



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
FACULDADE DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO, CONTABILIDADE E CIÊNCIA
DA INFORMAÇÃO E DOCUMENTAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO

Renato Ribeiro Fenili

DESEMPENHO EM PROCESSOS DE COMPRAS E CONTRATAÇÕES
PÚBLICAS: UM ESTUDO A PARTIR DA INOVAÇÃO E DAS
PRÁTICAS ORGANIZACIONAIS

BRASÍLIA – DF

2016

RENATO RIBEIRO FENILI

**DESEMPENHO EM PROCESSOS DE COMPRAS E CONTRATAÇÕES
PÚBLICAS: UM ESTUDO A PARTIR DA INOVAÇÃO E DAS
PRÁTICAS ORGANIZACIONAIS**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Administração da Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Ciências da Informação e Documentação da Universidade de Brasília, como requisito parcial à obtenção do título de Doutor em Administração.

Orientadora: Prof. Dra. Eda Castro Lucas de Souza

BRASÍLIA – DF

2016

RENATO RIBEIRO FENILI

**DESEMPENHO EM PROCESSOS DE COMPRAS E CONTRATAÇÕES
PÚBLICAS: UM ESTUDO A PARTIR DA INOVAÇÃO E DAS
PRÁTICAS ORGANIZACIONAIS**

Tese julgada e aprovada no Programa de Pós-Graduação em Administração da Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Ciência da Informação e Documentação da Universidade de Brasília.

Data de aprovação: ___ / ___ / ___

Banca examinadora:

Prof.^a Dr.^a Eda Castro Lucas de Souza - Orientadora Universidade de Brasília (UnB)
Prof.^a Dr.^a Denise Del Prá Netto Machado – Membro externo Universidade do Sul de Santa Catarina (UNISUL)
Prof. Dr. Alsones Balestrin – Membro externo Universidade do Vale do Rio dos Sinos (UNISINOS)
Prof. Dr. Claudio Vaz Torres - Membro interno Universidade de Brasília (UnB)
Prof. Dr. Ricardo Corrêa Gomes – Membro interno Universidade de Brasília (UnB)
Prof. Dr. Carlos Denner dos Santos Júnior – Suplente Universidade de Brasília (UnB)

Aos meus pais, vencedores nessa vida, e que se foram cedo demais.

AGRADECIMENTOS

Talvez esteja sendo essa a página mais difícil de escrever nesta tese. Momento de, por um instante, olhar para trás, e lembrar-se de todos os que me auxiliaram ou que serviram de inspiração ao longo dos últimos anos.

Primeiramente, aos meus pais, com imensas saudades, e que há pouco mais de um ano me mostraram o quão breve é a vida. Gostaria de poder dizer que a irrestrita dedicação em prover a mim um ensino de qualidade foi meu melhor presente, e que farei o mesmo pelos meus filhos.

À Giovana, por sua essência como mãe, esposa e mulher. Escolheria mil vezes você para trilhar essa caminhada ao meu lado.

Aos meus filhos – Catarina e Matheus, hoje a razão de tudo em minha vida.

À Prof.^a Dr.^a Eda Castro Lucas de Souza, por, simplesmente, ser a pessoa generosa que é. Por haver acreditado em mim. Por me fazer uma pessoa melhor. E por me deixar compartilhar um pouco do convívio com uma das pessoas mais inteligentes que pude conhecer. A perspectiva de poder fazer pesquisa em conjunto com a senhora me faz muito feliz.

Ao Prof. Dr. Tomás de Aquino Guimarães, pelas orientações, sempre serenas e repletas de sabedoria, nesses anos. Admiro muito a honestidade de propósito e o elevado profissionalismo que revestem o seu trabalho.

Aos Professores Doutores Claudio Vaz Torres, Denise Del Prá Netto Machado, Fernando Gomes de Paiva Júnior, João Abreu de Faria Bilhim e Maria Luisa Teixeira, membros das comissões avaliadoras do ensaio teórico e / ou de qualificação do projeto de pesquisa, pelas relevantes contribuições, absorvidas integralmente nesta tese.

Aos Professores Doutores Alsones Balestrin. Claudio Vaz Torres, Denise Del Prá Netto Machado e Ricardo Corrêa Gomes, por despenderem tempo e atenção à avaliação desta tese.

Uma vez mais ao Prof. Dr. Tomás de Aquino Guimarães, bem como aos Professores Doutores Eluiza Watanabe e Adalmir de Oliveira Gomes, pela atuação como juízes dos instrumentos de medida de inovação e de desempenho.

À Prof.^a Dr.^a Cristina Castro Lucas, pelas inestimáveis contribuições no ensaio sobre inovação. Admiro demais seu foco profissional e espero poder trabalhar com você nos próximos anos. Sou grato, ainda, pela qualidade de sua tese de doutorado, que serviu de guia durante algumas etapas do estudo empírico.

Aos amigos – alguns já há algum tempo doutores (!) – Adalmir Gomes, Breno Adaid, Cristina Castro Lucas, Eluiza Watanabe, Luis Oliveira, Luiz Akutsu, Nathalia Melo, Rayssa Farias, Ricardo Miorin, Samara Haddad, Sueli Menelau, Thiago Gomes, Vanessa Cabral, verdadeiros presentes com os quais o mestrado e o doutorado me presentearam.

Aos professores, mestrandos e doutorandos do Grupo de Pesquisa CULTI, com o qual espero ter um envolvimento cada vez mais intenso.

À Nathalia Melo e Rayssa Farias, pelo apoio na realização das entrevistas. Farei o mesmo por vocês, caso necessitem!

Aos funcionários do PPGA, pelo apoio administrativo ao longo do curso, essencial à boa condução da pesquisa.

Aos Diretores Administrativo e Geral da Câmara dos Deputados, bem como a todo o seu corpo de servidores, pela abertura do órgão à presente pesquisa, pelo envolvimento dos entrevistados e pelo apoio na aplicação dos questionários. As implicações gerenciais desta tese passarão a ser absorvidas de imediato no processo de compras e contratações, ao bem do interesse da coletividade.

Por fim, à Universidade de Brasília, por ter me conferido a oportunidade de estudar em um dos mais conceituados Doutorados em Administração do País, e de forma gratuita. Espero, de agora em diante, passar a retribuir por este privilégio.

RESUMO

O objetivo geral desta tese foi identificar e analisar a relação das práticas de gestão e da inovação com o desempenho processual das compras e contratações públicas. O locus adotado foi a Câmara dos Deputados, órgão do Poder Legislativo federal, detentor de destaque no cenário brasileiro das licitações, em decorrência do montante financeiro despendido e da variedade qualitativa dos objetos de seus certames. O marco teórico abordou os conceitos de desempenho, cultura, práticas organizacionais (manifestação da cultura) e inovação em serviços. O estudo das manifestações culturais baseou-se em D'Iribarne (1989) e o de inovação em serviço no modelo de Gallouj e Weinstein (1997). No método, a partir de abordagens qualitativa e quantitativa, foram realizadas entrevistas e empregadas escalas de medida de práticas, inovação e desempenho processual. A utilização dessas duas abordagens possibilitou explicações mais acuradas dos resultados das análises realizadas. Os modelos empíricos foram testados por intermédio de modelagens por equações estruturais, efetuadas mediante o *software* R (versão 3.2.2). Os resultados sugerem a influência direta e positiva das práticas sobre o desempenho processual; das práticas sobre a inovação processual e da inovação sobre o desempenho processual. Ao final, foram registradas as contribuições teóricas, metodológicas e gerenciais desta tese, bem como suas limitações e a proposição de uma agenda de pesquisa.

Palavras-chave: Compras e contratações públicas. Licitações públicas. Cultura. Práticas organizacionais. Desempenho processual. Inovação em serviços. Câmara dos Deputados.

ABSTRACT

The main objective of this thesis was to identify and analyze the relationship of management practices and innovation with procedural performance of public procurement. The locus of research was the Brazilian House of Representatives, constitutive of the federal legislative branch, prominent holder in the Brazilian scenario of bids, due to the amount spent financial and qualitative variety of the objects of their contests. The theoretical framework discussed the concepts of performance, culture, organizational practices (manifestations of culture) and innovation in services. The study of cultural manifestations was based on D'Iribarne (1989), and innovation in services, on Gallouj and Weinstein (1997). In the method, from a qualitative and quantitative approach, interviews were performed and scales of measurement of practices, innovation and procedural performance were used. The use of these two approaches has enabled more accurate explanation of the results of analyzes. The empirical models were tested by structural equation modeling, carried out by the R software (version 3.2.2). The results suggest a direct and positive influence of practices on procedural performance; a direct and positive influence of practice on procedural innovation; a direct and positive influence of innovation on procedural performance. Finally, the theoretical, methodological and management contributions of this thesis were presented, as well as the research limitations and proposals for the composition of a research agenda.

Keywords: Public procurement. Public bids. Culture. Organizational practices. Processual performance. Innovation in services. Brazilian House of Representatives.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1. Programas de qualidade na Administração Pública brasileira	45
Figura 2. Dimensões do Modelo de Excelência em Gestão Pública	46
Figura 3. Níveis de programação mental humana	65
Figura 4. Níveis de manifestação da cultura	66
Figura 5. O aprendizado de valores e práticas.....	67
Figura 6. Interseções das teorias cultural e organizacional	71
Figura 7. Principais conceitos da teoria da ação prática.....	97
Figura 8. Inovações de acordo com o ciclo de maturidade	121
Figura 9. Triângulo dos serviços	127
Figura 10. Produto (bens e serviços) como vetores de características e de competências.....	128
Figura 11. O processo de compras e contratações públicas como vetores de características e competências	145
Figura 12. Categorias de práticas organizacionais	146
Figura 13. Conceitos associados no modelo teórico.	146
Figura 14. Modelo conceitual da tese.....	151
Figura 15. Papéis envolvidos no processo de compra e contratação, na Câmara dos Deputados	159
Figura 16. Modelos de medida e estrutural na modelagem de equações estruturais.....	178
Figura 17. Representação de relações mediadoras	180
Figura 18. Representação de relações moderadoras.....	180
Figura 19. Processo de compra / contratação no setor público brasileiro	190
Figura 20. Unidades responsáveis pela condução do processo de compras e contratações na Câmara dos Deputados	196
Figura 21. Primeiro modelo estrutural	265
Figura 22. Segundo modelo estrutural	272
Figura 23. Terceiro modelo estrutural	279
Figura 24. Quarto modelo estrutural	284
Figura 25. Relação direta entre práticas organizacionais e desempenho	285
Figura 26. Relações do modelo conceitual.....	286
Figura 27. Modelo ajustado para o teste de moderação	287

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1. Médias e intervalos de confiança dos itens da dimensão senso de dever.....	242
Gráfico 2. Médias e intervalos de confiança dos itens da dimensão Relações de Autoridade	243
Gráfico 3. Médias e intervalos de confiança dos itens da dimensão definição de responsabilidades.....	244
Gráfico 4. Médias e intervalos de confiança dos itens da dimensão regulação.....	246
Gráfico 5. Médias e intervalos de confiança dos itens da dimensão recompensas e punições	247
Gráfico 6. Médias e intervalos de confiança dos itens da dimensão qualidade de cooperação	248
Gráfico 7. Médias e intervalos de confiança dos itens da dimensão percepção de controle .	250
Gráfico 8. Médias e intervalos de confiança dos itens da dimensão características técnicas materiais e imateriais	251
Gráfico 9. Médias e intervalos de confiança dos itens da dimensão competência do cliente	252
Gráfico 10. Médias e intervalos de confiança dos itens da dimensão competência direta do prestador	253
Gráfico 11. Médias e intervalos de confiança dos itens da dimensão característica do serviço	255
Gráfico 12. Médias e intervalos de confiança dos itens da dimensão celeridade.....	256
Gráfico 13. Média e intervalo de confiança do item da dimensão preço econômico.....	256
Gráfico 14. Média e intervalo de confiança dos itens da dimensão qualidade.....	257
Gráfico 15. Média e intervalo de confiança dos itens da dimensão sustentabilidade.....	258
Gráfico 16. Média e intervalo de confiança do item da dimensão transparência.....	259
Gráfico 17. Diferença na percepção sobre as práticas organizacionais (especificador).....	290
Gráfico 18. Diferença na percepção sobre o desempenho processual (assessor jurídico)....	290
Gráfico 19. Diferença na percepção sobre o desempenho processual (responsável pela liquidação / pagamento).....	291

LISTA DE QUADROS

Quadro 1. Níveis de análise no estudo do desempenho organizacional.....	38
Quadro 2. Síntese de considerações sobre desempenho para a presente pesquisa.....	54
Quadro 3. Perspectivas teóricas no estudo da cultura organizacional.....	73
Quadro 4. Dimensões da cultura organizacional, por Hofstede.....	75
Quadro 5. Categorias de análise da cultura organizacional, com base em D'Iribarne (1989)	77
Quadro 6. Traços culturais brasileiros a serem considerados em uma análise organizacional	81
Quadro 7. Traços culturais brasileiros e seus efeitos no setor público	86
Quadro 8. Síntese de considerações sobre cultura para a presente pesquisa.....	87
Quadro 9. Síntese de assunções sobre práticas para a presente pesquisa.....	106
Quadro 10. Tipos de inovação de acordo na perspectiva schumpeteriana.....	114
Quadro 11. Tipos de inovação de acordo com o Manual de Oslo	115
Quadro 12. Os "4 Ps" da inovação	115
Quadro 13. Classificação em múltiplas camadas, por Walker, Avellaneda e Berry (2011) .	116
Quadro 14. Visão geral da tipologia de inovação de Keeley et al. (2013).....	117
Quadro 15. Classificação em múltiplas camadas, por Keeley et al. (2013).....	118
Quadro 16. Classificação da inovação quanto à sua força, por Freeman e Perez (1988)	119
Quadro 17. Dimensões de inovação, na taxonomia de Freeman e Perez (1988).....	120
Quadro 18. Classificação da inovação quanto ao ciclo de vida da maturidade da tecnologia, por Moore (2005)	121
Quadro 19. Especificidades dos serviços e suas consequências na análise da inovação	125
Quadro 20. Tipos (ou modelos) de inovação na abordagem integradora.....	131
Quadro 21. Cotejamento entre as abordagens sobre inovação em serviços.....	133
Quadro 22. Barreiras à inovação no setor público	134
Quadro 23. Achados sobre inovação no setor público, obtidos a partir do Innobarometer 2010	137
Quadro 24. Principais componentes vetoriais do serviço de aquisição / contratação pública, com base no modelo de Gallouj e Weinstein (1997).....	138
Quadro 25. Síntese de considerações sobre inovação para a presente pesquisa	141
Quadro 26. Dimensões e variáveis associadas às práticas organizacionais	147
Quadro 27. Dimensões e variáveis associadas à inovação no processo de compras e contratações públicas.....	148
Quadro 28. Dimensões e variáveis associadas ao desempenho no processo de compras e contratações públicas	149
Quadro 29. Variáveis sociodemográficas e funcionais	149
Quadro 30. Hipóteses de pesquisa.....	149

Quadro 31. Posturas epistemológicas em pesquisas organizacionais	154
Quadro 32. Formas de combinação entre pesquisa qualitativa e quantitativa	155
Quadro 33. Descrição dos papéis envolvidos no processo de compra / contratação, na Câmara dos Deputados	159
Quadro 34. Dados básicos dos indivíduos entrevistados	160
Quadro 35. Relação entre tópicos do roteiro de pesquisa e os aspectos teóricos principais abordados.....	161
Quadro 36. Indexação das fontes documentais	163
Quadro 37. Etapas da análise de conteúdo	164
Quadro 38. Expressões empregadas para codificação automática no <i>software</i> ATLAS.ti, por categoria de análise.....	165
Quadro 39. Dimensões e itens da Escala de Manifestações Culturais	166
Quadro 40. Dimensões e itens da Escala de Inovação do Processo de Compras e Contratações Públicas.....	168
Quadro 41. Dimensões e itens da Escala de Desempenho do Processo de Compras e Contratações Públicas.....	169
Quadro 42. Etapas para o tratamento de dados ausentes.....	171
Quadro 43. Princípios específicos às licitações públicas	184
Quadro 44. Modalidades licitatórias na aquisição de bens e contratação de serviços	185
Quadro 45. Hipóteses recorrentes de licitação dispensável (art. 24 da Lei nº 8.666/93)	188
Quadro 46. Atividades do processo de compra / contratação no setor público brasileiro	190
Quadro 47. Distribuição interna de competências do processo de compras e contratações na Câmara dos Deputados	196
Quadro 48. Análise do desempenho processual.....	205
Quadro 49. Análise da inovação processual.....	209
Quadro 50. Análise da categoria senso de dever.....	214
Quadro 51. Análise da categoria relações de autoridade	218
Quadro 52. Análise da categoria definição de responsabilidades	222
Quadro 53. Análise da categoria regulação.....	226
Quadro 54. Análise da categoria recompensas e punições.....	229
Quadro 55. Análise da categoria qualidade da cooperação.....	233
Quadro 56. Análise da categoria percepção de controle	235
Quadro 57. Número de respondentes ao longo da coleta de dados quantitativos	238
Quadro 58. Novas redações dos itens invertidos.....	240
Quadro 59. Comparação dos achados dos estudos qualitativo e quantitativo sobre as práticas organizacionais	298

Quadro 60. Comparação dos achados dos estudos qualitativo e quantitativo sobre o desempenho processual	300
Quadro 61. Comparação dos achados dos estudos qualitativo e quantitativo sobre a inovação processual	303
Quadro 62. Comparação dos achados dos estudos qualitativo e quantitativo sobre a relação entre práticas e desempenho processual	304
Quadro 63. Comparação dos achados dos estudos qualitativo e quantitativo sobre a relação entre práticas e inovação processual.....	306
Quadro 64. Comparação dos achados dos estudos qualitativo e quantitativo sobre a relação entre inovação e desempenho processual	308

LISTA DE TABELAS

Tabela 1. Distribuição da produção científica brasileira relacionada ao quadro teórico de Bourdieu na amostra selecionada	100
Tabela 2. Classificação da produção científica relacionada ao quadro teórico de Bourdieu	101
Tabela 3. Número de ritos de compra ou contratação, por modalidade, realizados em 2015	157
Tabela 4. Montante despendido em compras e contratações, em 2015.....	157
Tabela 5. Valores do teste KMO versus adequação à análise fatorial.....	175
Tabela 6. Tamanho de Amostra para Modelos de Regressão com nível de 5% de significância	177
Tabela 7. Quantidade de aquisições e contratações na Câmara dos Deputados, por modalidade	192
Tabela 8. Execução financeira de aquisições e contratações na Câmara dos Deputados (dados em reais)	193
Tabela 9. Participação dos principais clientes internos do processo de compras e contratações na Câmara dos Deputados, por número total de pleitos	193
Tabela 10. Participação dos principais clientes internos do processo de compras e contratações na Câmara dos Deputados, por montante total despendido.....	194
Tabela 11. Interstício médio do processo de aquisição e contratação na Câmara dos Deputados, por modalidade e por ano	194
Tabela 12. Lotação dos analistas legislativos – atribuição técnico em material e patrimônio – na Câmara dos Deputados	199
Tabela 13. Cargos e quantitativos que compõem o Departamento de Material e Patrimônio	200
Tabela 14. Dados dos respondentes.....	239
Tabela 15. Dados estatísticos descritivos da dimensão senso de dever.....	241
Tabela 16. Dados estatísticos descritivos da dimensão Relações de Autoridade.....	242
Tabela 17. Dados estatísticos descritivos da dimensão definição de responsabilidades	243
Tabela 18. Dados estatísticos descritivos da dimensão regulação.....	245
Tabela 19. Dados estatísticos descritivos da dimensão recompensas e punições	246
Tabela 20. Dados estatísticos descritivos da dimensão qualidade de cooperação.....	247
Tabela 21. Dados estatísticos descritivos da dimensão percepção de controle	249
Tabela 22. Dados estatísticos descritivos da dimensão características técnicas materiais e imateriais	250
Tabela 23. Dados estatísticos descritivos da dimensão competência do cliente	251
Tabela 24. Médias e intervalos de confiança dos itens da dimensão competência direta do prestador	252
Tabela 25. Dados estatísticos descritivos da dimensão característica do serviço.....	254

Tabela 26. Dados estatísticos descritivos da dimensão celeridade.....	255
Tabela 27. Dados estatísticos descritivos da dimensão preço econômico.....	256
Tabela 28. Dados estatísticos descritivos da dimensão qualidade.....	257
Tabela 29. Dados estatísticos descritivos da dimensão sustentabilidade	258
Tabela 30. Dados estatísticos descritivos da dimensão transparência.....	258
Tabela 31. Análise fatorial exploratória para criação dos indicadores das variáveis latentes de segunda ordem.....	259
Tabela 32. Validade, dimensionalidade e confiabilidade dos indicadores	261
Tabela 33. Análise do primeiro modelo de mensuração.....	263
Tabela 34. Validade, dimensionalidade e confiabilidade dos construtos (primeiro modelo de medida).....	264
Tabela 35. Cargas fatoriais cruzadas (primeiro modelo de medida)	264
Tabela 36. Análise do primeiro modelo estrutural	265
Tabela 37. Análise do segundo modelo de medida	267
Tabela 38. Validade, dimensionalidade e confiabilidade dos construtos (segundo modelo de medida).....	269
Tabela 39. Cargas fatoriais cruzadas (segundo modelo de medida).....	270
Tabela 40. Análise do segundo modelo estrutural.....	271
Tabela 41. Análise do terceiro modelo de medida	273
Tabela 42. Validade, dimensionalidade e confiabilidade dos construtos (terceiro modelo de medida).....	276
Tabela 43. Cargas fatoriais cruzadas (terceiro modelo de medida).....	276
Tabela 44. Análise do terceiro modelo estrutural.....	278
Tabela 45. Análise do quarto modelo de medida	280
Tabela 46. Validade, dimensionalidade e confiabilidade dos construtos (quarto modelo de medida).....	282
Tabela 47. Cargas fatoriais cruzadas (quarto modelo de medida).....	282
Tabela 48. Análise do quarto modelo estrutural.....	283
Tabela 49. Relação entre práticas organizacionais e desempenho	285
Tabela 50. Relações do modelo ajustado para o teste de moderação	287
Tabela 51. Comparação da percepção sobre os construtos (cliente)	288
Tabela 52. Comparação da percepção entre os construtos (especificador)	288
Tabela 53. Comparação da percepção sobre os construtos (responsável pela instrução do processo).....	288
Tabela 54. Comparação da percepção sobre os construtos (assessor jurídico)	289
Tabela 55. Comparação da percepção sobre os construtos (responsável pela liquidação / pagamento)	289

Tabela 56. Comparação da percepção sobre os construtos, em função dos dados sociodemográficos	291
--	-----

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AC -	Alfa de Cronbach
AVE -	Variância média extraída
CC -	Confiabilidade composta
CEDI -	Centro de Documentação e Informação
CEFOR -	Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento (CEFOR)
CENIN -	Centro de Informática
CEO -	Chief Executive Officer
CF -	Carga fatorial
DEMAP -	Departamento de Material e Patrimônio
DEMED -	Departamento Médico
DETEC -	Departamento Técnico
DIC -	Departamento da Indústria e Comércio
DIRAD -	Diretoria Administrativa
DG -	Diretoria-Geral
DP -	Desvio padrão
ICLEI -	International Council for Local Environmental Initiatives
MEGP -	Modelo de Excelência em Gestão Pública
NGP -	Nova Gestão Pública
NPM -	New Public Management
OECD -	Organisation for Economic Co-operation and Development
ONU -	Organização das Nações Unidas
PAC -	Programa de Aceleração de Crescimento
PBQP -	Programa Brasileiro de Qualidade e Produtividade
PDRAE -	Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado
PIB -	Produto interno bruto
PNUMA -	Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente
PQSP -	Programa da Qualidade no Serviço Público

QPAP -	Programa de Qualidade e Participação na Administração Pública
RDC -	Regime Diferenciado de Contratações Públicas
SECIN -	Secretaria de Controle Interno
SECOM -	Secretaria de Comunicação Social
SIASG -	Serviço Integrado de Administração de Serviços Gerais
SIGMAS -	Sistema de Gestão de Materiais e Serviços
SUS -	Sistema Único de Saúde
TCU -	Tribunal de Contas da União
TPP -	Inovações Tecnológicas em Produtos e Processos
UNOPS -	The United Nations Office for Project Services

