos produtos para posterior oferecimento ao mercado.

Por fim, destaca-se que a manutenção de uma indústria nacional garante o desenvolvimento e manutenção dos conhecimentos críticos da indústria no país, mantendo uma capacidade instalada de produção de insumos estratégicos para o SUS.

Ainda assim, há um longo caminho a percorrer no sentido de induzir o fortalecimento do complexo produtivo nacional de imunobiológicos. Há necessidade de um esforço articulado entre várias instâncias governamentais, incluindo os órgãos formuladores de políticas públicas de saúde, os órgãos regulatórios, as instâncias formuladoras das diretrizes de planejamento e execução orçamentária, os próprios laboratórios produtores, as Secretarias de Saúde e a todos os atores em esfera federal e estadual, pertencentes a esta cadeia decisória. Algumas das dificuldades atuais e oportunidades para este fim serão exploradas a seguir.

Uma primeira questão é a ausência de uma visão integrada da participação dos laboratórios produtores de imunobiológicos no Complexo Industrial da Saúde e a consequente discussão do papel que cada um destes laboratórios desempenha, deve e pode desempenhar neste complexo. Mesmo as ações de parcerias entre os laboratórios são pontuais e pouco induzidas pelo Ministério da Saúde. Nota-se um volume muito maior de parcerias público-privadas do que entre os próprios laboratórios. A Portaria 2.961, de novembro de 2011, para o desenvolvimento e produção das vacinas pentavalente e heptavalente é um exemplo de ação no sentido de promover uma ação mais integrada dos laboratórios, com acompanhamento mais estreito pelo Ministério da Saúde.

Outra dificuldade para ações de desenvolvimento do complexo produtivo é o contexto institucional dos laboratórios, que possuem características bastante distintas quanto ao seu modelo jurídico e suas vinculações aos órgãos governamentais. Esta configuração dificulta a execução de ações para a concretização efetiva de políticas pelo Ministério da Saúde, pois isto implica em lógica orçamentária e de financiamento

diferenciadas, processos decisórios envolvendo órgãos e atores políticos distintos, relacionamentos de natureza diferenciada com o Ministério da Saúde, entre outras questões.

Neste contexto, a capacidade do próprio Ministério da Saúde de induzir ações nestes laboratórios é diferenciada. Para a Fiocruz enquanto órgão vinculado diretamente ao Ministério da Saúde, por exemplo, existe facilidade no repasse de recursos do ministério. No entanto, Bio-Manguinhos é o único laboratório produtor diretamente ligado ao Ministério da Saúde, sendo os demais vinculados aos governos dos Estados.

Esta situação exige uma aproximação e articulação entre um número maior de atores, incluindo as áreas e programas do Ministério da Saúde, os governos estaduais e, especificamente as secretarias nas quais os laboratórios estão vinculados para garantir que as diretrizes definidas centralizadamente possam ser desdobradas em ações. Isto traz uma dificuldade maior na formulação das políticas e diretrizes pelos órgãos governamentais e na conciliação de interesses de vários atores distintos.

Outro ponto de destaque é o papel dos órgãos reguladores. A indústria possui forte viés regulatório, o que coloca a Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA), o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA) e outros organismos internacionais, como atores centrais neste processo, já que as exigências regulatórias são mandatórias, cada vez mais exigentes e crescentes.

Estas exigências têm onerado demasiadamente os laboratórios, gerando necessidade de investimentos em construção de áreas novas, adequação de instalações produtivas existentes, alterações em projetos em andamento, gerando retrabalho, gastos não previstos de recursos e interrupção das áreas produtivas, colocando os gestores diante de situações críticas de decisões entre fornecer produtos ou atender as exigências regulatórias.

A demora na ANVISA no processo de aprovação e certificação de produtos também foi colocada como um entrave para a competitividade do Complexo Industrial de Saúde, em estudo da política setorial realizado pela FIESP (2009) sobre as metas, desafios e instrumentos da Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP) lançada para o Complexo Industrial da Saúde. Esta situação agrava os já longos ciclos de desenvolvimento de produtos, característicos desta indústria.

Embora a legislação esteja seguindo as tendências internacionais, não se observa uma articulação entre a ANVISA, os laboratórios produtores e os clientes governamentais do Ministério da Saúde no sentido de apoiar os laboratórios neste

processo de adequação e de conciliar o atendimento às exigências regulatórias ao cumprimento dos compromissos já assumidos junto aos clientes governamentais. A proposição de iniciativas para modernização das ações de vigilância sanitária é uma das atribuições do GECIS, embora não tenham identificadas ações desta natureza. Estas exigências têm afetado a capacidade de atendimento às demandas crescentes de produção pelos clientes governamentais e a incorporação de novos produtos pelos laboratórios.

Além disto, o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), ao empreender esforços no sentido de reduzir despesas correntes nos órgãos públicos, estabelece diretrizes que são aplicadas de forma não diferenciada para todos os órgãos do Poder Executivo, independente da natureza e dos fins dos seus gastos. Esta situação muitas vezes vai de encontro às necessidades destes laboratórios públicos produtores. Este foi o caso, por exemplo, do Decreto 7.446, de 1º de março de 2011, que restringiu uma série de despesas no ano de 2011, o que impossibilitou a execução de ações para atendimento a compromissos assumidos previamente pelos laboratórios com os órgãos reguladores, como a reforma de áreas físicas para atendimento ao novo regulamento de Boas Práticas de Fabricação.

Evidencia-se, desta forma, a necessidade de buscar a consistência entre as diretrizes de execução orçamentária e os resultados esperados destes laboratórios que, em função da natureza de suas atividades, possuem demandas diferenciadas no uso dos recursos públicos.

Em relação às políticas de financiamento, no estudo realizado pela FIESP (2009), os instrumentos de incentivo do programa PROFARMA do BNDES foram classificados como de avaliação regular e apontados como de baixa utilização. A dificuldade de acesso a créditos para investimentos, principalmente das pequenas e médias indústrias foi apontada como uma das causas para tal. Esta situação é crítica à medida que existe elevado custo tributário para a produção nacional de produtos de alta tecnologia, o que impõe a necessidade de criação de subsídios para os laboratórios produtores.

Também não foi identificado, além do PROFARMA, nenhum instrumento de financiamento para desenvolvimento gerencial dos laboratórios produtores. CASTANHAR ET AL. (2005), por sua vez, propuseram a criação de um fundo de capital de giro, capitalizado pelo Governo, que teria como objetivo suprir os produtores em casos de irregularidade no fluxo financeiro. Não foi identificada nenhuma ação neste sentido. Também compõe a agenda de atuação do GECIS a realização de ações de apoio ao

desenvolvimento de incentivos financeiros para áreas estratégicas do Complexo Industrial da Saúde.

Por fim, uma maior capacidade de implantação de ações por parte dos laboratórios é fortemente dependente de uma maior agilidade na execução dos processos internos, que é reconhecidamente uma das limitações dadas pelo aparato normativo. O estabelecimento de marcos regulatórios para simplificar e agilizar os processos administrativos é também uma das atribuições do grupo executivo.

Neste sentido, caberia ao GECIS desempenhar um papel central. O GECIS foi criado justamente para regular o setor e reduzir os diferentes gargalos - legais, tributários e financeiros - que impedem o desenvolvimento do Complexo Industrial da Saúde. Desta forma, deveria ser um órgão atuante e indutor da articulação dos órgãos e entidades do governo federal e estadual para a realização das ações necessárias e para superar os entraves existentes.

A atuação do GECIS, no entanto, ainda é incipiente frente à ampla e desafiante agenda estabelecida pelo seu próprio regimento interno e diante das dificuldades ainda encontradas. O seminário “Inovação tecnológica no complexo industrial da saúde na perspectiva da vigilância sanitária”, realizado em dezembro de 2011, reconheceu o GECIS como instância de governança e articulação no âmbito do Plano Brasil Maior para a coordenação da política industrial da saúde, mas corroborou a importância da ampliação de sua atuação, corroborando a visão do papel desempenhado atualmente por este grupo que pode e deve ser ampliado (CBDL, 2011).

Além dos pontos supracitados, as questões gerenciais dos laboratórios públicos produtores não compõem atualmente a agenda de trabalho do GECIS, muito embora este seja um dos entraves ao desenvolvimento destas organizações e a reestruturação gerencial seja fundamental para a ampliação da competitividade nacional do complexo produtivo.

Também no contexto de articulação da agenda de melhoria da gestão pública, não se observa nenhuma ligação deste grupo com a Câmara de Políticas de Gestão, Desempenho e Competitividade, ligada diretamente à Casa Civil, nem com as diretrizes e orientações do Gespública.

Conclui-se, portanto que o papel do Estado para a sobrevivência dos laboratórios públicos é, portanto, central. É ele que viabiliza a sobrevivência destas instituições e que tem potencial de oferecer, através do poder de compra do Estado e do potencial do mercado brasileiro, condições de subsistência e oportunidades de novos negócios. No entanto, alguns esforços precisam ser empreendidos pelos diversos atores envolvidos

para orientar e induzir a atuação destes laboratórios e acelerar o fortalecimento da indústria nacional.

Por fim, cabe dizer que é esta indústria estatal que cumpre sua função social de garantir o atendimento às demandas de saúde pública, em detrimento aos interesses comerciais que direcionam a atuação das empresas multinacionais.

No contexto de uma tese de engenharia de produção, esta pesquisa se propôs a partir dos estudos exploratórios identificar o funcionamento do ‘sistema produtivo’ das organizações. Ao investigar como os gestores são influenciados pelo contexto institucional e do ambiente externo no qual os laboratórios estão inseridos, a mesma reconheceu a importância do fator humano no desempenho deste sistema e se propôs a analisar como estas influências ocorrem na prática e de que forma os gestores encontraram formas de lidar com as restrições impostas pela esfera pública, dentro de uma indústria altamente competitiva e que pressiona por resultados.

Cabe destacar duas limitações principais para os resultados desta pesquisa neste processo de entendimento e exploração da realidade, ambas já citadas ao longo do trabalho. A primeira é a ausência do Instituto Butantan como um dos estudos de casos em função do papel desempenhado pelo instituto no atendimento às demandas do SUS. As perdas desta ausência não são reversíveis.

A segunda é a atuação profissional da pesquisadora no setor que, ao mesmo tempo em que permitiu um ‘diálogo mais qualificado com a realidade’, por outro coloca riscos de vieses na tese. As decisões metodológicas buscaram minorar estes riscos, mas não foram e nem seriam capazes de eliminá-los por completo. Nenhuma das duas limitações, no entanto, invalida os resultados encontrados, cabendo aos próximos pesquisadores testar ou minimizar os possíveis vieses em estudos futuros.

Os resultados do presente trabalho evidenciaram o papel de protagonista desempenhado pelos gestores na gestão destes laboratórios, como elementos minimizadores dos efeitos impostos pelo contexto institucional e ambiental. Esta situação demanda um perfil diferenciado destes profissionais e requer além de qualificação técnica e gerencial, um conjunto de aspectos comportamentais diferenciados para lidar com as restrições e a cultura do setor público.

Assim como o funcionamento atual destas organizações é fortemente dependente destes gestores, o projeto das mesmas em busca de um melhor desempenho deve passar pelo projeto do comportamento desejado destes gestores que nelas atuam. SILVA (2011) aponta a incorporação do fator humano como parte das soluções geradas como

justamente uma das características que distingue a engenharia de produção das demais engenharias. Os estudos exploratórios evidenciaram o papel diferenciado destes gestores.

O entendimento e a caracterização da realidade permitiram extrair elementos e orientações para futuras intervenções e para a composição de agendas de pesquisa que visem um melhor projeto e gestão destes laboratórios, que desempenham um papel estratégico dentro do Sistema Único de Saúde (SUS).

Espera-se, portanto, como resultados desta tese, por um lado a aplicação futura dos conhecimentos gerados na resolução de problemas e na proposição de soluções no projeto e gestão destas organizações, que é um dos papéis da engenharia (SILVA, 1997). Desta forma, o trabalho busca contribuir para a melhoria das organizações governamentais e, em especial, do setor de saúde.

Por outro, visa estabelecer uma agenda de pesquisa futura que permita dar continuidade aos estudos sobre a dimensão gerencial das organizações públicas e mais especificamente dos laboratórios públicos produtores, no Complexo Industrial da Saúde. Com isto, busca estabelecer um elo entre a Academia e as discussões em curso na política industrial e setorial do desenvolvimento do complexo nacional produtivo.

Estudos mais aprofundados sobre as limitações da esfera pública na incorporação de soluções em busca de uma gestão mais eficiente nas organizações governamentais, sobretudo aquelas oriundas e já amplamente utilizadas no setor privado, tornam-se também necessários para subsidiar a formação de uma posição acadêmica acerca da tese da convergência entre o setor público e privado no Brasil.

Além disto, muitas das conclusões deste trabalho se mostram aparentemente extensivas a outras organizações governamentais, carecendo de pesquisas futuras que corroborem esta percepção.

Por fim, a tese permitiu também o delineamento de outros focos de pesquisas, como o papel e a atuação do gestor público no Brasil. Pelo papel desempenhado por estes gestores na ‘engrenagem’ de funcionamento dos laboratórios estudados, o estabelecimento de uma agenda de pesquisa sobre o tema é fundamental para a melhoria do desempenho das organizações públicas.

Terminar uma tese não é uma tarefa simples, se é que ela termina. Começarei o fim pelo início. Esta tese doutoral começou com uma curiosidade, aliada a uma inquietude sobre o quanto é possível ‘fazer acontecer’ dentro do setor público. Tratar todo o aparato normativo da Administração Pública Brasileira e seus impactos sobre a atuação

dos gestores se configurava como um desafio impossível, pela insuficiência dos estudos anteriores sobre o tema e pela amplitude do objeto.

Ao assumir o papel dos gestores enquanto responsáveis pela alocação de recursos humanos e financeiros foram dadas as diretrizes para extrair do aparato normativo e do modelo jurídico próprio de cada uma das organizações os condicionantes que interessavam para a análise.

Escolher uma amostra de organizações não foi uma tarefa difícil diante do setor de imunobiológicos no Brasil que, embora seja objeto de uma política industrial e setorial do Governo Federal, enfrenta diariamente os desafios de cumprir os compromissos de uma atividade de natureza produtiva e de não comprometer o atendimento às demandas de saúde pública do país.

Os laboratórios produtores de imunobiológicos estão inseridos em um ambiente competitivo e de alta intensidade tecnológica e no qual o Estado adquire centralizadamente seus produtos e distribui para o mercado interno brasileiro. Se e o quanto os condicionantes oriundos deste contexto institucional e do ambiente externo influenciam na atuação dos gestores conformaram a pergunta de pesquisa desta tese, cuja condução metodológica envolveu a realização de estudos exploratórios, pautados em entrevistas com gestores e em análise documental.

Diante de uma legislação que se mostrou ainda paralisante, os estudos exploratórios evidenciaram que os impactos nas decisões de alocação de recursos financeiros são enormes quando se é dependente de recursos do orçamento público, mas os efeitos são minimizados, assim como a continuidade de atividades em situações críticas, através do uso de soluções heterodoxas por parte dos gestores. A condição de autossustentabilidade financeira se mostrou um fator essencial para diminuir estes impactos. Em relação aos recursos humanos, dispor de recursos financeiros pouco minimiza as limitações existentes de alterações quantitativas e qualitativas do quadro de funcionários, que são inerentes ao modelo público. Organizações públicas produtivas só sobrevivem atualmente através da solução de terceirização. O uso de soluções que vem sendo questionadas pelos órgãos de controle se mostrou uma prática necessária.

Embora não tenha sido observada a incorporação da agenda de melhoria da gestão pública (Gespública) nem a indução por parte dos órgãos de governo desta melhoria, foi possível identificar um conjunto de soluções gerenciais implementadas pelos gestores para lidar com as restrições existentes, evidenciando um espaço para a melhoria da gestão de organizações desta natureza. Grande parte destas soluções já é amplamente utilizada

no setor privado. Ações de discussão e compartilhamento destas soluções não foram identificadas entre os laboratórios produtores, seja por iniciativa própria, seja por indução dos órgãos de governo.

Embora o papel do Estado tenha se mostrado fundamental para a sobrevivência destes laboratórios, muitos esforços ainda precisam ser empreendidos pelos diversos atores governamentais envolvidos, para garantir consistência e articulação entre as ações governamentais, orientar e induzir a atuação destes laboratórios e, conseqüentemente, acelerar o fortalecimento da indústria nacional. Neste sentido, espera-se uma atuação mais efetiva e condizendo com o nível de prioridade dado ao setor na política industrial e setorial do atual do Governo Federal.

Por fim, diante deste cenário de solitude, sobrou a alguns gestores a tarefa de fazer acontecer, cumprindo seu papel de 'protagonismo messiânico'. Achemo-los!

8. Referências Bibliográficas

ABIMO, 2011, **COMSAUDE: Dr. Carlos Gadelha afirma que apóia esforços para que o sistema produtivo da saúde esteja entre as cinco prioridades da agenda de desenvolvimento do governo**, Disponível em <http://www.abimo.org.br/modules/news/article.php?storyid=252>, Acesso em 20 de janeiro de 2012.

ABIPITI, 2011, **Com orçamento da ordem de R\$ 100 milhões Tecpar espera criar novos mercados em 2012**, Disponível em http://www.abipti.org.br/cms_inf/index.php?option=com_content&view=article&id=340:com-orcamento-da-ordem-de-r-100-milhoes-tecpar-espera-criar-novos-mercados-em-2012&catid=37:associados, Acesso em 20 de fevereiro de 2012.

ABRUCIO, F. L., 1997, O Impacto do Modelo Gerencial na Administração Pública: Um Breve Estudo sobre a Experiência Internacional Recente. Brasília: Escola Nacional de Administração Pública, **Cadernos ENAP**, n.10.

ADLER, M.J., VAN DOREN, C., 1972, **How to read a book**. Touchstone Books.

ALBERTIN, R.M.M., ALBERTIN, L.A., 2005, “Benefícios do Uso de Tecnologia de Informação no Desempenho Empresarial”. In: Albertin, L.A., Albertin, R.M.M., 2005, **Tecnologia de informação: desafios da tecnologia aplicada aos negócios**, São Paulo: Atlas.

ALDARVIS, R., 2010, “Modelo de Gestão para as Organizações Públicas”. In Kanaane, R., Fiel Filho, A., Ferreira, M.G., 2010, **Gestão Pública planejamento, processos, sistemas de informação e pessoas**. São Paulo: Atlas.

ALLISON, G.T., 1979, “Public and Private Management: Are They Fundamentally Alike in All Unimportant Respects?”, Proceedings of the Public Management Research Conference, 1979. In Shafritz, J.M., Hyde, A.C., 2012, **Classics of Public Administration**, Wadsworth, Cengage Learning.

AMARATUNGA, D., BALDRY, D., SARSHAR, M., NEWTON, R., 2002, Quantitative and Qualitative Research in the built environment: application of “mixed” research approach, **Work Study**, Emerald, v. 51, n. 1, pp. 17-31.

ANVISA, 2003, **Resolução - RDC nº 210, de 04 de agosto de 2003, Regulamento Técnico das Boas Práticas para a Fabricação de Medicamentos**, Brasília.

ANVISA, 2010, **Resolução - RDC nº 17, de 16 de abril de 2010, Regulamento Técnico das Boas Práticas para a Fabricação de Medicamentos**, Brasília.

ARAGÃO, A.S., 2009, **Análise Jurídica Sucinta do Conteúdo dos Princípios Enumerados Nº Art. 1º Da Lei Nº 10.000/01**, Relatório de pesquisa elaborado para o GPI/COPPE/UFRJ.

ARROBA, T., WEDGWOOD-OPPENHEIM, F., 1994, Do Senior Managers Differ in the Public and Private Sector? An Examination of Team Role Preferences, **Journal of Managerial Psychology**, v. 9, n.1, pp.13-16.

ATLAS.TI SCIENTIFIC SOFTWARE DEVELOPMENT GMBH, 2011, **Video Tutorials**, Disponível em <http://www.atlasti.com/tutorials.html>, Acesso em 30 de junho de 2011.

AZEVEDO, N., GADELHA, C.A.G., PONTE, C.F., TRINDADE, C., HAMILTON, W., 2007, **Inovação em Saúde: dilemas e desafios de uma instituição pública**. RJ: Editora Fiocruz, 2007.

BAN, C., 1995, **How do public managers manage?: bureaucratic constraints, organizational culture, and the potential for reform**, Jossey-Bass Inc.

BARBOSA, A.P., 2011, **Entrevista realizada com o vice-diretor de produção de Bio-Manguinhos em 3 de agosto de 2011**. Rio de Janeiro, Bio-Manguinhos/Fiocruz.

BARDIN, L., 2008, **Análise de Conteúdo**, 4ª. Edição, Edições 70, Lisboa.

BARNARD, C.I., 1938, **The functions of the executive**, Harvard University Press, Cambridge.

BIO-MANGUINHOS, 2007, **Manual de Organização de Bio-Manguinhos**, Fiocruz, Rio de Janeiro.