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO GERAL	24
1.1. Relevância da Pesquisa.....	27
1.2. Arquitetura da Pesquisa.....	29
PARTE I – MARCO TEÓRICO.....	31
CAPÍTULO 1 - DESEMPENHO ORGANIZACIONAL E O PROCESSO DE AQUISIÇÃO DE BENS E CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS NO SETOR PÚBLICO	33
1. Introdução.....	33
2. A problemática do estudo do desempenho organizacional	34
3. Níveis de análise no estudo do desempenho em organizações.....	37
4. A relação entre cultura e desempenho	39
5. Desempenho em Organizações Públicas	43
5.1. Cultura e desempenho no setor público	48
6. Dimensões de Desempenho do Processo de Aquisição de Bens e Contratação de Serviços pelo Setor Público.....	50
7. Considerações Finais do Capítulo	53
8. Quadro Resumo do Capítulo	53
CAPÍTULO 2 – CULTURA ORGANIZACIONAL: CONCEITOS, ABORDAGENS, E CONFORMAÇÕES NO CONTEXTO PÚBLICO BRASILEIRO	56
1. Introdução.....	56
2. O conceito de cultura.....	56
3. Abordagens culturais em estudos organizacionais	68
3.1. As abordagens de Hofstede e D'Iribarne	75
4. A cultura nacional brasileira e a cultura do setor público brasileiro na conformação das práticas organizacionais.....	79
4.1. Traços da cultura brasileira para a análise organizacional	79
4.2. Traços da cultura do setor público brasileiro para a análise organizacional	83
5. Quadro Resumo do Capítulo	86
CAPÍTULO 3 – O ESTUDO DA CULTURA ORGANIZACIONAL POR MEIO DAS PRÁTICAS: UMA PROPOSTA À LUZ DO LEGADO DE BOURDIEU	89
1. Introdução.....	89
2. A Teoria da Ação Prática de Bourdieu	91
2.1. O conceito de <i>habitus</i>	91
2.2. O conceito de campo	93
2.3. O conceito de capital.....	94
2.4. A teoria da ação prática.....	95
3. O Uso do Quadro Teórico de Bourdieu nos Estudos Organizacionais.....	98
4. Discussão e Considerações Finais do Capítulo	103

5. Quadro Resumo do Capítulo	106
CAPÍTULO 4 – INOVAÇÃO EM SERVIÇOS NO SETOR PÚBLICO: APLICAÇÃO DO MODELO DE GALLOUJ E WEINSTEIN (1997) AO PROCESSO DE AQUISIÇÃO DE BENS E CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS.....	109
1. Introdução.....	109
2. O conceito de inovação.....	111
3. Tipos de inovação.....	113
3.1. Classificação em múltiplos tipos.....	114
3.2. Classificação em múltiplas camadas	116
3.3. Classificação quanto à força da inovação.....	119
3.4. Classificação de acordo com o ciclo de vida de maturidade da tecnologia.....	120
4. Inovação em serviços.....	122
4.1. O conceito de serviço	123
4.2. Abordagens sobre inovação em serviços.....	129
4.2.1. Abordagem tecnicista	129
4.2.2. Abordagem baseada em serviços.....	130
4.2.3. Abordagem integradora	131
5. Inovação no setor público.....	133
5.1. Licitações públicas e inovação	137
6. Considerações Finais do Capítulo	140
7. Quadro Resumo do Capítulo	141
CAPÍTULO 5 – MODELO CONCEITUAL E HIPÓTESES DE PESQUISA.....	144
1. Introdução.....	144
2. Componentes do modelo	144
2.1. Dimensões e variáveis do modelo conceitual e as variáveis sociodemográficas	147
3. Hipóteses de Pesquisa e o modelo conceitual	149
PARTE II – ESTUDO EMPÍRICO	152
CAPÍTULO 6 – MÉTODO.....	154
1. Introdução.....	154
2. Posicionamento epistemológico da pesquisa.....	154
3. Escolha dos métodos de investigação.....	155
4. A escolha pela Câmara dos Deputados.....	156
5. Procedimentos de coleta e análise de dados referentes à abordagem qualitativa	158
5.1. Coleta de dados	158
5.2. Análise de dados.....	163
6. Procedimentos de coleta e análise de dados referentes à abordagem quantitativa.....	166
6.1. Coleta de dados	166

6.2. Análise de dados.....	170
6.2.1. Apresentação da amostra, análise de dados ausentes e de outliers.....	170
6.2.2. Considerações sobre a normalidade e a linearidade dos dados	172
6.2.3. Análise descritiva dos respondentes	172
6.2.4. Análise descritiva dos itens componentes das dimensões das práticas, inovação e desempenho processual.....	173
6.2.5. Análise fatorial no cômputo dos scores dos indicadores	174
6.2.6. Aplicação do modelo de equações estruturais ao conjunto de dados	176
6.2.7. Testes dos efeitos de mediação e moderação da inovação sobre a relação entre práticas e desempenho processual	179
6.2.7.1. Análise do efeito mediador da inovação.....	179
6.2.7.2. Análise do efeito moderador da inovação	180
6.2.8. Análise da percepção sobre construtos, em função das variáveis sociodemográficas e funcionais.....	181
CAPÍTULO 7 – ESTUDO QUALITATIVO: RESULTADOS E ANÁLISE.....	183
1. Introdução.....	183
2. O processo de compras e contratações públicas no Brasil e suas especificidades na Câmara dos Deputados	183
2.1. Características dos processos de compras e contratações na Câmara dos Deputados.....	192
3. Análise das práticas de gestão e do desempenho e inovação processual percebidos	200
3.1. O desempenho processual percebido	200
3.2. A inovação processual percebida	206
3.3. Análise das práticas de gestão	210
3.3.1. Senso de dever	210
3.3.2. Relações de autoridade	214
3.3.3. Definição de responsabilidades	219
3.3.4. Regulação	223
3.3.5. Recompensas e punições	226
3.3.5.1. A gestão das recompensas	226
3.3.5.2. A gestão das punições.....	228
3.3.6. Qualidade da cooperação.....	230
3.3.7. Percepção de controle.....	233
CAPÍTULO 8 – ESTUDO QUANTITATIVO: RESULTADOS E ANÁLISE.....	237
1. Introdução.....	237
2. Apresentação da amostra, análise de dados ausentes e de outliers.....	237
3. Normalidade e linearidade dos dados	238
4. Análise descritiva dos respondentes	239

5. Análise descritiva dos itens componentes das dimensões dos construtos práticas, inovação e desempenho	240
5.1. Análise descritiva das práticas organizacionais	241
5.1.1. Senso de dever	241
5.1.2. Relações de autoridade	242
5.1.3. Definição de responsabilidades	243
5.1.4. Regulação	245
5.1.5. Recompensas e punições	246
5.1.6. Qualidade de cooperação	247
5.1.7. Percepção de controle	249
5.2. Análise descritiva da inovação processual	250
5.2.1. Características técnicas materiais e imateriais	250
5.2.2. Competência do cliente	251
5.2.3. Competência direta do prestador	252
5.2.4. Característica do serviço	254
5.3. Análise descritiva do desempenho processual	255
5.3.1. Celeridade	255
5.3.2. Preço econômico	256
5.2.3. Qualidade	257
5.2.4. Sustentabilidade	258
5.2.5. Transparência	258
6. Análise fatorial no cômputo dos <i>scores</i> dos indicadores de práticas, inovação e desempenho	259
7. Aplicação modelagem de equações estruturais ao conjunto de dados	262
7.1. Relações causais do modelo de pesquisa	262
7.1.1. Análise do primeiro modelo de medida	262
7.1.2. Análise do primeiro modelo estrutural	265
7.2. Relações das dimensões das práticas organizacionais sobre o desempenho processual (segundo modelo)	266
7.2.1. Análise do segundo modelo de medida	266
7.2.2. Análise do segundo modelo estrutural	271
7.3. Relações das dimensões das práticas organizacionais sobre a inovação processual (terceiro modelo)	273
7.3.1. Análise do terceiro modelo de medida	273
7.3.2. Análise do terceiro modelo estrutural	278
7.4. Relações das dimensões da inovação sobre o desempenho processual (quarto modelo)	280
7.4.1. Análise do quarto modelo de medida	280
7.4.2. Análise do quarto modelo estrutural	283

8. Testes dos efeitos de mediação e moderação da inovação sobre a relação entre práticas e desempenho processual	285
8.1. Análise do efeito mediador da inovação	285
8.2. Análise do efeito moderador da inovação	286
9. Análise da percepção sobre as práticas, a inovação e o desempenho, em função das variáveis sociodemográficas e funcionais	287
9.1. Percepção sobre as práticas, a inovação e o desempenho, em função do(s) papel(eis) desempenhado(s) pelos respondentes.....	288
9.2. Percepção sobre as práticas, a inovação e o desempenho, em função da idade, escolaridade e tempo de atuação no processo	291
CONSIDERAÇÕES FINAIS E CONTRIBUIÇÕES DA PESQUISA	294
1. Cumprimento dos objetivos específicos	294
2. Consolidação das perspectivas qualitativa e quantitativa sobre práticas, inovação e desempenho processual e seus aspectos relacionais.....	295
2.1. A percepção sobre práticas organizacionais.....	295
2.2. A percepção sobre o desempenho processual	299
2.3. A percepção sobre a inovação processual	301
2.4. A percepção sobre a relação entre práticas organizacionais e desempenho do processo de aquisições e contratações públicas	303
2.5. A percepção sobre a relação entre práticas organizacionais e a inovação do processo de aquisições e contratações públicas	305
2.6. A percepção sobre a relação entre a inovação e o desempenho do processo de aquisições e contratações públicas.....	307
3. Contribuições da pesquisa	309
4. Limitações da pesquisa.....	311
5. Agenda de pesquisa	312
Referências	312
APÊNDICE A – ROTEIRO DE ENTREVISTA	333
APÊNDICE B – QUESTIONÁRIOS.....	337

1. INTRODUÇÃO GERAL

A partir da década de 1990, observou-se um incremento de relevância das compras e as contratações governamentais, passando sua concepção de um conjunto de atos operacionais a uma ferramenta estratégica, de modo a “aprimorar a eficiência em organizações públicas, regular mercados e promover o desenvolvimento sustentável” (OECD, 2012, p. 5).

Respondendo por cerca de 10 a 30% do produto interno bruto (PIB) dos países (CALLENDER; MATHEWS, 2000)¹, as licitações públicas assumem lugar de destaque como ferramenta de fomento a determinadas políticas públicas pelo Estado. Em especial, associa-se à demanda por bens e serviços por parte da administração pública a promoção de políticas públicas redistributivas, a indução do desenvolvimento econômico (SOUZA JUNIOR, 2008), e o incentivo à inovação (UNOPS, 2014).

No cerne da interface entre compras governamentais e políticas públicas, reside a busca pelo desenvolvimento sustentável, um conceito disseminado a partir de 1987 (COSTA, 2011), em um documento elaborado pela Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento da Organização das Nações Unidas (ONU) conhecido como Relatório *Brundtland*. Em tal documento, desenvolvimento sustentável é apresentado como um processo de mudança no qual “a exploração de recursos, a direção de investimentos, a orientação do desenvolvimento tecnológico e mudança institucional estão em harmonia e promovem o potencial atual e futuro para satisfazer as necessidades e aspirações humanas” (ONU, 1987, p. 57).

O poder de compra estatal – principal aliado na execução dessas políticas públicas – refere-se, segundo Stroppa (2009, p. 16), à “prerrogativa que tem o consumidor [Estado] de definir suas exigências e necessidades, tornando-se um indutor de qualidade, produtividade e inovação tecnológica”. O adequado emprego de recursos públicos nas compras e contratações públicas, analisa Machado (2002, p. 67), “pode significar, direta ou indiretamente, maior ganho social e ambiental, quer seja devido à possibilidade de geração de novos empregos, ao uso racional dos recursos naturais ou à melhoria da qualidade de vida da população”.

O mecanismo de indução do desenvolvimento sustentável pelas licitações repousa, assim, no poder de compra do Estado, que atua como agente transformador das dinâmicas do mercado. De acordo com o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA, 2011), ao alterar o seu padrão de compra, o Estado sinaliza que haverá demanda de longo

¹ Dados mais atuais, alusivos à União Europeia e ao Brasil, estabelecem em aproximadamente 15% a fração das compras públicas em relação ao PIB (BRASIL, 2014a; ICLEI, 2007).

prazo para determinado segmento de fornecedores, implicando que empresas invistam em inovações, de forma a minimizarem seus custos.

No mesmo sentido, Jacoby Fernandes (2008) avalia o poder de compra estatal como capaz de potencializar a economia de determinada região, estimulando empresas locais a melhorar a qualidade de seus bens e serviços, aumentando a competitividade industrial e tecnológica. Tal atuação é ainda potencializada mediante as chamadas compras compartilhadas, que congregam por vezes mais de uma centena de órgãos e entidades em uma única aquisição ou contratação conjunta, sendo esse um paradigma em franca expansão na seara pública brasileira.

No Brasil, em termos normativos, a Lei de Licitações e Contratos (BRASIL, 1993) foi alterada em 2010, contemplando, como um dos objetivos básicos da licitação, a busca pela promoção do desenvolvimento nacional sustentável. O mesmo diploma legal passou a conferir vantagens, em licitações, a produtos que trouxessem benefícios econômicos e sociais ao País. Nesse bojo, citam-se a margem de preferência para produtos manufaturados e para serviços nacionais que atendam a normas técnicas brasileiras, considerando-se a geração de emprego e renda, o desenvolvimento e a inovação tecnológica no Brasil, entre outros critérios.

Considerando-se não só a importância econômica das licitações públicas, mas também a assunção de que esse procedimento é uma “ferramenta efetiva na busca de um vetor heterogêneo de objetivos socialmente relevantes” (OECD, 2012, p. 5), a discussão acerca do desempenho das compras e contratações governamentais mostra-se oportuna. No entanto, a multidimensionalidade do conceito desempenho torna essa tarefa complexa, assumindo contornos distintos a depender do foco provido na análise e, por vezes, comprometendo os achados.

Nesse sentido, Hart (2005) avalia que as medidas de desempenho das licitações públicas mostram-se historicamente equivocadas, tendo dispensado atenção em indicadores tradicionais tais como custo ao invés eficiência ou efetividade. Tal viés, segundo essa autora, conduziu a uma incapacidade de se demonstrar o valor que as licitações criam para as organizações, e para a sociedade.

A dificuldade que permeia a análise do desempenho das compras governamentais é, ainda, salientada pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), ao discutir se, de fato, existe um consenso sobre o que se entende por desempenho aplicado ao processo de licitações públicas. A abordagem adequada, para essa organização, deve contemplar os objetivos do procedimento e de seus tomadores de decisão, os possíveis

modos de se atingirem esses objetivos e as características dos agentes que interagem ao longo do processo (OECD, 2012).

Este trabalho comunga com análise recorrente na literatura de que a cultura organizacional é fator crítico ao desempenho (CAMERON; QUINN, 2005; KANDULA, 2006, ROSE et al., 2008, ALVESSON, 2013, entre outros). Cameron e Quinn (2005) afirmam que, a despeito de estratégia, presença de mercado e tecnologia apresentarem relevância ao desempenho, organizações de sucesso capitalizam a partir do poder oriundo do desenvolvimento e da gestão de uma cultura corporativa singular.

Nessa visão, a correta compreensão da complexidade da cultura deve preceder a elucidação de seus efeitos no desempenho organizacional. Coaduna-se, assim, com Saffold (1988), para quem a pesquisa que relaciona cultura e desempenho necessita basear-se no grau de dispersão das características culturais na organização, nas medidas da capacidade da cultura em manifestar-se por práticas, influenciando o comportamento, na análise de como processos culturalmente condicionados contribuem (ou não) para resultados e, por fim, no reconhecimento de múltiplas e mútuas interações causais com o desempenho.

Nesse escopo, a presente pesquisa aborda o desempenho dos processos de compra e contratação pública a partir da cultura organizacional que os permeia. Para tanto, parte-se do pressuposto de D'Iribarne (1989) de que práticas de gestão são manifestações culturais, provendo assim, em última instância, a exequibilidade do estudo da cultura.

A busca de um melhor desempenho das compras e contratações públicas não pode prescindir, ainda, da análise da inovação nas licitações, haja vista a íntima relação entre tais construtos. A inovação, no presente estudo, é entendida como passível de “ter um impacto importante sobre o desempenho”, podendo “melhorar a qualidade e a eficiência do trabalho, acentuar a troca de informações e refinar a capacidade organizacional de aprender e utilizar conhecimentos e tecnologias” (OCDE, 2005, p. 17).

Ao se conceber o procedimento licitatório como um serviço prestado a determinado cliente, com impactos à comunidade, congregam-se características internas e externas do rito de compra e contratação, afetas tanto a tarefas processuais quanto a benefícios “não apenas para a organização licitante, mas também, para a sociedade e a economia, ao mesmo tempo em que se minimizam os danos ao meio ambiente” (DEFRA, 2006, p. 10).

Nessa ótica, entende-se como aplicável às licitações públicas o arcabouço teórico inerente à inovação em serviços. Em especial, nesta tese, em consonância com o apontado por Lima e Vargas (2010), busca-se valer de uma das contribuições mais evidentes que a literatura

de inovação em serviços pode trazer, concernente à representação do serviço em termos de vetores de características e competências, consoante modelo teórico de Gallouj e Weinstein (1997).

Assim, a problemática da pesquisa recai sobre a seguinte questão: **como se dá a relação das práticas de gestão, consideradas manifestações culturais, e da inovação com o desempenho de processos de compras e contratações públicas?**

O objetivo do presente estudo é identificar e analisar a relação das práticas de gestão (manifestações culturais) e da inovação com o desempenho processual das compras e contratações públicas da Câmara dos Deputados, órgão do Poder Legislativo federal do Brasil. O estudo das manifestações culturais parte do modelo teórico de D'Iribarne (1989) e o da inovação em serviços, do modelo de Gallouj e Weinstein (1997).

No intuito de alcançar o objetivo proposto, são considerados os seguintes objetivos específicos:

- 1) Identificar e descrever as dimensões de desempenho e de inovação no processo de compras e contratações públicas da Câmara dos Deputados, bem como suas variáveis associadas;
- 2) Identificar e descrever a percepção dos atores organizacionais sobre as práticas, o desempenho e a inovação desse processo de compras e contratações públicas;
- 3) Descrever a relação entre práticas organizacionais e inovação, e práticas organizacionais e desempenho desse processo;
- 4) Descrever a relação entre inovação e desempenho desse processo;
- 5) Analisar as relações entre as práticas, a inovação e o desempenho processual desse processo de compras e contratações públicas.

1.1. Relevância da Pesquisa

A relevância da presente pesquisa baseia-se em três perspectivas: teórica, metodológica e a referente à sua contribuição gerencial.

No que concerne à perspectiva teórica, o estudo traz a contribuição de inter-relacionar cultura organizacional com dois outros conceitos que guardam significativa multidimensionalidade: inovação em serviços e desempenho. Em especial, tais conceitos são abordados no contexto do setor público, consubstanciando matéria ainda insipiente nos estudos organizacionais.

Para Lima e Vargas (2013, p. 386), “os estudos sobre inovação são parciais ao se voltarem quase exclusivamente para a análise desse fenômeno em firmas com regulação de mercado”. Ademais, os poucos estudos que se voltam à inovação no setor público, segundo esses autores, valem-se do marco teórico utilizado para a análise do segundo setor, desconsiderando, pois, as especificidades da área governamental.

Situação análoga é evidenciada nos estudos organizacionais de desempenho estatal, usualmente limitados à contraposição entre as práticas de gestão do modelo burocrático e as do modelo pós-burocrático ou gerencial, em um processo descrito por Castor e José (1998) como um embate entre dois sistemas de força.

A contribuição teórica é, ainda, ressaltada pelo estudo sob a ótica cultural. A despeito da relevância do papel que a cultura detém no desempenho e na inovação do setor público, Wyne e Verhoest (2013) assinalam a limitação de entendimento sobre como, de fato, esse papel é exercido. Para esses autores, a acurada compreensão dessa dinâmica é capaz de evidenciar as formas como a cultura pode alavancar ou obstruir reformas administrativas.

Espera-se, nesta pesquisa, avançar teoricamente ao descrever e modelar a influência das manifestações culturais e da inovação em serviço no desempenho de processo de trabalho conduzido no setor público. Busca-se, assim, a associação do modelo teórico de práticas organizacionais desenvolvido com base em D'Iribarne (1989) com o modelo de serviços relativo à abordagem integradora de inovação em serviço proposto por Gallouj e Weinstein (1997).

A contribuição metodológica, por sua vez, fundamenta-se não só na complementação entre as pesquisas qualitativa e quantitativa conduzidas neste trabalho, mas, também, na validação de escalas criadas nesta pesquisa – a de inovação em serviços e a de desempenho de processos de compra e contratação pública, inéditas em pesquisas realizadas no Brasil.

No que diz respeito à contribuição gerencial, o presente estudo distingue-se da corrente dedicada à abordagem de processos de aquisição de bens e contratação de serviços pelo setor público. Usualmente de cunho jurídico, a literatura cuida de definição de procedimentos, à luz do Princípio da Legalidade, com foco na instrução processual, no controle e na harmonia com o estado da arte da jurisprudência correlata.

A lacuna de estudos administrativos sobre licitações públicas é observada na escassez de iniciativas brasileiras sobre a temática, conforme será apresentado na Parte I da tese. Desse modo, esta pesquisa contribui ao abordar as compras e contratações governamentais sob o prisma da gestão, transcendendo, pois, reflexões sobre aspectos legais inerentes à matéria.

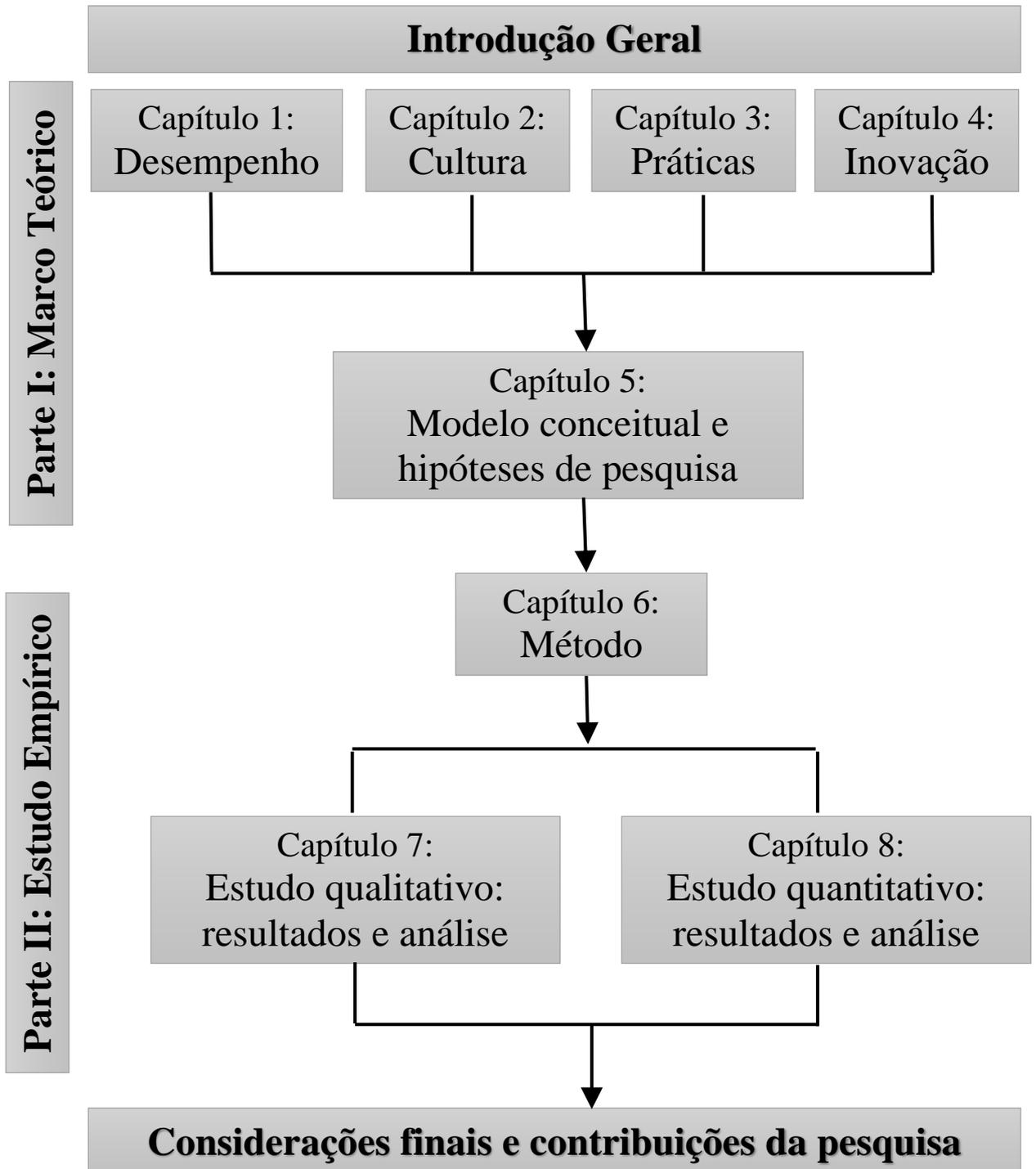
1.2. Arquitetura da Pesquisa

Esta tese articula-se em duas partes: a primeira composta pelo marco teórico, culminando na apresentação do modelo teórico e nas hipóteses de pesquisa, e a segunda formada pelo método, seguindo-se a apresentação dos resultados e discussão correlata.

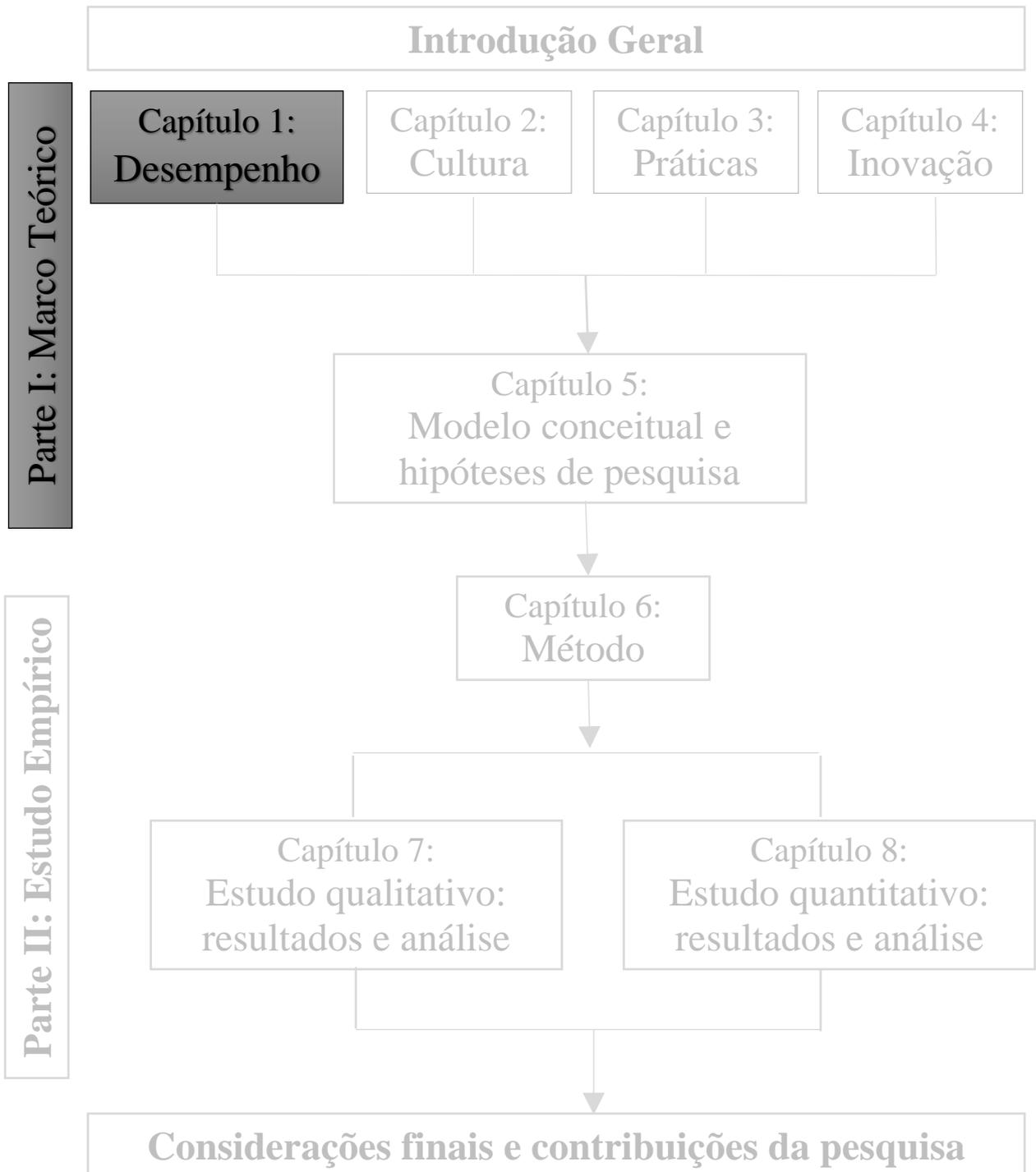
A primeira parte é segmentada em cinco capítulos. O primeiro traz um levantamento teórico sobre desempenho – variável critério na pesquisa. O segundo é dedicado à abordagem da cultura – variável a ser relacionada ao desempenho. Segue, no terceiro capítulo, o estudo sobre as práticas organizacionais (espécie inserida no gênero das práticas sociais) – variável essa que suscita a exequibilidade do estudo empírico da cultura. O quarto capítulo volta-se ao levantamento teórico sobre inovação, com foco na inovação em serviços. O quinto capítulo, por sua vez, encerra o marco teórico, trazendo o modelo conceitual, derivado da revisão de literatura, bem como as hipóteses de pesquisa correspondentes.

A segunda parte estrutura-se em três capítulos. O sexto apresenta o método empregado nas pesquisas qualitativa e quantitativa. O sétimo traz os resultados e a discussão atinente ao estudo qualitativo, ao passo que o oitavo faz o mesmo para o quantitativo.

Por fim, na conclusão geral da tese sintetizam-se as contribuições teóricas, metodológicas e gerenciais da pesquisa, bem como se discutem as limitações do estudo e as implicações para a conformação de uma agenda de pesquisa.



PARTE I – MARCO TEÓRICO



CAPÍTULO 1 - DESEMPENHO ORGANIZACIONAL E O PROCESSO DE AQUISIÇÃO DE BENS E CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS NO SETOR PÚBLICO

1. Introdução

A noção de desempenho ocupa posição de destaque nos estudos organizacionais, haja vista sua centralidade nos modelos de gestão, constituindo-se, usualmente, variável dependente final nas pesquisas em organizações (CAMERON; WHETTEN, 1983). Não obstante, a despeito da recorrência do emprego desse construto nessa ótica, pouca atenção é dispensada às “complicações inerentes à caracterização da estrutura causal do fenômeno desempenho” (MARCH; SUTTON, 1997, p. 698).

Entre as características do desempenho em organizações, a multidimensionalidade tem sido apontada como uma das mais relevantes, implicando, na análise de Richard et al. (2009), a necessidade de devida compreensão a fim de minimizar o uso de medidas de pouca cobertura em relação à amplitude e à profundidade do conceito. Três são as fontes principais da citada multidimensionalidade, na ótica desses autores: (i) influência dos *stakeholders*, moldando os atributos de desempenho organizacional; (ii) heterogeneidade das organizações, seja em termos culturais, de segmento, ambientais ou de disponibilidade de recursos, e (iii) diferenças na análise do desempenho organizacional, em função da conjuntura vigente no período considerado.

Há de se registrar, ainda, que pesquisas organizacionais frequentemente empregam os conceitos “desempenho” e “efetividade” organizacional com o mesmo sentido, o que é ressaltado por March e Sutton (1997, p. 705) ao afirmarem que “os problemas em termos de definição, medição e explicação dos dois termos são virtualmente idênticos”.

Destoam dessa visão trabalhos tais como os de Venkatraman e Ramanujam (1987) e Richard et al. (2009), segundo os quais a efetividade organizacional é um conceito mais amplo, que engloba o de desempenho. Nesse sentido, considerando que desempenho estaria associado à avaliação econômica - abarcando os desempenhos financeiros (lucros, retorno de ativos, retorno de investimentos etc.), mercadológico (vendas, participação no mercado etc.) e o retorno dos acionistas – a efetividade organizacional transcende esse escopo, contemplando traços não diretamente relacionados a ganhos pecuniários, tais como reputação (RICHARD et al., 2009).

Considerando a existência de eventuais fronteiras conceituais entre efetividade e desempenho organizacional, adota-se, nesta pesquisa, uma significação ampla do construto,

referindo-se ao nível de realização que otimiza o valor da organização para os seus interessados (HRONEC, 1994), em função de comportamentos (processos), resultados e impactos resultantes (MWITA, 2000).

Para fins do presente trabalho, é de interesse a discussão acerca do desempenho de processos de aquisição de bens e de contratação de serviços pelo setor público. Tal foco dá-se pela transversalidade do processo, bem como ante sua relevância econômica, representando cerca de 15 a 30% do Produto Interno Bruto dos países (PNUMA, 2011). Considera-se, ainda, o caráter multifacetado do processo, que apresenta objetivos diversificados, cenário acentuado pela inserção, em 2010, do desenvolvimento nacional sustentável como uma das finalidades da licitação no Brasil.

Este Capítulo foi estruturado em seis seções, além desta introdução. A primeira expõe a problemática do estudo do desempenho organizacional; a segunda identifica os níveis de análise do desempenho em organizações; a terceira discorre sobre a relação entre cultura e desempenho; a quarta caracteriza a gestão de desempenho no setor público, em face de sua cultura e à luz dos modelos de gestão vigentes; a quinta identifica as dimensões de desempenho dos processos de aquisição / contratação no setor público, e a seção final compila os argumentos principais deste Capítulo.

2. A problemática do estudo do desempenho organizacional

March e Sutton (1997) listam três dos principais problemas inerentes ao estudo do desempenho organizacional, quais sejam: (i) minimização de variações entre determinantes de desempenho, em determinada indústria; (ii) emprego de modelos analíticos que ignoram uma série de fluxos de retroalimentação, e (iii) viés nas narrativas que identificam e caracterizam as variáveis independentes que predizem o desempenho.

O primeiro dos problemas identificados dá-se em função do mimetismo institucional (DIMAGGIO; POWELL, 1991), implicando a progressiva eliminação, nas organizações que competem entre si, da variedade de fatores que respondem pelo desempenho satisfatório. A ideia básica, na análise de March e Sutton (1997, p. 699), é que “qualquer característica da política organizacional que possa prover vantagem competitiva majoritária é ordinariamente adotada por qualquer competidor”. Não obstante, esses autores ressaltam que a imitação restringe-se à adoção de políticas gerais (como a gestão da qualidade total, por exemplo), não alcançado as práticas em si. Assim, o obstáculo recai sobre métodos de pesquisa que “ou

ignoram a implementação das práticas, ou introduzem considerável ruído em suas medidas” (1997, p. 700).

A construção de modelos analíticos que empregam tão somente concepções causais elementares é apontada por March e Sutton (1997) como a segunda barreira essencial ao estudo do desempenho em organizações. A frequente desconsideração, em modelos de pesquisa, de relações mútuas entre variáveis implica ignorar os múltiplos mecanismos e efeitos de *feedbacks* no desempenho organizacional, que podem inclusive demonstrar-se contraditórios.

Nessa ótica, não é considerada, por exemplo, a influência recíproca entre o desempenho e aspectos cognitivos e afetivos dos indivíduos, sendo, pois, relegado a segundo plano o fato de que o desempenho, ao moldar e ser moldado por competências dos atores organizacionais, detém uma característica temporal de auto reforço. Ou seja, um desempenho prévio satisfatório favoreceria a autoconfiança dos indivíduos, promovendo sua criatividade, persistência e cooperação, contribuindo para um bom desempenho no futuro.

Ainda acerca das barreiras evidenciadas em modelos de desempenho, March e Sutton (1997) discutem a pouca atenção dada aos *feedbacks* em longo e curto prazos do desempenho organizacional. Ao passo que os efeitos de um baixo desempenho, por exemplo, convergiriam para a restrição de experimentações, incremento de controles e foco em procedimentos formais que requeiram menor processamento de informações complexas – promovendo melhor desempenho em curto prazo, em longo prazo haveria a perda da capacidade de adaptação da organização, ao dirimir sua capacidade de assunção de riscos e de criatividade. Nesse sentido, a eficiência de curto prazo e a adaptabilidade de longo prazo são retratadas por esses autores como contrastantes.

O terceiro problema apresentado por esses autores diz respeito à caracterização das variáveis independentes que predizem o desempenho. Essas variáveis, em geral, referem-se a dados oriundos da percepção de atores organizacionais, os quais são muitas vezes questionados sobre a coesão do grupo, do estilo de gestão, dos objetivos, das intenções e do poder, bem como das eventuais mudanças temporais que possam haver sucedido nessas variáveis. O problema, analisam March e Sutton (1997), repousa sobre o fato de a pesquisa dar-se após o desempenho atual ser vivenciado pelos indivíduos, culminando na provável introdução de um viés retrospectivo.

Uma vez que os informantes existem em um mundo no qual o desempenho organizacional é importante, “percepções retrospectivas sobre variáveis independentes podem

ser menos influenciadas pela memória em si do que pela reconstrução que conecta narrativas históricas com a consciência contemporânea dos resultados do desempenho” (MARCH; SUTTON, 1997, p. 701). A interpretação da história, assim, tende a prover mais evidência à legitimidade do desempenho (satisfatório ou não) do que à sua validade.

No que diz respeito às medidas do desempenho organizacional, Richard et al. (2009, p. 11) avaliam que podem ser categorizadas em objetivas - dados brutos, independentes da percepção dos atores – e subjetivas – baseadas na percepção dos respondentes, sendo usual a busca de relações que detenham “validade psicométrica”. No que concerne às medidas objetivas de desempenho, esses autores destacam as variáveis contábeis, financeiras mercadológicas e de sobrevivência. Na dimensão subjetiva, os autores distinguem as medidas integralmente subjetivas das quase-objetivas. Medidas quase-objetivas, na taxonomia de Richard et al. (2009), referem-se a estimativas de respondentes sobre medidas objetivas, como, por exemplo, a estimativa do valor de mercado por um Diretor Executivo (*Chief Executive Officer* - CEO), com base tão somente em sua percepção.

As medidas contábeis (operações de fluxo de caixa, lucro marginal, taxas de retorno etc.) e financeiras (valor de mercado, taxa de risco associado ao portfólio de mercado etc.) são intimamente relacionadas a gestores – para fins de controle e de incentivos – e a acionistas, sendo de emprego preferencial em grandes corporações (MALINA; SELTO, 2004). Apesar de a preferência dada a essas medidas nas áreas de estratégia e economia, Richard et al. (2009) afirmam que medidas contábeis e financeiras favoráveis podem ser devidas ao momento em si, à volatilidade do mercado e deficitárias em termos de previsão de desempenho futuro, já que se baseiam em dados limitados disponíveis.

Além disso, para Richard et al. (2009), uma limitação central da medição de desempenho com suporte em dados (financeiros) mercadológicos refere-se ao fato de avaliarem a organização em sua totalidade. De acordo com esses autores se, por um lado, o valor de mercado pode ser reconhecido como a medida mais apropriada do desempenho de toda a organização, por outro, “é menos útil para a pesquisa que foca no desempenho onde a dimensionalidade é definida em termos de um produto ou de uma unidade de negócios estratégica” (p.14). De um modo geral, a falha na medição do desempenho financeiro no nível distinto do organizacional em si – como, por exemplo, em nível da unidade de negócio – encontra-se no fato de se ignorarem a sinergia e os efeitos associados à interação entre tais unidades.

As medidas subjetivas de desempenho, ao se fundamentarem na percepção de respondentes, promovem a adaptação da análise à dimensão do contexto de interesse. Contudo, para Richard et al. (2009), tais medidas mostram-se suscetíveis a vieses cognitivos dos atores organizacionais, aspecto mais proeminente em seus auto-relatos. A qualidade dos auto-relatos é incrementada ao serem selecionados respondentes bem informados e próximos aos eventos pesquisados.

Esses autores, baseados em estudos comparativos de medidas objetivas e subjetivas de desempenho organizacional, evidenciam a correlação positiva entre tais aferições, sendo tanto maior quanto mais específicas forem as definições dos construtos subjetivos, bem como quando tais medidas forem relativas a períodos mais recentes. Concluem Richard et al. (2009) que:

[...] pesquisadores não devem enxergar a escolha de medidas subjetivas como a segunda melhor alternativa, mas sim analisar as vantagens e desvantagens entre as medidas objetivas e subjetivas em face do contexto de pesquisa, a fim de determinar qual é mais favorável nas circunstâncias (RICHARD et al., 2009, p. 19).

Revela-se, assim, a pertinência, uma vez mais salientada por esses autores, de se adotarem medidas suficientemente robustas a fim de cobrir o domínio do desempenho organizacional. Para tanto, entende-se que o poder explanatório é ampliado ao se combinarem medidas objetivas e subjetivas.

Aspecto crítico subjacente ao estudo do desempenho organizacional refere-se ao nível de análise requerido, fato discutido na próxima seção.

3. Níveis de análise no estudo do desempenho em organizações

Uma das dificuldades iniciais no estudo do desempenho refere-se, segundo Kirby (2005), à determinação do nível de análise, referindo-se às fronteiras de generalização utilizada para a mensuração do construto.

De forma recorrente, desempenho é referido sob o enfoque da organização em si, associando-se, de modo geral, à consecução de resultados em determinado período (SONNENTAG; FREESE, 2002), passíveis de serem quantificados mediante indicadores. Todavia, uma afirmação comum, avaliam Caluwé e Van Dooren (2013), é que desempenho pode ser atribuído tanto a fatores em nível da agência quanto em nível organizacional, simultaneamente. Nessa linha, os possíveis níveis de análise são o do indivíduo, o da equipe, o da unidade de negócios ou o da organização como um todo, entre outros (KIRBY, 2005).

No contexto de análise do desempenho organizacional no nível do indivíduo, considera-se a noção de desempenho competente, evidenciando se as competências desejadas – definidas em função dos objetivos e valores organizacionais – são efetivamente realizadas pelos indivíduos. Segundo Abbad e Borges-Andrade (2004), o desempenho competente, para ser exitoso, requer não só o domínio da tarefa, mas a motivação para realizá-la e o devido suporte da organização.

Não obstante, conforme destacam Brandão, Borges-Andrade e Guimarães (2012, p. 526), a influência das competências individuais sobre o desempenho organizacional “nem sempre é evidenciada em pesquisas empíricas, visto que os resultados sobre essa relação não são consistentes”. Isso, na visão desses autores, deve-se ao fato de o desempenho de uma organização ser influenciado não só por atributos de seus empregados, mas também por diversos outros elementos, entre os quais o próprio contexto de trabalho.

Em trabalho dedicado à proposta de modelo multidimensional de análise do conceito de desempenho, Matitz e Bulgacov (2011) identificam os níveis apresentados no Quadro 1.

Quadro 1. Níveis de análise no estudo do desempenho organizacional

Nível	Quando se pretende inferir resultados agregados por meio de dados...
Individual	...obtidos por indivíduos considerados independentes entre si.
Interindividual	...obtidos por indivíduos considerados interdependentes.
Projeto ou programa	...obtidos por um subconjunto de ações organizacionais espaço-temporalmente delimitadas, e cujas metas / objetivos são previamente conhecidas, almejando-se a consecução de um resultado inédito.
Processo ou relacionamento	...obtidos por um subconjunto de ações organizacionais conduzidas de maneira contínua, que transformam insumos em serviços / produtos, agregando valor.
Divisão ou unidade de negócios	...obtidos por uma área organizacional não delimitada temporalmente e hierarquicamente subordinada à direção central da organização.
Organizacional	...obtidos pelo conjunto das áreas organizacionais não delimitadas temporalmente, cujas metas / objetivos são pretendidas e / ou não pretendidas.
Interorganizacional	...obtidos por duas ou mais organizações independentes entre si, ou a partir da interação de duas ou mais organizações.
Indústria / setor	...obtidos por um conjunto delimitado de organizações, definido a partir de semelhanças entre objetivos e / ou área de atuação.
País / região	...obtidos por um conjunto geograficamente e politicamente delimitado de organizações.

Nível	Quando se pretende inferir resultados agregados por meio de dados...
Multinível	...obtidos por dois ou mais níveis de análise.

Fonte: adaptado de Matitz e Bulgacov (2011).

Por sua vez, Rummler e Brache (1994) definem três níveis para a análise do desempenho organizacional: o nível da organização, o do processo e o do trabalho / executor. Tais níveis, na concepção desses autores, são interdependentes, de forma que uma mudança na estratégica (nível organizacional) implicará mudança correspondente em processo que, por fim, acarretará alterações em responsabilidades inerentes ao nível individual.

Ao se desconsiderar o nível de análise referente ao processo, na concepção de Rummler e Brache (1994), perde-se a visão sistêmica da atividade (intra) organizacional, em especial nas partes do fluxo que cortam fronteiras interdepartamentais. Assim, defendem os autores que a ótica processual faz a devida interconexão entre os objetivos e as estratégias em nível organizacional e as competências dos indivíduos, associadas à gestão dos cargos e das responsabilidades dos atores.

No escopo da presente pesquisa, é destacada a abordagem processual, alinhando-se com a proposição de Rummler e Brache (1994) de que tal enfoque pode evidenciar, no papel de linha mestra, o modo como os desempenhos individuais podem influenciar – e ser influenciados – pelo desempenho organizacional. À medida em que os atores são os elementos através dos quais os processos funcionam, os processos são os vetores por meio dos quais uma organização produz suas saídas.

Uma vez apresentados os níveis de análise passíveis de emprego no estudo do desempenho organizacional, o próximo passo, para fins deste trabalho, refere-se à abordagem sobre a relação entre o desempenho da organização e a cultura, apresentada na seção subsequente.

4. A relação entre cultura e desempenho

A cultura é entendida por Kandula (2006) como fator crítico ao desempenho. Na análise desse autor, a cultura deve ter compatibilidade com o tipo de desempenho almejado, passando a prover a base necessária para que as práticas desejadas sejam implementadas. Devido à diferença da cultura organizacional, práticas e estratégias idênticas não angariariam os mesmos resultados em quaisquer duas organizações na mesma indústria e no mesmo local (EHTESHAM; MUHAMMAD; MUHAMMAD, 2011).

Nesse sentido, Cameron e Quinn (2005) salientam a necessidade de se considerar a cultura como elemento central ao desempenho organizacional. Esses autores, ao analisarem grandes corporações estadunidenses (Wal-Mart, Intel, McDonalds, Microsoft etc.) concluem que o “sucesso sustentável dessas empresas tem tido menos a ver com forças de mercado do que com valores organizacionais, menos a ver com o posicionamento competitivo do que com crenças pessoais, e menos a ver com vantagens em termos de recursos do que com visão” (CAMERON; QUINN, 2005, p. 4).

Rose et al. (2008), ao efetuarem levantamento de estudos que inter-relacionam cultura e desempenho, identificaram uma tendência de que organizações de alto nível de desempenho apresentem culturas fortes com um conjunto bem integrado e efetivo de valores, crenças e práticas. Ademais, um desempenho satisfatório só é promovido pela cultura quando esta possibilita a adaptação organizacional a mudanças em seu ambiente.

Cameron e Quinn (2005), nessa linha de pensamento, afirmam que, a despeito de estratégia, presença de mercado e tecnologia apresentarem relevância ao desempenho, organizações de elevado sucesso capitalizam a partir do poder oriundo do desenvolvimento e da gestão de uma cultura corporativa singular. Para esses autores, é por meio da cultura que se torna possível a redução de incertezas coletivas, a criação de uma ordem social (perpetuando-se valores centrais e práticas entre os membros), a criação de uma identidade coletiva e de comprometimento e a elucidação de uma visão de futuro.

À luz do desempenho organizacional, na ótica de Miroshnick (2002, p. 524), distintos ambientes culturais exigem distintas práticas de gestão. Para essa autora, “estratégias, estruturas e tecnologias que são apropriadas em um contexto cultural podem levar à falência em outro”. Isso é reforçado por D’Iribarne (2003, p. 336), ao afirmar que as (modernas) práticas administrativas, concebidas em contraposição às formas ditas tradicionais de gestão, só são eficazes ao “adquirirem sentido nas leituras marcadas pelas visões particulares, que cada cultura oferece, das boas maneiras de se viver em sociedade”.

Na literatura voltada à abordagem da cultura como condicionante / preditora do desempenho organizacional, é usual a dicotomização entre culturas “boas” (ou “fortes”), entendidas como benéficas à corporação, e “ruins” (ou “fracas”) (BAKER, 1980; DEAL; KENNEDY, 1982; TRICE; BEYER, 1985, entre outros). Os traços de uma cultura dita “forte” – antagônicos ao da cultura “fraca” – são sumarizados por condições tais como: (i) compartilhamento do mesmo tipo de crenças e de valores pelos atores organizacionais; (ii) existência de práticas e de valores que provejam suporte à excelência, ao trabalho em equipe,

à orientação ao cliente e ao comprometimento com a corporação, e (iii) adaptabilidade, promovendo a sobrevivência em longo prazo.

Tal dicotomização, no entanto, é criticada por parcela da literatura, que entende essa abordagem como inapropriada. Autores como Kotter e Heskett (1992), por exemplo, encontraram evidências causais inconsistentes entre tais culturas “fortes” e desempenho, suscitando a necessidade de se delinear um entendimento mais sofisticado da relação entre cultura e desempenho organizacional.