BIO-MANGUINHOS, 2009, **Regimento Interno**, Rio de Janeiro, Bio-Manguinhos, Fiocruz.

BIO-MANGUINHOS, 2010, **Regimento de Gestão – Ciclo 2009**, Rio de Janeiro, Bio-Manguinhos, Fiocruz.

BIO-MANGUINHOS, 2010a, **Planejamento Estratégico – 2010-2020**, Rio de Janeiro, Bio-Manguinhos, Fiocruz.

BIO-MANGUINHOS, 2011a, **Relatório de Atividades de 2010 de Bio-Manguinhos**,

BIO-MANGUINHOS, 2011b, **Texto preparatório para o Congresso Interno da Fiocruz, Bio-Manguinhos**, Rio de Janeiro, Bio-Manguinhos, Fiocruz.

BIO-MANGUINHOS, 2011c, **O Instituto – Quem somos**, Disponível em <http://www.bio.fiocruz.br/index.php/home/quem-somos>, Acesso em: 25 de junho de 2011.

BITNER, M. J., BOOMS, B. H., TETREAUULT, M.S., 1990, The service encounters: diagnosing favorable and unfavorable incidents. **Journal of Marketing**, Chicago, 1990 v.54, n.2, pp.71-84.

BITNER, M.J., BOOMS, B.H., MOHR, L. A., 1994, Critical service encounters: the employee's viewpoint. **Journal of Marketing**, Chicago, v. 58, n.4, pp. 95-106.

BNDES, 2007, **Programa BNDES de Apoio ao Desenvolvimento do Complexo Industrial da Saúde - BNDES Profarma**, Disponível em <http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Institucional/Apoio_Financeiro/Programas_e_Fundos/Profarma/>, Acesso em: 24 de junho de 2011.

BNDES, 2010, **Programa BNDES de Apoio ao Desenvolvimento do Complexo Industrial da Saúde – BNDES Profarma – Produção**, Disponível em <http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Institucional/Apoio_Financeiro/Programas_e_Fundos/Profarma/profarma_reestruturacao.html>, Acesso em: 20 de junho de 2011.

BONTEMPO, J.V., BAETAS, R.B.G., 2005, “Desenvolvimento de vacinas no Brasil: uma análise da potencialidade da P&D e das estratégias de inovação”. In Buss, P.M., Temporão, J.G., Carvalheiro, J.R., 2005, **Vacinas, Soros e Imunizações no Brasil**, Editora Fiocruz, Rio de Janeiro.

BOOTH, W.C., COLOMB, G.G., WILLIAMS, J.M., 2003. **The Craft of Research**. University of Chicago Press.

BOZEMAN, B., BRETSCHNNEIDER, S., 1994, The 'publicness puzzle' in organization theory: a test of alternative explanations of difference between public and private organizations', **Journal of Public Administration Research and Theory**, v. 4, n. 2, pp. 197-223.

BOZEMAN, B., RAINEY, H.G., 2000, Comparing public and private organizations: empirical research and the power of a priori, **Journal of Public Administration Research and Theory**, v. 10, n. 2, pp. 197-223.

BOYNE, C.A., 2002, Public and Private Management: what's the difference?, **Journal of Management Studies**, v. 39, n. 1, pp. 97-122.

BRASIL, 1939, **Decreto-lei no 1.713, de 28 de outubro de 1939**. Dispõe sobre o Estatuto dos Funcionários Públicos Civis da União, Coleção de Leis do Brasil, Brasil.

BRASIL, 1964, **Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964**. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e contrôlo dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal, Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos, Brasília/DF.

BRASIL, 1967, **Decreto-Lei 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, Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos, Brasília/DF.

BRASIL, 1970, **Decreto nº 66.624, de 22 de maio de 1970**. Dispõe sobre a Fundação Instituto Osvaldo Cruz, Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos, Brasília/DF.

BRASIL, 1976, **Lei nº 6.604, de 15 de dezembro de 1976**. Dispõe sobre as Sociedades por Ações, Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos, Brasília/DF.

BRASIL, 1988, **CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1988**, Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos, Brasília/DF.

BRASIL, 1989, **Lei nº 8.460, de 17 de setembro de 1992**. Concede antecipação de reajuste de vencimentos e de soldos dos servidores civis e militares do Poder Executivo e dá outras providências, Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos, Brasília/DF.

BRASIL, 1990, **Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990**. Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais, Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos, Brasília/DF.

BRASIL, 1991, **Decreto nº 137, de 27 de maio de 1991**. Institui o Programa de Gestão das Empresas Estatais e dá outras providências, Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos, Brasília/DF.

BRASIL, 1993, **Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993**. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências, Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos, Brasília/DF.

BRASIL, 1995, **Plano diretor da reforma do aparelho do Estado**, Câmara da Reforma do Estado, Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, Brasília/DF.

BRASIL, 1997, **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, Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos, Brasília/DF.

BRASIL, 1997a, **Lei nº 9.527, de 10 de dezembro de 1997**. Altera dispositivos das Leis nºs 8.112, de 11 de dezembro de 1990, 8.460, de 17 de setembro de 1992, e 2.180, de 5 de fevereiro de 1954, e dá outras providências, Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos, Brasília/DF.

BRASIL, 1998a, **Decreto Nº 2.487, de 2 de fevereiro de 1998**. Dispõe sobre a qualificação de autarquias e fundações como Agências Executivas, estabelece critérios e procedimentos para a elaboração, acompanhamento e avaliação dos contratos de gestão e dos planos estratégicos de reestruturação e de desenvolvimento institucional das entidades qualificadas e dá outras providências, Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos, Brasília/DF.

BRASIL, 1998b, **Decreto nº 2.488, de 2 de fevereiro de 1998**, Define medidas de organização administrativa específicas para as autarquias e fundações qualificadas como Agências Executivas e dá outras providências, Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos, Brasília/DF.

BRASIL, 1998c, **Lei Nº 9.637, de 15 de maio de 1998**. Dispõe sobre a qualificação de entidades como organizações sociais, a criação do Programa Nacional de Publicização, a extinção dos órgãos e entidades que mencionam e a absorção de suas atividades por organizações sociais, e dá outras providências, Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos, Brasília/DF.

BRASIL, 1998d, **Emenda Constitucional nº 19, de 04 de junho de 1998**. Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências, Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos, Brasília/DF.

BRASIL, 2000, **Lei complementar nº 101, de 4 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências, Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos, Brasília/DF.

BRASIL, 2001a, **Decreto nº 3.735, de 24 de janeiro de 2001**, Estabelece diretrizes aplicáveis às empresas estatais federais e dá outras providências, Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos, Brasília/DF.

BRASIL, 2001b, **Lei nº 10.331, de 18 de dezembro de 2001**. Regulamenta o inciso X do art. 37 da Constituição, que dispõe sobre a revisão geral e anual das remunerações e subsídios dos servidores públicos federais dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário da União, das autarquias e fundações públicas federais, Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos, Brasília/DF.

BRASIL, 2002, **Lei nº 10.520, de 17 de 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, Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos, Brasília/DF.

BRASIL, 2003a, **Lei Nº 10.683, de 28 de maio de 2003**. Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências, Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos, Brasília/DF.

BRASIL, 2003b, **Decreto nº 4.725, de 9 de junho de 2003**. Aprova o Estatuto e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas da Fundação Oswaldo Cruz - FIOCRUZ, e dá outras providências, Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos, Brasília/DF.

BRASIL, 2004a, **Lei nº 10.973, de 2 de dezembro de 2004**. Dispõe sobre incentivos à inovação e à pesquisa científica e tecnológica no ambiente produtivo e dá outras providências, Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos, Brasília/DF.

BRASIL, 2004b, **Decreto nº 5.176 de 10 de agosto de 2004**. Regulamenta a carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental - EPPGG e dá outras providências, Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos, Brasília/DF.

BRASIL, 2005a, **Decreto nº 5.378, de 23 de fevereiro de 2005**. Institui o Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização - GESPÚBLICA e o Comitê Gestor do Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização, e dá outras providências, Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos, Brasília/DF.

BRASIL, 2005b, **Lei nº 11.204, de 5 de dezembro de 2005**. Altera a Lei no 10.683, de 28 de maio de 2003, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios; autoriza a prorrogação de contratos temporários firmados com fundamento no art. 23 da Lei no 10.667, de 14 de maio de 2003; altera o art. 4º da Lei no 8.745, de 9 de dezembro de 1993, e a Lei no 11.182, de 27 de setembro de 2005; e dá outras providências, Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos, Brasília/DF.

BRASIL, 2006a, **Decreto nº 5.707, de 23 de fevereiro de 2006**. Institui a Política e as Diretrizes para o Desenvolvimento de Pessoal da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, e regulamenta dispositivos da Lei no 8.112, de 11 de dezembro de 1990, Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos, Brasília/DF.

BRASIL, 2006b, **Lei nº 11.355, de 19 de outubro de 2006**, Dispõe sobre a criação da Carreira da Previdência, da Saúde e do Trabalho, do Plano de Carreiras e Cargos de Ciência, Tecnologia, Produção e Inovação em Saúde Pública da Fiocruz, do Plano de Carreiras e Cargos do Inmetro, do Plano de Carreiras e Cargos do IBGE e do Plano de Carreiras e Cargos do Inpi; o enquadramento dos servidores originários das extintas Tabelas de Especialistas no Plano de Classificação de Cargos, de que trata a Lei nº 5.645, de 10 de dezembro de 1970, e no Plano Único de Classificação e Retribuição de Cargos e Empregos, de que trata a Lei nº 7.596, de 10 de abril de 1987; a criação do Plano de Carreiras dos Cargos de Tecnologia Militar, a reestruturação da Carreira de Tecnologia Militar, de que trata a Lei nº 9.657, de 3 de junho de 1998; a criação da Carreira de Suporte Técnico à Tecnologia Militar; a extinção da Gratificação de Desempenho de Atividade de Tecnologia Militar – GDATM; e a criação da Gratificação de Desempenho de Atividade Técnico-Operacional em Tecnologia Militar - GDATEM; a alteração da Gratificação de Desempenho de Atividade de Controle e Segurança de Tráfego Aéreo - GDASA, de que trata a Lei nº 10.551, de 13 de novembro de 2002; a alteração dos salários dos empregos públicos do Hospital das Forças Armadas - HFA, de que trata a Lei nº 10.225, de 15 de maio de 2001; a criação de cargos na Carreira de Defensor Público da União; a criação das Funções Comissionadas do INSS - FCINSS; o auxílio-moradia para os servidores de Estados e Municípios para a União, a extinção e criação de cargos em comissão; e dá outras providências, Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos, Brasília/DF.

BRASIL, 2006c, **Medida Provisória nº 341, de 29 de dezembro 2006**. Altera as Leis nos 9.657, de 3 de junho de 1998, 10.480, de 2 de julho de 2002, 11.314, de 3 de julho de

2006, 11.344, de 8 de setembro de 2006, 11.355, 11.356, 11.357 e 11.358, de 19 de outubro de 2006, 8.025, de 12 de abril de 1990, e 8.112, de 11 de dezembro de 1990, e dá outras providências, Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos, Brasília/DF.

BRASIL, 2007, **Lei nº 11.490, de 20 de junho de 2007**. Altera as Leis nos 9.657, de 3 de junho de 1998, 10.480, de 2 de julho de 2002, 11.314, de 3 de julho de 2006, 11.344, de 8 de setembro de 2006, 11.355, 11.356, 11.357 e 11.358, de 19 de outubro de 2006, 8.025, de 12 de abril de 1990, e 8.112, de 11 de dezembro de 1990, 11.457, de 16 de março de 2007, e dá outras providências, Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos, Brasília/DF.

BRASIL, 2008a, **Decreto de 12 de maio de 2008**, Cria, no âmbito do Ministério da Saúde, o Grupo Executivo do Complexo Industrial da Saúde - GECIS, e dá outras providências, Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos, Brasília/DF.

BRASIL, 2008b, **Portaria interministerial nº 128, de 29 de maio de 2008**. Estabelece Diretrizes para a Contratação Pública de Medicamentos e Fármacos pelo Sistema Único de Saúde, Governo Federal, Brasília/DF.

BRASIL, 2009, **Inventário das principais medidas para a melhoria da gestão pública no Governo Federal**, Brasília/DF.

BRASIL, 2010, **Decreto nº 7.133, de 19 de março de 2010**, Regulamenta os critérios e procedimentos gerais a serem observados para a realização das avaliações de desempenho individual e institucional e o pagamento das gratificações de desempenho de que tratam as Leis nos 9.657, de 3 de junho de 1998, 10.484, de 3 de julho de 2002, 10.550, de 13 de novembro de 2002, 10.551, de 13 de novembro de 2002, 10.682, de 28 de maio de 2003, 10.768, de 19 de novembro de 2003, 10.871, de 20 de maio de 2004, 10.883, de 16 de junho de 2004, 11.046, de 27 de dezembro de 2004, 11.090, de 7 de janeiro de 2005, 11.095, de 13 de janeiro de 2005, 11.156, de 29 de julho de 2005, 11.171, de 2 de setembro de 2005, 11.233, de 22 de dezembro de 2005, 11.344, de 8 de setembro de 2006, 11.355, de 19 de outubro de 2006, 11.356, de 19 de outubro de 2006, 11.357, de 19 de outubro de 2006, 11.784, de 22 de setembro de 2008, 11.890, de 24 de dezembro de 2008, e 11.907, de 2 de fevereiro de 2009, Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos, Brasília/DF.

BRASIL, 2011a, **Decreto nº 7.546, de 2 de agosto de 2011**, Regulamenta o disposto nos §§ 5º a 12 do art. 3º da Lei no 8.666, de 21 de junho de 1993, e institui a Comissão Interministerial de Compras Públicas, Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos, Brasília/DF.

BRASIL, 2011b, **Lei nº 12.462, de 5 de agosto de 2011**. Institui o Regime Diferenciado de Contratações Públicas - RDC; altera a Lei no 10.683, de 28 de maio de 2003, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, a legislação da Agência Nacional de Aviação Civil (Anac) e a legislação da Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária (Infraero); cria a Secretaria de Aviação Civil, cargos de Ministro de Estado, cargos em comissão e cargos de Controlador de Tráfego Aéreo; autoriza a contratação de controladores de tráfego aéreo temporários; altera as Leis nos 11.182, de 27 de setembro de 2005, 5.862, de 12 de dezembro de 1972, 8.399, de 7 de janeiro de 1992, 11.526, de 4 de outubro de 2007, 11.458, de 19 de março de 2007, e 12.350, de 20 de dezembro de 2010, e a Medida Provisória no 2.185-35, de 24 de agosto de 2001; e revoga dispositivos da Lei no 9.649, de 27 de maio de 1998, Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos, Brasília/DF.

BRASIL, 2011c, **Decreto nº 7.446, de 1º de março de 2011**, Estabelece, no âmbito do Poder Executivo, limites e procedimentos para empenho de despesas com diárias, passagens e locomoção no exercício de 2011, Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos, Brasília/DF.

BRASIL, 2012, **Decreto nº 7.689, de 2 de março de 2012**, Estabelece, no âmbito do Poder Executivo federal, limites e instâncias de governança para a contratação de bens e serviços e para a realização de gastos com diárias e passagens, Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos, Brasília/DF.

BUSS, P.M., TEMPORÃO, J.G., CARVALHEIRO, J.R., 2005, **Vacinas, Soros e Imunizações no Brasil**, Editora Fiocruz, Rio de Janeiro.

CANTER, H.M.C.; PEREZ JUNIOR, J.A., HIGASHI, H.G., GUIDOLIN, R.R., 2008, **Soros e vacinas**, Disponível em: <http://www.infobibos.com/Artigos/2008_2/SorosVacinas/index.htm>. Acesso em: 1 de outubro de 2011.

CARISTINA, J.E.A., 2006, Os modelos jurídicos na auto-regulação econômica, **Prisma Jurídico**, v.5, p.113-131, São Paulo.

CARVALHO, G.A.S., 2006, Automodelagem organizacional em administração pública: uma recomendação ética em direção a resultados, **Revista de Administração de Empresas**, v. 46, n. 1, p. 116-117.

CARVALHO, V. T., CASSIANI, S. H. B., 2002, Erros na medicação e conseqüências para profissionais de enfermagem e clientes: um estudo exploratório, **Revista Latino-Americana de Enfermagem**, v. 10, n. 4, p. 523-529.

CARVALHO, A.I., VIEIRA, A.S., BRUNO, F., MOTTA, J.I.J., BARONI, M., MACDOWELL, M.C., SALGADO, R., CÔRTEZ, S.C., 2009, **Escolas de Governo e Gestão por Competências – Mesa-redonda de Pesquisa Ação**, Brasília, ENAP.

CAULLIRAUX, H.M., PROENÇA, E.C., 2004, “Gestão: Introdução Conceitual”. In Caulliraux, H., Yuki, M. (org), 2004, **Gestão Pública e Reforma Administrativa: conceitos e casos: a experiência de Florianópolis**, Rio de Janeiro, Lucerna.

CAULLIRAUX, H.M., YAMASHITA, E.C., 2004, “Gestão Pública”. In Caulliraux, H., Yuki, M. (org), 2004, **Gestão Pública e Reforma Administrativa: conceitos e casos: a experiência de Florianópolis**, Rio de Janeiro, Lucerna.

CAULLIRAUX, H.M., YUKI, M., 2004, **Gestão Pública e Reforma Administrativa: conceitos e casos: a experiência de Florianópolis**, Rio de Janeiro, Lucerna.

CASTANHAR, J.C., BARONE, F.M., MOTTA, P.R., 2005, “Avaliação gerencial dos produtores de vacinas no Brasil”. In Buss, P.M., Temporão, J.G., Carvalheiro, J.R., 2005, **Vacinas, Soros e Imunizações no Brasil**, Editora Fiocruz, Rio de Janeiro.

CAVALCANTI, B.S., 2005, **O gerente equalizador: estratégias de gestão no setor público**, Rio de Janeiro, Editora FGV.

CBDL, 2011, **Seminário indica que inovação tecnológica na saúde deve atender mercado interno**, Disponível em <<http://www.cbdl.com.br/index.php/noticias/803-seminario-indica-que-inovacao-tecnologica-na-saude-deve-atender-mercado-interno>>. Acesso em: 20 de janeiro de 2012.

CGU, 2011, **A CGU**, Disponível em <<http://www.cgu.gov.br/CGU/>>, Acesso em: 22 de novembro de 2011.

CHADES, G., A., 2005, **Sinergia: avaliando convergências das iniciativas em curso na área de gestão em Bio-Manguinhos**, Mestrado em Tecnologia em Imunobiológicos, Instituto Oswaldo Cruz, Rio de Janeiro.

CNPQ, 2011, **Grupo de Pesquisa sobre Complexo Industrial e Inovação em Saúde**, Disponível em <
<http://dgp.cnpq.br/buscaoperacional/detalhegrupo.jsp?grupo=0039406P2TV1O5>>, Acesso em: 10 de janeiro de 2011.

COELHO, D. M., 2000, Elementos essenciais ao conceito de administração gerencial. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, v. 37, n. 147.

COHEN, S., EIMICKE, W., 2002, **The effective public manager: achieving success in changinh government**, Third Edition, John Wiley & Sons, Inc.

CORREA, I., 2007, Planejamento Estratégico e Gestão Pública por Resultados no processo de reforma administrativo do estado de Minas Gerais, **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 41, n. 3, p. 487-504.

COSTA, S.M., REALE, M., 2010, “Fundamentos Constitucionais da Gestão Pública”. In Kanaane, R., Fiel Filho, A., Ferreira, M.G., 2010, **Gestão Pública planejamento, processos, sistemas de informação e pessoas**. São Paulo: Atlas.

COSTA, R. S., NOGUEIRA, L. T., 2008, Family support in the control of hypertension, **Revista Latino-Americana de Enfermagem**, v. 16, n. 5, p. 871-876.

COUTO, A.R., 2005, “Entrevista realizada com o vice-diretor de gestão de Bio-Manguinhos”. In Azevedo, N., Gadelha, C.A.G., Ponte, C.F., Trindade, C., Hamilton, W. (org), 2007, **Inovação em Saúde: dilemas e desafios de uma instituição pública**, Rio de Janeiro, Editora Fiocruz.

COUTO, A.R., 2011, **Entrevista realizada com o diretor de Bio-Manguinhos em 5 de agosto de 2011**, Rio de Janeiro, Bio-Manguinhos/Fiocruz.

CRUZ, C.S., 2008, **Governança de TI e Conformidade Legal no Setor Público: um quadro referencial normativo para a contratação de serviços de TI**, Dissertação de Mestrado, Universidade Católica de Brasília, Brasília.

CUNHA, E.G., 2006, **A gestão do medo como instrumento de coerção nas organizações públicas**, Tese de Doutorado, Programa de Pós-Graduação em Administração, Escola de Administração, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Rio Grande do Sul.

D’AIUTO, D.M.M., 2010, **Validação de sistemas computadorizados em Bio-Manguinhos: uma proposta de modelo de inventário e priorização dos sistemas computadorizados**, Monografia, Escola Politécnica da Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro.

DATASUS, 2011, **Imunizações – Cobertura – Brasil**, Disponível em <
<http://tabnet.datasus.gov.br/cgi/defthtm.exe?zni/cnv/cpniuf.def>>, Acesso em: 30 de março de 2011.