Crítica mais contundente é encontrada no trabalho de Alvesson (2013), para quem a taxonomia entre cultura “boa” e “ruim” é, “funcionalista, normativa e instrumentalmente enviesada” (p. 43). Para esse autor, a visão de cultura como algo potencialmente útil implica negligenciar os aspectos culturais que não são facilmente ou diretamente relacionados ao desempenho organizacional. Ademais, a multidimensionalidade, subentendida na cultura, impede abordagens superficialmente pragmáticas, sob o risco de serem reduzidas ou ignoradas relações difusas e complexas entre esse construto e a efetividade organizacional, ou sua vantagem competitiva. Essa característica é ressaltada por Alvesson (2013):

Algumas coisas que podem ser vistas como boas podem ser menos positivas de outro ângulo. Um [traço cultural como] ‘senso claro de competência coletiva’ [...] de fato soa positivo e é benéfico para autoestima e comprometimento, mas um alto nível de autoconfiança pode ser uma faca de dois gumes pois facilmente forma uma parte de, ou conduz a fantasias de onipotência, e pode obstruir abertura, reflexão, complacência em ouvir crítica e tomar novas ideias externas seriamente. (ALVESSON, 2013, p. 53)

Além da recorrente tese da “cultura forte”, Alvesson (2013) identifica outras três visões sobre a relação entre cultura organizacional e desempenho. Primeiramente, há estudos que propõem o efeito inverso entre cultura e desempenho, ou seja, o desempenho em alto nível conduziria a uma cultura homogênea, marcada por um conjunto coeso de valores, práticas e orientações. O sucesso, nessa ótica, poderia trazer pouco incentivo ao questionamento do *modus operandi* da organização, implicando conservadorismo e problemas em situações que demandariam mudanças radicais.

Outra visão refere-se ao significado contingencial dado à cultura, segundo o qual, sob certas condições, um tipo particular de cultura seria mais adequado para fins de efetividade e de desempenho. Em um contexto organizacional complexo e ambíguo, por exemplo, a cultura pode servir como relevante mecanismo regulatório, considerando que os meios tradicionais de controle – burocracia e mercado – poderiam não ser suficientes. Já em uma configuração em

que tais modos tradicionais sejam exitosos, a cultura não mais teria atuação relevante nesse papel (WILKINS; OUCHI, 1983).

A terceira visão, por sua vez, é a que entende que culturas adaptativas, ou seja, “culturas que são capazes de responder a mudanças no ambiente” (ALVESSON, 2013, p. 62) são a chave para desempenhos de alto nível. As variáveis centrais a essas culturas – proatividade, assunção de riscos e inovação – não seriam, contudo, diferenciais competitivos em ambientes relativamente estáveis. Aliás, para Alvesson (2013), a excessiva predisposição à mudança poderia suscitar instabilidade, baixo custo-benefício e a perda no senso de direção da organização.

A trivialização do estudo da cultura organizacional é relacionada, segundo Alvesson (2013), ao desejo de torná-la de interesse imediato dos gestores, adequando-a a um campo técnico cognitivo que acaba por reduzi-la a uma ferramenta administrável em prol do desempenho, não raramente em termos unidimensionais. Em tese, avalia esse autor, nem todos os traços culturais em todos os contextos são administráveis, de sorte que os modelos de pesquisa não deveriam se limitar a relações causais superficiais, usualmente simplificando as dimensões da cultura.

Dessa forma, é importante realizar esforços para compreender a complexidade da cultura e, a partir desse ponto, pesquisar seus efeitos no desempenho organizacional. Nesses termos, Saffold (1988) argumenta que essa pesquisa necessita basear-se no grau de dispersão das características culturais na organização, nas medidas da capacidade da cultura em manifestar-se por práticas, influenciando o comportamento, na análise de como processos culturalmente condicionados contribuem (ou não) para resultados e, por fim, no reconhecimento de múltiplas e mútuas interações causais.

O presente trabalho parte das análises de Hofer (1983), Venkatraman e Ramanujam (1987) e Souza e Williams (2000), no que diz respeito ao argumento de que diferentes indústrias e contextos demandam distintas medidas de desempenho organizacional, considerando as especificidades de cada segmento. Nessa linha, o foco deste trabalho recai, inicialmente, na discussão sobre as facetas que moldam o desempenho no setor público. Em seguida, especificamente, busca-se identificar as variáveis relacionadas ao desempenho em processos de aquisições e contratações públicas.

5. Desempenho em Organizações Públicas

Ante a ausência de objetivos em termos de lucro, ou de participação no mercado – com a exceção de algumas entidades públicas de natureza privada – a forma de considerar o desempenho em organizações públicas difere, em sua raiz, daquela aplicada ao âmbito privado.

Apesar da diferença entre o primeiro e o segundo setor, vale ressaltar que, a partir do final do século passado, diversas administrações públicas ao redor do mundo protagonizaram reformas em seus modelos de gestão, visando a migrar de práticas disfuncionalmente burocráticas ao que passou a ser chamado de estado gerencial (CLARKE; NEWMAN, 1997), em um movimento denominado *New Public Management* (NPM) ou Nova Gestão Pública (NGP).

A NGP surge a partir do final da década de 1970, em países capitalistas desenvolvidos, como reflexo da necessidade de mudança do modelo de atuação do Estado, colocado cada vez mais em xeque desde as crises do petróleo de 1973 e 1979. Nesse período houve, na visão de Andriolo (2006), duas fases distintas em termos de proposições de reforma da gestão estatal. Inicialmente, a proposição do NPM partia do pressuposto de que práticas administrativas típicas do setor privado poderiam ser aplicadas no setor público.

Neste primeiro momento, sendo os diversos estados tidos por responsáveis pelas crises econômicas, sociais e administrativas então vigentes, o NPM adotou ideias do neoliberalismo, desregulamentando-se economias e procedendo-se ao desaparecimento estatal. Em momento posterior, na fase subsequente identificada por Andriolo (2006), tal postura foi revista, ao se perceber que a resposta havia sido inadequada, passando o papel do Estado a ser regulador e controlador (e não pleno executor), com ações voltadas à satisfação do cidadão-usuário.

Assim, na década de 1990 surge a segunda geração de reformas, incorporando-se propostas tais como o fortalecimento da capacidade gerencial do Estado e a melhoria da qualidade dos serviços públicos. O marco teórico desse movimento, usualmente referido como governo empreendedor, é identificado por autores da área (SECCHI, 2009; MEYER et al., 2014, entre outros) como sendo a obra de Osborne e Gaebler (1992), que propõe um governo empreendedor cujo desempenho seja mais efetivo à sociedade.

Entre as características da Nova Gestão Pública, Hood (1995), Armstrong (1998) e Pollit e Bouckaert (2002) convergem em identificar os seguintes traços principais: (i) emprego de práticas de gestão oriundas da administração privada; (ii) introdução de sistemas de gestão por desempenho; (iii) avaliação centrada nos resultados; (iv) descentralização da

autoridade gerencial, criando-se unidades especializadas; (v) redução de custos e busca de maior transparência na alocação de recursos, e (vi) aumento da ênfase na qualidade do serviço e na busca pela satisfação do consumidor (cidadão – cliente).

A despeito do período desde o surgimento da reforma gerencial, a “relação entre as práticas da NGP e o desempenho de organizações públicas permanece uma preocupação extremamente oportuna” (ANDREWS; VAN DE WALLE, 2012, p. 3), visto que se traduz em modelo que busca a entrega de serviços de qualidade a baixo custo para os governos, adequando-se a realidades de restrição orçamentária estatal, situação recorrente nas duas últimas décadas.

Nesse contexto, definir desempenho no setor público passa a ser uma tarefa desafiadora, tendo em vista sua multidimensionalidade, abrangendo a “qualidade das rotinas executadas, a acessibilidade aos serviços aos cidadãos e a integridade com a qual os serviços são produzidos e entregues” (ANDERSON; REID; RYTERMAN, 2003, p. 17), sendo tais aspectos influenciáveis entre si. Medir o desempenho, da mesma forma, apresenta-se como tarefa complexa, considerando a heterogeneidade de processos e de serviços entregues por órgãos e entidades do setor público.

Ao analisar a temática, Anderson, Reid e Ryterman (2003) salientam o papel que os processos administrativos têm como condicionantes ao desempenho no setor público. Para esses autores, processos bem delineados podem prover resultados satisfatórios, dispendo, ainda, de controles efetivos sem impor burocracia excessiva. De fato, analisa Oakland (1987), a gestão pública é confrontada com a necessidade de buscar melhores práticas e processos mais eficazes, a fim de entregar resultados de excelência aos cidadãos.

No Brasil, a busca pelo desempenho da Administração Pública deu-se, historicamente e no contexto da reforma gerencial, mediante a implantação de programas de qualidade. Nesse sentido, identificam-se quatro iniciativas principais, datadas do final do século passado, conforme ilustradas na Figura 1.

Figura 1. Programas de qualidade na Administração Pública brasileira



Fonte: BRASIL, 2009, p. 7.

Em 1990, a Secretaria de Ciência e Tecnologia da Presidência da República, em conjunto com o Departamento da Indústria e Comércio (DIC) do Ministério da Economia, Fazenda e Planejamento, lançou o Programa Brasileiro de Qualidade e Produtividade (PBQP), com o objetivo de apoiar a modernização de empresas brasileiras que necessitavam de suporte frente à recente abertura econômica e a concorrência estrangeira. Assim, o PBQP voltava-se, primordialmente, à iniciativa privada, tendo desempenhado progressos em pequenas e microempresas (AIDAR, 2005).

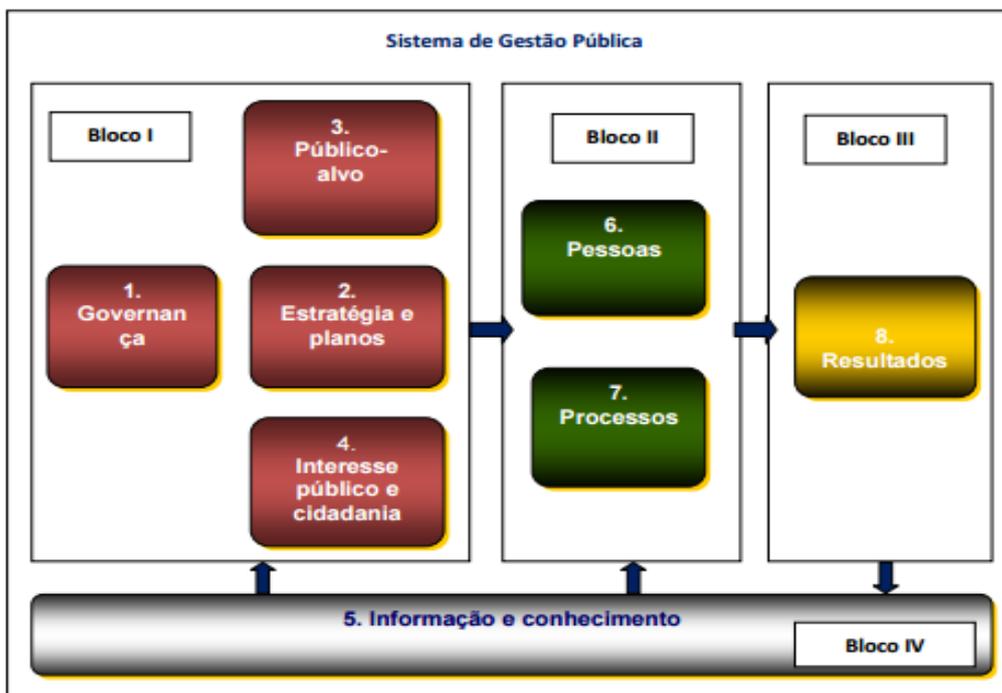
Contudo, no âmbito do PBQP, criou-se, em 1991, o Subprograma de Qualidade e Produtividade na Administração Pública, com o intuito de implantar programas de qualidade em órgãos públicos. Nesse momento inicial, o foco foi a melhoria de processos, bem como o uso intensivo de ferramentas de qualidade, de forma a tornar as organizações públicas menos burocráticas e mais voltadas ao atendimento às demandas sociais. No entanto, “o esforço empreendido não logrou o mesmo dinamismo e intensidade conseguidos pela indústria” (BRASIL, 1997, p. 11).

Em 1995, formaliza-se o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE), entendido como marco documental da reforma gerencial no Brasil. No âmbito do PDRAE, em 1996, institui-se o Programa de Qualidade e Participação na Administração Pública (QPAP), contemplando dois objetivos gerais: (i) contribuir para a melhoria da qualidade dos serviços públicos, e (ii) apoiar o processo de mudança de uma cultura burocrática para uma cultura gerencial (BRASIL, 1997). No escopo do QPAP, visa-se à redução de custos mediante a racionalização de processos, a satisfação do cliente cidadão e a flexibilização da gestão, envolvendo gestores e gerenciados na solução de problemas (MENDES; COSTA, 2013).

Em 1999, cria-se o Programa da Qualidade no Serviço Público (PQSP), valendo-se da experiência dos programas anteriores e ampliando o foco na satisfação do cidadão (FERREIRA, 2012). São instituídos projetos de avaliação da satisfação dos usuários dos serviços públicos, padrões de atendimento ao cidadão e fomento à criação de unidades integradas de atendimento. Neste caso, o principal indicador do PQSP é o nível de satisfação dos usuários ao utilizarem os serviços públicos.

A iniciativa mais atual em termos de programas de qualidade e de desempenho no setor público denomina-se Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização (GESPÚBLICA), instituído pelo Decreto nº 5.378 / 2005. Trata-se de uma política pública que visa a apoiar órgãos e entidades, das três esferas da federação, na melhoria de sua capacidade de produzir resultados eficientes, eficazes e efetivos para a sociedade. Fundamenta-se no chamado Modelo de Excelência em Gestão Pública (MEGP), constituído por elementos integrados que orientam práticas organizacionais que visam a “levar as organizações públicas brasileiras a padrões elevados de desempenho e da excelência em gestão” (BRASIL, 2009, p. 29). O MEGP é hoje representado por oito dimensões integradas, conforme ilustrado na Figura 2.

Figura 2. Dimensões do Modelo de Excelência em Gestão Pública



Fonte: BRASIL, 2014b, p. 20.

Na concepção do MEGP, o desempenho da gestão pública é dito satisfatório quando atende, de maneira balanceada, essas oito dimensões. Detém a capacidade de bem executar políticas públicas e de exercer a autoridade (governança); contempla processos formais de formulação e implementação de estratégias (estratégias e planos); direciona práticas gerenciais à sociedade, primando por sua imagem institucional (público-alvo); zela pelo interesse público e pela participação e controle social (interesse público e cidadania); apresenta capacidade de seleção, coleta, armazenamento, utilização, atualização e disponibilização sistemática de informações atualizadas, precisas e seguras aos usuários internos e externos (informação e conhecimento); diligencia o dimensionamento e a capacitação da força de trabalho (pessoas); orienta-se para os resultados, promovendo sua avaliação contínua (resultados) (BRASIL, 2014b).

A lógica relativa ao MEGP é evidenciada ainda pela sua segmentação em quatro blocos. O primeiro refere-se ao planejamento, provendo as diretrizes organizacionais. O segundo à execução, representando o centro prático da ação organizacional, transformando diretrizes em resultados. O terceiro – resultados – tange ao controle da ação pública, a partir do qual se analisa a qualidade do sistema de gestão e o nível de desempenho institucional. Por fim, o quarto bloco provê à organização a capacidade de “corrigir, melhorar ou inovar suas práticas de gestão e, conseqüentemente, seu desempenho” (BRASIL, 2014b, p. 21).

Para fins de parâmetro do GESPÚBLICA, entende-se que a orientação por processos é um dos fundamentos da gestão pública contemporânea. Tal ótica permite eliminar atividades redundantes, empregar os recursos de modo mais eficiente e definir adequadamente as responsabilidades. Ademais, o monitoramento e o controle de processos suscitam a implantação de ações corretivas, “de forma a assegurar o permanente alto desempenho institucional” (BRASIL, 2014b, p. 25).

A necessidade de se considerar a cultura como elemento central ao desempenho organizacional (CAMERON; QUINN, 2005) não se restringe ao mercado privado. Assim, norteando-se pelo foco deste trabalho, segue a abordagem sobre a relação entre cultura e desempenho no setor público, com destaque para as características próprias da seara pública brasileira.

5.1. Cultura e desempenho no setor público

Analogamente ao observado nos estudos voltados às organizações privadas, a cultura é reconhecida como um fator de destaque no que diz respeito ao desempenho no setor público (KOTTER; HESKETT, 1992; SORENSEN, 2002).

A partir das últimas décadas do século passado, a discussão acerca do desempenho estatal volta-se à contraposição entre as práticas de gestão do modelo burocrático então vigente e as do modelo pós-burocrático ou gerencial, em um processo descrito por Castor e José (1998) como um embate entre dois sistemas de força. Apesar da relevância do papel que a cultura detém na reforma do setor público, Wyne e Verhoest (2013) assinalam a limitação de entendimento sobre como, de fato, esse papel é exercido. Para esses autores, a acurada compreensão dessa dinâmica é capaz de evidenciar as formas como a cultura pode alavancar ou obstruir reformas administrativas.

Segundo Parker e Bradley (2000), o modelo burocrático de administração pública, vigente, em termos globais, até o início da década de 1980, era marcado por características tais como a presença de um sistema de regras e procedimentos racionais, relações hierárquicas estruturadas, especialização funcional e busca pela estabilidade e previsibilidade.

Apesar de a reforma gerencial haver defendido a superação de práticas ditas burocráticas, Du Gay (2000) afirma que o termo “burocracia” é usualmente empregado no âmbito reformista não em sua concepção weberiana, mas sim como uma composição de defeitos de gestão, envolvendo desperdício, morosidade e falta de flexibilidade e de capacidade de adaptação. Para esse autor, práticas de gestão burocráticas ainda se mostram adequadas ao cenário do setor público no presente século, salientando-se o tecnicismo em prol do atendimento imparcial ao interesse público.

Em contrapartida, Litton (2006, p. 196) analisa que a estrutura de trabalho inerente à burocracia no setor público pode espelhar traços culturais que limitam o desempenho. Em especial, esse autor caracteriza a cultura das organizações públicas burocráticas como autoritária e anti-intelectual, em razão de o chefe deter o “comando de combinar tanto o ambiente interno quanto o externo”, zelando prioritariamente pela minimização de incertezas. Para tanto, questionamentos de subordinados ou novas concepções que possam incrementar a incerteza são cerceados pelas chefias, acarretando menos liberdade aos funcionários e maior resistência à inovação.

O modelo gerencial, por sua vez, procurou introduzir, nas organizações públicas, “uma cultura de flexibilidade e gestão empreendedora que lhes permita atuar de forma ágil e

eficiente, num mundo de rápidas transformações” (GUIMARÃES, 2000, p. 126). Abordagens simplistas, na ótica de O’Donnel e Boyle (2008), sugerem que a cultura burocrática no setor público deva ser desarmada e substituída por uma cultura empreendedora típica do setor privado. Contudo, segundo esses autores, “tais abordagens simplistas não funcionam” (O’DONNEL; BOYLE, p. 13).

A razão dá-se pela perpetuação de traços do modelo tradicional burocrático, que passa a conviver com práticas gerencialistas. Wyne e Verhoest (2013) identificam a autonomia gerencial e a orientação para resultados como elementos centrais da Nova Gestão Pública. Visando ao êxito do processo de reforma, analisam esses autores, é essencial a existência de uma cultura que proveja o alicerce necessário à inovação. Não obstante, a autonomia gerencial e o controle de resultados “provaram não ter efeito em fazer uma cultura orientada ao cidadão dominante em relação à tradicional [burocrática]” (WYNE; VERHOEST, 2013, p. 376).

No Brasil, há a coexistência de práticas de gestão não só dos modelos gerencial e burocrático, mas também do patrimonialista, vigente até a década de 1930. Nesse sentido, Bresser-Pereira (1996, p. 31 – 32) esclarece que o patrimonialismo continua a existir no país como prática, e não como valor, sendo presente “sob a forma de clientelismo ou de fisiologismo”. Nesse modelo híbrido convivem distintos traços culturais que influenciam, de diferentes maneiras, a capacidade de inovação e de adaptação na seara estatal, promovendo ou comprometendo o desempenho das organizações públicas.

Como traços que se opõem à capacidade de adaptação e de inovação, Carbone (2000) cita: (i) o excessivo controle de procedimentos, gerando uma administração engessada; (ii) a excessiva verticalização da estrutura hierárquica e a centralização do processo decisório; (iii) a ausência de comportamento empreendedor; (iv) o paternalismo na distribuição de empregos, cargos e comissões; (v) as práticas patrimonialistas e personalistas, e (vi) a descontinuidade administrativa e o corporativismo como obstáculo à mudança e mecanismo de proteção à tecnocracia.

Já no que concerne aos traços que promovem a capacidade de adaptação, Carbone (2000) identifica a criatividade e a flexibilidade em se solucionar problemas complexos e de difícil encaminhamento; (ii) a boa convivência intercultural, e (iii) a cooperação e as redes de influência fomentadas a partir do relacionamento e dos sistemas de apoio informais.

Buscando focar este trabalho no desempenho do processo de aquisição de bens e contratação de serviços pelo setor público, torna-se pertinente uma discussão sobre as

características desse processo, bem como a proposição em termos de indicadores de desempenho, conduzidas na próxima seção.

6. Dimensões de Desempenho do Processo de Aquisição de Bens e Contratação de Serviços pelo Setor Público

A regra para a aquisição de bens e a contratação de serviços pelo setor público brasileiro é a observância do rito de licitação pública, previsto na Constituição Federal de 1988 e normatizado pelas Leis nº 8.666/93 (Lei de Licitações e Contratos) e nº 10.520/02 (Lei do Pregão) e, mais recentemente, pela Lei nº 12.462/11, que institui o Regime Diferenciado de Contratações Públicas (RDC). Trata-se de procedimento administrativo formal mediante o qual a Administração Pública convoca, seguindo condições estabelecidas previamente em instrumento convocatório adequado, empresas interessadas na apresentação de propostas para o atendimento a determinada necessidade, seja o fornecimento de um bem ou a execução de um serviço (BRASIL, 2010).

A Lei de Licitações e Contratos (BRASIL, 1993) prevê, em seu artigo 3º, que a licitação se destina a garantir a seleção da proposta mais vantajosa para a Administração. Em abordagem estritamente econômica, tal condição é atendida quando a esfera pública desembolsa o menor valor possível para obter determinado objeto, visto que, segundo Justen Filho (2011), isso assegura a possibilidade de desenvolver outras atividades com os recursos orçamentários remanescentes.

Não obstante, em visão mais abrangente, Meirelles (1991) afirma que nem sempre a proposta mais vantajosa será a que apresenta o menor preço. Com o mesmo entendimento posiciona-se Sundfeld (1995), para quem a complexidade da vida negocial é incompatível com a proposição de que a melhor proposta é a que importar menor dispêndio para a Administração.

Para Justen Filho (2011), em se tratando de licitações públicas, a vantagem está caracterizada pela conjugação de dois aspectos: a prestação a cargo do particular contratado, por um lado, e a contraprestação pecuniária a cargo da Administração, do outro. A maior vantagem é apresentada na situação de o contratado realizar a melhor e mais completa prestação, e a esfera pública efetuar a contraprestação menos onerosa: trata-se, assim, de uma relação custo-benefício, congregando-se a qualidade na execução do objeto e o preço praticado.

Nieburh (2008), por sua vez, arrola três variáveis centrais ao desempenho em licitações públicas: preço, qualidade e celeridade. Para esse autor, a Administração deve buscar não assumir compromissos com preços elevados, acima dos usuais de mercado. Ao mesmo tempo, é importante demonstrar cuidados com a seleção do contratante e de sua proposta, em relação à qualidade do objeto contratado. Por fim, o interregno inerente à realização da licitação deve ser o mais breve possível, minimizando-se os custos operacionais e atendendo mais rapidamente à necessidade pública.

Em especial, no que diz respeito ao material adquirido, a qualidade refere-se usualmente aos atributos de durabilidade, economicidade no uso e funcionalidade. Já com relação a serviços, os atributos são difusos, identificáveis em função de cada objeto. Em geral, relacionam-se ao fato de o serviço atender às exigências prescritas objetivamente em instrumento convocatório (BRASIL, 2010).

Em 2010, o art. 3º da Lei de Licitações e Contratos (BRASIL, 1993) passou a prever a promoção do desenvolvimento nacional sustentável como um dos objetivos gerais das compras e contratações públicas. A associação da sustentabilidade ao desenvolvimento nacional – este já um dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, assim assentado na Constituição Federal de 1988 – espelha a inclusão da temática na agenda de políticas públicas do Estado, por intermédio da Agenda Ambiental na Administração Pública (A3P), definida como um programa que visa promover a responsabilidade socioambiental e a inserir critérios de sustentabilidade nas atividades da administração pública. Surge o conceito de contratação pública sustentável, assim apresentado:

Contratação Pública Sustentável é o processo por meio do qual as organizações [públicas] satisfazem às suas necessidades por produtos e serviços de forma que se atinja o “valor do dinheiro” em termos de geração de benefícios não apenas para a organização licitante, mas também, para a sociedade e a economia, ao mesmo tempo em que se minimizam os danos ao meio ambiente (DEFRA, 2006, p. 10).