DENHARDT, R.B., 2011, **Theories of Public Organization**, Wadsworth Learning, Sixth Edition.

DE PAULA, A.P.P., 2005a, **Por uma nova gestão pública: limites e potencialidades da experiência contemporânea**, Rio de Janeiro, Editora FGV.

- DE PAULA, A.P.P., 2005b, **Administração pública brasileira entre o gerencialismo e a gestão social**, Revista de Administração de Empresas, v. 45, n. 1, p. 36-49.
- DESMARAIS, C., CHATILLON, E.A., 2010, Are there still differences between the roles of private and public sector managers?, **Public Management Review**, v. 12, n. 1, 233-244.
- DIAS, S.L.V., 2005, **Análise histórica da trajetória de alinhamento dos Sistemas de Produção, Custos e Indicadores de Desempenho: Um Estudo de Caso**, Tese de D.Sc., COPPE/UFRJ, Rio de Janeiro, RJ, Brasil.
- DI PIETRO, M.S.Z., 2006, **Direito Administrativo**, 19ª Edição, São Paulo, Atlas.
- DRUCKER, P., 1963, **On the profession of management**, The Harvard Business Review book series.
- DUARTE, I.G., BOTAZZO, C., 2009, Gestão de pessoas nas Organizações Sociais de Saúde: algumas observações, **Revista de Administração em Saúde**, v. 11, n. 45, pp. 161-168.
- DUKAIS, M.S., PORTZ, J., 2010, **Leader-Managers in the Public Sector: managing for results**, M E Sharpe Inc.
- EBC, 2011, **Governo cria câmara para aprimorar gestão no setor público**, Disponível em <<http://agenciabrasil.ebc.com.br/noticia/2011-05-11/governo-cria-camara-para-aprimorar-gestao-no-setor-publico>>, Acesso em: 20 de setembro de 2011.
- ENSP, 2011, **Informe Ensp - Complexo Econômico-Industrial da Saúde: inovação e desafios**, Disponível em <<http://www.ensp.fiocruz.br/portal-ensp/informe/materia/?origem=1&matid=23692>>, Acesso em: 15 de fevereiro de 2011.
- ENAP, 2011, **Banco de Soluções do Concurso Inovação na Gestão Pública Federal**, Disponível em <http://inovacao.enap.gov.br/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=13&Itemid=32>, Acesso em: 30 de maio de 2011.
- EISENHART, K.M., 1989, Building theories from case study research, **The Academy of Management Review**, Stanford, v. 14, n. 4, pp. 532-550.
- EUSKE, K.J., 2003, Public, private, not-for-profit: everybody is unique?, **Measuring Business Excellence**, v. 7, n. 4., pp. 5-11.
- FLANAGAN, J. C., 1973, A técnica do incidente crítico, **Arq Bras Psiq Aplicada**, v.25, n. 2, pp. 99-141.
- FELIX, J., 2011, **Entrevista realizada com Diretor-Presidente do TECPAR em 21 de julho**, Curitiba, TECPAR.
- FERRETO, L.E., BETIATTO, R., SANTANNA, C., CANTERLE, N.M.G., ZANAMRIA, N., 2007, Administração da Saúde Pública: o discurso dos gestores da Região Sudoeste do Paraná, **Revista de Administração em Saúde**, v. 9, n. 36, pp. 78-84.
- FGV: ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A EDUCAÇÃO, A CIÊNCIA E A CULTURA, 2008, **Estudos de contratualização de hospitais no âmbito do SUS**, Relatório técnico, São Paulo.

FIESP, 2009, **I Workshop Setorial de Avaliação da Política de Desenvolvimento Produtivo**, DECOMTEC, FIESP, São Paulo, Disponível em < <http://www.fiesp.com.br/competitividade/downloads/apresenta%C3%A7%C3%A3o%20fiesp%20-%20sa%C3%BAde.pdf>>, Acesso em: 20 de novembro de 2011.

FIGUEIREDO, K.F., OZÓRIO, G.B., ARKADER, R., 2002, Estratégias de Recuperação de Serviço no Varejo e seu Impacto na Fidelização dos Clientes, **Revista de Administração Contemporânea**, v. 6, n. 3, pp. 55-73.

FRENSCH, C., 2011, **Do Planejamento e Foco no Cliente – partindo da demanda do MS para o Planejamento de Bio-Manguinhos**, Apresentação realizada no Conselho Interno de Gestores de Bio-Manguinhos, Angra dos Reis, Rio de Janeiro.

FURTADO, G.G., AGUILAR, P.M.R., SANTOS, P.N., 2007, Gestão por projetos e mudança cultural: aspectos da reestruturação das atividades de desenvolvimento tecnológico em Bio-Manguinhos, **Trabalho apresentado no curso de MBA em Gerência de Projetos**, Fundação Getúlio Vargas.

GADELHA, C.A.G., 2002, Complexo da Saúde, **Relatório de Pesquisa desenvolvido para o projeto Estudo de Competitividade por Cadeias Integradas**, sob a coordenação de L.G. Coutinho, M.F. Laplane, D. Kupfer, D. e E. Farina, Núcleo de Economia Industrial e da Tecnologia do Instituto de Economia, convênio Fecamp/MDIC/MCT/Finep.

GADELHA, C.A.G., 2003, O Complexo Industrial da saúde e a necessidade de um enfoque dinâmico na economia da saúde, **Ciência e Saúde Coletiva**, v. 8, n. 2, pp. 521-535.

GADELHA, C.A.G., 2005, “O Complexo Industrial da Saúde: desafios para uma política de inovação e desenvolvimento”, In Buss, P.M., Temporão, J.G., Carneiro, J.R., 2005, **Vacinas, Soros e Imunizações no Brasil**, Editora Fiocruz, Rio de Janeiro.

GADELHA, C.A.G., 2008, **Complexo-Econômico Industrial da Saúde – uma visão geral**, I Seminário sobre o Complexo Econômico-Industrial da Saúde/BNDES, BNDES, Rio de Janeiro.

GADELHA, C.A.G., AZEVEDO, N., 2003, **Inovação em vacinas no Brasil: experiência recente e constrangimentos estruturais**. História, Ciências, Saúde-Manguinhos, v. 10 (suplemento 2), pp. 697-724.

GALANTE, C., 2005, **Contribuição do Controle Interno para a transparência e integridade dos atos administrativos nas prefeituras dos municípios da AMOSC**, Dissertação de M.Sc., Programa de Pós Graduação em Ciências Contábeis do Centro de Ciências Sociais Aplicadas da Universidade Regional de Blumenau, Blumenau, Santa Catarina, Brasil.

GODOY, A. S., 1995a, Introdução à Pesquisa Qualitativa e suas possibilidades, **Revista de Administração de Empresas**, v. 35, n. 2, p. 65-71.

GOVERNO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO, 2011, **Vital Brazil envasa primeiro lote de soro na área nova de produção**, Disponível em < <http://www.rj.gov.br/web/imprensa/exibeconteudo?article-id=679526>>, Acesso em: 10 de novembro de 2011.

GRAHAM, A., 2010, **Como escrever estudos de casos para ensino e aprendizagem no setor público**, Brasília, ENAP.

- GREMLER, D., BITNER, M.J., EVANS, K., 1994, The internal service encounter, **International Journal of Service Industry Management**, v. 5, n. 2, pp. 34-56.
- GUIMARÃES, R.M., 2008, Estratégias para o Desenvolvimento da Pesquisa de Novos Medicamentos no País – A Visão do Ministério da Saúde, **3º Simpósio da Associação de Pesquisa Clínica do Brasil**, Rio de Janeiro, Rio de Janeiro.
- GUIMARÃES, T.B., BERNARDI, M.M.E., 2010, **Empreendedores públicos no Governo de Minas Gerais: registro de uma experiência de resultados**, Belo Horizonte, Editora UFMG.
- GULLICK, L., URWICK, L., 1937, “Notes on the Theory of Organization”. In Shafritz, J.M., Hyde, A.C., 2012, **Classics of Public Administration**, Seventh Edition, Wadsworth, Cengage Learning.
- GUTIERREZ, R.M., 2001, **Pasion por um Buen Gobierno: Administracion por Calidad em el Gobierno de Vicente Fox**, 3ed. Ediciones 2000, Mexico.
- HAMILTON, M., BRITO, J., 1999, **Análise estratégica e avaliação institucional da Fundação Oswaldo Cruz para qualificação como Agência Executiva – Relatório Final**, Rio de Janeiro, Rio de Janeiro.
- HILARIO, M.A.S., 2009, **Gestão por Resultados na Administração Pública**, Trabalho de Conclusão de Curso, Universidade do Estado do Amazonas, Manaus, Amazonas.
- HOMMA, A., LEAL, M.L.F.L., MOREIRA, M.S.M., PINA, F.O., BAETAS, R.B.G.B., PIZARRO, A.P.B., COUTO, A.R., 2005, “Desenvolvimento e Produção de Vacinas no Instituto de Tecnologia em Imunobiológicos (Bio-Manguinhos) da Fiocruz”. In Buss, P.M., Temporão, J.G., Carvalheiro, J.R., 2005, **Vacinas, Soros e Imunizações no Brasil**, Editora Fiocruz, Rio de Janeiro.
- HOMMA, A., DI FABIO, J. L., QUADROS, A.C., 1998, Los laboratorios públicos produtores de vacunas: el nuevo paradigma, **Revista Panamericana de Salud Pública**, v. 4, n. 4, pp. 223-232.
- HORTA, B., 2011, **Entrevista realizada com Vice-Presidente do Instituto Vital Brazil em 18 de outubro**, IVB, Niterói, Rio de Janeiro.
- HORTA, B., MECENA, S.J., 2011, O Parque Tecnológico da Vida, Palestra proferida sobre o Parque Tecnológico da Vida, **Simpósio Nacional de Estratégias do Governo para Desenvolvimento e Aplicação da Biotecnologia no Brasil**, Niterói, Rio de Janeiro.
- HOUAISS, 2005, **Dicionário eletrônico da língua portuguesa**.
- HUERTAS, F., 1995, **Entrevista com Carlos Matus: O método PES**, 1ª ed., São Paulo, Ed. FUNDAP.
- IBANEZ, N., BITTAR, O.J.N.V., SÁ, E.N.C., YAMAMOTO, E.K., ALMEIDA, M.F., CASTRO, C.G.J., 2001, Organizações sociais de saúde: o modelo do Estado de São Paulo, **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 6, n. 2, p. 391-404.
- IVB, 2009, **Avança a modernização do Vital Brazil**, Disponível em <http://www.ivb.rj.gov.br/noticias_ivb/noticia205.html>, Acesso em: 10 de outubro de 2011.
- IVB, 2009, **Vital Brazil implanta sistema informatizado de trabalho**, Disponível em <http://www.ivb.rj.gov.br/noticias_ivb/noticia237.asp>, Acesso em: 10 de outubro de 2009a.

IVB, 2011, **O Instituto, O que é?**, Disponível em <<http://www.ivb.rj.gov.br/oque.html>>, Acesso em 10 de outubro de 2011a.

IVB, 2011b, **Relatório Compacto – Exercício de 2010**, Niterói, Rio de Janeiro.

IVB, 2011c, **Diretoria**, Disponível em <<http://www.ivb.rj.gov.br/diretoria.html>>, Acesso em: 10 de outubro de 2011.

IVB, 2011d, **Histórico**, Disponível em <<http://www.ivb.rj.gov.br/historico.html>>, Acesso em: 10 de outubro de 2011.

IVB, 2011e, **O Instituto – Missão**, Disponível em <<http://www.ivb.rj.gov.br/missao.html>>, Acesso em: 10 de outubro de 2011.

IVB, 2011f, **Produtos**, Disponível em <<http://www.ivb.rj.gov.br/produtos.html>>, Acesso em: 10 de outubro de 2011.

IVB, 2011g, **Cavalos**, Disponível em <<http://www.ivb.rj.gov.br/cavalos.html>>, Acesso em: 10 de outubro de 2011.

IVB, 2011h, **Áreas Instituto Vital Brazil**, Disponível em <<http://www.ivb.rj.gov.br/areas.html>>, Acesso em: 10 de outubro de 2011.

IVB, 2011i, **Vital Brazil implanta sistema informatizado de trabalho**, Disponível em <http://www.ivb.rj.gov.br/noticias_ivb/noticia197.html>, Acesso em: 10 de outubro de 2011.

IVB, 2011j, **Projetos – Pesquisa - BioMarc**, Disponível em <<http://www.ivb.rj.gov.br/pesquisas.html>>, Acesso em: 10 de outubro de 2011.

IVB, 2011l, **Vital Brazil produzirá medicamento para doença rara**, Disponível em <http://www.ivb.rj.gov.br/noticias_ivb/noticia282.html>, Acesso em: 10 de outubro de 2011.

IVB, 2011m, **Qualidade – Controle / Garantia**, Disponível em <<http://www.ivb.rj.gov.br/qualidade.html>>, Acesso em: 10 de outubro de 2011.

IVB, 2011n, **Biotério**, Disponível em <<http://www.ivb.rj.gov.br/bioterio.html>>, Acesso em 10 de outubro de 2011.

IVB, 2012, **Números da Produção**, Disponível em <http://www.ivb.rj.gov.br/numeros_producao.html>, Acesso em: 10 de fevereiro de 2012.

IVB, 2012a, **Parque Tecnológico da Vida**, Disponível em <http://www.ivb.rj.gov.br/parque_tecnologico.html>, Acesso em: 10 de fevereiro de 2012.

IVB, 2012b, **Fazenda Vital Brazil**, Disponível em <<http://www.ivb.rj.gov.br/fazenda.html>>, Acesso em: 10 de fevereiro de 2012.

IVB, 2012c, **Centro de Estudo e Pesquisa do Envelhecimento**, Disponível em <http://www.ivb.rj.gov.br/centro_idoso.html>, Acesso em: 10 de fevereiro de 2012.

IVB, 2012d, **Política da Qualidade**, Disponível em <<http://www.ivb.rj.gov.br/qualidade.html>>, Acesso em: 10 de fevereiro de 2012.

IPEA, 2007, **PAC da Saúde - O BNDES é o elo que faltava**, Disponível em <http://desafios.ipea.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=1176:catid=28&Itemid=23>, Acesso em: 24 de julho de 2011.

KANAANE, R., KEPPKE, R.S., ALDARVIS, R., SILVA, D.C., 2010, “Gestão Pública Estratégica e a Visão do Futuro”. In Kanaane, R., Fiel Filho, A., Ferreira, M.G., 2010, **Gestão Pública planejamento, processos, sistemas de informação e pessoas**. São Paulo: Atlas.

LAU, A.W., NEWMAN, A.R., BROEDLING, L.A., 1980, The nature of managerial work in the public sector, **Public Administration Review**, v. 40, n. 5, pp. 513-520.

LEAL, M.L.F., 2005, Entrevista realizada com a vice-diretora de produção de Bio-Manguinhos. In Azevedo, N., Gadelha, C.A.G., Ponte, C.F., Trindade, C., Hamilton, W. (org), 2007, **Inovação em Saúde: dilemas e desafios de uma instituição pública**, Rio de Janeiro, Editora Fiocruz.

LEME, R., 2011, **Gestão por competências no setor público**, Editora Qualitymark, 1ª Edição.

LICO, F.M.C., FERREIRA, M.C.M., MARTINS, C.L., MENDES, R., 2005, Percepção dos gerentes sobre papel gerencial em unidades básicas de saúde após capacitação na região sul da cidade de São Paulo, **Saúde e Sociedade**, v. 14, n. 1, pp. 78-90.

LIMA, C.C., RIBEIRO, E.S., 2004, Novos modelos da administração pública da saúde, **Revista de Administração em Saúde - RAS**, v.6, n. 22, pp. 1-8.

MACHADO, E.M., UMBELINO, L.M., 2010, **A questão da estabilidade do servidor público no Brasil: perspectivas de flexibilização**, Texto para discussão, ENAP, Brasília/DF.

MACIEL, B.C., WICHERT, M.A.A.L., PERONI, S.P., PRÓSPERO, U.O.S., 2005, Gestão em parceria entre uma fundação de apoio e um hospital público universitário: análise custo-efetividade, **Revista de Administração**, São Paulo, v. 40, n. 4, p. 342-352.

MACINTOSH, A., DAVENPORT, E., MALINA, A., WHYTE A., 2002, “Technology to Support Participatory Democracy”. In: Gronlund, A. (ed.), **Electronic Government: design, applications and management**, 2002, 1 ed., Hershey, EUA, Idea Group Publishing; Londres, Grã-Bretanha.

MARE - MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO FEDERAL E REFORMA DO ESTADO, 1997a, Exposição no Senado sobre a Reforma da Administração Pública, **Cadernos MARE da Reforma do Estado, Caderno 3**, Brasília.

MARE - MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO FEDERAL E REFORMA DO ESTADO, 1997b, A Reforma Administrativa na Imprensa – Seleção de artigos produzidos no MARE, **Cadernos MARE da Reforma do Estado, Caderno 7**, Brasília.

MARE - MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO FEDERAL E REFORMA DO ESTADO, 1998a, Programa de Reestruturação e Qualidade dos Ministérios, **Cadernos MARE da Reforma do Estado, Caderno 12**, Brasília.

MARE - MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO FEDERAL E REFORMA DO ESTADO, 1998b, Organizações Sociais, **Cadernos MARE da Reforma do Estado, Caderno 2**, Brasília.

MARE - MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO FEDERAL E REFORMA DO ESTADO, 1998c, Os Avanços de Reforma na Administração Pública: 1995-1998, **Cadernos MARE da Reforma do Estado, Caderno 15**, Brasília.

MATIAS-PEREIRA, J., 2002, Reforma do Estado e transparência: estratégias de controle de corrupção no Brasil, **VII Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública**, Lisboa, Portugal.

MATIAS-PEREIRA, J., 2008, Administração Pública Comparada: uma avaliação das reformas administrativas do Brasil, EUA e União Européia, **Revista de Administração Pública**, v. 42, n. 1, p. 61-82.

MATIAS-PEREIRA, J., 2010a, **Manual de Gestão Pública Contemporânea**, 3ª Ed., São Paulo: Atlas.

MATIAS-PEREIRA, J., 2010b, **Governança no setor público**, São Paulo, Atlas.

MELLO, C.A.B., 2009, **Curso de Direito Administrativo**, 26ª Edição, Malheiros Editores.

MINISTÉRIO DA SAÚDE, 2003, **Programa Nacional de Imunizações – 30 anos**, Brasília/DF.

MINISTÉRIO DA SAÚDE, 2008a, **Mais Saúde – Diretrizes Estratégicas**, Disponível em < http://bvsmms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/mais_saude_diretrizes.pdf>, Acesso em 10 de julho de 2011.

MINISTÉRIO DA SAÚDE, 2008b **Portaria nº 1.942, de 17 de setembro de 2008**. Aprova o Regimento Interno do Grupo Executivo do Complexo Industrial da Saúde - GECIS e institui o Fórum Permanente de Articulação com a Sociedade Civil, Gabinete do Ministro, Brasília.

MINISTÉRIO DA SAÚDE, 2008c, **Portaria nº 978, de 16 de maio de 2008**. Dispõe sobre a lista de produtos estratégicos, no âmbito do Sistema Único de Saúde, com a finalidade de colaborar com o desenvolvimento do Complexo Industrial da Saúde e institui a Comissão para Revisão e Atualização da referida lista, Gabinete do Ministro, Brasília.

MINISTÉRIO DA SAÚDE, 2008d, **Portaria nº 3.031, 16 de dezembro de 2008**. Dispõe sobre critérios a serem considerados pelos Laboratórios Oficiais de produção de medicamentos em suas licitações para aquisição de matéria-prima, Gabinete do Ministro, Brasília.

MINISTÉRIO DA SAÚDE, 2011a, **Programa Mais Saúde 5ª edição**, Disponível em < http://portal.saude.gov.br/portal/saude/Gestor/visualizar_texto.cfm?idtxt=33040&janela=1>, Acesso em 20 de fevereiro de 2011a.

MINISTÉRIO DA SAÚDE, 2011b, **Complexo Industrial em números**, Disponível em < http://portal.saude.gov.br/portal/saude/Gestor/visualizar_texto.cfm?idtxt=32495>, Acesso em 20 de fevereiro de 2011b.

MINISTÉRIO DA SAÚDE, 2011c, **Vacinas**, Disponível em < http://portal.saude.gov.br/portal/saude/Gestor/visualizar_texto.cfm?idtxt=33040&janela=1>, Acesso em 20 de fevereiro de 2011c.

MINISTÉRIO DA SAÚDE, 2011d, **Programa Mais Saúde 4ª edição**, Disponível em < http://bvsmms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/mais_saude_direito_todos_4ed.pdf >, Acesso em 20 de fevereiro de 2011d.

MINISTÉRIO DA SAÚDE, 2011e, **Portaria nº 649, de 4 de abril de 2011**. Altera o § 1º do art. 2º da Portaria GM/MS nº 1.942, de 17 de setembro de 2008, que aprova o Regimento Interno do Grupo Executivo do Complexo Industrial da Saúde (GECIS) e

institui o Fórum Permanente de Articulação com a Sociedade Civil, Gabinete do Ministro, Brasília.

MINISTÉRIO DA SAÚDE, 2011f, **Grupo Executivo do Complexo Industrial da Saúde**, Disponível em < http://portal.saude.gov.br/portal/saude/Gestor/visualizar_texto.cfm?idtxt=32490 >, Acesso em 20 de fevereiro de 2011f.

MINISTÉRIO DA SAÚDE, 2011g, **Portaria nº 2.691, de 16 de novembro de 2011**. Institui Comitê Gestor para promover, coordenar e acompanhar o desenvolvimento tecnológico e a produção das vacinas pentavalente e heptavalente, Gabinete do Ministro, Brasília.

MINISTÉRIO DA SAÚDE, 2011h, **Laboratórios produtores de imunobiológicos**, Disponível em < http://portal.saude.gov.br/portal/saude/profissional/visualizar_texto.cfm?idtxt=30944&janela=1 >, Acesso em 20 de fevereiro de 2011.

MINISTÉRIO DA SAÚDE, 2011i, **Ministério investe na expansão do complexo industrial da Saúde**, Disponível em < <http://www.blog.saude.gov.br/ministerio-investe-na-expansao-do-complexo-industrial-da-saude/> >, Acesso em 26 de novembro de 2011, 2011h.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO, INDÚSTRIA E COMÉRCIO EXTERIOR, 2008, **Plano de Desenvolvimento Produtivo**, Governo Federal.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO, INDÚSTRIA E COMÉRCIO, 2011, **Plano Brasil Maior**, Governo Federal.

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO, 2002, **A Política de Recursos Humanos na Gestão FHC**, Livro Branco de Recursos Humanos, Coleção Gestão Pública, Secretaria de Gestão, Brasília.

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO, 2009, **Aprimoramento da Gestão da Carreira do Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental**, Secretaria de Gestão.

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO, 2011a, **Gespública**, Disponível em < http://www.gespublica.gov.br/folder_rngp >, Acesso em: 3 de março de 2011.

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO, 2011b, **O que é Gespública**, Disponível em < http://www.gespublica.gov.br/folder_rngp/anexos/saiba_mais_gespublica.pdf >, Acesso em: 4 de maio de 2011.

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO, 2011c, **Como e feito o orçamento**, Disponível em < <http://www.planejamento.gov.br/secretaria.asp?cat=51&sub=129&sec=8> >, Acesso em: 30 de junho de 2011.

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO, 2011d, **Secretaria de Orçamento Federal**, Disponível em < <http://www.planejamento.gov.br/secretaria.asp?sec=8> >, Acesso em: 30 de junho de 2011.

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO, 2011e, **Formas Jurídico-Institucionais**, Disponível em <

<http://www.gespublica.gov.br/projetos-acoess/pasta.2010-10-11.6273250539>>, Acesso em: 10 de junho de 2011.

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO, 2012, **Secretaria de Gestão – Missão**, Disponível em <http://www.planejamento.gov.br/secretaria.asp?cat=300&sec=24>, Acesso em: 14 de janeiro de 2012.

MINTZBERG, 1973, **The Nature of Managerial Work**, New York: Harper & Row.

MINTZBERG, 1990, **The Manager’s Job: Folklore and Fact**, Harvard Business Review, HBR Classics, March-April.

MINTZBERG, H., 2009, **Managing**, Berrett-Koehler Publishers, Inc.

MOORE, N., 1995, **Creating Public Value: strategic management in government**, Harvard University, Press, 1995.

MOORE, M., 2003, **The Public Value Scorecard: A rejoinder and an Alternative to “Strategic Performance Measurement and Management in Non-Profit Organization by Robert Kaplan”**, Working Paper # 18, The Hauser Center for Nonprofit Organizations, The Kennedy School of Government, Harvard University.

MOORE, M., KHAGRAM, S., 2004, **On Creating Public Value – What Business Might Learn from Government about Strategic Management**, Working Paper No 3, Corporate Social Responsibility Initiative, Harvard University & John F., Kennedy School of Government.

MOREIRA, M., 2011, **Entrevista realizada com o ex-vice-diretor de gestão de Bio-Manguinhos em 21 de julho de 2011**, ICC/Fiocruz, Curitiba, Paraná.

MURRAY, M., 1975, Comparing public and private management: an exploratory essay, **Public Administration Review**, v. 35, n. 4, p. 364-371.

MUZZI, D., 2010, **Certificação ocupacional de gestores públicos: inovação ou conservadorismo**, Dissertação de M.Sc., Fundação João Pinheiro, Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, Belo Horizonte, Minas Gerais, Brasil.

NAKANO, D., 2010, “Métodos de Pesquisa Adotados na Engenharia de Produção e Gestão de Operações”. In Cauchick Miguel, P.A. (org), 2010, **Metodologia de Pesquisa em Engenharia de Produção e gestão de Operações**, Rio de Janeiro, Elsevier.

NOGUEIRA, L.M.Y, 2009, **Estabilidade versus flexibilidade: a dicotomia necessária à inovação na gestão de recursos humanos em uma organização pública, estatal e estratégica como Bio-Manguinhos**, Dissertação de M.Sc., Mestrado Profissional em Política e Gestão de Ciência, Tecnologia & Inovação da Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca – ENSP, Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, Brasil.

NUTT, P.C., 2005, Comparing Public and Private Sector Decision-Making Practices, **Journal of Public Administration Research and Theory**, n.16, p.289-318.

O GLOBO, 2011, **Fiocruz investirá em mais vacinas e remédios biotecnológicos**, Disponível em <http://oglobo.globo.com/saude/fiocruz-investira-em-mais-vacinas-remedios-biotecnologicos-3323281>>, Acesso em: 5 de dezembro de 2011.

O’LEARY, R., BINGHAM, L.B., 2009, **The collaborative public manager: new ideas for the Twenty-First Center**, Georgetown University Press.

- OLIVEIRA, M., 2005, **Entrevista realizada com o ex-diretor de Bio-Manguinhos**. In Azevedo, N., Gadelha, C.A.G., Ponte, C.F., Trindade, C., Hamilton, W. (org), 2007, **Inovação em Saúde: dilemas e desafios de uma instituição pública**, Rio de Janeiro, Editora Fiocruz.
- OLIVEIRA, S.C.S., 2009, **Análise da cadeia de suprimentos de vacinas no Brasil**, Dissertação de M.Sc., COPPE/UFRJ, Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, Brasil.
- OLIVEIRA, F. B., SANT'ANNA, A.S., VAZ, S. L., 2010, **Liderança no contexto da nova administração pública: uma análise sob a perspectiva de gestores públicos de Minas Gerais e Rio de Janeiro**, Revista de Administração Pública, v.44, n. 6, pp. 1453-1475.
- OSBORNE, D., GAEBLER, T., 1992, **Reinventing Government: how the entrepreneurial spirit is transforming the public sector**, Addison-Wesley Publishing, United States of America.
- PARANÁ, 1978, **Lei Estadual nº 7.056, de 4 de dezembro de 1978**. Autoriza o Poder Executivo instituir empresa pública com a denominação de Instituto de Tecnologia do Paraná e dá outras providências, Curitiba/PR.
- PARANÁ, 1998, **Lei nº 12.020 de 9 de janeiro de 1998**. Institui o FUNDO PARANÁ, destinado a apoiar o desenvolvimento científico e tecnológico do Estado do Paraná, nos termos do art. 205 da Constituição Estadual e adota outras providências, Curitiba/PR.
- PARANÁ, 1998, **Decreto nº 4.767, de 01 de Setembro de 1998**. Aprovado o Estatuto da empresa pública Instituto de Tecnologia do Paraná - TECPAR, Curitiba/PR.
- PARANÁ, 2002, **Decreto nº 5.712, de 23 de Maio de 2002**. Aprovado o Estatuto do Instituto de Tecnologia do Paraná-TECPAR, Curitiba/PR.
- PARK, S.C., 2007, **The comparison of knowledge management practices between public and private organizations: an exploratory study**, a Thesis in Public Administration, The Pennsylvania State University, The Graduate School, School of Public Affairs.
- PATTON, M.Q., 2002, **Qualitative Research & Evaluation Methods**, 3 Edition, Sage Publications.
- PAZ, L.S., 2001, Apontamentos sobre plano diretor de reforma do Estado, organizações sociais e contratos de gestão, **Revista de Administração**, São Paulo, v. 36, n. 3, p. 36-39.
- PECCI, A., FIGALE, J., OLIVEIRA, F., BARRAGAT, A., SOUZA, C., 2008, Oscips e termos de parceria com a sociedade civil: um olhar sobre o modelo de gestão por resultados do governo de Minas Gerais, **Revista de Administração Pública**, v. 42, n. 6, p. 1137-62.
- PERRY, J.L., & RAINEY, H.G., 1988, The public-private distinction in organization theory: a critique and research strategy, **The Academy of Management Review**, v. 13, n. 2, p. 182-201.
- PEREIRA, L.C.B., 1996, Da Administração Pública Burocrática à Gerencial, **Revista do Serviço Público**, v.47, n. 1, p. 5-33.
- PEREIRA, L.C.B., 1998, **Gestão do Setor Público: estratégia e estrutura para um novo Estado**, IN: **Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial**, Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas.

PIRES, A.K., PRATA, C.F., SANTOS, D.M., BRANDÃO, H.P., MORAES, H., CARVALHO, I.M., MONTEIRO, J.C., DIAS, J.C., FILHO, J.V.E., OLIVEIRA, M.M.S., MARQUES, M.I.C., AMARAL, P.A., ARAÚJO, P.B.C., HASHIMOTO, R., MACEDO, S.S., DANTAS, V.C., 2005, **Gestão por competências em organizações de Governo**, Brasília, ENAP.

POLLIT, C., 2001, Public Management – Convergence: the useful myth?, **Public Administration**, v. 79, n. 4, pp. 933-947.

POLLIT, C., 2003, **The essential public manager**, Library of Congress Cataloging-in-Publication Data, England.

PONTE, C.F., 2007, “Bio-Manguinhos: um ponto de confluência entre a saúde pública, a ciência e a tecnologia”. In Azevedo, N., Gadelha, C.A.G., Ponte, C.F., Trindade, C., Hamilton, W. (org), 2007, **Inovação em Saúde: dilemas e desafios de uma instituição pública**, Rio de Janeiro, Editora Fiocruz.

POOLE, M., MANSFIELD, R., GOULD-WILLIAMS, J., 2006, Public and Private Sector managers over 20 years: a test of the ‘Convergence Thesis’?, **Public Administration**, v. 84, n. 4, p. 1051-1076.

QUINTANA, R.C., 2009, **O processo de formação e desenvolvimento de competências organizacionais em uma instituição do setor público**, Dissertação de M.Sc., Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Faculdade de Administração, Contabilidade e Economia, Porto Alegre, Rio Grande do Sul, Brasil.

RHODES, T.L., 2002, **The Public Manager Case Book: making decisions in a complex world**, Sage Publications, Inc.

RIO DE JANEIRO, 1956, **Lei Estadual nº 3.125 de 7 de dezembro de 1956**, constitui o Instituto Vital Brazil S.A., Governo do Estado do Rio de Janeiro, RJ.

RIO DE JANEIRO, 1964, **Decreto Estadual no 11.312, de 24 de agosto de 1964**, que considera o IVB Laboratório Oficial, Governo do Estado do Rio de Janeiro, RJ.

RIO DE JANEIRO, 1985, **Lei nº 942, de 18 de dezembro de 1985**, redefine os objetivos sociais do Instituto Vital Brazil S.A., e dá outras providências, Governo do Estado do Rio de Janeiro, RJ.

RIO DE JANEIRO, 2007, **Decreto n.º 40.882, de 03 de agosto de 2007**. Cria, sem aumento de despesa, a Comissão de Reestruturação da Administração Indireta — CORI, e dá outras providências, Rio de Janeiro/RJ.

RODRIGUES, M.R.S., 2009, **Otimização de resultados: conciliação entre legalidade e eficiência como princípios na prática administrativa pública a experiência do IPSEMG na prestação de serviços na área de saúde**, Dissertação de M.Sc., Programa de Mestrado da Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, Belo Horizonte, Minas Gerais, Brasil.

SALOMÃO, J., MACEDO, M.M., RAU, R., 2005, “Desenvolvimento e Produção de Vacinas e Soros no Instituto de Tecnologia do Paraná”. In Buss, P.M., Temporão, J.G., Carvalheiro, J.R., 2005, **Vacinas, Soros e Imunizações no Brasil**, Editora Fiocruz, Rio de Janeiro.

SALOMÃO, J., 2011, **Entrevista realizada com Diretor de Produção do TECPAR em 21 de julho**, TECPAR, Curitiba, Paraná.

SANO, H., ABRUCIO, F.L., 2008, Promessas e resultados da nova gestão pública no Brasil: o caso das organizações sociais de saúde em São Paulo, **Revista de Administração de Empresas**, v. 48, n.3, pp. 64-80.

SANTOS, P.R.G., 2005, **Avaliação de desempenho no contexto da Administração Pública Federal Direta: aspectos determinantes de sua efetividade**, Dissertação de M.Sc., Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Ciência da Informação e Documentação – FACE, Programa de Pós-Graduação em Administração, Universidade de Brasília, Brasília, Brasil.

SANTOS, R.P.C., MACIEIRA, A.R., MIRANDA, T.R., 2004, “Método de Intervenção para Reforma Administrativa em Organizações Públicas – uma abordagem baseada na gestão dos processos”. In Caulliriaux, H., Yuki, M. (org), 2004, **Gestão Pública e Reforma Administrativa: conceitos e casos: a experiência de Florianópolis**, Rio de Janeiro, Lucerna.

SECCHI, L., 2009, Modelos organizacionais e reformas da administração pública, **Revista de Administração Pública**, v. 43, n. 2, p.347-369.

SCTIE, 2011, **Informativo SCTIE**, v.1, n.2, Brasília.

SAE - SECRETARIA DE ASSUNTOS ESTRATÉGICOS (SAE), **Agenda Nacional de Gestão Pública**, Presidência da República, Brasília/DF, 2009.

SAE - SECRETARIA DE ASSUNTOS ESTRATÉGICOS (SAE), 2011, **Plano Brasil 22**, Disponível em < <http://www.sae.gov.br/brasil2022/>>, Acesso em: 10 de maio de 2011.

SHAFRITZ, J.M., HYDE, A.C., 2012, **Classics of Public Administration**, Seventh Edition, Wadsworth, Cengage Learning.

SCHIKMANN, R., 2010, Gestão estratégica de pessoas: bases para a concepção do curso de Especialização em Gestão de Pessoas no Serviço Público. In Camões, M.R.S., Pantoja, M.J., Bergue, S.T., 2010, **Gestão de Pessoas: bases teóricas e experiências no setor público**, Brasília, ENAP.

SILVA, J. R.G., 1997, Um panorama da Engenharia da Produção, **Revista de Ensino de Engenharia** – ABENGE, n. 17, Disponível em < <http://www.abepro.org.br/interna.asp?ss=1&c=924>>, Acesso em: 10 de fevereiro de 2012.

SILVA, W., 2008, **O impacto das ações de capacitação na atuação gerencial: um estudo de caso no setor público**, Tese de D.Sc., Programa de Pós-Graduação em Psicologia Social, do Trabalho e das Organizações, Universidade de Brasília, Brasília, Brasil.

SILVA, E.R.P, 2011, **Filosofia Da Engenharia: O Que É E Por Que Você Deveria Se Interessar**, Dissertação de M.Sc., COPPE/UFRJ, Programa de Pós-graduação em Engenharia de Produção, Rio de Janeiro.

SILVA, S. C., PADILHA, K. G., 2000, Parada cardiorrespiratória na unidade de terapia intensiva: análise das ocorrências iatrogênicas durante o atendimento, **Revista da Escola de Enfermagem**, v. 34, n. 4, p. 413-420.

SLOMSKI, V., CAMARGO, G.B., AMARAL FILHO, A.C.C., SLOMSKI, V.G., 2010, A demonstração do resultado econômico e sistemas de custeamento como instrumentos de evidenciação do cumprimento do princípio constitucional da eficiência, produção de governança e accountability no setor público: uma aplicação na Procuradoria Geral do Município de São Paulo, **Revista de Administração Pública**, v. 44. n. 4, pp. 933-957.

SOBH, R., PERRY, C., 2006, Research design and data analysis in realism research, **European Journal of Marketing**, v. 40, n. 11/12, pp. 1194-1209.

SOUZA, A.A.C.L., 2002, O perfil dos secretários municipais de saúde em Minas Gerais e a Organização dos programas e projetos municipais, **Revista Mineira de Saúde Pública**, v.1., n. 1, pp. 1-10.

SOUZA, J.C.T., 2005, **Gestão por competências e administração estratégica em uma empresa pública**, Dissertação de M.Sc., Centro de Ciências da Administração, Universidade do Estado de Santa Catarina, Florianópolis, Santa Catarina, Brasil.

STACKMAN, R.W., CONNOR, P.E, BECKER, B.W, 2005, Sectoral ethos: An Investigation of the Personal Values Systems of Female and Male Managers in the Public and Private Sector, **Journal of Public Administration Research and Theory**, v. 16, n. 4, pp. 577-597.

TAVARES, D.L.A., 2010, **A Política de Gestão de Pessoas da UFPA: em sintonia com o gerencialismo?**, Programa de Pós Graduação em Administração, Departamento de Ciências Administrativas, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal.

TCU, 2011, **Breve histórico**, Disponível em http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/institucional/conheca_tcu/historia, Acesso em: 30 de junho de 2011.

TECPAR, 2010, **Regimento Interno**, Instituto de Tecnologia do Paraná, Curitiba.

TECPAR, 2011a, **Sobre o TECPAR**. Disponível em <http://portal.tecpar.br/index.php/pt/sobre-o-tecpar/historico>, Acesso em: 20 de junho de 2011.

TECPAR, 2011b, **Nova Diretoria do Instituto**. Disponível em <http://portal.tecpar.br/index.php/pt/noticias/1436-funcionarios-de-carreira-do-tecpar-as-sumem-a-diretoria-do-instituto>>, Acesso em: 20 de junho de 2011.

TECPAR, 2011c, **Secretários de Estado conhecem projetos do TECPAR**, Disponível em <http://portal.tecpar.br/index.php/pt/noticias/1636-secretarios-de-estado-conhecem-projetos-do-tecpar>>, Acesso em: 20 de junho de 2011.

TECPAR, 2011d, **Planejamento Estratégico**, Instituto de Tecnologia do Paraná – TECPAR, Curitiba.

TECPAR, 2011e, **Reunião do Conselho de Administração do TECPAR**. Disponível em <http://portal.tecpar.br/index.php/pt/noticias/1734-conselho-de-administracao-do-tecpar-aprova-o-planejamento-estrategico-da-instituicao>>, Acesso em: 8 de agosto de 2011.

TECPAR, 2011f, **Relatório de Gestão – Ciclo 2010**, Curitiba.

TECPAR, 2011g, **Produção Industrial de Vacinas Virais**, Disponível em <http://portal.tecpar.br/index.php/pt/producao-industrial/vacinas-virais>>, Acesso em: 20 de junho de 2011.

TECPAR, 2011h, **Produção Industrial de Vacinas Bacterianas**. Disponível em <http://portal.tecpar.br/index.php/pt/producao-industrial/vacinas-bacterianas>>, Acesso em: 20 de junho de 2011.

TECPAR, 2011i, **Produção Industrial de Antígenos**. Disponível em <<http://portal.tecpar.br/index.php/pt/producao-industrial/antigenos>>, Acesso em: 20 de junho de 2011.

TECPAR, 2011j, **IBMP incuba projeto na INTEC**, Disponível em <http://portal.tecpar.br/index.php/pt/noticias/1017-ibmp-incuba-projeto-na-intec-432010>, Acesso em: 20 de junho de 2011.

TECPAR, 2011k, **Tecpar define planejamento estratégico**, Disponível em <<http://portal.tecpar.br/index.php/pt/noticias/1710-tecpar-define-planejamento-estrategico>>, Acesso em: 20 de junho de 2011.

TECPAR, 2011l, **Tecpar tem plano de gestão de pessoas por competências**, Disponível em <<http://portal.tecpar.br/portal/index.php/pt/noticias/1042-tecpar-tem-plano-de-gestao-de-pessoas-por-competencias-2042010>>, Acesso em: 20 de junho de 2011.

TECPAR, 2011m, **Ações asseguram produção da vacina contra a raiva pelo TECPAR**, Disponível em <<http://portal.tecpar.br/portal/index.php/pt/noticias/1422-aco-es-asseguram-producao-da-vacina-contr-a-raiva-pelo-tecpar>>, Acesso em: 20 de junho de 2011.

TECPAR, 2011n, **Tecpar terá plataforma industrial de produção de multifármacos**, Disponível em <<http://portal.tecpar.br/portal/index.php/pt/noticias/1281-tecpar-tera-plataforma-industrial-de-producao-de-multifarmacos>>, Acesso em: 20 de junho de 2011.