Desse modo, uma compra ou contratação pública é dita sustentável quando toca ao menos um subconjunto das diretrizes da sustentabilidade, listadas de forma não exaustiva no Decreto nº 7.746/2012 (BRASIL, 2012), que estabelece, de forma específica, critérios, práticas e diretrizes para a promoção do desenvolvimento nacional sustentável nas contratações realizadas pela administração pública federal:

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

- I – menor impacto sobre recursos naturais como flora, fauna, ar, solo e água;
- II – preferência para materiais, tecnologias e matérias-primas de origem local;
- III – maior eficiência na utilização de recursos naturais como água e energia;
- IV – maior geração de empregos, preferencialmente com mão de obra local;

- V – maior vida útil e menor custo de manutenção do bem e da obra;
- VI – uso de inovações que reduzam a pressão sobre recursos naturais; e
- VII – origem ambientalmente regular dos recursos naturais utilizados nos bens, serviços e obras.

Nessa visão, o objetivo das compras e contratações públicas transcende o mero suprimento célere, econômico e com qualidade (FENILI, 2015), passando a abarcar outros quesitos, tais como a sustentabilidade. Assume o papel de instrumento de política pública, de modo que o uso adequado dos recursos “pode significar, direta ou indiretamente, maior ganho social e ambiental, quer seja devido à possibilidade de geração de novos empregos, ao uso racional dos recursos naturais ou à melhoria da qualidade de vida da população” (MACHADO, 2002, p. 67).

Em adição, o §3º do art. 3º da Lei de Licitações e Contratos (BRASIL, 1993) preconiza a publicidade e a transparência de todos os atos do procedimento licitatório, sendo a única exceção o sigilo conferido ao conteúdo das propostas dos licitantes, até suas aberturas. A necessidade de se consagrar a transparência nas compras e contratações públicas foi reforçada pela Lei nº 12.527/11 – Lei de Acesso à Informação (BRASIL, 2011a), que, em seu art. 7º, registra a mandatoriedade de se conferir acesso à informação sobre licitações e contratos administrativos. A mesma norma, em seu art. 8º, traz ainda mais especificidade à matéria, explicitando o mínimo de informação que devem ser divulgadas pela Administração Pública, independentemente de requerimentos:

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

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

[...]

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

Desse modo, justifica-se a inserção da transparência como uma das dimensões de desempenho do rito de compra e contratação pública.

Assim, identificam-se a qualidade do objeto, o preço, a celeridade do rito, o atendimento a critérios de sustentabilidade e a transparência processual como dimensões de desempenho em processos de aquisição de bens e contratação de serviços pelo setor público.

7. Considerações Finais do Capítulo

A multidimensionalidade do desempenho, característica relevante apontada por Richard et al. (2009), é da mesma forma encontrada no estudo dos processos de aquisições e contratações públicas. As dimensões identificadas na seção anterior – preço, qualidade do objeto, celeridade, transparência e atendimento a critérios de sustentabilidade – mostram-se por vezes dissonantes, cabendo ao gestor, motivadamente, priorizar aquelas entendidas como mais relevantes à sua organização.

Um processo que prime de forma intensiva pela qualidade da instrução processual, com vistas à observância de requisitos de sustentabilidade, por exemplo, pode ter sua celeridade comprometida. Um objeto de preço econômico pode revelar ser de baixa qualidade, sendo o balanceamento dessas dimensões um dos principais desafios nas licitações públicas (BRASIL, 2010). No mesmo sentido, considerando-se a limitação de recursos públicos e a pluralidade de finalidades a serem atendidas pelo Estado, o custo da promoção do desenvolvimento nacional sustentado pode ser incompatível em face da necessidade de execução de outras políticas públicas (JUSTEN FILHO, 2011).

As dimensões ora identificadas do desempenho dos processos de compras públicas espelham, em sua maioria, o foco em resultados e a transparência nos atos de administração estatal, em visão preconizada pela Nova Gestão Pública, tendo por clientes o próprio órgão público que será usuário imediato do objeto adquirido ou contratado, ou, ainda, o cidadão, que poderá se beneficiar da sustentabilidade ambiental, econômica e social promovida pelas licitações.

No estudo do desempenho do processo em análise, o papel da cultura deve ser destacado. No que tange aos setores de compras dos órgãos públicos brasileiros, há três subculturas que se sobrepõem e que carecem de consideração: a cultura nacional brasileira, a cultura do setor público e a cultura do setor de compras em si. Traços considerados por Fenili (2015) passíveis de influenciar no desempenho do processo de aquisições públicas, tais como apego à rotinização do trabalho, significativo senso de responsabilidade e elevada percepção de controle devem ser empiricamente comprovados, bem como verificada sua relação com as distintas dimensões do desempenho processual.

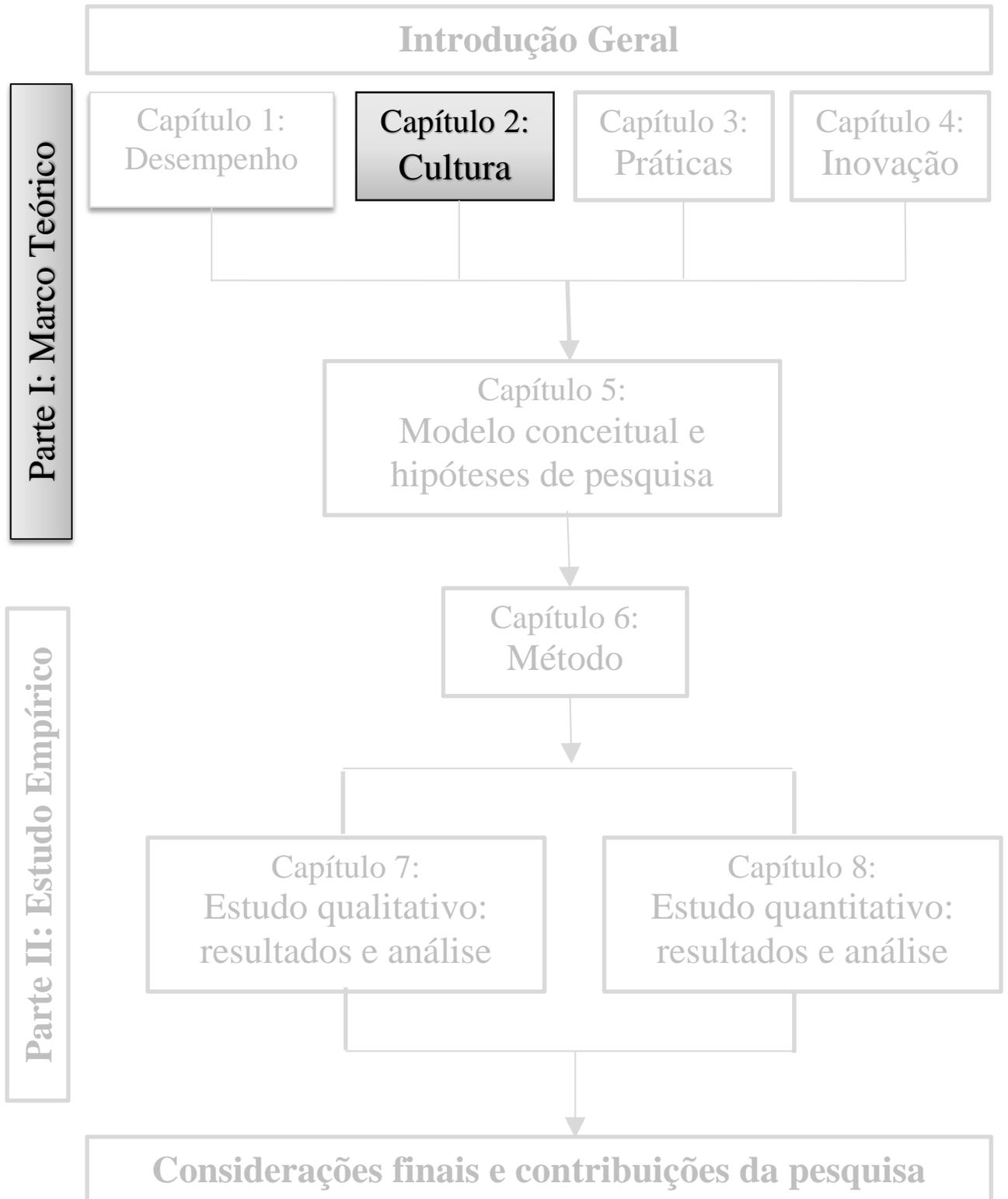
8. Quadro Resumo do Capítulo

O Quadro 2 traz uma síntese das principais assunções e conclusões advindas da teoria apresentada neste Capítulo e que servem de norte a esta tese.

Quadro 2. Síntese de considerações sobre desempenho para a presente pesquisa

Conceito de desempenho	Nível de realização que otimiza o valor da organização para os seus interessados (HRONEC, 1994), em função de comportamentos (processos), resultados e impactos resultantes (MWITA, 2000).
Categoria das medidas de desempenho	Subjetiva, baseada na percepção dos atores sobre aspectos organizacionais (RICHARD et al., 2009)
Nível de análise do desempenho	Organizacional. O enfoque é o processual (RUMMLER; BRACHE, 1994)
Relação entre cultura e desempenho	<ul style="list-style-type: none"> • Cultura é fator crítico ao desempenho (CAMERON; QUINN, 2005; KANDULA, 2006); • Necessidade de, preliminarmente, compreender a complexidade da cultura organizacional (manifestada por práticas), para então pesquisar seus efeitos no desempenho (SAFFOLD, 1988). Com essa linha de ação, evita-se a trivialização do estudo e da aplicação da cultura organizacional com relação ao desempenho.
Desempenho em organizações públicas	<ul style="list-style-type: none"> • Insere-se teoricamente no contexto da Nova Gestão Pública, abrangendo sua capacidade de governança, de formulação e implementação de estratégias, de provimento de foco à sociedade, de zelo pelo interesse público e pela participação e controle social, de gestão de informação e conhecimento, de dimensionamento e capacitação de força de trabalho e de orientação para resultados (BRASIL, 2014b)
Relação entre cultura e desempenho no setor público	<ul style="list-style-type: none"> • O desempenho é marcado por práticas inerentes aos modelos de patrimonialista, burocrático e pós-burocrático de administração pública, que coexistem no contexto brasileiro (BRASIL, 1995; WYNE; VERHOEST, 2013).
Dimensões de desempenho no processo de aquisições / contratações públicas	<ul style="list-style-type: none"> • Qualidade do bem ou do serviço; • Preço econômico praticado; • Celeridade do rito de compra / contratação; • Promoção do desenvolvimento nacional sustentável (sustentabilidade); • Transparência do rito de compra / contratação.

Fonte: elaborado pelo autor



CAPÍTULO 2 – CULTURA ORGANIZACIONAL: CONCEITOS, ABORDAGENS, E CONFORMAÇÕES NO CONTEXTO PÚBLICO BRASILEIRO

1. Introdução

O presente capítulo tem por objetivo apresentar uma visão do conceito de cultura voltada ao setor público brasileiro, para fins de análises organizacionais. Para tanto, parte-se da discussão acerca do conceito de cultura, apresentando-se um apanhado histórico em termos de tendências na abordagem da relação cultura-sociedade.

Em seguida, é discutido o conceito de cultura organizacional, de acordo com as distintas abordagens de Hofstede e de D'Iribarne, ambas considerando as práticas organizacionais. Apresenta-se, ainda, a relação entre cultura nacional, cultura do setor público e cultura organizacional, realçando suas conformações no contexto brasileiro.

2. O conceito de cultura

A expressão “cultura”, anteriormente a meados do século XVIII, detinha conotação restrita à sua acepção latina original, derivada do verbo *colere*, significando cultivar ou amansar a terra. A associação do termo “cultura” à sociedade e à história ocorre em textos germânicos a partir do ano de 1750, significando cultivação moral e social (SCHÄFER, 2001). Contudo, mesmo antes dessa época, empregava-se, na França e na Inglaterra, o termo “civilização” como referente à cultivação de maneiras refinadas e urbanização (KROEBER; KLUCKHOHN, 1952).

Até o quarto final do século XIX, a junção dos significados de cultura e civilização permaneceu circunscrita à Alemanha, ao passo que autores que escreviam em francês ou inglês utilizavam o termo “civilização”. Segundo Schäfer (2001, p. 305), “ao invés de uma palavra, passaram a existir agora duas em alemão para a cultivação humana: *Cultur* com uma conotação orgânica e *Zivilisation* com uma conotação urbana e política”. A disseminação do novo sentido de cultura a outros países deu-se em processo gradual, que se estendeu até a metade do século XX.

A primeira aplicação significativa do novo termo em contexto geográfico mais abrangente (SCHÄFER, 2001), e também uma das primeiras tentativas de elaboração de uma definição científica de cultura (CRESPI, 1997) corresponde à definição do antropólogo britânico Edward Tylor. Na sentença de abertura de sua obra *Primitive Culture*, esse autor não faz distinção entre as duas expressões, afirmando que “cultura ou civilização, tomadas em

seu sentido etnográfico, é o conjunto complexo que inclui conhecimentos, crenças, arte, moral, leis, costumes e todos os outros hábitos e aptidões adquiridos pelo homem enquanto membro de uma sociedade” (TYLOR, 1903, p. 1).

Essa definição predomina por décadas, até que, em meados do século XX, como resultado da crescente maturidade das ciências sociais, observou-se uma multiplicação de definições de cultura.

Em 1952, Kroeber e Kluckhohn (1952) relacionaram 164 definições distintas desse construto, sintetizando-as em seis categorias: (i) enumeração de conteúdo, usualmente influenciada pela definição de Tylor (1903); (ii) herança social ou tradição; (iii) normas ao comportamento humano; (iv) aprendizagem, hábito ou outros aspectos psicológicos; (v) definições estruturais, com ênfase na padronização ou organização da cultura, e (vi) cultura vista como um produto, artefato, ideia ou símbolo. Para os citados antropólogos, cultura é referida como “uma abstração do comportamento concreto, mas não é, em si própria, comportamento” (1952, p. 155).

Essa visão de cultura como uma abstração do comportamento é criticada por White (1959), principalmente pela dificuldade em elucidar o que se entende por abstração, relegando à Antropologia um fenômeno intangível, imponderável e, dessa forma, inexistente. Contudo, esse antropólogo dá continuidade à preocupação em se distinguir cultura de comportamento, sendo o cerne da diferença o sentido da interpretação científica.

“Cultura”, afirma White (1959, p. 247), “é o nome [atribuído às] coisas e aos eventos dependentes de simbolização que são considerados em um contexto extrassomático”, ou seja, face à relação que detêm entre si, ao invés de com organismos humanos. Já comportamento, para esse autor, envolve a interpretação em um contexto somático, relacionando fatos ligados a símbolos com atores sociais. Nesse sentido, cultura é referida como sendo a variável independente; o comportamento, como a variável dependente; portanto, se a cultura varia, também o faz o comportamento.

O estudo da cultura não se mostrou homogêneo ao longo do tempo, mas sim, afirma Crespi (1997, p. 80), “um conjunto de posições bastante diversificadas entre si”. Como vertente inicial, cuja tendência deu-se sobretudo até o final da década de 1950, esse autor identifica teorias que consideram “as unidades sociais como sistemas possuidores de leis próprias, relativamente autônomas no que se refere às interações individuais” (CRESPI, 1997, p. 81), e que tendem a ressaltar a função de integração que a cultura demonstra na constituição da ordem social. A ênfase, nesse caso, recai sobre as funções que os valores e as

normas culturais exercem na orientação para a ação social. São três as teorias identificadas por Crespi (1997) nessa tônica, a saber: (i) Teoria Sociológica de Durkheim, (ii) a Teoria Científica da Cultura de Malinowski e (iii) a Teoria da Ação Social de Parsons, sobre as quais se discorre a seguir.

Para Emirbayer (1996), Durkheim é o teórico clássico de cultura, em especial por sua análise sobre como as representações coletivas derivam e suportam estruturas sociais. Cultura, na acepção de Durkheim, é uma emergente rede de representações, compreendendo de forma holística os valores, as crenças e os sistemas simbólicos da coletividade natural, como no caso das sociedades tribais às quais ele dispensou atenção (LINCOLN; GUILLOT, 2005).

Segundo Durkheim (1972), a sociedade impõe aos indivíduos suas leis e modelos, agindo por meio de modelos culturais constituídos. Nesse contexto, e revelando íntima relação com uma ótica normativa da cultura, esse autor define o que chama de fato social como as “maneiras de agir, de pensar e de sentir que apresentam a notável propriedade de existirem fora das consciências individuais” (DURKHEIM, 1972, p. 5), compondo tal fenômeno objeto de estudo da sociologia. O resultado é a formação da consciência coletiva, entendida como “um conjunto das crenças e dos sentimentos comuns à média dos membros de uma mesma sociedade [que] forma um sistema determinado que tem vida própria” (DURKHEIM, 2004, p. 50).

O fato social, para Durkheim (1972), apresenta três características principais, a saber: (i) generalidade, referindo-se à tendência de sobreposição do fato às consciências individuais, expandindo-se por mimetismo devido a seu caráter sociológico e incidindo sobre os indivíduos de um mesmo grupo; (ii) coercitividade, decorrente do poder imperativo do direito ou da consciência pública, ou, ainda, de práticas institucionalizadas que visam à manutenção do *status quo*, e (iii) exterioridade, haja vista sua existência e incidência independentemente do aspecto volitivo dos atores.

A perspectiva cultural de Durkheim, segundo Smith (2001), privilegia o papel da cultura na geração de estabilidade e de padrões de interação entre indivíduos, relegando a segundo plano a abordagem sobre poder ou interesse como variáveis que influenciam a vida em sociedade. A cultura, assim, detém função preponderante de integração, impondo aos atores sociais os valores da solidariedade coletiva e as regras de comportamento que promovem o agir em prol dos interesses comuns.

Nesse sentido, para Durkheim (2004), é por meio da solidariedade social que se assegura coesão e consenso da existência ao grupo. Ao passo que sociedades mais simples

deteriam a chamada solidariedade mecânica, marcada pela execução de tarefas similares entre os indivíduos, implicando maior conformidade de pensamento e de apego às normas e menor tolerância a desvios, as sociedades industriais, com a maior divisão de trabalho, apresentam a chamada solidariedade orgânica, com maior consciência individual, minimizando-se o vigor da chamada consciência coletiva.

A solidariedade orgânica, típica das sociedades capitalistas, é causada, pelo crescimento quantitativo da população (volume), bem como pelas maiores densidades material (número de indivíduos por área geográfica) e moral (intensidade de comunicações e demais trocas entre esses indivíduos). O resultado é a união dos atores pela dependência que guardam entre si, de forma que Durkheim (2004) apresenta a divisão social do trabalho como um novo mecanismo de integração social, no qual a consciência individual pode vir a ser predominante. Na hipótese de a diferenciação do trabalho que sustenta a solidariedade orgânica mostrar-se significativa, a especialização decisiva e diversificada dos indivíduos poderá comprometer a percepção da complementariedade das atividades, gerando individualismo em detrimento dos valores coletivos. O resultado é um estado de anomia, no qual controles culturais sobre a ação são tênues (DURKHEIM, 2004).

Há, na obra durkheimiana, a atribuição à cultura das funções de coesão e de consenso sociais, estabelecendo um “sistema de controle, apoiado em *sanções e recompensas*, que orientará em todas as situações o agir dos indivíduos, limitando-lhes os desejos e indicando o objetivo concreto cuja prossecução aqueles devem tentar alcançar” (CRESPI, 1997, p. 83). Durkheim (2004, 2007) concebe a cultura como de existência autônoma com relação à agência, detendo uma função eminentemente integradora (SMITH, 2001), o que acaba por impedir que se descubram os processos que se encontram na origem da produção cultural, em especial sua relação mútua com a ação social (CRESPI, 1997).

Malinowski (1962), por sua vez, apresenta uma definição de cultura como produto da natureza humana, desenvolvendo uma teoria científica com base na satisfação das necessidades dos indivíduos, sendo os aspectos culturais uma aparelhagem instrumental que cria um ambiente secundário favorável à solução de problemas específicos concretos.

Para esse autor, cultura é o “todo integral que compõe os instrumentos e os bens de consumo, as castas constitutivas dos vários reagrupamentos sociais, as ideias, artes, crenças e costumes” (MALINOWSKI, 1962, p. 43), ligando-se à base biológica do indivíduo e à sua relação com o ambiente natural. Nessa visão, a cultura é um todo operante, na qual cada elemento detém uma contribuição funcional a prestar.

A teoria desenvolvida por Malinowski (1962) baseia-se na busca pela consecução de funções por intermédio de unidades de organização social. Ao passo que o primeiro conceito – função – refere-se à “satisfação de uma necessidade por uma atividade na qual seres humanos cooperam, usam artefatos, e consomem bens”, a organização implica a definição de esquemas ou estruturas definidas, aos quais esse autor chama de instituição, significando “um acordo acerca de um conjunto de valores tradicionais pelos quais os indivíduos se associam” (MALINOWSKI, 1962, p.39).

A Teoria Científica da Cultura faz uso de uma estrutura de necessidades humanas, que tem na sobrevivência biológica sua base, expressa em demandas básicas tais como saúde, reprodução, segurança, entre outras. A cada necessidade básica, corresponde uma resposta cultural adequada, tais como higiene, afinidade entre indivíduos, proteção etc., provida pela organização cultural da sociedade, usualmente através de suas instituições. Tais instituições, por sua vez, assumem a forma de organismos com necessidades próprias, as quais Malinowski (1962) denomina necessidades derivadas ou culturais.

Nessa visão, as necessidades derivadas nascem sob a mesma lógica das necessidades básicas, por estarem “instrumentalmente relacionadas às demandas do organismo” (MALINOWSKI, 1962, p. 124). Assim, surgem as respostas aos imperativos instrumentais da cultura, como as atividades econômicas de produção, o controle social, a educação e a organização política.

De acordo com McGee e Warm's (2000, p. 158), a visão particular de funcionalismo de Malinowski revela que “diversas crenças culturais e práticas contribuem para o funcionamento harmonioso da sociedade enquanto provêm benefícios individuais biológicos ou psicológicos”. Não obstante, conforme salientam Ember, Ember e Peregrine (2011), o funcionalismo de Malinowski é deficiente em lidar com a variação cultural. Apesar de a maioria das necessidades básicas identificadas serem universais – tal como a necessidade por comida, não há a explicação sobre o fato de distintas sociedades possuírem práticas diferentes para uma mesma finalidade.

Ademais, há ainda a dificuldade, na abordagem de Malinowski (1962), em se determinar se uma prática é de fato funcional no sentido de contribuir para a manutenção do sistema social (EMBER; EMBER; PEREGRINE, 2011). A existência de uma forma cultural, na análise de Crespi (1997), não implica, necessariamente que ela seja funcional, considerando-se, por exemplo, a perpetuação de práticas do passado que perderam sua função

original, chegando a constituir limitações perante novas exigências nascidas de experiências individuais ou coletivas.

Ainda concebendo a cultura como entidade autônoma e normativa sobre as interações individuais, tem-se a contribuição teórica de Parsons (1937; 1951; 2007), que costuma ser dividida em três fases. Em um momento inicial, esse autor concebe sua Teoria da Ação Social, abordando a relevância da dimensão cultural no escopo de uma teoria voluntarista da ação. Na fase seguinte, a Teoria da Ação Social é sistematizada, distinguindo-se um sistema cultural enquanto sistema coerente de valores e regras. No último momento, a teoria geral da ação é aplicada a outros campos de conhecimento das ciências sociais, analisando-se as transformações ocorridas nas modernas sociedades desenvolvidas e interpretando a cultura sobretudo como um código, bem como sob a perspectiva da linguagem e da semântica (CRESPI, 1997).

Parsons (1937; 1951; 2007) desenvolve uma teoria da ação social, interpretando a cultura como relevante a uma ótica voluntarista do agir, desempenhado um papel normativo ao indivíduo “ao prover valores que orientam a determinados fins ao invés de a outros” (SWIDLER, 1986, p. 273). Essa teoria, dentro do funcionalismo estruturalista, assume um viés organicista, entendendo o sistema social como um instrumento analítico capaz de descrever a ação social.

Segundo Parsons (1951, p. 327), a cultura é definida como um “sistema padronizado e ordenado de símbolos que são objeto das orientações da ação, componentes interiorizados da personalidade dos atores individuais e modelos interiorizados da personalidade”. Em seu modelo conceitual, a ótica estrutural-funcionalista de Parsons (1937, 1951) confere um caráter relativamente autônomo à cultura, mantendo-se o conjunto de normas e de símbolos, seja social ou psicologicamente, em âmbito analítico próprio e distinto.

A estrutura dos sistemas sociais, no que concerne à ação, consiste em “padrões institucionalizados de cultura normativa”, sendo internalizados nas personalidades individuais (PARSONS, 2007, p. 422). A teoria parsoniana tende a considerar de modo exclusivo o impacto de uma cultura já constituída sobre o agir dos atores, de sorte a exercer as tarefas de controle e de uniformização frente a imperativos funcionais do sistema social (CRESPI, 1997).