TECPAR, 2011o, **Ministério da Saúde confirma campanha com vacina do TECPAR**, Disponível em <<http://portal.tecpar.br/portal/index.php/pt/noticias/1428-ministerio-da-saude-confirma-campanha-com-vacina-do-tecpar>>, Acesso em: 20 de junho de 2011.

TECPAR, 2011p, **Tecpar busca excelência em gestão**, <<http://portal.tecpar.br/index.php/pt/noticias/1689-tecpar-busca-excelencia-em-gestao>>, Acesso em: 20 de junho de 2011.

TECPAR, 2011q, **Planta de Insumos e Diagnósticos para saúde inaugurada em Curitiba**, Disponível em <<http://portal.tecpar.br/portal/index.php/pt/noticias/727-planta-de-insumos-e-diagnosticos-para-saude-e-inaugurada-em-curitiba>>, Acesso em: 20 de junho de 2011.

TEIXEIRA, R.V., 2006, **Gestão de Competências: uma análise de competências dos gestores da Câmara dos Deputados**, Dissertação de M.Sc., Universidade de Brasília – UnB, Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade e Ciência da Informação e Documentação – FACE, Pós-Graduação em Administração, Brasília – DF, Brasil.

TELES, E.M.F., 2007, **Estratégia de Produção para Fabricação de Vacinas e Biofármacos em Bio-Manguinhos**, Instituto Oswaldo Cruz, Instituto de Tecnologia em Imunobiológicos, Mestrado em Tecnologia de Imunobiológicos, Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, Brasil.

TEMPORÃO, J.G., 2002, **O Complexo Industrial da Saúde: público e privado na produção e consumo de vacinas no Brasil**. Tese de D.Sc., Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, RJ, Brasil.

TEMPORÃO, J.G., 2003, **A Indústria de Vacinas: O Brasil no Contexto Mundial, I Seminário sobre o Complexo Industrial da Saúde/BNDES**, BNDES, Rio de Janeiro, RJ, Brasil.

TEMPORÃO, J.G., GADELHA, C.A.G., 2007, “A Estruturação do Mercado de Vacinas no Brasil e a Consolidação do Segmento Público”. In Azevedo, N., Gadelha, C.A.G., Ponte, C.F., Trindade, C., Hamilton, W. (org), 2007, **Inovação em Saúde: dilemas e desafios de uma instituição pública**, Rio de Janeiro, Editora Fiocruz.

TIBERIO, A.A., SOUZA, E.M., SARTI, F.M., 2010, Considerações sobre Avaliação de Estabelecimento de Saúde sob Gestão de OSS: o caso do Hospital do Grajaú, **Saúde & Sociedade**, São Paulo, v. 19, n. 3, p.557-568.

TOHA, C., SOLARI, R., 1996, **La Modernización del Estado y La Gerencia Publica**, Disponível em <http://www.fes.org.ar/PUBLICACIONES/serie_prosur/Prosur_TohaSolari.pdf>, Acesso em: 20 de junho de 2011.

TRIPADALLI, J.P., FERNANDES, E., MACHADO, W.V., 2011, Gestão da Cadeia de Suprimentos do setor público: uma alternativa para controle de gastos correntes no Brasil, **Revista de Administração Pública**, v. 45, n. 2, pp. 401-33.

TROSA, S., 2001, **Gestão pública por resultados: quando o Estado se compromete**, tradução: Maria Luíza de Carvalho, Rio de Janeiro: Revan; Brasília, DF: ENAP.

VALOR ECONÔMICO, 2012, **Governo prepara amplo programa para estimular complexo industrial da saúde**, Disponível em <<http://www.valor.com.br/brasil/1160486/governo-prepara-amplo-programa-para-estimular-complexo-industrial-da-saude>>, Acesso em: 4 de janeiro de 2012.

VARGAS, M.A., 2009, **Projeto Perspectivas de Investimento no Brasil, bloco: Economia do Conhecimento, Sistema Produtivo Complexo Industrial da Saúde**, Fundação Universitária José Bonifácio, Rio de Janeiro.

VPPIS, 2010, **Informe CEIS – Boletim Informativo do Grupo de Pesquisas de Inovação em Saúde ENSP/VPPIS/Fiocruz**, Vice-Presidência de Produção e Inovação em Saúde, Fundação Oswaldo Cruz, Informe CEIS, n. 1, ano 1.

WEBER, M., 1946, “Essays in Sociology edited and translated by H.H. Gerth and C. Wright Mills”. In Shafritz, J.M., Hyde, A.C., 2012, **Classics of Public Administration**, Wadsworth, Cengage Learning.

WERNECK, A., 2011, **Entrevista realizada com Presidente do Instituto Vital Brazil em 18 de outubro**, IVB, Niterói, Rio de Janeiro, Brasil.

WHITE, F. M., LOCKE, E.A., 1981, Perceived determinants of high and low productivity in three occupational groups: a critical incident study, **Journal of Management Studies**, v. 18, n. 4, pp. 375–388.

YAMASHITA, E., 2003, **Gestão do Relacionamento com os Cidadãos: a Administração Pública com Foco no Cidadão e suas Influências sobre a Participação no Processo Democrático**, Dissertação de M.Sc., COPPE-UFRJ, Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, Brasil.

YIN, R.K., 2005, **Estudo de Caso: Planejamento e Métodos**, Porto Alegre, Bookman, 3ª Edição.

ZEITHAML, V.A, BITNER, M. J., 2000, **Services marketing: integrating customer focus across the firm.** 2^a ed. Boston: Irwin McGraw-Hill.

9. Anexos

9.1. Anexo I – Personalidades jurídicas da Administração Pública Indireta

I. Autarquia

O Decreto-Lei nº 200/67 define autarquia como “o serviço autônomo, criado por lei, com personalidade jurídica, patrimônio e receita próprios, para executar atividades típicas da Administração Pública, que requeiram, para seu melhor funcionamento, gestão administrativa e financeira descentralizada”.

Para MATTOS & FILHOS (2011), “*extrai-se do conceito legal que a autarquia se caracteriza por ser pessoa jurídica de direito público, pois criada por lei para desempenhar atividades típicas e próprias do Estado, que requeiram, para o seu melhor funcionamento, descentralização. Às autarquias, assim, cabem o exercício de funções eminentemente administrativas, desprovidas de cunho econômico e mercantil*”.

Por ser uma pessoa de direito público, a autarquia goza de todas as prerrogativas fiscais, processuais e patrimoniais previstas para a Fazenda Pública. Entretanto, também em razão de sua natureza jurídica, se submete a todos os ônus e controles impostos, em especial os limites e penas estabelecidos na Lei de Responsabilidade Fiscal, as rotinas fixadas na Lei Orçamentária e o teto remuneratório previsto no artigo 37, XI, da Constituição da República (MATTOS & FILHOS, 2011).

Além disto, seus servidores possuem vínculo de natureza estatutária e assim usufruem das garantias conferidas pelo estatuto do servidor e Regime Jurídico Único, estabelecido na Lei 8.112, de 11 de dezembro de 1990, cuja finalidade é assegurar o bom desempenho da função pública (MATTOS & FILHOS, 2011).

A Tabela abaixo ilustra as principais características de uma autarquia.

AUTARQUIA	
Conceito	“Serviço autônomo, criado por lei, com personalidade jurídica, patrimônio e receita próprios, para executar atividades típicas da Administração Pública, que requeiram, para seu melhor funcionamento, gestão administrativa e financeira descentralizada” (Decreto-Lei 200/67).
Pessoa jurídica	Pessoa jurídica de direito público.
Competência	Competência: prestar serviço público ou exercer outra atividade administrativa que implique poderes próprios do Estado (poder de soberania ou poder de polícia).
Criação	Criada por lei específica.
Eleição e mandato	- Estrutura regimental: composta de cargos em comissão (Grupo DAS) e

dos administradores	aprovada por decreto; - Quadro de pessoal: composto por cargos efetivos, organizados em carreiras; - Criação de cargos e funções por lei.
Regime de pessoal	- Regime de pessoal: estatutário – Constituição Federal e Lei 8.112, de 11 de dezembro de 1990.
Sustentabilidade financeira	- Orçamento: recursos do Orçamento Geral da União, previstos na Lei de Orçamento Anual, conforme Constituição Federal – cada órgão é uma unidade orçamentária. - Finanças regidas pela Lei de Responsabilidade Fiscal – Lei Complementar 101, de 4 de maio de 2000; observa limite nas despesas com pessoal. - Imunidade tributária, conforme Constituição Federal.

Tabela 90 - Principais características da autarquia

Fonte: MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO (2011e)

II. Sociedade de Economia Mista

As empresas estatais podem ser classificadas, quanto à forma, em empresa pública ou sociedade de economia mista. A grande diferença é que enquanto na empresa pública o capital é exclusivo da União, nas sociedades de economia mista participam pessoas físicas ou entidades não governamentais

Segundo o Decreto-Lei nº 200/67, sociedade de economia mista é: *“a entidade dotada de personalidade jurídica de direito privado, criada por lei para a exploração de atividade econômica, sob a forma de sociedade anônima, cujas ações com direito a voto pertençam em sua maioria à União ou à entidade da Administração Indireta”*.

Esta sociedade se reveste de personalidade jurídica de direito privado, necessariamente sob a forma de sociedade anônima e se presta à exploração de atividades gerais de caráter econômico e à prestação de serviços públicos (MATTOS & FILHOS, 2011).

Observe-se, ainda, que o quadro societário poderá ser composto por pessoas de direito público e de direito privado, devendo ser garantido ao ente público, porém, o controle acionário.

MATTOS & FILHOS (2011) destacam que o fato de que essas sociedades se submetem a um regime jurídico híbrido, pois, embora submetidas às normas de direito privado, sofrem os influxos de normas de direito público como, por exemplo, a necessidade de concurso público para contratação de pessoal, a obrigatória observância de licitação e a necessidade de prestação de contas aos Tribunais de Contas.

“As sociedades de economia mista e as empresas públicas, como se tem observado até o momento, exibem dois aspectos inerentes à sua condição jurídica: de um lado, são pessoas jurídicas de direito privado e, de outro, são pessoas sob

o controle do Estado.

(...) Quando se trata de aspeto relativo ao exercício em si da atividade econômica, predominam as normas de direito privado (...)

Ao contrário, incidem as normas de direito público naqueles aspectos ligados ao controle administrativo resultante de sua vinculação à pessoa federativa (...)”
(SANTOS FILHO 2002, APUD MATTOS & FILHOS, 2011).

Diversamente do que ocorre nas autarquias, os empregados das sociedades de economia mista possuem vínculo funcional de natureza privada, isto é, se submetem às leis trabalhistas e, portanto, às normas previstas na Consolidação das Leis do Trabalho (CLT).

Aplicam-se às sociedades de economia as regras contábeis e orçamentárias previstas na Lei nº 6.604, de dezembro de 1976 e não as previstas na Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964.

Também por isso poderá ter sistemas administrativos próprios, não havendo necessidade de se inserir nos sistemas administrativos da Administração Pública, como o SIAPE (Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos), o SICAF (Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores), o SIASG (Sistema de Administração de Serviços Gerais), o SIORG (Sistema de Informações Organizacionais do Governo Federal), o SIAFI (Sistema Integrado de Administração Financeira) e o SIDOR (Sistema Integrado de Dados Orçamentários).

Mencione-se, no entanto, que as sociedades de economia somente se submeterão à Lei de Responsabilidade Fiscal caso se caracterizem como “empresa estatal dependente”, assim compreendida aquela que *“receba do ente controlador recursos financeiros para pagamento de despesas com pessoal ou de custeio em geral ou de capital, excluídos, no último caso, aqueles provenientes de aumento de participação acionária”*.

A Tabela abaixo ilustra as principais características de uma sociedade de economia mista.

SOCIEDADE DE ECONOMIA MISTA	
Conceito	“Entidade dotada de personalidade jurídica de direito privado, criada por lei para a exploração de atividade econômica, sob a forma de sociedade anônima, cujas ações com direito a voto pertençam em sua maioria à União ou a entidade da Administração Indireta” (Decreto-Lei nº 200/1967).
Pessoa jurídica	Pessoa jurídica de direito privado instituída pelo Estado.

Competência	Figura jurídica própria para a exploração direta de atividade econômica pelo Estado (Constituição Federal).
Criação	- Criadas por autorização legislativa específica (Constituição Federal) e procedimentos do Código Civil: registro do estatuto social na Junta Comercial; - Inscrição do estatuto social na Junta Comercial: prescinde de sua publicação por decreto; necessita apenas da lei autorizativa.
Eleição e mandato dos administradores	São controladas pelo Poder Público, com preponderância nas deliberações sociais e poder de eleger a maioria dos administradores.
Regime de pessoal	- Regime Jurídico de Direito Privado - Regime de Pessoal: CLT, com admissão por concurso Público sujeita à aprovação do Ministério do Planejamento, nos pedidos de: alteração no quantitativo de pessoal próprio, PDVs, revisão do plano de cargos e salários (inclusive de cargos em comissão), renovação de acordo coletivo, participação nos lucros (PLR) – Decreto nº 3.735, de 24 de janeiro de 2001.
Sustentabilidade financeira	- Não goza de imunidade tributária; - Empresa controlada: sociedade cuja maioria do capital social com direito a voto pertença, direta ou indiretamente, a ente da Federação não dependente dos recursos diretos do Orçamento Público. Dispõe de fontes próprias de receita. - Empresa estatal dependente: Empresa pública ou sociedade de economia mista que não é economicamente ativa, financiada diretamente pelos recursos do Orçamento Público. Neste caso, é uma unidade orçamentária da Lei Orçamentária Anual. Não têm autonomia orçamentária – apenas administrativa e financeira. Submete-se às disposições da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Tabela 91 - Principais características da sociedade de economia mista

Fonte: MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO (2011e)

III. Empresa pública

O Decreto-Lei nº 200/67 define empresa pública como “*a entidade dotada de personalidade jurídica de direito privado, com patrimônio próprio e capital exclusivo da União, criada por lei para a exploração de atividade econômica que o governo seja levado a exercer por força de contingência ou conveniência administrativa, podendo revestir-se de qualquer das formas admitidas em direito*”.

Tal como nas sociedades de economia mista, a constituição da empresa pública deverá observar a legislação civil, a qual exige o prévio registro dos atos constitutivos na Junta Comercial (MATTOS & FILHOS, 2011).

A empresa pública possui personalidade jurídica de direito privado, sua criação depende de autorização legal e se presta ao desempenho de atividades. Seus empregados também se submetem ao regime celetista (MATTOS & FILHOS, 2011).

Todavia, diversamente das sociedades de economia mista, a empresa pública pode ser constituída sob qualquer tipo societário (sociedade anônima ou limitada) e seu quadro de acionistas ou quotistas deverá ser necessariamente composto por pessoas jurídicas de direito público, ainda que pertencentes a entes federativos diversos (MATTOS & FILHOS, 2011).

Em relação aos demais aspectos, não há diferenciação entre as sociedades de economia mista e as empresas públicas. A Tabela abaixo ilustra as principais características de uma empresa pública.

EMPRESA PÚBLICA	
Conceito	“entidade dotada de personalidade jurídica de direito privado, com patrimônio próprio e capital exclusivo da União, criada por lei para a exploração de atividade econômica que o Governo seja levado a exercer por força de contingência ou de conveniência administrativa podendo revestir-se de qualquer das formas admitidas em direito.” (Decreto-Lei nº 200/67).
Pessoa jurídica	Pessoa jurídica de direito privado instituída pelo Estado.
Competência	Figura jurídica própria para a exploração direta de atividade econômica pelo Estado.
Criação	- Criadas por autorização legislativa específica (Constituição Federal) e procedimentos do Código Civil; - Estatuto social publicado por decreto, com base na lei Autorizativa.
Eleição e mandato dos administradores	É controlada diretamente pelo Poder Público: poder de eleger os administradores e maioria nas deliberações.
Regime de pessoal	- Regime Jurídico de Direito Privado; - Regime de Pessoal: CLT, com admissão por concurso Público sujeita à aprovação do Ministério do Planejamento, nos pedidos de: alteração no quantitativo de pessoal próprio, PDVs, revisão do plano de cargos e salários (inclusive de cargos em comissão), renovação de acordo coletivo, participação nos lucros (PLR) – Decreto nº 3.735, de 24 de janeiro de 2001.
Sustentabilidade financeira	- Não goza de imunidade tributária; - Empresa controlada: sociedade cuja maioria do capital social com direito a voto pertença, direta ou indiretamente, a ente da Federação não dependente dos recursos diretos do Orçamento Público. Dispõe de fontes próprias de receita. - Empresa estatal dependente: Empresa pública ou sociedade de economia mista que não é economicamente ativa, financiada diretamente pelos recursos do Orçamento Público. Neste caso, é uma unidade orçamentária da Lei Orçamentária Anual. Não têm autonomia orçamentária – apenas administrativa e financeira. Submete-se às disposições da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Tabela 92 - Principais características da empresa pública

Fonte: MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO (2011e)

IV. Fundação Pública

O artigo 37, XIX, da Constituição da República define que caberá a lei complementar definir as áreas de atuação das fundações públicas: “Art. 37. XIX – somente por lei específica poderá ser criada autarquia e autorizada a instituição de empresa pública, de sociedade de economia mista e de fundação, cabendo à lei complementar, neste último caso, definir as áreas de sua atuação”.

MATTOS & FILHOS (2011) destacam que essa lei complementar, porém, ainda não existe. Não obstante, está em trâmite no Congresso Nacional o Projeto de Lei Complementar nº 92, de 4 de junho de 2007, por meio do qual se pretende definir os campos de atuação das fundações públicas. Este projeto de lei pressupõe que essas

fundações poderão ter personalidade jurídica de direito público ou privado e tem por pretensão acabar com as discussões em torno do regime jurídico das fundações públicas.

MATTOS & FILHOS (2011) destacam que até hoje “*doutrina e jurisprudência, inclusive do Supremo Tribunal Federal, controvertem sobre se as fundações estatais possuem regime jurídico de direito público, quando então se enquadrariam como espécie do gênero autarquia, ou se, ao revés, de direito privado. Chega-se mesmo a sustentar a possibilidade da co-existência dos dois regimes jurídicos*”

Para os autores, argumenta essa doutrina, basicamente, que a Constituição da República não foi taxativa ao determinar que as fundações possuíssem esta ou aquela natureza jurídica, relegando, portanto, essa opção para a discricionariedade do legislador infraconstitucional.

PARA DI PIETRO (2006), “*Em cada caso concreto, a conclusão sobre a natureza jurídica da fundação – público ou privada – tem que ser extraída do exame da sua lei instituidora e dos respectivos estatutos. Ainda que a legislação federal considere a fundação como pessoa jurídica de direito privado, nada impede que a lei instituidora adote regime jurídico-publicístico, derogando, no caso concreto, as normas gerais estabelecidas pelo Decreto-Lei n° 200/67.*”

Não cabe entrar no âmbito desta discussão de caráter jurídica, apenas colocar em conclusão, que “*caso se esteja diante de uma fundação pública propriamente dita, aplicar-se-ão as prerrogativas e limitações atinentes às autarquias. Do contrário, se diante de fundação pública de direito privada, aplicar-se-ão as regras atinentes às sociedades de economia mista e à empresa pública, com exceção das que forem incompatíveis com a finalidade não lucrativa da fundação*”.

9.2. Anexo II – Revisão sistemática

Com o objetivo de justificar o caráter original do trabalho, foi realizada uma revisão bibliográfica orientada e sistemática, de forma a identificar estudos que buscassem responder a pergunta “**se e de que forma os condicionantes oriundos do contexto institucional e do ambiente externo dos laboratórios públicos produtores da indústria de imunobiológicos no Brasil interferem nas decisões de alocação de recursos dos gestores?**”

Para tal, foram selecionadas, em um primeiro momento, as palavras chave **gestor, administrador, gerente, público (a), gestão e administração** de forma a identificar estudos que discutissem as restrições de atuação de um gestor público na Administração Pública Brasileira.

Inicialmente, foi realizada uma busca bibliográfica na base SCIELO, sem delimitação temporal da busca. Como resultados dos mecanismos de busca aplicados, foram analisados 1.517 títulos de artigos.

O processo de seleção dos textos seguiu uma etapa de leitura dos títulos resultantes da pesquisa, seguida da leitura dos resumos dos textos pré-selecionados na etapa anterior. Os resumos escolhidos tiveram seu texto na íntegra selecionado para leitura analítica (ADLER & VAN DOREN, 1972). Este processo foi repetido em todas as fontes de pesquisa que serão descritas ao longo desta seção.

A Tabela 93 ilustra os resultados da busca que totalizaram 13 (treze) artigos relevantes para o objeto da pesquisa.

PALAVRAS-CHAVE	TÍTULO		ABSTRACT		ALL INDEXES		TOTAL
	QTDE	SEL.	QTDE	SEL	QTDE	SEL	
GESTOR AND PÚBLICO	2	0	13	1	14	1	1
ADMINISTRADOR AND PÚBLICO	0	0	4	1	4	1	1
GERENTE AND PÚBLICO	0	0	0	0	1	0	0
ADMINISTRAÇÃO AND PÚBLICA	30	13	132	16	591	-	7
GESTÃO AND PÚBLICA	33	9	209	13	484	-	9
TOTAL	65	22	358	31	1094	2	13

Tabela 93 - Busca na base Scielo

Fonte: O autor

A lista de artigos selecionados está apresentada na Tabela abaixo.

#	REFERÊNCIA
1	Almeida, A.G., Borba, J.A., Flores, L.C.S., A utilização das informações de custos na gestão da saúde pública: um estudo preliminar em secretarias municipais de saúde do estado de Santa Catarina. Rev. Adm. Pública, Jun 2009, vol.43, no.3, p.579-607.
2	Carvalho, Gilberto de Abreu Sodré. Automodelagem organizacional em administração pública: uma recomendação ética em direção a resultados. Rev. adm. empres., Mar 2006, vol.46, no.1, p.116.
3	Ibañez, Nelson et al. Organizações sociais de saúde: o modelo do Estado de São Paulo. Ciênc. saúde coletiva, 2001, vol.6, no.2, p.391.
4	Oliveira, Fátima Bayma de, Sant'Anna, Anderson de Souza and Vaz, Samir Lofti Liderança no contexto da nova administração pública: uma análise sob a perspectiva de gestores públicos de Minas Gerais e Rio de Janeiro. Rev. Adm. Pública, Dez 2010, vol.44, no.6, p.1453.
5	Pacheco, Regina Silvia. Administração pública nas revistas especializadas: Brasil, 1995.
6	Paula, Ana Paula Paes de. Administração pública brasileira entreo gerencialismo e a gestão social. Rev. adm. empres., Mar 2005, vol.45, no.1, p.36.
7	Peci, Alketa et al. Oscips e termos de parceria com a sociedade civil: um olhar sobre o modelo de gestão por resultados do governo de Minas Gerais. Rev. Adm. Pública, Dez 2008, vol.42, no.6, p.1137.
8	Peña, Carlos Rosano. Um modelo de avaliação da eficiência da administração pública através do método análise envoltória de dados (DEA). Rev. adm. contemp., Mar 2008, vol.12, no.1, p.83.
9	Sano, Hironobu and Abrucio, Fernando Luiz Promessas e resultados da Nova Gestão Pública no Brasil: o caso das organizações sociais de saúde em São Paulo. Rev. adm. empres., Set 2008, vol.48, no.3, p.64.
10	Schommer, Paula Chies. Gestão pública no Brasil: notícias do teatro de operações. Rev. adm. empres., Dez 2003, vol.43, no.4, p.102.
11	Secchi, Leonardo. Modelos organizacionais e reformas da administração pública. Rev. Adm. Pública, Abr 2009, vol.43, no.2, p.347.
12	Slomski, Valmor et al. A demonstração do resultado econômico e sistemas de custeamento como instrumentos de evidenciação do cumprimento do princípio constitucional da eficiência, produção de governança e accountability no setor público: uma aplicação na Procuradoria.
13	Tridapalli, Juarez Paulo, Fernandes, Elton and Machado, Waltair Vieira Gestão da cadeia de suprimento do setor público: uma alternativa para controle de gastos correntes no Brasil. Rev. Adm. Pública, Abr 2011, vol.45, no.2, p.401.

Tabela 94 - Busca na base Scielo

Fonte: O autor

Entre estes 13 (treze) artigos foi identificado apenas um que visava discutir especificamente o papel dos gestores: Liderança no contexto da nova administração pública: uma análise sob a perspectiva de gestores públicos de Minas Gerais e Rio de Janeiro (OLIVEIRA ET AL., 2010). A partir da leitura das referências, foi possível identificar mais um artigo, não listado entre os treze iniciais, a saber, Percepção dos

gerentes sobre papel gerencial em unidades básicas de saúde após capacitação na região sul da cidade de São Paulo (LICO ET AL., 2005), ambos relatando experiências específicas nos estados de Minas Gerais e Rio de Janeiro.

Como o número de títulos encontrados foi pequeno, de forma a ampliar a busca bibliográfica na base SCIELO, também sem impor nenhuma restrição temporal, foram utilizadas as palavras-chave **organização, instituição e empresa**, combinadas com as palavras **pública (o)**, aplicando os mesmos critérios de seleção utilizados anteriormente. Foram encontrados, desta vez, 1.389 títulos. Após o mesmo processo de leitura dos títulos e resumos dos mesmos, apenas 4 (quatro) textos acadêmicos foram selecionados. A Tabela abaixo ilustra os resultados identificados.

PALAVRAS-CHAVE	TÍTULO		ABSTRACT		ALL INDEXES		TOTAL
	QTDE	SEL.	QTDE	SEL	QTDE	SEL	
GESTOR AND PÚBLICO	8	0	235	2	607	-	2
ADMINISTRADOR AND PÚBLICO	20	0	156	1	244	-	1
GERENTE AND PÚBLICO	2	0	26	1	91	-	1
TOTAL	30	0	417	4	942	0	4

Tabela 95 - Busca bibliográfica na Scielo

Fonte: O autor

A segunda fonte de buscas foi a Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações – BDTD, do Ministério da Ciência e Tecnologia. Da mesma forma que na base SCIELO, foram aplicadas os grupos de palavras-chave: a) **gestor, administrador e gerente**, b) **gestão, administração**, c) **organização, instituição, empresa e produtor** e d) **público (a) e produtivo (a)**, combinados nos filtros título, resumo e assunto, disponíveis para pesquisa nesta base. A Tabela a seguir mostra os resultados encontrados. Foram analisados 1.239 títulos e selecionados 30 textos para leitura.

PALAVRAS-CHAVE	TÍTULO		ABSTRACT	
	Qtde	Selec.	Qtde	Selec.
GESTOR PÚBLICO	0	0	31	6
ADMINISTRADOR PÚBLICO	0	0	19	1
GERENTE PÚBLICO	0	0	0	0
ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	79	2	525	15

GESTÃO PÚBLICA	49	2	261	8
ORGANIZAÇÃO PÚBLICA	8	0	52	0
INSTITUIÇÃO PÚBLICA	16	0	131	0
EMPRESA PÚBLICA	14	0	54	0
TOTAL	166	4	1073	30

Tabela 96 - Busca Bibliográfica na BDTD

Fonte: O autor

A partir da leitura dos 30 textos selecionados, 5 foram utilizados neste trabalho e estão apresentados na Tabela abaixo.

#	REFERÊNCIA
1	CUNHA, E.G., A gestão do medo como instrumento de coerção nas organizações públicas , Tese de Doutorado, Programa de Pós-Graduação em Administração, Escola de Administração, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2006.
2	GALANTE, C., Contribuição do Controle Interno para a transparência e integridade dos atos administrativos nas prefeituras dos municípios da AMOSC , Dissertação de Mestrado, Programa de Pós Graduação em Ciências Contábeis do Centro de Ciências Sociais Aplicadas da Universidade Regional de Blumenau, Blumenau, 2005.
3	MUZZI, D., Certificação ocupacional de gestores públicos: inovação ou conservadorismo , Dissertação de Mestrado, curso de Mestrado em Administração Pública, Fundação João Pinheiro, Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, Belo Horizonte, 2010.
4	RODRIGUES, M.R.S., Otimização de resultados: conciliação entre legalidade e eficiência como princípios na prática administrativa pública a experiência do IPSEMG na prestação de serviços na área de saúde , Dissertação de Mestrado. Programa de Mestrado da Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, Belo Horizonte, 2009
5	TAVARES, D.L.A., A Política de Gestão de Pessoas da UFPA: em sintonia com o gerencialismo? , Programa de Pós Graduação em Administração, Departamento de Ciências Administrativas, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2010.

Tabela 97 - Lista de teses e dissertações oriundas da busca da BDTD

Fonte: O autor

Observa-se pela Tabela acima que nenhum dos 5 (cinco) trabalhos selecionados trata do objeto de pesquisa desta tese e também, mesmo entre os trabalhos selecionados, não há nenhum na área de Engenharia de Produção. Entre estes trabalhos o único que foca na atuação do gestor público é o de MUZZI (2010) Os demais trabalhos foram utilizados apenas para a revisão bibliográfica.

Para complementar a busca em bases nacionais, foi realizada uma busca na Biblioteca Virtual de Saúde Pública (BVS). A Tabela abaixo ilustra as palavras-chave, critérios, número de resultados da busca e quantidade de textos selecionados.

PALAVRAS-CHAVE	CRITÉRIOS DE BUSCA	#	RELEVANTES
Gestor público	- Todos os índices (título, autor e assunto) - Todas as fontes	49	1
Administrador público	- Todos os índices (título, autor e assunto) - Todas as fontes	33	6
Administração Pública	- Título - Todas as fontes	111	5
Gestão pública	- Título - Todas as fontes	137	3

Tabela 98 - Busca bibliográfica na BVS sobre as organizações estudadas

Fonte: O autor

Além disto, esta busca na Biblioteca Virtual de Saúde Pública (BVS) objetivou encontrar trabalhos sobre as organizações que foram objeto do estudo de campo. Foram aplicadas as palavras-chave com os nomes das organizações estudadas. A Tabela abaixo ilustra os resultados da busca realizada.

PALAVRAS-CHAVE	CRITÉRIOS DE BUSCA	#	SELECIONADOS
Instituto Vital Brazil	- Todos os índices (título, autor e assunto) - Todas as fontes	45	0
IVB	- Título - Todas as fontes	187	0
Instituto de Tecnologia do Paraná	- Todos os índices (título, autor e assunto) - Todas as fontes	19	2
TECPAR	- Todos os índices (título, autor e assunto) - Todas as fontes	4	2
Bio-Manguinhos	- Todos os índices (título, autor e assunto) - Todas as fontes	0	0
Biomanguinhos	- Todos os índices (título, autor e assunto) - Todas as fontes	3	0
Instituto de Tecnologia em Imunobiológicos	- Todos os índices (título, autor e assunto) - Todas as fontes	6	2

Tabela 99 - Busca bibliográfica na BVS sobre as organizações estudadas

Fonte: O autor

Ainda em âmbito Brasil, alguns livros foram utilizados como referência, quais sejam, o Manual de Gestão Pública Contemporânea (MATIAS-PEREIRA, 2010a), Por uma nova gestão pública (DE PAULA, 2005a), Gestão Pública – Planejamento,

Processos, Sistemas de informação e pessoas (KANAANE ET AL., 2010) e Gestão Pública e Reforma Administrativa (CAULLIRAUX & YUKI, 2004).

O livro de Bianor Scelza Cavalcanti, por sua vez, *O gerente equalizador – Estratégias de gestão no setor público* (CAVALCANTI, 2005) que é resultante de sua tese de doutorado, defendida em 2004 na Universidade de Virgínia nos Estados Unidos, é a obra em território nacional que mais profundamente discute o papel do gestor público. O autor estudou a experiência de alguns gestores públicos no Brasil, considerados de sucesso em suas administrações, para entender por que estes gestores conseguiram alcançar realizações em um setor tão cheio de limites e restrições, como o setor público.

Uma vez que foram utilizadas palavras-chave mais abrangentes do que o objeto da pesquisa, tais como administração, gestão e pública, a busca bibliográfica realizada de artigos e livros retornou trabalhos acadêmicos que tratam o tema da Administração Pública Brasileira de forma mais geral. Estes textos incluem aspectos como a evolução da Administração Pública Brasileira, as reformas nacionais e sua contextualização em âmbito internacional, além de reflexões sobre os resultados da Reforma do Aparelho do Estado e os caminhos percebidos pelos pesquisadores para a evolução da Administração Pública Brasileira.

Embora o objeto central desta tese não seja este, da análise da Administração Pública Brasileira e suas reformas em si mesmas, esta literatura foi importante no sentido de contextualizar o problema de pesquisa e entender a lógica de evolução da Administração Pública Brasileira até o momento presente, que conforma o escopo de atuação do gestor nas organizações da esfera pública.

Ainda neste sentido, foi necessário entender o contexto de evolução dos estudos em Administração Pública. Para tal, a partir de uma seleção de livros na Amazon.com, associada a uma leitura sinótica dos textos encontrados (ADLER & VAN DOREN, 1972), foram escolhidos os livros *Classics of Public Administration* (SHAFRITZ & HYDE, 2012) e *Theories of Public Organization* (DENHARDT, 2011), que permitiram formar um panorama geral sobre assunto. O primeiro reúne um conjunto de artigos considerado clássicos pelos editores sobre o tema e o segundo apresenta as perspectivas teóricas no estudo de organizações públicas.

Dois livros importantes na discussão da *New Public Management (NPM)*, o *Reinventing Government – How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public*

Sector (OSBORNE & GAEBLER, 1992) e o livro *Creating Public Value: strategic management in Government* (MOORE, 1995) também foram incluídos no escopo de textos analisados, apenas para citar os mais relevantes. Por fim, foi incluído o livro da pesquisadora francesa Sylvie Trosa (TROSAS, 2001), *Gestão pública por resultados: quando o Estado se compromete*, que discute um modelo de contratualização das relações de Estado, a partir da análise de várias experiências internacionais. No Capítulo 8 – Referências Bibliográficas encontra-se a lista de livros utilizados como base para este trabalho.

Ressalta-se, ainda, conforme poderá ser observado nas referências bibliográficas, que existem muitas referências normativas consultadas e utilizadas ao longo do trabalho. O aparato normativo-legal que embasa a Administração Pública Brasileira é um elemento fundamental para a investigação do objeto de pesquisa desta tese.

Por fim, cabe dizer que pela própria contextualização e definição da pergunta de pesquisa, fica evidente que o objeto da pesquisa está intrinsecamente ligado ao aparato normativo-legal da Administração Pública Brasileira. Esta visão está alinhada a MATIAS-PEREIRA (2008), para quem a existência de uma profunda diversidade cultural, regimes políticos diferentes e formações históricas específicos, que existem de país para país, faz com que em cada país a Administração Pública tenha uma feição única, o que explica as variações sobre os objetivos, estilos administrativos, funções e papel da administração pública no mundo.

Desta forma, a não identificação de um trabalho em âmbito nacional já seria suficiente para justificar a originalidade deste trabalho. No entanto, o trabalho de busca bibliográfica buscou investigar também outros trabalhos na esfera internacional que buscassem responder perguntas de pesquisa de caráter semelhante.

Com este objetivo, foi realizada uma busca na base PROQUEST. A Tabela abaixo ilustra os resultados encontrados, a partir das combinações dos seguintes grupos de palavras-chave: a) *administrator e manager*, b) *public*, c) *Brazil*.

PALAVRAS-CHAVE	TÍTULO		RESUMO	
	Qtde	Selec.	Qtde	Selec.
PUBLIC AND ADMINISTRATOR AND BRAZIL	0	0	47	2
PUBLIC AND MANAGER AND	1	0	224	2

BRAZIL				
PUBLIC AND ADMINISTRATOR	1697	20	34317	Não analisado
			4445*	Não analisado
PUBLIC AND MANAGER	1813	53	73240	Não analisado
			3504*	Não analisado
TOTAL	3511	73	-	-

Tabela 100 - Busca bibliográfica na base PROQUEST

Fonte: O autor

No caso específico da PROQUEST, a busca sem a palavra-chave Brazil resultou em um volume muito grande de títulos. Este quantitativo foi reduzido após a retirada da categoria ‘feed de notícias’ do resultado das buscas. Ainda assim uma análise amostral dos títulos resultantes explicitou que os resultados estavam muito fora do escopo do objeto da tese e os títulos não foram analisados em sua totalidade. Dos 73 títulos selecionados para leitura, após a mesma, apenas 7 títulos foram resultantes desta busca foram utilizados no âmbito desta tese.

No que se refere a livros específicos, também utilizando as palavras-chave *public*, *administrator*, combinadas com a palavra *manager*, na Amazon, foram selecionados os livros *How do Public Managers Manage* (BAN, 1995), *The Public Manager Casebook* (RHOEDES, 2002), *The essential public manager* (POLLIT, 2003), *The effective public manager: achieving success in a changing government* (COHEN & EIMICKE, 2002), *The collaborative public manager: new ideas for the Twenty-First Century* (O’LEARY & BINGHAM, 2009) e *Leader-Managers in the Public Sector: managing for results* (DUKAIS & PORTZ, 2010), todos utilizados como referencial bibliográfico para este trabalho.

Por fim, destaca-se que em se tratando da Indústria de Imunobiológicos do Brasil, contextualizada no âmbito do Complexo Industrial da Saúde, que é objeto de uma explícita política de desenvolvimento industrial pelo Governo Federal, foi necessário acessar diversos documentos do Governo Federal e mais especificamente do Ministério da Saúde. Para tal, foram utilizados fundamentalmente os sites do Ministério da Saúde (MS), Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG) e Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC).

Além disto, existe uma linha de pesquisa, em torno do Complexo Industrial da Saúde, formada por pesquisadores da Escola Nacional de Saúde Pública (ENSP) na Fiocruz. Este grupo de pesquisa foi criado em 2003 (CNPQ, 2011).

As atividades realizadas no âmbito do Grupo de Inovação em Saúde (GIS/ENSP/Fiocruz) tratam de temas relacionados à produção e inovação em saúde. O objeto de estudo do GIS justifica-se a partir do reconhecimento que as atividades de Ciência e Tecnologia em Saúde constituem-se como parte essencial para a melhoria da Saúde Pública.

Desta forma, o GIS busca a formação do conhecimento acerca da dinâmica produtiva e inovativa no âmbito da saúde; para tanto, privilegia o estudo dos seguintes temas: i) característica sistêmica dos segmentos do CEIS; ii) papel do Estado na indução e regulação das ações de C&T em saúde e na geração de inovações para a produção de bens e serviços; iii) tendências tecnológicas e econômicas mundiais na área de produção e consumo de insumos para a saúde; e iv) fortalecimento do Sistema Nacional de Inovação em Saúde (CNPQ, 2011).

Entres os pesquisadores destacam-se como líderes do grupo o atual secretário da Secretaria de Ciência, Tecnologia e Insumos Estratégicos (SCTIE) do Ministério da Saúde, o pesquisador Carlos Augusto Grabois Gadelha e o ex-ministro da Saúde, José Gomes Temporão, cujos trabalhos na Indústria de Imunobiológicos no Brasil serviram de base para a condução deste trabalho.

Especificamente sobre os laboratórios produtores públicos de imunobiológicos, alguns estudos se propuseram também a analisar aspectos gerenciais dos produtores públicos (HOMMA ET AL., 1998; TEMPORÃO, 2002; CASTANHAR ET AL., 2005; OLIVEIRA, 2009), no entanto o foco não é sobre a atuação do gestor. Neste sentido, este trabalho se propõe a complementar os estudos anteriores sobre o tema.

A partir da análise dos textos acadêmicos selecionados, portanto, não foi identificado nenhum trabalho que buscasse responder a questão de pesquisa, , ratificando o caráter original da pesquisa, requisito necessário no âmbito do doutorado.

9.3. Anexo III – Protocolo de condução dos estudos de casos

Este documento é parte integrante da pesquisa para a tese de doutorado em Engenharia de Produção pela COPPE - Coordenação de Programas de Pós-Graduação de Engenharia - da UFRJ – Universidade Federal do Rio de Janeiro.

O protocolo do estudo de caso objetiva aumentar a confiabilidade da pesquisa realizada e destina-se a orientar a pesquisadora na condução dos estudos de caso¹⁰.

9.3.1. Visão geral da pesquisa

Os laboratórios públicos produtores de imunobiológicos, por um lado têm a responsabilidade de produzir produtos com eficiência e qualidade, no volume e no tempo exigidos pelo cliente governamental, gerar excedentes para investir em pesquisa e equipamentos, inovar em produtos tecnologias e processos, contratar e qualificar pessoal e ao mesmo tempo lidar com as restrições administrativas. O desafio é o de realizar uma atividade de natureza empresarial sendo um órgão público, cuja lógica de funcionamento não contempla as características de uma atividade empresarial¹¹.

Quais são os desafios do gestor destas organizações, cuja gestão é delimitada pelas restrições dadas pelo modelo jurídico institucional, o dever de cumprimento dos princípios da Administração Pública e da gestão orientada a resultados, diante das especificidades da indústria e da dependência e necessidade de atendimento ao cliente governamental? A questão de pesquisa que este trabalho se pretende a responder, portanto, é justamente se e como os condicionantes oriundos do contexto institucional e do ambiente externo dos laboratórios públicos produtores de imunobiológicos do Brasil interferem nas decisões de alocação de recursos do gestor público?

Busca-se, através da condução dos estudos de caso, entender os condicionantes da atuação do gestor destas organizações, que se veem diante do trade-off de gerar resultados para atendimento ao cliente governamental, restringido por um conjunto de condicionantes que delimitam sua atuação e o conjunto de decisões passíveis de serem tomadas.

¹⁰ YIN, 2005

¹¹ CASTANHAR ET AL., 2005

9.3.2. Objetivo geral do estudo de caso

O objetivo deste documento é detalhar como será a condução dos estudos de casos exploratórios no âmbito da pesquisa de doutorado.