Nesse sentido, Parsons (1951; 2007)² enfatiza o papel normativo, conservador e integrador da cultura no sistema social. Esse autor denomina de função a ligação entre

² Analogamente a Durkheim (2004; 2007).

aspectos estruturais e dinâmicos de um sistema de ação e identifica quatro imperativos funcionais a esses sistemas de ação: (i) manutenção de padrão, (ii) realização dos objetivos, (iii) integração, e (iv) adaptação.

A função de manutenção de padrão refere-se ao imperativo de se manter “a estabilidade dos padrões de cultura institucionalizada, definindo-se a estrutura do sistema” (PARSONS, 2007, p. 425). Assim, no nível cultural, a estabilidade reside, segundo esse autor, nos valores, que passam a se articular com um sistema de crenças – religião, ideologia, entre outros. Tais valores são internalizados pelos indivíduos, que passam a contemplá-los em suas personalidades. Na ótica de Parsons (2007), os sistemas sociais demonstram uma tendência de manter seus padrões estruturais, evidenciando inércia da mudança cultural.

A função de realização dos objetivos, por sua vez, diz respeito à necessidade de se definirem os fins que o sistema de ação pretende atingir, como resultado da organização política das sociedades. É exercida, em especial, quando há discrepâncias entre as necessidades do sistema de ação interno e a conjuntura do ambiente externo, sendo o objetivo definido, sob influência da orientação cultural, em prol da consecução de novo ponto de equilíbrio. A flexibilidade no emprego de recursos, em face da existência de múltiplos objetivos, concerne à função de adaptação, remetendo, nesse caso, à organização econômica das sociedades.

A função de integração – último dos imperativos de um sistema de ação, considera o ajuste mútuo das unidades ou subsistemas que compõem o sistema social, do ponto de vista de suas contribuições ao funcionamento do todo. O foco da função integradora, segundo Parsons (2007), reside não só em normas legais, mas também em orientações culturais vigentes na comunidade.

A existência de um “conjunto coerente de valores centrais (o sistema cultural) [que] atuava como uma reunião de elementos normativos padronizados que garantiam a integração e a interação regulada”, presente na obra parsoniana, tornou-se conhecida como a “tese da cultura comum” (FEATHERSTONE, 1995, p. 182). A cultura comum age, na visão parsoniana, incorporando todos os grupos sociais, com o efeito de excluir as formas de desvio efetivo das instituições centrais e dos valores da comunidade, provendo, ainda, motivação aos agentes na execução de seus papéis sociais (ABERCROMBIE; HILL; TURNER, 2015).

A manutenção da ordem social a partir de um conjunto comum de valores funcionalmente necessário para induzir o consenso normativo propicia uma das principais críticas à Teoria da Ação Social. Tal ótica, para Crespi (1997), impede a compreensão das

tensões presentes na relação ação-cultura, verificadas nas situações particulares. Ademais, essa noção de uma cultura comum, avalia Archer (1988), dá margem ao seu uso de forma manipulativa, impondo-a por um grupo de pessoas sobre outros, transformando-a em ideologia dominante, dinâmica rechaçada por Abercrombie, Hill e Turner (2015). Segundo esses autores, a tese de cultura comum – passível de transformação em ideologia dominante – não provê um panorama satisfatório da ordem social, visto que, no nível das coletividades, “valores gerais não gozam a coerência e a consistência requerida na sociologia parsoniana” (ABERCROMBIE; HILL; TURNER, 2015, p. 50).

Ao longo da década de 1960, houve críticas à Teoria da Ação Social de Parsons por conferir atenção insuficiente a temas como agência e poder, bem como por sua carga de abstração que tornava difícil a argumentação causal ou empírica (ALEXANDER; SMITH, 2011). Nesse contexto, insere-se Clifford Geertz, aluno de Parsons, para quem cultura transcende padrões normativos de comportamento generalizados em valores. Influenciado por uma abordagem semiótica, esse autor argumenta que “cultura deveria ser estudada por seus significados, e não por seus efeitos na ação” (SWIDLER, 1995, p. 27).

Segundo Geertz (2011, p. 4), “o homem é um animal amarrado a teias de significado que ele mesmo teceu”, sendo essas teias e a sua análise a própria cultura. Desse modo, esse autor concebe a cultura não como uma ciência em busca de leis universais, mas sim como uma ciência interpretativa, à procura do significado.

A cultura, assim, não se confunde com comportamento, mas a estrutura de significados, socialmente estabelecidos, que a constitui influencia a ação dos atores sociais. Essa visão normativa é exposta por Geertz (2011, p. 32), que propõe que “a cultura deve ser vista como um conjunto de mecanismos de controle – planos, receitas, regras, instituições – para governar o comportamento”. Contudo, esse autor vai além, afirmando ser a cultura não apenas uma ferramenta de ordenamento da ação, mas uma condição essencial para a existência humana – a principal base de sua especificidade.

Tendo em vista que os citados mecanismos de controle se constituem de quaisquer artifícios empregados para impor significado à existência, a cultura dá sentido ao comportamento humano. Geertz (2011, p. 33) afirma que, se não fosse “dirigido por padrões culturais - sistemas organizados de símbolos significantes, o comportamento do homem seria virtualmente ingovernável, um simples caos de atos sem sentido e de explosões emocionais, e sua experiência não teria qualquer forma”.

Nessa linha, cultura é fator indispensável à natureza dos indivíduos, levando Geertz (2011, p. 36) a afirmar que “sem os homens certamente não haveria cultura, mas, de forma semelhante e muito significativamente, sem cultura não haveria homens”. Assim, na visão desse autor, o conceito de cultura impacta o conceito de homem, por meio dos padrões culturais, moldados historicamente, os quais permitem aos atores sociais dar forma e direção às suas vidas.

Ao discorrer sobre a análise cultural, Geertz (2011) atribui relevância à ação social, na medida em que exerce papel de articuladora das formas culturais. Ademais, esclarece Geertz (2011, p. 12 – 13), tais formas encontram-se não só no comportamento, mas também “em várias espécies de artefatos e vários estados de consciência”. Contudo, nestes casos, o significado das formas “emerge do papel que desempenham no padrão de vida decorrente, e não de quaisquer relações intrínsecas que mantenham umas com as outras”.

A prática social emerge como cerne da análise cultural, visto que é, em si, o que se propõe a interpretar. Nesse sentido, Geertz (2011, p. 21) argumenta que “olhar as dimensões simbólicas da ação social – arte, religião, ideologia, ciência, lei, moralidade, senso comum – não é afastar-se dos dilemas existenciais da vida em favor de algum domínio empírico de formas não-emocionalizadas; é mergulhar no meio delas”.

Entre as pesquisas conduzidas no último século sobre cultura, destaca-se a conduzida por Geert Hofstede, entre 1967 e 1973, em especial pela abrangência de seu método. Com o objetivo de identificar as dimensões das culturas nacionais responsáveis por diferenciar indivíduos ou grupos de diversos países, Hofstede aplicou 117 mil questionários em 66 subsidiárias da empresa IBM, procedendo ao tratamento dos dados, num primeiro instante, para 40 dessas localidades.

Hofstede (2003, p. 19) define cultura como a “programação coletiva da mente que distingue os membros de um grupo ou categoria de pessoas em face de outro”. A referência à cultura como uma espécie de programação mental é advinda da analogia com a forma como os computadores são programados, desempenhando a cultura, nessa visão, o papel de um *software* da mente.

Para esse autor, o *software* da mente – “padrões de pensamento, de sentimentos e de ação potencial” (2003, p. 18) – é produzido no ambiente social em que a pessoa cresce e adquire suas experiências, atribuindo-se peso significativo ao decurso da infância, quando o indivíduo se mostra mais suscetível à aprendizagem e à assimilação. A programação mental

começa, nessa visão, com a família, ampliando-se à vizinhança, à escola, aos grupos de jovens, ao local de trabalho e à comunidade na qual o indivíduo se insere.

No entanto, Hofstede (2003, p. 18) esclarece que isso não significa que as pessoas sejam programadas da mesma maneira que os computadores, sendo a expressão “programação mental” uma indicação das “reações mais prováveis e compreensíveis em função do passado de cada um”. Evita-se, assim, uma ótica determinista, dado que o indivíduo teria a capacidade de desviar-se de seus programas mentais, reagindo com criatividade e ineditismo.

Cultura, afirma Hofstede (2003), é aprendida, e não inata, derivando do ambiente social, ao invés dos genes. Corresponde, assim, ao nível intermediário das programações mentais humanas, representadas na Figura 3.

Figura 3. Níveis de programação mental humana

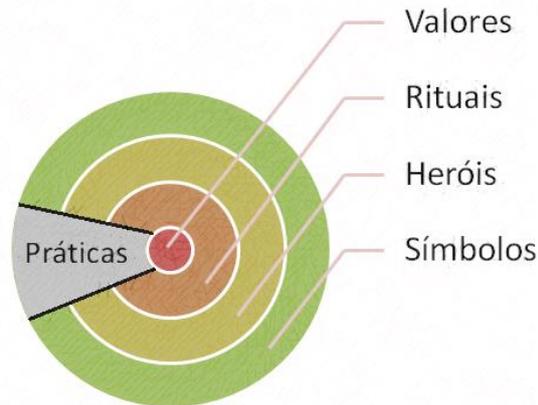


Fonte: Hofstede (2003)

A natureza humana, nessa representação, é herdada por meio dos genes, ao passo que a cultura é responsável por moldar o ferramental universal de sentimentos e de capacidades do Homem, dotando-o de um *modus operandi* inerente a um grupo ou categoria. Ao se mesclarem a herança genética, a influência da programação coletiva (cultura) e as experiências pessoais, toma forma a personalidade do ator social, um “conjunto único de programas mentais que não partilha com nenhum outro ser humano” (HOFSTEDDE, 2003, p. 20).

Hofstede (2003) afirma que as diferenças culturais se evidenciam de várias maneiras, passíveis de serem agrupadas em quatro níveis de manifestação, agrupadas por esse autor em camadas, dispostas radialmente a partir das menos para as mais visíveis dentro de uma sociedade, conforme representado na Figura 4.

Figura 4. Níveis de manifestação da cultura



Fonte: Hofstede (2003)

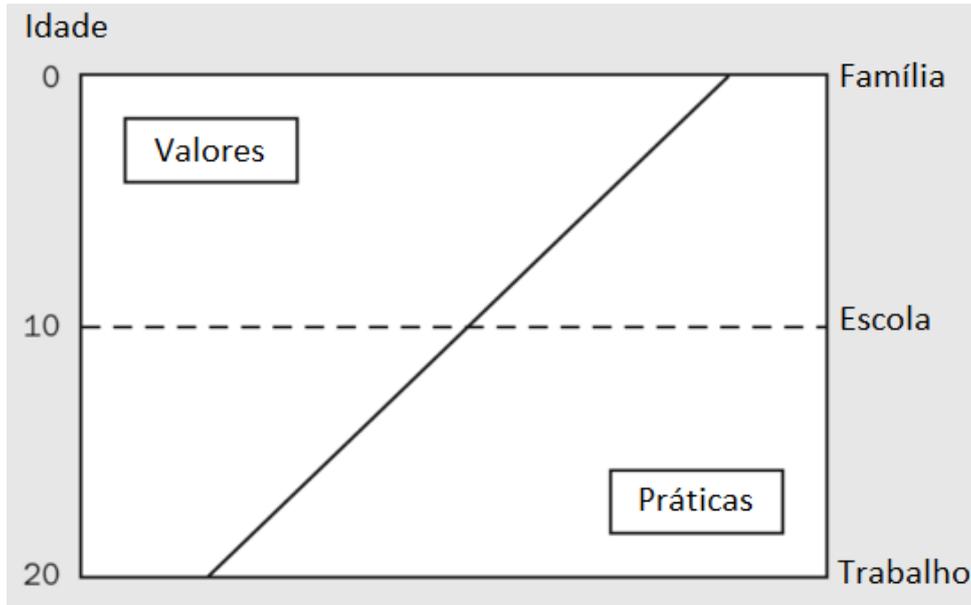
Símbolos, representados na camada mais superficial, referem-se a palavras, gestos, figuras ou objetos que carregam um significado particular reconhecido apenas por aqueles que compartilham a cultura da qual são originados. Heróis, por sua vez, dizem respeito a pessoas – vivas ou mortas, reais ou imaginárias – que guardam determinadas características altamente valorizadas em uma cultura e que, desse modo, servem de modelos de comportamento. Rituais são atividades coletivas tidas como tecnicamente supérfluas em uma cultura (para atingir os fins almejados), mas consideradas socialmente essenciais. Como exemplos, citam-se as maneiras de se cumprimentar ou prestar respeito a outros, bem como as cerimônias religiosas.

Valores constituem o núcleo de uma cultura, definidos como “a tendência para se preferir um certo estado de coisas face a outro” (HOFSTEDDE, 2003, p. 23). Abarcam, conforme afirmam Hofstede, Hofstede e Minkov (2010), predicados contraditórios, tais como perigoso *versus* seguro, moral *versus* imoral, proibido *versus* permitido, entre outros.

As três camadas mais superficiais – símbolos, rituais e heróis – são agrupadas na Figura 2 sob o termo práticas, por serem visíveis aos observadores externos. Nesse sentido, o significado cultural reside na forma como essas práticas são criadas e interpretadas pelos que se inserem em determinada cultura. O aprendizado de valores e de práticas dá-se, segundo

Hofstede, Hofstede e Minkov (2010), em faixas distintas, a depender da evolução etária do indivíduo, conforme representado na Figura 5.

Figura 5. O aprendizado de valores e práticas



Fonte: Hofstede, Hofstede e Minkov (2010)

De acordo com esses autores, os valores são adquiridos precoce e inconscientemente, ao passo que a fisiologia humana provê um período receptivo de cerca dez e vinte anos ao longo dos quais se absorvem símbolos (tais como linguagem), heróis (tais como pais) e rituais. Ao final desse interstício, há uma mudança gradual de aprendizado, que passa a focar a absorção consciente de novas práticas.

O foco nas práticas suscita pensar a cultura como um produto da inserção do ator social em contextos histórico-sociais específicos. Nessa linha, é com base na cultura que os indivíduos ou grupos sociais obtêm seus esquemas de interpretação que tornam possível, ainda, a cooperação e a comunicação entre membros de uma sociedade (GIDDENS, 2005).

No mesmo sentido, D'Iribarne (1989) afirma que, com base na cultura, são efetuados entendimentos e compromissos entre indivíduos, servindo como um ponto de apoio para suas cooperações. Para esse autor, a cultura “fornece um repositório permanente aos atores a fim de darem sentido ao seu mundo e à sua própria ação” (p. V – VI). Cultura é, assim, um referencial dos sentidos, cujo objetivo é compreender a lógica interna das formas de vida

social, constituindo-se em um código, uma linguagem, em cujas bases os fatos cotidianos são interpretados.

Tal noção alinha-se com a de Dupuis (1996), para quem modelos, símbolos e valores não são segregáveis de comportamentos e ações, consubstanciando a cultura. Para esse autor, “uma definição de cultura não estaria completa se não levasse em conta as significações no âmago das práticas”, sendo necessário, pois, “articular de maneira dialética contextos de interação social, práticas dos atores e significados das ações” (DUPUIS, 1996, p. 243).

Para esta pesquisa, cultura é definida como um referencial dos sentidos (D’IRIBARNE, 1989), cujo objetivo é compreender a lógica interna das formas de vida social. Nesse sentido, é a partir da cultura que os atores e os grupos sociais obtêm esquemas de interpretação capazes de influenciar suas percepções e orientações práticas, suscitando a capacidade de dar sentido às relações de poder entre atores ou grupos sociais e legitimar a ordem vigente³ (BOURDIEU, 2001b). Coaduna-se, ainda, com a análise de Souza, Castro-Lucas e Torres (2011, p. 212), para quem “as práticas sociais em uma cultura são as manifestações de um grupo social, traduzidas em padrões de comportamento”. A cultura, segundo esses autores, pode ser entendida na perspectiva de memória coletiva, que existe enquanto manifestação no dia a dia das pessoas, evidenciada na forma dinâmica da atuação dos atores no mundo da práxis. Ante a centralidade que o conceito de práticas possui neste trabalho, o próximo Capítulo é dedicado à sua abordagem, à luz do legado teórico bourdieusiano.

Preliminarmente, contudo, mostra-se pertinente a apresentação das abordagens teóricas que se voltam à cultura organizacional, efetuada na seção subsequente.

3. Abordagens culturais em estudos organizacionais

A partir da década de 1980, intensificou-se o debate acadêmico sobre o papel da cultura na gestão das organizações, motivado pelo estudo de pesquisadores ocidentais sobre “o desempenho superior de empresas japonesas se cotejadas com as norte-americanas” (HILAL, 2006, p. 140). Nesse período, significativos esforços foram despendidos a fim de aclarar a atuação das culturas nacionais e corporativas como mediadoras da adoção e do

³ O conceito de cultura ora apresentado converge para a noção bourdieusiana de *habitus*, ao se mostrar como esquemas de percepção, de concepção e de orientação prática. A proximidade entre tais conceitos foi, da mesma forma, identificada por Hofstede (2003), que define cultura como a programação coletiva da mente que distingue os membros de um grupo ou categoria de pessoas em face de outro. Para esse autor, “o conceito de ‘programação mental coletiva’ assemelha-se ao conceito de ‘habitus’ proposto pelo sociólogo francês Pierre Bourdieu [...]” (HOFSTEDE, 2003, p. 19).

desenvolvimento (exitosos ou não) de práticas organizacionais (IJOSE, 2010), evidenciando a centralidade que o construto cultura ocupa na dinâmica das organizações.

Desafios organizacionais tais como inovação, ampliação de mercados, entre outros, relacionam-se, em grande medida, a diferenças culturais (intra ou interorganizacionais), impactando diretamente a sobrevivência da organização. As imposições emanadas do ambiente cultural, segundo Miroshnick (2002, p. 524), são refletidas no comportamento gerencial, e, logicamente, em suas práticas de gestão. Ainda segundo essa autora, “estratégias, estruturas e tecnologias que são apropriadas em um contexto cultural podem levar à falência em outro”. Esse fato, diz Miroshnick (2002, p. 524), demanda de o gestor lidar com a problemática das “relações entre organizações multiculturais e seus ambientes culturais” por meio de “percepção acurada, diagnóstico e adaptação apropriada”.

Há significativa variação nas definições de cultura organizacional, de certa forma espelhando a multiplicidade de conceitos de cultura em si. O termo cultura organizacional, analisa Alvesson (2011, p. 14), “é usado como um conceito guarda-chuva para uma linha de pensamento que se interessa em fenômenos culturais e simbólicos ou demais aspectos em organizações”.

Um dos usos da expressão cultura organizacional deve-se a Pettigrew (1979, p. 574), que a definiu como “um sistema de significados pública e coletivamente aceito por um dado grupo [de uma organização], em um certo período de tempo”. Seus elementos, para essa autora, variam em graus de interdependência, havendo convergência no modo como se relacionam a problemas funcionais de integração, compromisso e controle.

A cultura organizacional, segundo Hatch e Schultz (1997), envolve todos os membros de uma organização, sendo originada e desenvolvida em todos os níveis hierárquicos, e é moldada em uma base histórica ampla. Trata-se, afirma Kunda (1992, p. 8), das “regras compartilhadas que regem aspectos cognitivos e afetivos de adesão a uma organização, e dos modos pelos quais elas são moldadas e expressadas”.

Ao fazer uso da tipologia de paradigmas sociológicos de Burrell e Morgan (1979), Parker (2000) procede à análise de estudos sobre cultura organizacional. Preliminarmente, esse autor avalia que abordagens funcionalistas tendem a ver a cultura em uma organização como uma manifestação de engenharia social, cuja gestão possibilita solucionar problemas de ordem. Uma vez considerada a cultura organizacional funcionalmente válida, passa a ser administrada e ensinada a novos membros da organização. Segundo Parker (2000), a assunção é a de que tais premissas básicas podem ser gerenciadas a partir do topo, caso sejam

suficientemente entendidas. Trata-se de uma visão, segundo esse autor, que converge para a criação de consenso, negligenciando-se a possibilidade da cultura criar ou reforçar tensões endêmicas à organização.

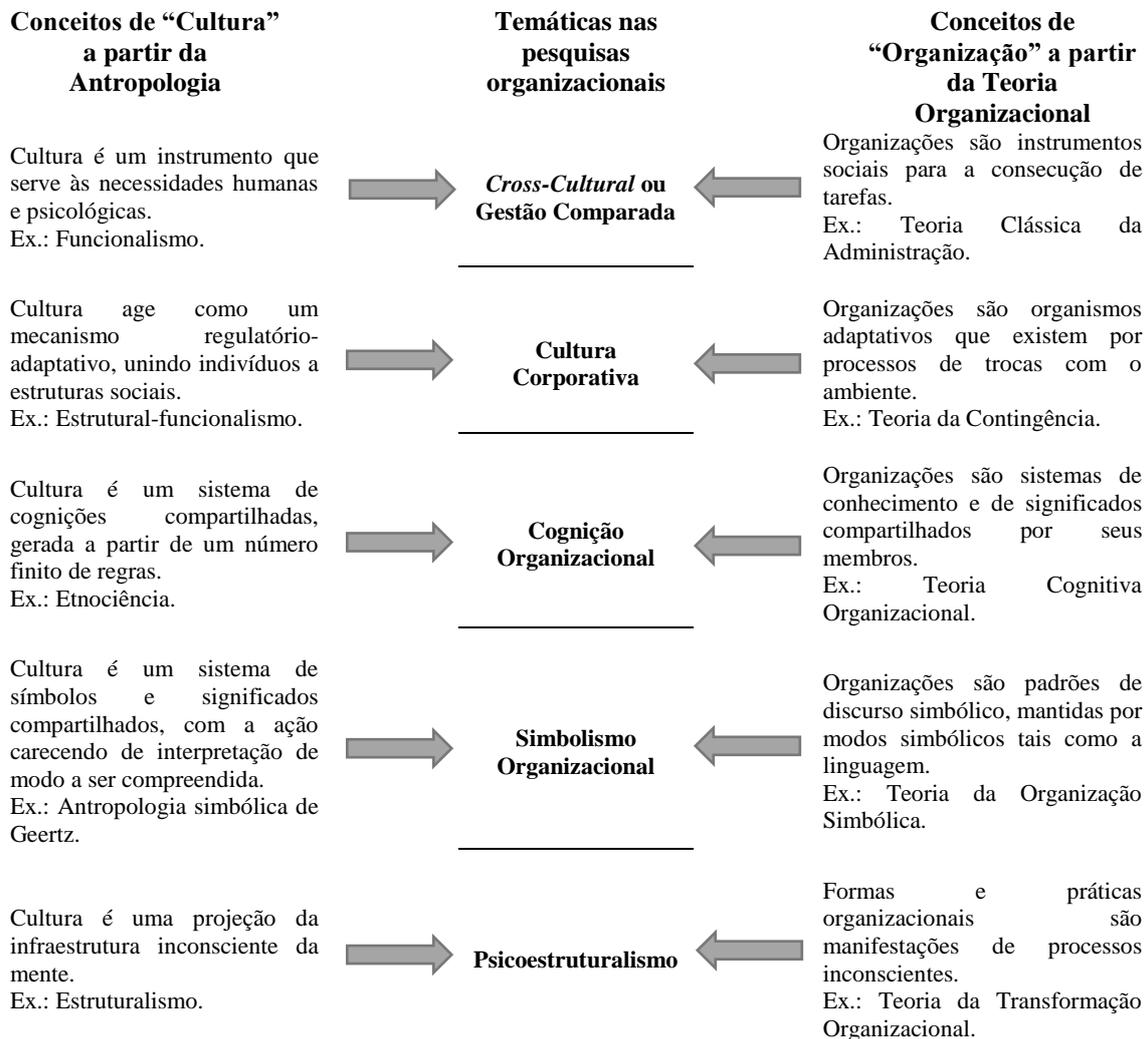
Já no que tange ao estruturalismo radical, culturas organizacionais são vistas como “legitimações superestruturais de desigualdades econômicas” (PARKER, 2000, p. 68). A cultura, nessa ótica, age nas organizações como um mecanismo de controle, visando à intensificação do trabalho, à proletarização de funcionários e a dissimular disparidades de classe, apresentando-se como um produto do capital. Há, pois, limitação do conceito de cultura organizacional, que passa a agir tão somente como um mecanismo de repressão.

Por sua vez, consoante o paradigma interpretativista, a noção de cultura afasta-se de um sistema normativo, passando a contemplar a natureza local de microprocessos culturais, no qual o agente tem papel preponderante. Nesse contexto, cultura, afirma Parker (2000, p. 70), é concebida como “um conjunto de tipificações inerentes a atores em conformações organizacionais específicas”; estando tais tipificações continuamente em processo. Dessa maneira, cultura deixa de ser um artefato prescritivo, sendo reificada quando da ação significativa.

Por fim, a cultura organizacional, conforme o humanismo radical, é conceituada como uma relação de contestação entre significados, alusiva “às distintas concepções de determinado grupo social que podem entrar em conflito com as de outros grupos sociais” (PARKER, 2000, p. 74). Os estudos situados nesse paradigma conferem ênfase às disputas, sendo a cultura de uma organização determinada a partir do esforço pela hegemonia entre suas distintas subculturas.