Buscar-se-á entender se e como os condicionantes deste tipo de organização interferem na atuação do gestor e de que forma os gestores lidam com as restrições na busca dos resultados esperados, diante do contexto no qual os laboratórios públicos produtores estão inseridos.

Para tal, serão realizadas entrevistas com os gestores da organização, além de uma análise documento. A participação direta dos gestores nesta pesquisa é fundamental para alcance dos resultados esperados na tese.

9.3.3. Procedimentos para o estudo de caso

9.3.3.1. Unidade de Análise

A unidade de análise desta tese é a relação entre os condicionantes dos laboratórios públicos produtores de imunobiológicos no Brasil e a atuação do gestor, enquanto decisor da alocação de recursos humanos e financeiros na organização.

Para nortear a pesquisa, os condicionantes foram divididos em grupos, por natureza e origem, conforme Tabela abaixo.

TIPO	DEFINIÇÃO
Condicionantes macros da Administração Pública	Oriundos do fato da organização estar na esfera pública da Administração Pública Brasileira.
Condicionantes micros da Administração Pública	Específicos e oriundos do modelo jurídico e do aparato normativo específico que rege o funcionamento de cada organização.
Características da indústria	Características específicas da indústria de imunobiológicos.
Condicionantes da demanda	Oriundos do fato do Governo ser o principal cliente dos laboratórios públicos produtores de imunobiológicos no Brasil.

Tabela 101 - Tipos de condicionantes dos laboratórios públicos produtores de imunobiológicos no Brasil

Fonte: O autor

9.3.3.2. Procedimentos para coleta de informações

Além das entrevistas a serem realizadas com os gestores, serão analisados documentos institucionais para caracterizar os condicionantes micros oriundos da Administração Pública da organização, além de auxiliar na caracterização das suas operações.

9.3.3.3. Análise documental

De forma a orientar o levantamento inicial documental, a Tabela abaixo lista o conjunto de documentos que deverá ser necessariamente analisado no âmbito desta pesquisa. Outros documentos que se mostrarem relevantes devem ser identificados junto aos gestores.

OBJETO DE INVESTIGAÇÃO	DOCUMENTOS SUGERIDOS
Condicionantes micros do laboratório produtor	Lei de criação, estatuto, regimento interno e/ou outros documentos que descrevam os elementos que caracterizam os condicionantes micros da organização
Incidentes críticos	Documentos que evidenciem a ocorrência do incidente crítico.
Caracterização das operações	Documentos que caracterizem as operações da organização (ex., Relatórios de Atividades, manual de atribuições, etc.).

Tabela 102 - Lista de documentos sugeridos para o estudo de caso

Fonte: O autor

Documentos de caráter confidencial deverão ser necessariamente analisados de forma presencial na organização. Os demais documentos, caso seja autorizado pela organização, poderão ser enviados e analisados remotamente pela pesquisadora, de forma a minimizar o tempo de estadia nas organizações e a disponibilidade necessária dos gestores para acompanhamento no período de visitas.

9.3.3.4. Entrevistas

Serão realizadas entrevistas individuais guiadas com gestores das organizações, com vistas a entender:

- Perfil, cargo e histórico profissional do gestor.
- Os condicionantes das organizações que interferem na sua atuação como gestor.
- Os incidentes críticos na trajetória institucional que alteraram os condicionantes da organização.
- As operações sobre as quais recaem as decisões dos gestores.

As entrevistas serão conduzidas por um questionário semi-estruturado (ANEXO A) e serão gravadas, caso autorizado, de forma a possibilitar a transcrição posterior. Ao final da entrevista, o entrevistado poderá colocar questões adicionais, não previstas no roteiro inicial de entrevistas.

Estima-se que serão necessárias de 1 (uma) a 2 (duas) horas de entrevistas com cada um dos gestores. Este prazo foi estimado, considerando o perfil de profissionais a ser entrevistado e a disponibilidade de tempo usual destes profissionais.

Profissionais a serem entrevistados

Buscar-se-á entrevistar o principal gestor da organização (diretor geral ou presidente) e um segundo gestor que ocupe posição estratégica na cúpula decisória organizacional (ex., Diretoria).

Diante da apresentação dos objetivos da pesquisa para os entrevistados poderão surgir novas indicações de gestores a ser entrevistados para esclarecimento de dúvidas sobre assuntos específicos.

Questionário

O questionário a ser utilizado como roteiro para as entrevistas com os profissionais da organização foi elaborado a partir dos objetivos iniciais propostos e das informações coletadas por meio do levantamento bibliográfico. O questionário a ser utilizado encontra-se no anexo A.

ANEXO A – QUESTIONÁRIO PARA AS ENTREVISTAS

I) ROTEIRO DE ENTREVISTAS

A. CARACTERIZAÇÃO DO RESPONDENTE

Inicialmente serão realizadas perguntas para caracterização do profissional entrevistado, para posteriores análises dos resultados.

a) Função que exerce na organização (e mandato):

b) Trajetória profissional na organização:

c) Trajetória profissional em organizações de natureza semelhante (caso pertinente):

B. CONDICIONANTES

A lista de condicionantes descritos neste documento foi proposta com base na revisão de literatura e no aparato normativo da Administração Pública Brasileira. Estes condicionantes foram agrupados por sua natureza, conforme descrito no item 3.1 deste protocolo de pesquisa.

A Tabela abaixo lista o conjunto de condicionantes, cujos impactos na atuação dos gestores, serão investigados através das entrevistas e da análise documental.

CONDICIONANTES DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA		
CONDICIONANTES MACROS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	Princípios da Administração Pública	Princípio da eficiência.
		Princípio da finalidade.
		Princípio da impessoalidade.
		Princípio da legalidade.
		Princípio da moralidade administrativa.
		Princípio da motivação.
		Princípio da publicidade.
		Princípio da razoabilidade.
		Princípio da supremacia do interesse público sobre o interesse privado.
	Gestão fiscal responsável	Atuar com responsabilidade na gestão fiscal.
		Manter sistemas de custos que permitam a avaliação e o acompanhamento da gestão orçamentária, financeira e patrimonial e a tomada de decisões gerenciais.
	Planejamento e execução orçamentária	Cumprir as diretrizes orçamentárias estabelecidas na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LOA).
		Garantir que os investimentos plurianuais estejam todos consignados no Plano Plurianual – PPA.
		Se submeter às restrições de orçamento e ao método orçamento-programa estabelecidos na Lei Orçamentária Anual (LOA).
		Utilizar como instrumentos de gestão e norteadores da ação gerencial o Plano Plurianual – PPA, a Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO e a Lei Orçamentária Anual – LOA.
	Licitações e contratos	Seguir as normas gerais sobre licitações e contratos administrativos estabelecidos na Lei 8.666/1993 e demais normativos específicos pertinentes em função do objeto a ser contratado.
	Regime de pessoal	Mecanismo de contratação através de concurso público.
	Accountability e controle	Utilizar os mecanismos de prestação de contas governamentais.
Utilização de Sistemas Governamentais (SCDP, SIAPE, SIAFI, SIASG, etc.).		
Resposta à atuação dos órgãos de controle (CGU, TCU, etc.).		

CONDICIONANTES MICROS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	Estrutura de governança	Estrutura de tomada de decisão e controle da instituição.
	Eleição e mandato dos administradores	Lógica de eleição e mandato dos administradores.
	Regime de pessoal	Regime de contratação e avaliação de pessoal.
	Sustentabilidade financeira	Grau de autonomia administrativa, orçamentária e financeira.
CONDICIONANTES DA DEMANDA		Dependência de clientes governamentais para geração de receitas.
		Imposição de preços gerando margens reduzidas para reinvestimento.
		Incerteza do fluxo financeiro proveniente do comprador (liberação orçamentária e financeira).
		Definição da demanda de produtos e quantidades.
		Fragilidade do processo de gestão da demanda anual do cliente governamental ocasionando variações significativas ao longo do ano.
CARACTERÍSTICAS DA INDÚSTRIA DE IMUNOBIOLOGICOS		Ausência de planejamento plurianual de demanda do PNI / MS.
		Ciclo de desenvolvimento de novos produtos é longo.
		Altos custos de produção (fixo e variável) gerando necessidade de produção em escala.
		Necessidade de atendimento às exigências regulatórias.
		Produção e desenvolvimento de base científica e tecnológica intensa que demanda recursos para investimentos.

Tabela 103 - Condicionantes macros e micros da Administração Pública Federal, condicionantes da demanda e características da Indústria de Imunobiológicos

Fonte: O autor

- 1) De que forma os condicionantes dos laboratórios públicos produtores de imunobiológicos no Brasil interferem na sua atuação como gestor? Em que grau / de que forma impactam sua atuação como gestor?**
- 2) Existe algum outro condicionante não mencionado na listagem acima que interfere na sua atuação como gestor? Em que grau / de que forma impacta na sua atuação como gestor?**

C. INCIDENTES CRÍTICOS

A palavra ‘incidente’ denota um acontecimento imprevisível que modifica o desenrolar esperado e normal de uma ação e provoca uma interrupção sentida geralmente como inconveniente¹². Os incidentes críticos constituem uma interpretação da significância de um evento¹³. Eles tendem a marcar transformações localizadas no tempo e na vida de uma instituição ou em um fenômeno social. Geralmente, os incidentes críticos não são planejados, antecipados ou controlados.

No caso desta tese, os incidentes críticos são eventos que alteram os condicionantes dos laboratórios públicos produtores de imunobiológicos no Brasil e que, portanto, mudam a conformação do contexto de atuação do gestor destas organizações.

Neste momento da entrevista busca-se que o entrevistado identifique os incidentes críticos na trajetória da instituição, apresentando a descrição do incidente crítico, sua motivação e os condicionantes afetados. Para cada incidente crítico:

- Caracterização do incidente crítico.
- Motivação do incidente crítico.
- Data (mês / ano).
- Natureza das mudanças proporcionadas
- Condicionantes da atuação do gestor afetados pelo incidente crítico

Para fins desta pesquisa interessou pontuar e entender estes incidentes críticos como forma de ilustrar a atuação do gestor, no momento em que há alteração nos condicionantes que delimitam seu escopo de ação.

¹² HOUAISS, 2005

¹³ TRIPP, 1993

D. DIAGNÓSTICO DAS OPERAÇÕES DAS ORGANIZAÇÕES

Este item se propõe a descrever as operações das organizações estudadas, sobre as quais recaem as decisões tomadas pelos gestores. Espera-se que nesta parte da entrevistas sejam indicados documentos a serem analisados para complementar o entendimento acerca dos pontos levantados ou outros profissionais a serem entrevistados. A lista abaixo lista um conjunto extenso de elementos a ser levantados para entendimento das operações. No entanto, o objetivo central da pesquisa não é esgotar este levantamento e sim buscar o máximo de informações possível que permita o entendimento da forma de funcionamento da organização.

CATEGORIA	ITEM	DESCRIÇÃO
PERFIL INSTITUCIONAL	Formato institucional	Status jurídico, autonomia administrativa, designação de direção, características do processo decisório e 'ciclos eleitorais'.
	Estrutura de governança	Sistema e mecanismos pelos quais a organização é dirigida e controlada.
	Missão, visão, valores, objetivos estratégicos	Missão, visão, valores e objetivos estratégicos declarados da organização.
	Organograma	Estrutura organizacional formal da organização.
	Clientes	Portfólio de clientes (atuais e prospectivos) e respectivos produtos comercializados.
	Portfólio de produtos da carteira	Lista de produtos do portfólio da organização.
PLATAFORMAS TECNOLÓGICAS	Plataformas tecnológicas	Plataformas tecnológicas consolidadas e em implantação, também em colaboração com parceiros nacionais e internacionais
	Grau de atualização das plataformas de produção em termos regulatórios e de mercado	Grau de atualização das plataformas tecnológicas em relação: à adequação aos requisitos regulatórios, ao potencial de atuação em mercado nacional e internacional, às intenções estratégicas da organização e à eficiência dos processos produtivos.
CAPACIDADE	Capacidade produtiva da organização	Capacidade produtiva das linhas de produção e atividades de desenvolvimento tecnológico.
	Principais recursos que configuram a capacidade produtiva	Recursos, incluindo instalações, pessoal, Tecnologia da Informação, equipamentos e outros, que configuram a capacidade produtiva da organização.
	Principais restrições de capacidade existentes	Restrições de capacidade existente em termos de plataforma tecnológica, obsolescência do parque produtivo, recursos em termos qualitativos e quantitativos (humanos, TI, equipamentos, etc.), espaço físico, questões regulatórias, entre outros.
	Principais fatores que influenciam a capacidade produtiva	Identificação de fatores que influenciam a capacidade produtiva, incluindo a variabilidade da demanda, os tempos de processamento de cada produto, a plataforma tecnológica, entre outros.
	Mecanismos / instâncias de avaliação da capacidade	Mecanismos / instâncias existentes de avaliação da capacidade produtiva da organização em termos de linhas de produção / produtos e condução de projetos de desenvolvimento tecnológico, melhoria de processos produtivos e transferências de tecnologia.
TERCEIRIZAÇÃO E INTEGRAÇÃO VERTICAL	Tipos de contratos de terceirização / parceria	Os tipos de contratos de terceirização e parcerias existentes, incluindo os de desenvolvimento tecnológico, transferência de tecnologia, fornecimento de insumos e serviços críticos.
	Principais contratos de terceirização / parceria	Lista dos principais contratos de terceirização / parceria, por tipologia, incluindo os fornecedores / parceiros, objeto, objetivos e duração da terceirização / parceria.
	Principais motivações	Lista das principais motivações para o estabelecimento de contratos de terceirização / parceria, incluindo

	para o estabelecimento de contratos de terceirização / parceria	redução de custos, compartilhamento de riscos, aceleração do desenvolvimento de atividades, acesso a melhores práticas, falta de recursos de investimentos, entre outros.
	Principais riscos dos contratos de terceirização / parceria	Principais riscos dos contratos de terceirização / parceria, incluindo a dependência do fornecedor / parceiro, questões de propriedade intelectual, entre outros.
	Mecanismos de gestão e contratação dos fornecedores / parceiros	Mecanismos de contratação dos fornecedores / parceiros e de gestão nos instrumentos que formalizam a parceria / terceirização.
INSTALAÇÕES	Número, tamanho e localização das instalações da empresa	Lista de plantas produtivas e laboratórios de desenvolvimento tecnológico, incluindo o portfólio de produtos / processos produzidos e/ou em desenvolvimento, localização e capacidade de produção.
	Estruturas vigentes nas instalações	Estruturas vigentes em termos de especialização por linha de produto, por volume de produção, por fase do processo, por área geográfica, etc.
	Atendimento das áreas físicas às exigências das Boas Práticas	Atendimento das plantas produtivas e laboratórios de desenvolvimento tecnológico às exigências regulatórias, incluindo as Boas Práticas de Fabricação e Laboratório.
ALOCAÇÃO DE RECURSOS E SISTEMAS DE ORÇAMENTO	Orçamento anual	Orçamento anual da organização, destacando por elementos de despesa.
	Fontes de recursos	Fonte(s) de recurso(s) da organização.
	Processos de planejamento e gestão orçamentária e financeira da instituição	Descrição do processo de planejamento orçamentário e financeiro, nos diferentes horizontes temporais.
	Processo decisório sobre alocação de recursos	Descrição do processo decisório sobre alocação de recursos, incluindo recursos humanos, Tecnologia da Informação, equipamentos, obras, serviços, entre outros.
	Processo de gestão do caixa	Descrição do processo de gestão do caixa, incluindo contas a receber e contas a pagar.
SISTEMA DE RECURSOS HUMANOS	Força de trabalho (quadro permanente e de terceirizados)	Número de funcionários do quadro, vínculo e distribuição por área.
	Carga horária e turno de trabalho	Carga horária e turno de trabalho da força de trabalho.
	Qualificação da força de trabalho	Qualificação da força de trabalho em termos de escolaridade.

	Regime e mecanismos de contratação, seleção e remuneração de pessoal	Descrição dos mecanismos de contratação, seleção e remuneração de pessoal previsto no modelo jurídico e, caso haja, através de instrumentos auxiliares de apoio (ex., fundações).
	Política e procedimentos de desenvolvimento pessoal	Descrição da política e procedimentos de desenvolvimento de pessoal previsto no modelo jurídico e, caso haja, através de instrumentos auxiliares de apoio (ex., fundações).
ORGANIZAÇÃO E DIVISÃO DO TRABALHO	Tipo de estrutura organizacional	Descrição do tipo de estrutura organizacional vigente, entre funcional, por produto, geográfica, por projetos, entre outros.
	Grau de centralização / descentralização e delegação das decisões	Descrição do grau de centralização das decisões e da lógica de delegação das decisões.
	Mecanismos de coordenação lateral	Descrição dos mecanismos de coordenação lateral complementares à estrutura organizacional vigente.
TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO E DE PROCESSOS	Nível de automação dos processos produtivos	Nível de automação industrial, através de técnicas, softwares e/ou equipamentos específicos que auxiliem na execução do processo produtivo (CLP, sistema digital de controle distribuído, etc.).
	Nível de integração dos softwares dos equipamentos a sistemas centralizados	Nível de integração dos softwares dos equipamentos a sistemas centralizados de monitoramento e controle.
	Infraestrutura de hardwares, redes e banco de dados	Descrição da infraestrutura de hardware (número e tipos de servidores), estrutura de redes e banco de dados.
	Tipologia de sistemas computadorizados	Tipos de sistemas computadorizados existentes, incluindo os sistemas embarcados em equipamentos, sistemas analíticos, sistemas de infraestrutura, sistemas corporativos, entre outros.
	Inventário de sistemas computadorizados	Lista de sistemas computadorizados existentes na organização, por tipo e processos / áreas de suporte do sistema.
	Lista de sistemas validados	Lista de sistemas computadorizados existentes na organização e validados
	Grau de integração dos sistemas	Grau de integração dos sistemas existentes na organização.
	Arquitetura Integrada de Sistemas	Descrição da Arquitetura Integrada de Sistemas da organização.
	Responsabilização pela manutenção e gestão da	Lógica de responsabilização pela manutenção e gestão dos sistemas computadorizados, infra-estrutura de hardware, redes e banco de dados.

	Tecnologia da Informação	
DESENVOLVIMENTO DE PRODUTOS E PROCESSOS	Portfólio de projetos de desenvolvimento de produtos e processos	Carteira de projetos de desenvolvimento de novos produtos, melhoria de processos produtivos e transferência de tecnologia.
	Lógica de desenvolvimento de novos produtos, melhorias dos processos produtivos e transferência de tecnologia	Lógica de desenvolvimento de novos produtos, melhorias dos processos produtivos e transferência de tecnologia, incluindo o grau de centralização/descentralização do desenvolvimento de processos e tecnologias, o estabelecimento de parcerias com outras organizações, mecanismos de financiamento, entre outros aspectos.
	Principais parceiros no desenvolvimento de produtos, melhoria de processos e transferência de tecnologia	Principais parceiros nos projetos de desenvolvimento de produtos, melhoria de processos e transferência de tecnologia.
	Tempos de desenvolvimento de novos produtos, melhoria dos processos produtivos e transferência de tecnologia	Tempos médios dos projetos de desenvolvimento de produtos, melhoria de processos e transferência de tecnologia.
	Nível de integração entre o desenvolvimento de novos produtos, melhorias dos processos produtivos, transferências de tecnologia e as operações produtivas	Mecanismos de integração entre os projetos desenvolvimento de produtos, melhoria de processos e transferência de tecnologia (existência de times integrados, uso de ferramentas de desenho de processos, uso de protótipos, etc.).
PLANEJAMENTO E CONTROLE DA	Dinâmica do planejamento e controle	Lógica de planejamento da produção nos diferentes horizontes temporais (plurianual, anual, semestral, mensal, etc.), incluindo as responsabilidades pelo planejamento (existência de uma instância centralizada),

PRODUÇÃO	da produção	incorporação do planejamento de atividades de apoio à produção (calibração, validação, manutenção, controle de qualidade e outros), emissão de planos / cronogramas de produção, abrangência do planejamento (todos os produtos e etapas envolvidas), mecanismos de registro, monitoramento e controle da produção, ciclos de replanejamento, entre outros.
	Lógica da produção	Entendimento da lógica de produção (lotes isolados, campanhas, seqüenciamento, entre outros), múltiplos produtos em uma mesma área, requisitos de <i>setup</i> para troca de produtos na mesma área, entre outros.
	Dinâmica do planejamento e controle dos materiais	Lógica de planejamento dos materiais de produção nos diferentes horizontes temporais (plurianual, anual, semestral, mensal, etc.), incluindo as responsabilidades pelo planejamento (existência de uma instância centralizada), emissão de pedidos, abrangência do planejamento (todos os produtos e etapas envolvidas), mecanismos de controle dos materiais (planilhas, tabelas, MRP, etc.).
	Dinâmica de gestão dos dados mestres de produção	Responsabilidade e lógica de criação dos dados mestres de produção (roteiros de produção, árvores de materiais, entre outros).
SISTEMAS DA QUALIDADE	Normas / regulamentações a que a organização está submetida	Normas e regulamentações dos organismos nacionais (ANVISA, MAPA, INMETRO, etc.) e internacionais (OMS, FDA, etc.) as quais a organização está submetida.
	Lógica de funcionamento do Sistema de Gestão da Qualidade	Descrição do Sistema de Gestão da Qualidade, incluindo as principais atribuições e responsabilidades deste sistema.
	Metodologia de Identificação, Análise e Solução de Problemas (MIASP)	Descrição das técnicas para identificação das causas dos defeitos / problemas (RMNC, 5W1H, 5W e outros), mecanismos para análise das causas e proposição de soluções, para verificar se as soluções foram efetivas e para minimizar erros / perdas.
	Certificações / participação em prêmios de excelência	Certificações da organização (ISO 9.000, etc.) e participação em prêmios de excelência.
	Sistemas e medidas de performance	Sistema de avaliação da performance da organização e gestores, incluindo indicadores de desempenho, metas, instrumentos de aferição, responsabilidades, entre outros.