A operacionalização da cultura nos estudos organizacionais varia, de acordo com Smircich (1983), a depender ainda dos conceitos de organização e de cultura empregados nas pesquisas. Para essa autora, as combinações entre o arcabouço cultural antropológico e a teoria das organizações suscitam o surgimento de cinco macro paradigmas da abordagem cultural, os quais apresentam focos de pesquisa e interesses teóricos próprios, conforme ilustrado na Figura 6.

Figura 6. Interseções das teorias cultural e organizacional



Fonte: Adaptado de Smircich (1983, p. 342).

Os estudos culturais inseridos na perspectiva *cross-cultural* voltam-se à variação em práticas e atitudes dos gestores e dos empregados entre países. Cultura é, assim, considerada um fator subjacente, uma variável explicativa independente, e a literatura da área pode deter um foco macro, examinando a relação entre cultura e a estrutura organizacional, ou um foco micro, investigando as atitudes dos atores em culturas distintas (SMIRCICH, 1983). A utilidade dessa temática reside principalmente nas pesquisas das organizações multinacionais, tornando-se possível a identificação de distinções e de *clusters* de similaridades com implicações à gestão e à efetividade organizacional.

Já a perspectiva da cultura corporativa reconhece que as organizações são, por si, produtoras de fenômenos culturais, conferindo-se ênfase nas qualidades socioculturais

desenvolvidas dentro das firmas. A cultura, nessa ótica, é usualmente definida como “uma cola social ou normativa que mantém a organização unida” (SMIRCICH, 1983, p. 344), sendo manifestada por dispositivos simbólicos tais como mitos, rituais, heróis e linguagem especializada e consubstanciando variável interna na realidade organizacional. Nessa abordagem, há o reconhecimento de que a cultura organizacional pode influenciar aspectos como comprometimento, motivação, socialização, desempenho, entre outros.

De acordo com Smircich (1983) e Alvesson (1993), as abordagens da gestão comparada e da cultura corporativa são preponderantes nos estudos culturais nas organizações. Trata-se de abordagens mutuamente compatíveis, consistentes com o paradigma funcionalista, que assumem que o “mundo social se expressa em termos de relações gerais e contingenciais entre elementos estáveis e bem definidos, referidos como variáveis” (SMIRCICH, 1983, p. 347). Ademais, ambas as abordagens concebem as organizações como organismos inseridos em um ambiente que impinge determinados comportamentos, buscando-se meios previsíveis de controle e de melhora do desempenho organizacional.

Na perspectiva da cognição organizacional, a cultura é vista como um sistema de conhecimentos e crenças compartilhadas, gerado pelos indivíduos por meio de um número finito de regras ou de uma lógica inconsciente. Nesse bojo, insere-se o trabalho de Harris e Cronen (1979), que propõem a representação da cultura organizacional como uma espécie de contrato-mestre, desenvolvido a partir das relações interpessoais, que inclui a autoimagem da organização, bem como regras que organizam crenças e ações à luz dessa imagem. As organizações são, desse modo, “redes de significados subjetivos ou quadros de referência compartilhados” que funcionam como norteadores da ação (SMIRCICH, 1983, p. 349).

A perspectiva simbólica aplicada à análise organizacional toma por foco a maneira como os indivíduos interpretam e compreendem suas experiências (sejam essas padrões de discursos simbólicos ou um sistema de símbolos) e como essas interpretações e entendimentos se relacionam à ação. A agenda de pesquisa do simbolismo organizacional, analisa Smircich (1983), volta-se a documentar a criação e a manutenção da organização por meio da ação simbólica.

No psicoestruturalismo, por fim, a cultura é considerada como a expressão de processos psicológicos inconscientes, de sorte que o seu estudo consiste em revelar as estruturas da mente dos membros da organização (BEDANI, 2008). Para essa perspectiva, a maioria da análise organizacional é passível de crítica por ser limitada em escopo, visto que lida com elementos superficiais inerentes a modelos conscientes compartilhados pela

organização – tal como a estrutura formal que legitimaria determinados comportamentos. Na ótica psicoestruturalista, transcende-se o “nível superficial da aparência e da experiência a fim de se desvelar as fundações objetivas dos arranjos sociais” (SMIRCICH, 1983, p. 352).

Em apertada síntese, Bedani (2008) avalia que as cinco temáticas de pesquisa acima discutidas podem ser agrupadas em duas vertentes principais. A primeira, que congrega as abordagens *cross-cultural* e cultura corporativa, entende a cultura como uma variável, passível de ser incluída no arsenal gerencial – é algo que a organização tem. Já as demais abordagens – cognição organizacional, simbolismo e psicoestruturalismo – concebem cultura como uma metáfora que dá base ao conceito de organização, com o foco recaindo sobre aspectos psicológicos e de interpretação simbólica – trata-se de algo que a organização é.

Similarmente a Smircich (1983), Schultz (1994) entende que, para a operacionalização da cultura nos estudos organizacionais, há a necessidade de se considerarem as distintas perspectivas que embasam as abordagens teóricas. Esse autor identifica três perspectivas principais que norteiam as os estudos culturais em pesquisas organizacionais, conforme disposto no Quadro 3.

Quadro 3. Perspectivas teóricas no estudo da cultura organizacional

Perspectiva	Paradigma Organizacional	Cultura Organizacional
Racionalista	A organização constitui-se de meio eficiente para a consecução de resultados.	A cultura é ferramenta para a obtenção de resultados organizacionais.
Funcionalista	A sobrevivência da organização depende do desempenho de funções essenciais.	A cultura é um padrão de valores compartilhados e de pressupostos básicos cuja função é promover a adaptação e a integração entre a organização e seu ambiente.
Simbólica	A organização, vista como sistema humano, expressa os padrões complexos da ação simbólica.	A cultura é um padrão de símbolos e significados.

Fonte: Schultz (1994, p. 14)

Na perspectiva racionalista, prepondera a racionalidade instrumental, fundamentada no cálculo utilitário. A cultura, tida como ferramenta empregada para alcançar determinados resultados organizacionais, pode ser mensurada em termos de direção (atinentes aos objetivos e fins almejados), de grau de compartilhamento e internalização entre pelos atores, de força (aspectos de coerção sobre os membros da organização), entre outros (SCHULTZ, 1994).

A perspectiva funcionalista, por sua vez, entende a organização como em contínua busca pela sobrevivência, sendo mandatórias a adaptação a contingências externas e a

integração de seus processos internos. Para Schultz (1994), a ótica funcionalista relaciona a sobrevivência organizacional com a execução dos processos de compartilhamento de valores e pressupostos entre indivíduos e grupos na organização, por meio dos quais os problemas de adaptação e integração são solucionados.

Guardando maior subjetividade se comparada às demais, a perspectiva simbólica detém foco na construção social advinda da interpretação e compreensão dos significados e símbolos criados no âmbito organizacional. Passa-se, nessa ótica, a reconhecer a existência de distintos padrões de interpretação – e de ações simbólicas coexistentes, que moldam subculturas no interior das organizações.

As perspectivas de Schultz (1994) e de Smircich (1983), na análise de Bedani (2008), denotam clara aproximação. Nesse sentido, a cultura, considerada como variável organizacional, estaria contida tanto nas perspectivas racionalista e funcionalista de Schultz (1994), quanto nas abordagens de gestão comparada e de cultura corporativa de Smircich (1983). Já no que concerne ao enfoque simbólico, a cultura é assimilada como uma metáfora organizacional.

Além de Schultz (1994) e de Smircich (1993), diversos outros autores propuseram a descrição de perspectivas para o estudo da cultura organizacional, tais como Martin (1992), Alvesson e Berg (1992), entre outros. De modo geral, contudo, a principal distinção conceitual entre as perspectivas, sintetiza Alvesson (1993), deve-se à visão de cultura baseada nas abordagens objetivo-funcionalista em oposição à subjetivo-interpretativa.

Em que pese a gama de opções que de que os pesquisadores dispõem em relação ao estudo da cultura organizacional, Bedani (2008, p. 11) entende que não há uma perspectiva a ser considerada, *a priori*, mais adequada para a condução de estudos sobre a temática, mas sim que a “adoção de uma ou outra abordagem é circunstanciada de acordo com a concepção de cultura e com os objetivos de cada pesquisa”. Ademais, para esse autor, as diversas perspectivas não são necessariamente excludentes, admitindo suas combinações de sorte a prover um panorama mais amplo na compreensão da cultura organizacional.

Nesta pesquisa, a ideia de cultura organizacional remete ao resultado da história particular de determinada organização por meio da qual se obtém teias de significação específicas, que dão sentido à interpretação, às experiências e às interações de seus membros (GEERTZ, 2011).

Considerando-se as distintas perspectivas no estudo da cultura organizacional, para os fins deste trabalho, mostra-se pertinente a discussão acerca das abordagens de Hofstede e

D'Iribarne, autores que, para Nascimento (2014), se distinguem por considerarem a influência das culturas nacionais na realidade das organizações.

3.1. As abordagens de Hofstede e D'Iribarne

Hofstede (2003) emprega métodos quantitativos na pesquisa da cultura organizacional, fundamentando suas investigações, conforme análise de D'Iribarne (1994, p. 91), “na determinação de uma escala de atitudes ao invés de em estudos etnográficos”.

O estudo preliminar de Hofstede (2003), realizado em subsidiárias da IBM ao redor do mundo, valeu-se de uma mesma empresa em diversas nações. Em estudo posterior, foi conduzido o projeto de pesquisa em distintas empresas situadas em um mesmo país. Para tanto, Hofstede et al. (1990) voltaram-se à pesquisa da cultura em vinte unidades empresariais de dez organizações diferentes, sendo cinco situadas na Dinamarca e as outras cinco, na Holanda, sendo que a esses países havia sido conferido *score* semelhante no estudo *cross-*nacional prévio. No que concerne a valores, a análise fatorial decorrente evidenciou pequenas dissonâncias entre as unidades. Já no que diz respeito às práticas, a diferença foi significativa, permitindo a identificação de seis dimensões culturais dicotômicas e independentes, conforme consta do Quadro 4.

Quadro 4. Dimensões da cultura organizacional, por Hofstede

Dimensão	Descrição
Orientação a meios versus orientação a resultados	Essa dimensão relaciona-se à efetividade da organização. Em uma cultura orientada a meios (processos), a característica central é o modo segundo o qual o trabalho deve ser conduzido – as pessoas identificam-se com o “como”, denotando práticas organizacionais uniformes. Em uma cultura orientada a resultados, empregados visam à consecução de objetivos ou resultados específicos, a despeito de envolverem riscos – as pessoas identificam-se com o “o que”, havendo diferenças nas percepções acerca das práticas dentro de cada unidade administrativa.
Orientação ao trabalho versus orientação ao empregado	Essa dimensão relaciona-se à filosofia de gestão <i>per se</i> . Em organizações muito orientadas ao trabalho, há elevada pressão para se executar a tarefa, mesmo se em detrimento do empregado; já em organizações muito orientadas ao empregado, o bem-estar dos trabalhadores é considerado, mesmo se em detrimento do trabalho, revelando a assunção de responsabilidades mais amplas.
Profissional versus paroquial	Em culturas profissionais, os membros – usualmente com elevado nível educacional – identificam-se primariamente com suas profissões, ou com o conteúdo de seus trabalhos. Em culturas paroquiais, os membros identificam-se com seus chefes ou com suas unidades.
Sistemas abertos versus sistemas fechados	Essa dimensão refere-se à acessibilidade de uma organização. Em uma cultura muito aberta, recém-chegados são imediatamente bem-vindos, e há a crença de que qualquer um pode se adaptar à organização. Já em uma cultura muito fechada,

Dimensão	Descrição
Controle rígido versus controle flexível	Essa dimensão lida com a formalidade e a pontualidade dentro da organização. Culturas de controle rígido diferenciam-se às de controle flexível, ao revelarem estrutura interna bastante formal, observância à pontualidade e à disciplina, e alta previsibilidade.
Pragmático versus normativo	Essa dimensão relaciona-se com o modo como as organizações lidam com o ambiente e com seus clientes. Ao passo que culturas pragmáticas são mais flexíveis, culturas normativas denotam relação mais rígida com clientes, primando pela ética de negócio.

Fonte: Adaptado de Hofstede et al. (1990) e Hofstede (1994).

Um contraponto à abordagem quantitativa é feito por D'Iribarne (1989, 1994), que, valendo-se de perspectiva antropológica, concebe a cultura como um sistema que permite aos atores atribuir sentidos às suas vivências e ao mundo no qual se inserem.

Esse autor, desde a década de 1980, conforme salientam Souza et al. (2013), desenvolve pesquisas em empresas, em diferentes países, com uma abordagem histórica e etnográfica, no intuito de identificar a lógica cultural das organizações. O foco recai sobre o modo como os atores “definem precisa e explicitamente as responsabilidades de cada um, formulam claramente seus objetivos, deixam livres as escolhas dos meios; avaliam com atenção seus resultados, recompensas e sanções, considerando sucessos e fracassos” (D'IRIBARNE, 1989, p. 131).

Em sua obra *A Lógica da Honra*, D'Iribarne (1989) procura evidenciar lógicas culturais em função de contextos nacionais distintos. Para tanto, realiza pesquisa em três plantas de produção (subsidiárias) de uma organização multinacional que adotava modelo de gestão estadunidense. Uma das plantas era situada na França, uma nos Estados Unidos, e uma na Holanda. Por meio de observação e de entrevistas, o autor buscou compreender como se dá o funcionamento das organizações nesses três países. Apesar do compartilhamento do modelo de gestão, foram observadas diferenças significativas nas práticas administrativas das plantas, decorrentes de lógicas culturais específicas, delineadas a partir da interpretação de dados de campo associadas à história e à cultura nacional.

Nos Estados Unidos, por exemplo, prevalece o que esse autor chama de lógica do contrato, marcada pela manutenção da estrita conformidade das regras relacionais entre gestores e empregados, tais como respeito à cadeia de comando, clara definição de tarefas e disseminação de objetivos e avaliação com base em metas quantificáveis, de sorte que todos possam cumprir seus contratos com um espírito de honestidade e transparência. Na França,

predomina a nominada lógica da honra, segundo a qual há maior flexibilidade no cumprimento das tarefas, que passam a ser vistas mais como deveres inerentes a um status na organização. Há, assim, ajustes informais visto que empregados resolvem problemas pois é seu dever (uma questão de honra), não se restringindo à execução de regras escritas que definem seus trabalhos (DUPUIS, 2013). Por fim, na Holanda, é vigente a lógica do consenso, na qual há o “desejo de se alcançarem acordos entre pares, baseados em um exame honesto dos fatos, sem o qual ninguém está em uma posição de impor a sua vontade” (D’IRIBARNE, 1989, p. 222).

Com base no modelo de estudo de D’Iribarne (1989), Souza (2009) identifica sete categorias de análise que variam em função da lógica cultural prevalente. Tais categorias, descritas no Quadro 5, servem de base para a escala de medidas de práticas organizacionais, com evidências de validação encontradas por Nascimento (2014).

Quadro 5. Categorias de análise da cultura organizacional, com base em D’Iribarne (1989)

Categoria	Definição
Senso de dever	Refere-se ao exercício de procura de direitos e execução de deveres. Inclui aspectos de motivação na execução do trabalho (obrigação <i>versus</i> compromisso), adesão a valores organizacionais ou prevalência de interesses individuais nas relações de trabalho; sentimentos de orgulho e de pertencimento à organização; compromisso com a obtenção de resultados.
Relações de autoridade	Relações entre os diferentes níveis de gestão e entre profissionais; tomada de decisão na organização; forma como o poder é exercido (concentrado, desconcentrado). Contempla o nível de legitimidade de quem detém o poder formal clareza das relações entre profissionais pertencentes a níveis hierárquicos distintos, o modo como se dão a convivência e a comunicação entre profissionais, e a forma como as chefias tratam os profissionais, e como os profissionais tratam-se entre si.
Definição de responsabilidades	Refere-se ao modo em que as funções / tarefas são atribuídas, seja em termos individuais ou de grupos, podendo valer-se de aos critérios formais, definidos pelos superiores com base normativa (responsabilidade objetiva), e de critérios informais, de acordo com as relações pessoais (amizade, fidelidade, interesses privados), ou às crenças dos profissionais subordinados (responsabilidade subjetiva).
Regulação	Refere-se ações de moderação e de acordos que regem as atividades dos profissionais, o cumprimento de contratos, gestão de interesses organizacionais e individuais.
Recompensas e punições (sanções)	Refere-se às recompensas e/ou punições aplicadas em função de comportamentos no trabalho; à concessão de benefícios ou punições decorrentes da obtenção de resultados ou objetivos propostos; à existência de políticas organizacionais de sanções (benefícios ou punições), e à utilização de critérios para a aplicação de sanções.
Qualidade da	Refere-se às características das relações interpessoais entre funcionários no trabalho

Categoria	Definição
cooperação	individual ou em grupo, à disponibilidade dos profissionais para trabalharem em equipe; à forma como são gerenciados os conflitos no e pelo grupo; à tendência ao individualismo ou ao coletivismo das relações profissionais; à base em que ocorrem laços de cooperação (profissionais, sociais, familiares).
Percepção de controle	Refere-se à percepção que o profissional possui sobre as medidas de controle da organização; aos níveis de consentimento e de conformidade com as normas estabelecidas e com a autoridade; à percepção sobre a liberdade de atuação; à percepção sobre atos arbitrários.

Fonte: Adaptado de Souza (2009) e Nascimento (2014)

O uso de índices estatísticos para descrever uma cultura e prever suas consequências para a gestão é contestável, na visão de Dupuis (2013). Não obstante, ao invés de rejeitar a abordagem quantitativa de Hofstede, esse autor entende por mais adequado “enxergar as dimensões e os índices de Hofstede como uma ferramenta imperfeita mas interessante de lidar com a realidade de cada país ou região” (DUPUIS, 2013, p. 48), o que demanda um esforço para se refinarem os índices e as questões da *survey*, além de se proceder à interpretação dos resultados cotejando-os com outras pesquisas, outros dados e outros métodos.

Dupuis (2013) reconhece a pertinência da combinação das abordagens. Para esse autor, o enfoque etnográfico e antropológico de D’Iribarne é necessário para se compreender, “mais diacrônica e profundamente, a cultura das sociedades e das organizações sob estudo”, de sorte que D’Iribarne “coloca carne no construto esquelético de Hofstede” (DUPUIS, 2013, p. 49). Idêntica análise é proferida por Hofstede (1999, p. 39):

As duas abordagens são complementares – a minha é mais quantitativa, a de D’Iribarne é mais qualitativa. E provi um esqueleto para os países que ele estudou, e ele proveu a carne. O esqueleto que eu propus é uma estrutura global de diferenças culturais entre países.

Para os fins desta pesquisa, visando ao estudo das práticas de gestão como manifestações culturais das organizações, serão empregadas as categorias identificadas por Souza (2009) nos estudos de D’Iribarne (1989). Entretanto, por serem as abordagens qualitativas e quantitativas duas maneiras de se descobrir uma mesma realidade, ambas as abordagens estão presentes nesta investigação.

A organização, como sistema social, insere-se em contexto específico, o que implica influências entre distintos níveis da cultura. Neste trabalho, é relevante a identificação de traços culturais brasileiros, bem como traços da cultura do setor público do Brasil, como subsídios à análise organizacional. Tal identificação é realizada na próxima seção.

4. A cultura nacional brasileira e a cultura do setor público brasileiro na conformação das práticas organizacionais

D'Iribarne (2009), em abordagem interpretativa da cultura, discute a problemática de associá-la um conjunto de significados compartilhados. Segundo esse autor, a ideia de que os significados não são recebidos como prontos, mas sim produzidos em face de uma situação concreta, associado ao fato de que as sociedades são divididas em grupos mais ou menos antagônicos, compromete a concepção de uma cultura nacional bem definida. Nesse raciocínio, se todos os significados forem negociados pelos atores localmente a cada instante, não haveria influência do conteúdo de um nível de significados nacional.

Entretanto, ainda conforme D'Iribarne (2009), dentro de um país, seria possível identificar-se uma espécie de preocupação central compartilhada por todos, em função da qual os atores sociais elaboram formas de organização e de representação. Nessa ótica, a cultura nacional é responsável por prover caminhos gerais de se atribuírem significados a situações típicas, considerando-se ainda que esses “caminhos coexistem com interpretações mais especificamente conectadas com situações particulares” (D'IRIBARNE, 2009, p. 319).

Entendimento análogo é compartilhado por Dupuis (2013), segundo o qual a cultura nacional é um vetor explicativo das práticas organizacionais vistas como manifestações culturais das organizações, sendo a organização um conjunto dinâmico de pessoas, regras e práticas. Segundo esse autor, métodos de gestão e de inovação organizacional adequam-se à cultura nacional do país. Contudo, ainda de acordo com Dupuis (2013), além da cultura nacional, há, ainda, culturas locais ou outro tipos de (sub)culturas que são consideradas no estudo das práticas organizacionais.

Nesse bojo, nesta pesquisa, há de considerar a cultura do setor público brasileiro, associada à cultura própria ao setor de compras e contratações da Administração Pública. Assim, além de traços da cultura brasileira, nas próximas seções serão identificados traços dessas subculturas para fins de análise organizacional.

4.1. Traços da cultura brasileira para a análise organizacional

No que concerne à cultura nacional brasileira, em que pese a multiplicidade de raízes etnológicas formadoras, bem como a combinação desigual, no território brasileiro, das matrizes indígenas sul-americanas, portuguesas e da África negra – sem contar as influências de imigrantes europeus (não portugueses) e orientais (japoneses e árabes), observada em especial a partir de meados do século XIX, diversos autores lançaram-se ao desafio de traçar

os principais traços culturais do Brasil (DAMATTA, 1986; PRADO JÚNIOR, 1994; HOLANDA, 1995; BARROS; PRATES, 1996; FREITAS, 1997 entre outros).

Para Motta e Caldas (1997), é possível identificar a tripartição predominante nas raízes etnológicas formadoras da cultura brasileira:

Híbrida desde o início, a sociedade brasileira logo incorporou o traço português da miscigenação. Sem a existência de restrições de raças e devido à escassez de mulheres brancas, nosso colonizador logo se misturou à índia recém-batizada, transformando-a em mãe e esposa das primeiras famílias brasileiras. Com o início da escravidão, misturou-se ao negro, completando o chamado “triângulo racial”. (MOTTA; CALDAS, 1997, p. 41)

Holanda (1995) ressalta que a matriz portuguesa foi preponderante no triângulo racial, à qual foram incorporados traços culturais dos demais elementos. Segundo esse autor, de Portugal “nos veio a forma atual de nossa cultura, o resto foi matéria que se sujeitou bem ou mal a essa forma” (HOLANDA, 1995, p. 40). Dessa forma, conforme salienta esse autor, é necessário um olhar mais detido sobre os elementos sociais e culturais advindos do período colonial que, apesar de corresponder a três dos cinco séculos desde a chegada dos portugueses ao Brasil, representou um momento histórico ímpar na formação das instituições de base da sociedade brasileira e cuja herança social, cultural e econômica perpetuou-se aos séculos subsequentes.

No período colonial, a adoção do modelo da grande lavoura, em um primeiro momento, suscitou a institucionalização de uma série de atributos nas relações sociais que se incrustaram à cultura brasileira. Em geral, há a dicotomização, inerente ao núcleo da natureza semifeudal dos engenhos de cana-de-açúcar, entre a família patriarcal, centralizadora do poder na figura do senhor de engenho, e o escravo, marginalizado e oprimido socialmente.

As relações sociais no Brasil, avalia Freitas (1997, p. 46) “surgem com base na força de trabalho escravo, ordenado e reprimido, separado e calado, gerando uma estratificação social e rígida hierarquização de seus atores, estabelecendo uma distância quase infinita entre senhores e escravos”. Esse autor identifica cinco traços culturais principais a serem considerados em uma análise organizacional no contexto brasileiro, apresentados no Quadro 6 a seguir.

Quadro 6. Traços culturais brasileiros a serem considerados em uma análise organizacional

Categoria	Definição
Hierarquia	<ul style="list-style-type: none"> • Tendência à centralização do poder nos grupos sociais; • Distanciamento nas relações entre diferentes grupos sociais; • Passividade e aceitação por parte dos grupos inferiores.
Personalismo	<ul style="list-style-type: none"> • Sociedade baseada em relações pessoais; • Busca de proximidade e afeto nas relações sociais; • Paternalismo: domínio moral e econômico.
Malandragem	<ul style="list-style-type: none"> • Flexibilidade e adaptabilidade como meio de navegação social; • “Jeitinho”.
Sensualismo	<ul style="list-style-type: none"> • Gosto pelo sensual e pelo exótico nas relações sociais.
Aventureiro	<ul style="list-style-type: none"> • Atores sociais demonstram comportamento mais sonhador do que disciplinado; • Tendência à aversão ao trabalho manual ou metódico.

Fonte: Adaptado de Freitas (1997).