Tabela 104 - Caracterização das operações das organizações públicas produtivas da indústria de imunobiológicos no Brasil

Fonte: Adaptado de HAYES ET AL. (2005) e TELES (2007)

9.4. Anexo IV – Protocolo de condução dos estudos de casos

Os procedimentos de análise de conteúdo realizados nas entrevistas transcritas seguiram os procedimentos propostos por BARDIN (2008), as em torno de 3 (três) fases, que serão apresentadas ao longo deste Anexo.

9.4.1. Pré-Análise: definição dos objetivos, unidade de registro e indicadores

A fase de pré-análise é a fase de organização propriamente dita e envolve a escolha dos documentos a serem submetidos à análise, a formulação dos objetivos da análise de conteúdo e a elaboração de indicadores que fundamentem a interpretação final (BARDIN, 2008).

A etapa inicial da pré-análise é a definição do objeto de análise. Ao conduzir uma análise de conteúdo e definir o seu universo é necessário garantir atendimento às regras de exaustividade, representatividade e homogeneidade e pertinência propostas por BARDIN (2008).

Tal como proposto por BARDIN (2008), para fins desta pesquisa, a fase de pré-análise se iniciou com a definição do universo da análise de conteúdo. Foram definidas, como objeto de análise, todas as entrevistas realizadas com os gestores entrevistados nos estudos de casos.

A análise da totalidade das entrevistas realizadas com os gestores visou garantir exaustividade e representatividade da amostra, isto é, todas as entrevistas foram objeto de análise de conteúdo. A busca da homogeneidade ocorreu à medida que as entrevistas foram realizadas com o mesmo perfil de entrevistados, oriundas de um mesmo Protocolo de Estudo de Caso e conduzidas por um único entrevistador.

A segunda etapa da pré-análise incluiu a formulação dos objetivos de realização da análise de conteúdo, tal qual preconizado pelo método proposto por BARDIN (2008). Para BARDIN (2008), embora esta etapa envolva comumente a formulação de hipóteses para verificação através dos procedimentos analíticos, não é obrigatório ter um conjunto de hipóteses para a realização da análise, uma vez que as mesmas são emergentes e não necessariamente pré-concebidas.

De forma a explicitar os objetivos que caracterizam a presente análise de conteúdo, convém recuperar o objetivo do trabalho que é o de entender se e como os condicionantes do contexto institucional e do ambiente externo dos laboratórios públicos produtores interferem nas decisões de alocação de recursos destes gestores.

Objetivava-se, portanto, que por meio as técnicas da análise de conteúdo, aplicadas nas entrevistas com os gestores permitissem realizar inferências que auxiliassem na resposta à questão de pesquisa.

BARDIN (2008) propõe uma etapa, ainda na fase de pré-análise, de identificação de índices e elaboração de indicadores. Os índices funcionam como uma espécie de ‘marcadores’ das entrevistas e, no caso da análise este papel foi desempenhado pela menção explícita, durante as entrevistas dos condicionantes da atuação do gestor, a partir de uma lista definida previamente.

Esta ‘marcação’ permitiu que pudessem ser extraídos indicadores de frequência de citações de cada um dos condicionantes, isto é, quantas vezes um mesmo entrevistado citou aquele determinado condicionante. A análise do indicador de frequência, por si só, é em geral insuficiente para análises mais sofisticadas, sobretudo quando o número de entrevistas é pequeno, como é o caso desta tese. Neste sentido, a análise quantitativa buscará corroborar ou refutar considerações da análise qualitativa do conteúdo das entrevistas. Para fins desta pesquisa, a ausência de um condicionante específico, dado pela frequência zero, pode representar um fator de análise relevante, tal como proposto por BARDIN (2008).

A última etapa da fase de pré-análise proposta por BARDIN (2008) é a preparação do material. Desta forma, todas as entrevistas foram transcritas e as gravações armazenadas, seguindo as orientações da autora.

A preparação do material envolveu uma etapa adicional de escolha do software e preparação do material para manuseio no mesmo. O uso de um software de apoio à análise visou aumentar a rapidez na análise e aumentar o nível de rigor na organização da investigação e facilitar a manipulação das informações.

O software ATLAS.TI foi selecionado, em função da pesquisadora já possuir a licença do mesmo e familiaridade com seu uso (ATLAS.TI SCIENTIFIC SOFTWARE DEVELOPMENT GMBH, 2011).

Para início dos procedimentos de análise de conteúdo, foi criado um novo projeto no software para a realização dos procedimentos do presente trabalho – Análise de

Conteúdo – Doutorado Priscila. As entrevistas foram transformadas em padrão *RFT* (*Rich Text Format*) de forma que pudessem ser importadas para o software. Todas as entrevistas foram importadas e foi realizada uma verificação posterior para garantia de que o procedimento ocorreu sem que houvesse nenhuma perda de informação. Estas entrevistas, no âmbito da metodologia embutida no software, são caracterizadas como Documentos Primários.

A Figura abaixo ilustra a organização dos documentos no software ATLAS.TI.

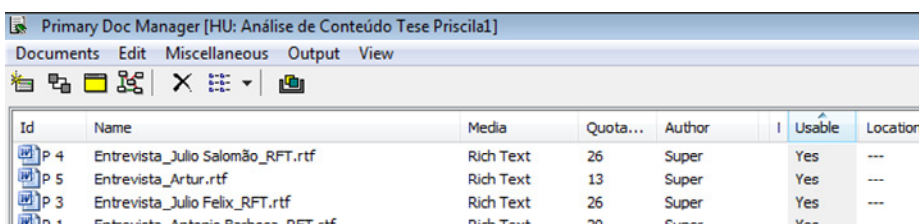


Figura 12 - Organização dos documentos no ATLAS TI

Fonte: O autor

Os documentos primários foram organizados, por sua vez, em famílias. A família correspondia a cada um dos estudos de caso realizados, conforme ilustrado na Tabela 105.

ORGANIZAÇÃO DOS DOCUMENTOS PRIMÁRIOS		
FAMÍLIA	ESTUDO DE CASO	ENTREVISTA
Família 1	Estudo de caso 1	Entrevista 1
		...
		Entrevista 'n'
...
Família 'n'	Estudo de caso 'n'	Entrevista 1
		...
		Entrevista 'n'

Tabela 105 - Organização dos documentos primários

Fonte: A autora

A próxima seção irá apresentar como o material das entrevistas foi analisado.

9.4.2. Exploração do Material: Aplicação nos Estudos de Caso

A fase de exploração do material consiste, basicamente, em operações de codificação, decomposição ou enumeração, em função das regras previamente formuladas (BARDIN, 2008).

Para a autora, o objetivo da análise é que o material bruto seja tratado de maneira a se tornar significativo e válido. No tratamento do material, podem ser utilizadas operações estatísticas simples, como frequência e percentagem e mais complexas, como

análise fatorial. A utilização destas operações busca evidenciar aspectos relevantes na análise.

Para GODOY (1995a), nesta fase cabe, portanto, ao pesquisador ler os documentos selecionados, realizar procedimentos de codificação, classificação e categorização. O objetivo é que esta análise confirme ou modifique hipóteses e referenciais teóricos inicialmente propostos.

Para BARDIN (2008), tratar o material é codificá-lo, isto significa transformar os dados brutos através de algumas regras, permitindo criar uma representação com significado do conteúdo analisado. A codificação envolve, portanto, o recorte, isto é, a escolha das unidades de análise, a enumeração que inclui a escolha das regras de contagem e a classificação e a agregação, que engloba a definição das categorias.

A primeira etapa da codificação é a identificação da unidade de registro e de contexto. A unidade de registro é, *“a unidade de significação a codificar e corresponde ao segmento de conteúdo a considerar como unidade de base, visando à categorização e à contagem frequencial”* (BARDIN, 2008).

A definição da unidade de contexto, por sua vez, envolve definir de que forma será feita a codificação da unidade de registro. A unidade de contexto pode ser uma palavra, uma expressão, uma frase ou um parágrafo que caracterize o significado da unidade de registro (BARDIN, 2008).

Para fins da presente pesquisa, foram definidos como unidade de registro os condicionantes da atuação do gestor dos laboratórios públicos produtores de imunobiológicos no Brasil. A unidade de contexto foi definida como uma frase ou um parágrafo que caracterizasse a presença de um condicionante nas entrevistas com os gestores, conforme definições apresentadas na Tabela abaixo.

UNIDADES DE REGISTRO	Condicionante da atuação do gestor dos laboratórios públicos produtores de imunobiológicos no Brasil
UNIDADE DE CONTEXTO	Uma frase ou um parágrafo que caracterize a explicitação da unidade de registro.

Tabela 106 - Unidades de registro e de contexto

Fonte: O autor

A segunda etapa da codificação é a definição das regras de enumeração. Para BARDIN (2008), nesta etapa podem ser consideradas: a presença (ou ausência) da unidade de registro, sua frequência absoluta ou a frequência ponderada, a intensidade da aparição, a direção da mesma, a ordem de aparição e a co-ocorrência de unidades de registro.

Em geral, a importância de uma unidade de registro aumenta com o número de aparições da mesma em um dado material bruto. A ponderação ocorre quando se sugere que a aparição de uma determinada unidade de registro tem mais importância do que outra. A ponderação da frequência traduz um caráter quantitativo ou qualitativo, através da direção, que pode ser favorável, desfavorável ou neutra. A ordem de aparição das unidades pode ser um índice pertinente de análise, assim como a presença simultânea de duas ou mais unidades de registro em uma análise de contexto (BARDIN, 2008).

No caso específico da pesquisa foram utilizados como elementos de análise apenas a frequência de aparição dos condicionantes, assim como sua ausência.

9.4.3. Análise: categorização

Para BARDIN (2008), a partir do momento em que se decide codificar o material, deve-se produzir um sistema de categorias. A categorização tem como principal objetivo fornecer uma representação simplificada dos dados brutos. As categorias podem ser pré-definidas ou emergentes.

Como sistema de categorias inicial foi definida a lista de condicionantes da atuação do gestor dos laboratórios públicos produtores de imunobiológicos, separada entre condicionantes macros e micros da Administração Pública, condicionantes da demanda e características da Indústria de Imunobiológicos.

No software ATLAS TI, para cada condicionante foi criado como um código (CODES), aos quais as unidades de contexto (QUOTATIONS) poderiam ser diretamente vinculadas. A Figura abaixo ilustra a lista de códigos inserida no sistema.

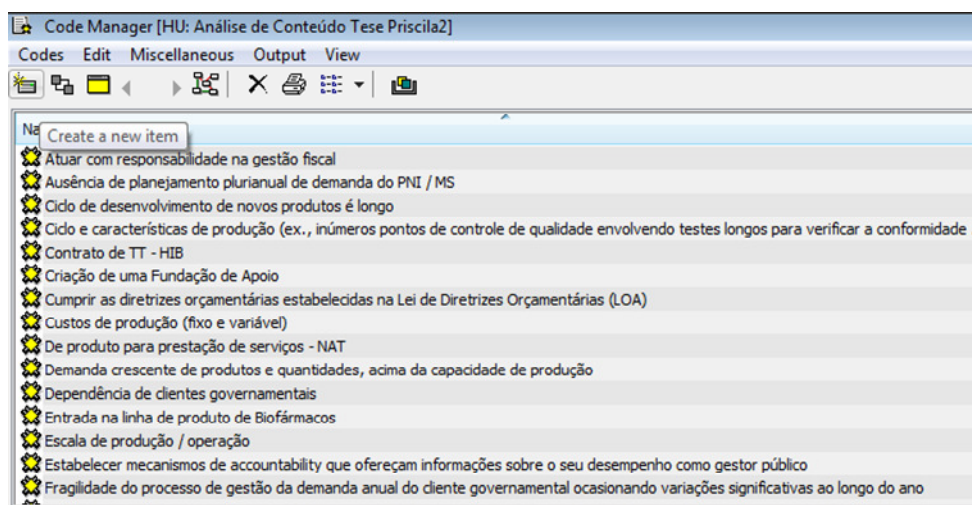


Figura 13 - Condicionantes de atuação do gestor dos laboratórios públicos produtores de imunobiológicos classificados como códigos no ATLAS TI

Fonte: O autor

Estes códigos (CODES) foram classificados em famílias (FAMILY), classificação aqui utilizada como, respectivamente, condicionantes macros da Administração Pública, condicionantes micros da Administração Pública, condicionantes da demanda e características da indústria. Cada código (CODE) foi relacionado a uma família (FAMÍLIA). A Figura abaixo ilustra este relacionamento no software ATLAS TI.

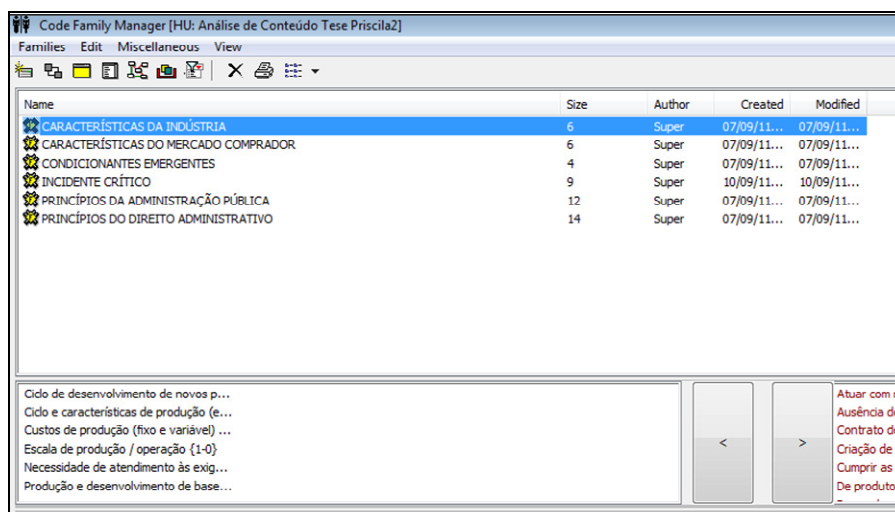


Figura 14 - Relacionamento entre códigos e famílias no ATLAS TI

Fonte: O autor

Embora o software não permita uma classificação em subcategorias ou subfamílias, para complementar a análise de conteúdo foram realizadas análises adicionais, com apoio da ferramenta *Excel*.

CATEGORIAS	SUBCATEGORIAS
Condicionantes macros da administração pública	Princípios da Administração Pública
	Gestão fiscal responsável
	Planejamento e execução orçamentária
	Licitações e contratos
	Regime de pessoal
	<i>Accountability</i> e controle
Condicionantes micros da administração pública	Estrutura de governança
	Eleição, mandato dos administradores
	Regime de pessoal
	Sustentabilidade financeira
Condicionantes da demanda	-
Características da indústria	-

Tabela 107 - Categorias e subcategorias da análise de conteúdo

Fonte: O autor

Observa-se, também, que alguns condicionantes foram descobertos durante a análise e enquadrados em uma categoria de ‘condicionantes descobertos’ de forma que fosse possível diferenciá-los daqueles provenientes da lista cadastrada previamente.

9.4.4. Análise de conteúdo: codificação e análises quantitativa e qualitativa

A terceira etapa desta fase da análise de conteúdo é a condução propriamente dita da análise quantitativa e qualitativa. Enquanto a abordagem quantitativa se fundamenta na frequência de aparição das unidades de registros, caracterizando uma análise mais objetiva, a abordagem qualitativa recorre a indicadores não freqüenciais e caracteriza um procedimento mais intuitivo, maleável e adaptável a índices não previstos. BARDIN (2008) destaca que a realização de uma análise qualitativa não exclui a quantitativa e vice-versa.

Para a realização da análise qualitativa e quantitativa foi necessário codificar cada uma das entrevistas. Este processo envolveu a leitura de cada entrevista e a associação das unidades de contexto, isto é, expressão, frase ou parágrafos que representassem o aparecimento de um dado condicionante. Operacionalmente, isto envolveu a seleção de trechos das entrevistas, denominados no software de *quotations* e a associação dos mesmos aos códigos (CODES). A Figura abaixo ilustra esta associação no software utilizado.

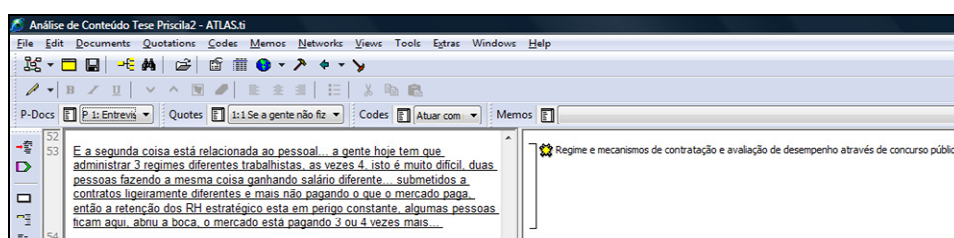


Figura 15 - Associação entre trechos (unidade de contexto) e condicionantes ou incidentes críticos de gestão (unidade de registro) no ATLAS TI

Fonte: O autor

O software permite que se faça associação de um trecho do texto a um código previamente cadastrado no sistema ou a um novo código. Os condicionantes que emergiram durante a análise foram incluídos como novo código (CODE) no sistema e associados à família chamada Condicionantes Descobertos.

Como a descoberta de novos condicionantes podia ocorrer ao longo de cada entrevista, após a primeira rodada de codificação das entrevistas, foi realizada uma revisão da codificação das mesmas, já considerando a lista de condicionantes atualizada em relação àqueles emergentes.

A utilização de um software para a realização da análise de conteúdo foi um elemento facilitador na realização das análises quantitativas de frequência. Isto porque o

mesmo permitiu extrair automaticamente, através de seus relatórios padrão, um indicador de frequência de aparecimento dos códigos (condicionantes, características da Indústria e incidentes críticos), família de códigos (categorias), por documento primário (entrevista) e por família de documentos (estudo de casos). Desta forma, a contagem não precisa ser manual e revisões nas associações realizadas ao longo da análise geram atualizações automáticas nestes dados quantitativos.

9.4.4.1. Estrutura de apresentação dos resultados da análise quantitativa

Com vistas a aplicar as regras de enumeração propostas e atingir os objetivos de análise previamente propostos, foram estabelecidas matrizes de análises padronizadas, que serão apresentadas a seguir.

A Tabela 108 apresenta a matriz de contagem da frequência de aparição das dos condicionantes de atuação do gestor, nas entrevistas realizadas.

UNIDADE DE REGISTRO	ENTREVISTADO “1”	...	ENTREVISTADO “N”	FREQUÊNCIA TOTAL
Condicionante 1				
...				
Condicionante “n”				
Frequência Total				

Tabela 108 - Tabela para contagem da frequência das unidades de registro

Fonte: A autora

Conforme supracitado, a frequência zero, isto é, o não aparecimento de um dado condicionante, seja na entrevista individual, seja no caso analisado, consiste em um importante fator de análise. Da mesma forma, condicionantes que sejam citados por todos os entrevistados também configuram um elemento de investigação relevante para a pesquisa. Esta observação se aplicará para todas as Tabelas que serão descritas abaixo.

A Tabela 109, por sua vez, apresenta a matriz de contagem da frequência de aparição das categorias, quais sejam, condicionantes macros da Administração Pública, condicionantes micros da Administração Pública, condicionantes da demanda e características da Indústria, nas entrevistas realizadas com os gestores.

CATEGORIA	ENTREVISTADO “1”	...	ENTREVISTADO “N”	FREQUÊNCIA TOTAL
Categoria 1				
...				
Categoria “n”				
Frequência Total				

Tabela 109 - Tabela para contagem da frequência das categorias

Fonte: A autora

A Tabela 110 apresenta a matriz de contagem da frequência de aparição das subcategorias referentes aos condicionantes macros e micros da Administração Pública.

SUBCATEGORIA	ENTREVISTADO "1"	...	ENTREVISTADO "N"	FREQÜÊNCIA TOTAL
Subcategoria 1				
...				
Subcategoria "n"				
Frequência Total				

Tabela 110 - Tabela para contagem da frequência das categorias

Fonte: A autora

As análises listadas nas Tabelas 103, 105 e 105 foram realizadas, individualmente, para cada estudo de caso separadamente e confrontadas com os resultados da análise qualitativa.