O modelo aristocrático da família patriarcal, que caracteriza a cultura brasileira com uma significativa desigualdade de acesso ao poder, perpetua-se mesmo após o declínio da grande lavoura e a ascensão dos centros urbanos, ao longo do século XIX. A partir dessa época, os senhores de engenho viram-se obrigados a buscarem novas ocupações, passando a tomar parte do Estado, impingindo à vida política brasileira o reflexo das relações patriarcais de outrora.

Dessa forma, a família patriarcal fornece “o grande modelo por onde se não de calcar, na vida política, as relações entre governantes e governados, entre monarcas e súditos” (HOLANDA, 1995, p. 85), e que impõem à cultura brasileira uma significativa desigualdade de acesso ao poder. O modelo da “casa grande e senzala”, além da distância de poder e da centralização na figura do senhor de engenho, traz a subordinação e a obediência como facetas marcantes, presentes na cultura brasileira como axiomas morais.

Em complemento à distância do poder, há o personalismo nas relações sociais, decorrente da expansão do modelo do quadro familiar patriarcal. O grupo, em uma visão personalista, torna-se uma extensão da família, sendo que o comportamento interpessoal, segundo Holanda (1995, p. 147), passa a se constituir de “expressões legítimas de um fundo emotivo extremamente rico e transbordante”.

Ao se associarem o personalismo e a concentração de poder, surge o que se nomina paternalismo (BARROS; PRATES, 1996), da seguinte maneira sintetizado por DaMatta (1986, p. 22):

[...] No nosso sistema tão fortemente marcado pelo trabalho escravo, as relações entre patrões e empregados ficaram definitivamente confundidas. [...] O patrão, num sistema escravocrata, é mais que um explorador do trabalho, sendo dono e até mesmo responsável moral pelo escravo. [...] isso embebeu de tal modo as nossas concepções de trabalho e suas relações que até hoje misturamos uma relação puramente econômica com laços pessoais de simpatia e amizade [...]

As relações pessoais, de acordo com Freitas (1997), são ainda marcadas pela afetividade e pela sensualidade, implicando valorização à proximidade e pelo gosto do exótico nas interações sociais. Tal se deve a um passado de miscigenação intensa, do qual fazem parte a poligamia indígena, a libertinagem sexual dos colonizadores, a experiência erótica multirracial, além de manifestações culturais, tais como festas, com forte apelo sexual. Eis que um sensualismo afetivo, muitas vezes não relacionado ao apelo sexual direto, constitui-se em meio de navegação social, expressado pela proximidade física em conversas, por toques e falas carinhosas. Nas palavras de Freitas (1997, p. 52):

Não raro, o brasileiro coloca uma dose de sensualismo em suas relações como modo de navegação social, como maneira de obter o que deseja mais facilmente. Gostamos do contato próximo, de pele, das falas carinhosas e dos olhares atravessados. Nossos bate-papos e conversas cotidianas conservam em suas entrelinhas certo teor de malícia, de sensualismo.

A flexibilidade, a adaptabilidade e a criatividade como modos de navegação social é característica de abordagem recorrente na literatura cultural brasileira. Trata-se de vertente da inadequação da prática social às regras universais, um artifício suavizador das normas impessoais que regem as relações entre atores, um conciliador entre o legalismo e o personalismo, que constitui o traço cultural da malandragem. O “jeitinho”, assim referido por DaMatta (1986), atua como mecanismo de controle social, por suscitar o não questionamento da ordem estrita estabelecida, visto que encontra modos de não a observar.

O profissional do “jeitinho”, na ótica de DaMatta (1986), é o chamado malandro, hábil na navegação social marcada pela adaptabilidade, sem implicar, no entanto, à alteração do *status quo*. O indivíduo, para Freitas (1997), é frequentemente reconhecido e valorizado em função de sua rede de relações interpessoais. Para Ramos (1983), o “jeitinho” é uma estratégia derivada do formalismo, ou seja, da discrepância entre o comportamento real dos indivíduos em relação às normas que existem para regulá-lo. Barros e Prates (1996, p. 68 – 69) corroboram essa visão, asseverando que a restrição imposta pelas normas, e o seu reconhecimento pelos atores, “resulta em um ajustamento de elementos operativos, criando apenas novos hábitos condizentes com nossa maneira de ser”.

Para DaMatta (1986), é a malandragem que provê uma saída intermediária entre o impessoal e o pessoal, um caminho que se apela quando o indivíduo se depara com leis ou situações universais e homogêneas que ignora sua personalidade. O malandro, segundo Freitas (1997), possui sensibilidade para se relacionar, captando com relativa precisão o perfil psicológico das pessoas e a conjuntura das diversas situações.

A atração pelos ganhos de curto prazo, aliada à falta de planejamento e de esforços metódicos, diz respeito ao traço cultural aventureiro, também com raízes coloniais. Holanda (1995) avalia que os ibéricos apresentam, de modo geral, características do ideal de vida aventureiro, em detrimento do sementeiro, ou seja, valoriza-se o resultado ao invés do processo de sua consecução, os grandes projetos, a audácia.

O traço aventureiro, ao impingir a busca pela extração do máximo de benefícios com o mínimo de contrapartidas, regeu as atividades econômicas do período colonial, com impactos na exploração impiedosa da terra (HOLANDA, 1995), no esgotamento de garimpos e no saque e captura típicos dos bandeirantes paulistas (PRADO JÚNIOR, 1994). Há, concomitantemente, a desvalorização do trabalho manual e metódico, que passa a ser relegado à classe escrava, formando-se uma classe dominante que empreende com pouco esforço físico. Essa tendência de divisão do trabalho vem a ser consolidada no capitalismo industrial, com a cisão entre quem empreende de modo aventureiro e quem executa as tarefas operacionais.

4.2. Traços da cultura do setor público brasileiro para a análise organizacional

Coadunando-se com Koch e Hauknes (2005), entende-se por setor público, nesta pesquisa, a gama de órgãos e entidades estatais que, de forma centralizada ou descentralizada, executam a atividade de administração pública em si.

De acordo com Bergue (2010, p. 448), “a cultura brasileira assume importante destaque na compreensão dos padrões gerenciais que se verificam na administração pública contemporânea”. A gênese da sociedade brasileira colonial, na análise desse autor, esteada nas dinâmicas da família patriarcal, compromete a implantação de um Estado burocrático na acepção weberiana. Tal se deve à aproximação da gestão pública de um “funcionalismo patrimonial” (SERVA, 1990, p. 19), que prende “os servidores numa rede patriarcal, na qual eles representam a extensão da casa do soberano” (FAORO, 2001, p. 45).

A recenticidade da história da administração pública no Brasil, se comparada com a de outros países, não impede que tenha *modus operandi* próprio (PIRES; MACÊDO, 2006).

Ademais, a despeito dos cinco séculos de existência, foi apenas a partir da década de 1930 que houve a primeira reforma administrativa no setor público brasileiro, que visou à substituição do modelo de gestão patrimonialista pelo paradigma burocrático.

Recorrendo-se, na presente análise, à República Velha (1889 – 1930), verifica-se a perpetuação das estruturas socioeconômicas do Brasil Imperial (COSTA, 2008). Observou-se, nesse período, o incremento da economia agrícola de exportação, com o fortalecimento da cafeicultura paulista, no mesmo instante em que antigas elites cariocas e nordestinas perdiam poder. Ao passo em que a oligarquia cafeeira ocupava-se da economia, insurgia uma classe aristocrática incumbida da administração do Estado, e cujos membros, muitas vezes, possuíam laços de parentesco com o patriarcado rural.

Para Bresser-Pereira (2001, p. 4), a aristocracia brasileira por volta de 1900 “não é mais senhorial, porque não deriva sua renda da terra, mas é patrimonial, porque a deriva do patrimônio do Estado, que em parte se confunde com o patrimônio de cada um de seus membros”. No modelo de gestão patrimonialista, além da ausência de divisão entre propriedade pública e privada, estão presentes as características do nepotismo, clientelismo, personalismo e o descaso pelas demandas sociais.

A reforma burocrática na administração estatal brasileira inicia-se, de fato em 1936, no governo de Getúlio Vargas. Naquele ano, criou-se o Conselho Federal do Serviço Público Civil, consolidado, dois anos depois, no Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP). O intuito era se lançar a um projeto desenvolvimentista, baseado, de acordo com Lima Júnior (1998), em duas vertentes principais, a saber: (i) estabelecimento de mecanismos de controle da crise econômica, resultante dos efeitos da Grande Depressão de 1929, promovendo a alavancagem industrial, e (ii) racionalização burocrática do serviço público, por meio da padronização, normatização e implantação de mecanismos de controle.

Após a deposição de Getúlio Vargas, em 1945, a reforma administrativa passou a ser conduzida como “como uma ação governamental rotineira e sem importância, enquanto práticas clientelistas ganhavam novo alento dentro do Estado brasileiro” (BRESSER-PEREIRA, 2001, p. 13). Mesmo após o seu retorno, em 1951, a retomada do ímpeto inicial da reforma burocrática viu-se sem êxito, não chegando a ter impacto efetivo para a administração pública, segundo Bresser-Pereira (2001). Os motivos para tanto reúnem não só o patrimonialismo sempre presente, mas também o fato de que as forças desenvolvimentistas passaram a se opor ao excesso de formalismo burocrático.

Uma primeira tentativa de superação da rigidez burocrática é materializada pelo Decreto-Lei nº 200, de 1967, que inaugurou práticas gerencialistas, da qual se ressalta a descentralização para a administração indireta. Contudo, é apenas em 1995, com a criação do Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE) que toma forma o modelo gerencial de administração pública, sob influência de reformas ocorridas na Inglaterra e Estados Unidos. Há, nesse modelo, a priorização da eficiência na atuação administrativa, a orientação para a obtenção de resultados, a descentralização administrativa e o foco no cidadão, entre outras características.

Essa breve síntese histórica dos modelos de administração pública vigentes no Brasil serve de base à identificação de traços culturais presentes no setor público contemporâneo. Para Andriolo (2006), pesquisadores têm observado que a administração pública brasileira foi se expandindo por camadas, sendo que um modelo de gestão subsequente sobrepõe-se ao anterior, não ocorrendo sua efetiva substituição. Lessa (2003), por sua vez, observa que não se trata tão somente de sobreposição de camadas, mas sim de articulação e de desenvolvimento combinado entre os modelos.

Bresser-Pereira (2000) reconhece que a reforma administrativa de 1995 não alcançou sucesso pleno em sua dimensão cultural. Afirma que a cultura patrimonialista persiste nos dias atuais, manifestada por práticas:

A dimensão cultural da reforma significa, de um lado, sepultar de vez o patrimonialismo, e, de outro, transitar da cultura burocrática para a gerencial. Tenho dito que a cultura patrimonialista já não existe no Brasil, porque só existe como prática, não como valor. Esta afirmação, entretanto, é imprecisa, já que as práticas fazem também parte da cultura. O patrimonialismo, presente hoje sob a forma de clientelismo ou de fisiologismo, continua a existir no país, embora sempre condenado (BRESSER-PEREIRA, 2000, p. 66).

Dessa sorte, ao se analisarem os traços culturais presentes no setor público brasileiro, é importante considerar a coexistência de práticas inerentes aos modelos patrimonialista, burocrático e gerencial. Nesse contexto, Pires e Macêdo (2006, p. 96) avaliam que as organizações públicas mantêm as mesmas características básicas das demais organizações, acrescidas, entretanto, de algumas especificidades, como: “apego às regras e rotinas, supervalorização da hierarquia, paternalismo nas relações, apego ao poder, entre outras”. Para esses autores, tais aspectos necessitam ser considerados na definição dos processos internos, na formulação de políticas de recursos humanos e na relação com a inovação na gestão.

Carbone (2000), tomando por base traços culturais brasileiros, procura identificar seus efeitos para a gestão pública. A análise desse autor é sintetizada no Quadro 7.

Quadro 7. Traços culturais brasileiros e seus efeitos no setor público

Traço	Efeito na administração pública
Burocratismo	Excessivo controle de procedimentos, gerando uma administração engessada, complicada e desfocada das necessidades do país e do contribuinte.
Autoritarismo / centralização	Excessiva verticalização da estrutura hierárquica e centralização do processo decisório.
Aversão aos empreendedores	Ausência de comportamento empreendedor para modificar e se opor ao modelo de produção vigente.
Paternalismo	Alto controle da movimentação de pessoal e da distribuição de empregos, cargos e comissões, dentro da lógica dos interesses políticos dominantes.
Levar vantagem	Sentimento de vingança em relação ao opressor, tirando vantagem da coisa pública. Desconsideração do bom senso. Ética dúbia, nepotismo, fisiologismo, apadrinhamento e intermediação generalizada de favores e serviços.
Reformismo	Desconsideração dos avanços conquistados, descontinuidade administrativa, perda de tecnologia e desconfiança generalizada. Corporativismo como obstáculo à mudança e mecanismo de proteção à tecnocracia.
Flexibilidade / mobilidade / criatividade	Facilidade de conviver num cenário de permanente mudança e ambiguidade nas relações sociais. “Jeitinho” extraordinário para solucionar problemas complexos e de difícil encaminhamento.
Boa convivência intercultural	Facilidade para gerenciar grupos raciais e étnicos. Boas perspectivas de convivência num cenário globalizado.
Alegria / simpatia / festividade	Relacionamento e sistemas de apoio informais, baseados na afinidade e complementaridade. Desenvolvimento de lideranças e grupos informais, tecendo redes de influência. Clima de trabalho cooperativo, alegre, criativo e favorável.

Fonte: Adaptado de Carbone (2000).

Não se olvida, ainda, que, no contexto da administração pública – da mesma forma que na gestão privada, há subculturas inerentes ao exercício profissional dos indivíduos que apresentam peculiaridades. Nessa lógica, conjetura-se que a cultura própria ao setor de compras e contratações distingue-se, por exemplo, da cultura do setor de informática, dentro de um mesmo órgão público, principalmente devido ao exercício de práticas específicas, que destoam em termos de apego à rotinização do trabalho e da orientação à inovação, por exemplo (FENILI, 2015).

Nesta pesquisa, a cultura será abordada por meio das práticas. Desse modo, uma análise mais detida sobre as práticas sociais / organizacionais será realizada no próximo capítulo.

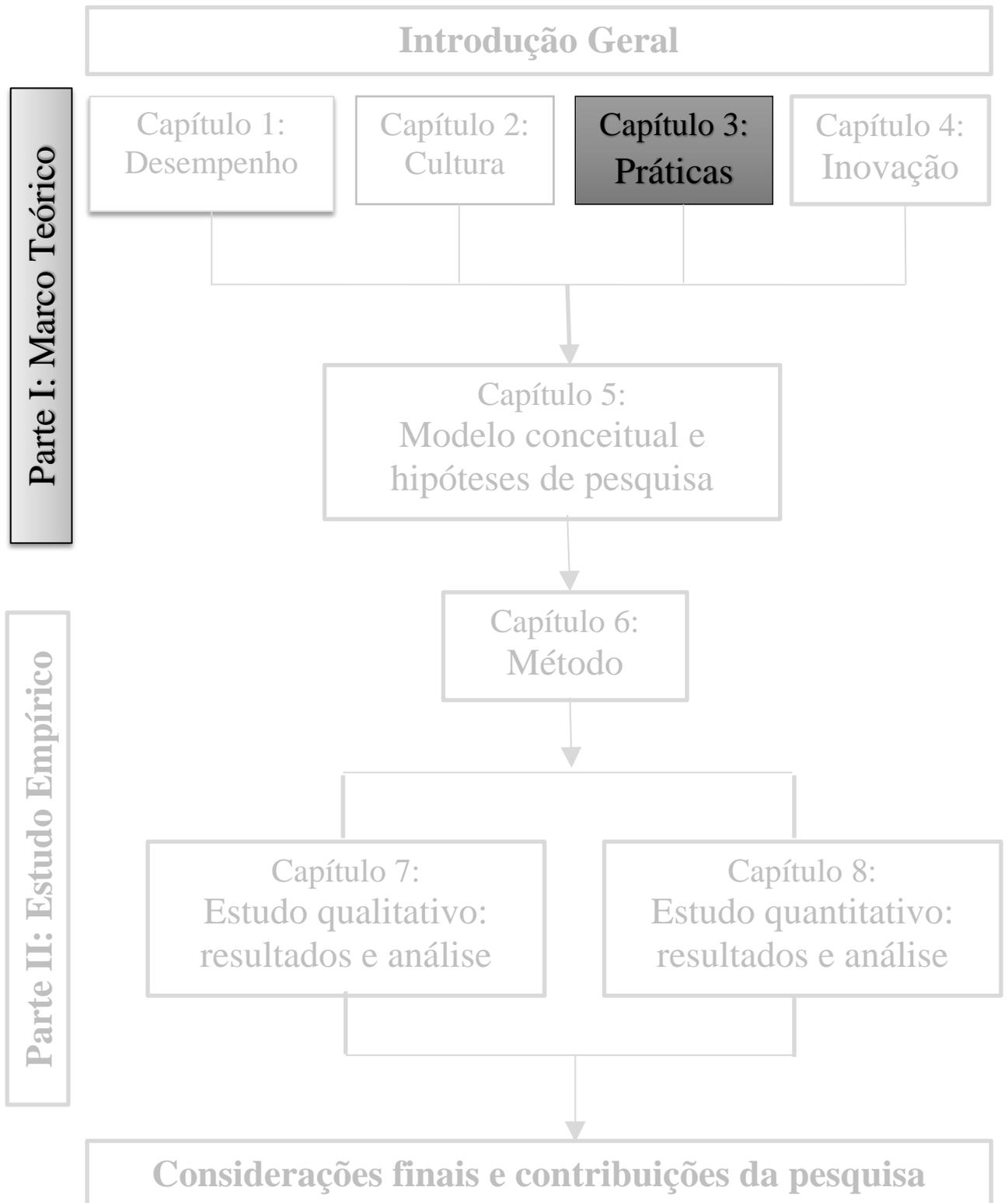
5. Quadro Resumo do Capítulo

O Quadro 8 traz uma síntese das principais assunções e conclusões advindas da teoria apresentada neste Capítulo e que servem de norte a esta tese.

Quadro 8. Síntese de considerações sobre cultura para a presente pesquisa

Conceito de cultura	Referencial dos sentidos (D'IRIBARNE, 1989), cujo objetivo é compreender a lógica interna das formas de vida social. É a partir da cultura que os atores e os grupos sociais obtêm esquemas de interpretação capazes de influenciar suas percepções e orientações práticas, suscitando a capacidade comunicação e de cooperação (GIDDENS, 2005), bem como de dar sentido às relações de poder entre atores ou grupos sociais (BOURDIEU, 2001b).
Conceito de cultura organizacional	Resultado da história particular de determinada organização por meio da qual se obtêm teias de significação específicas, que dão sentido à interpretação, às experiências e às interações de seus membros (GEERTZ, 2011)
Manifestação da cultura	Nesta pesquisa, a cultura será estudada mediante as práticas.
Categorias de análise da cultura organizacional	As práticas organizacionais (manifestações da cultura) serão estudadas com base no modelo concebido por Souza (2009) com base em D'Iribarne (1989), que apresenta sete categorias de análise: senso de dever, relações de autoridade, definição de responsabilidades, regulação, recompensas e punições, qualidade da cooperação e percepção de controle.
Abordagens no estudo da cultura	Complementaridade advinda da combinação das abordagens qualitativa e quantitativa (HOFSTEDE, 1999; NASCIMENTO, 2014).
Traços culturais brasileiros	Para fins de análise organizacional, consideram-se os traços apontados por Freitas (1997), a saber: hierarquia, personalismo, malandragem, sensualismo e a maneira aventureira.
Traços da cultura do setor público brasileiro	Para fins de análise organizacional, considera-se que no setor público brasileiro vigoram práticas de gestão oriundas dos modelos de gestão patrimonialista, burocrático e pós-burocrático. Dessa forma, justificam-se traços como burocratismo, paternalismo e centralização e flexibilidade, apontados por Carbone (2000). Da mesma forma, traços da cultura nacional brasileira são reproduzidos no setor público, tais como a flexibilidade na navegação social, o senso de se levar vantagem, e o relacionamento e sistema de apoio informais.

Fonte: elaborado pelo autor



CAPÍTULO 3 – O ESTUDO DA CULTURA ORGANIZACIONAL POR MEIO DAS PRÁTICAS: UMA PROPOSTA À LUZ DO LEGADO DE BOURDIEU

1. Introdução

A discussão sobre o modo de se estudar cultura remete a uma contenda mais ampla, voltada à escolha, pelo pesquisador social, dos pressupostos ontológicos e epistemológicos que mais se adequam ao objeto de pesquisa. Essa realidade é ressaltada nos estudos organizacionais que envolvem correntes antagônicas focando elementos, à primeira vista, incompatíveis entre si: estrutura e agência, aspectos econômicos e sociológicos ou, numa visão macro, objetivismo *versus* subjetivismo.

É comum que, com base no mapeamento efetuado por Burrell e Morgan (1979), os paradigmas objetivistas (funcionalismo e estruturalismo radical) e subjetivistas (interpretacionismo e humanismo radical) sejam vistos como mutuamente excludentes, por identificarem realidades científico-sociais segregadas. Ademais, o objetivismo, bem como uma sociologia marcada pela regulação – características principais do paradigma funcionalista – têm se mostrado como a ortodoxia na pesquisa organizacional (VERGARA; CALDAS, 2005). O assim chamado *mainstream* protagoniza a expansão funcionalista há cerca de duas décadas no campo dos estudos das organizações, conforme argumentam Bertero, Caldas e Wood. (2005).

Como propostas de transcendência das dicotomias entre objetivismo e subjetivismo, surgem trabalhos com teorias de práticas sociais, os quais, segundo Spaargaren (2006, p. 1), contemplam duas vantagens principais. Primeira, o rompimento com a abordagem personalista das práticas, na qual comportamentos são tratados como resultantes de tomadas de decisão individuais. Esse rompimento não implica ignorar “razões, motivos, interesses e emoções” dos atores sociais. A segunda vantagem refere-se à ênfase às características rotineiras e pragmáticas da ação, sem privar o indivíduo da capacidade de reflexão.

Nesse escopo, os trabalhos de Giddens e de Bourdieu são referidos como basilares ao colocarem as práticas como a unidade central de análise na teorização e na pesquisa em ciência social (SPAARGAREN, 2006).

Ao abordar o binômio agência–estrutura, Giddens (1979) desenvolve a chamada teoria da estruturação, segundo a qual “propriedades estruturais dos sistemas sociais são tanto o meio quanto o resultado das práticas” (GIDDENS, 1979, p. 69). Compõe-se, assim, o conceito de dualidade da estrutura, relacionado ao aspecto recursivo da vida social,

expressando a dependência mútua entre estrutura e agência. De acordo com análise de Cohen (1999, p. 397), Giddens “reluta em moldar suas investigações segundo um conjunto predeterminado de princípios epistemológicos”, concebendo as preocupações ontológicas como mais proeminentes. Tal é o foco da teoria da estruturação:

[Concentrar-se nas questões epistemológicas] desvia a atenção das preocupações mais ‘ontológicas’ da teoria social, e é basicamente nelas que a teoria da estruturação se concentra. Em vez de preocupar-se com as disputas epistemológicas e com a questão de saber se alguma coisa como a ‘epistemologia’ em seu sentido tradicional pode ser formulada, os que trabalham na teoria social deveriam [...] estar preocupados em primeiro lugar e acima de tudo com as concepções remodeladoras do ser humano e do fazer humano, a reprodução social e a transformação social. (GIDDENS, 1984, p. xx)

Bourdieu (2009), por sua vez, apresenta o que chama de conhecimento praxiológico, articulando dialeticamente ator e estrutura social. A proposta de Bourdieu é a de transcendência dos conceitos de conhecimento objetivo e fenomenológico, buscando-se apreender a articulação entre o plano da ação ou das práticas subjetivas e o plano das estruturas. Trata-se do “duplo processo de interiorização da exterioridade e exteriorização da interioridade” (BOURDIEU, 1983, p. 60), o qual contempla o *habitus* como um elemento mediador entre a estrutura e a agência, captando tanto as disposições duráveis que condicionam às práticas, quanto a capacidade de respostas criativas dos agentes às solicitações de seus meios.

Dispensando-se foco nas práticas levadas a cabo em contextos organizacionais, este texto tem por objetivo principal propor o estudo da cultura organizacional por meio das práticas de gestão, a partir do quadro teórico de Bourdieu. Para tanto, apresenta-se como objetivo secundário analisar o estado da arte dos estudos organizacionais que empregam esse quadro teórico.

Ao se optar por Bourdieu, busca-se minimizar a lacuna, em estudos organizacionais, da aplicação de seu quadro teórico, fato assinalado por Emirbayer e Johnson (2008), que apontam a subutilização e a falta de apreciação ao potencial do quadro teórico bourdieusiano para fins da análise organizacional. Para esses autores, a despeito de os conceitos campo e capital serem conhecidos na literatura organizacional, “os modos como têm sido empregados provêm ampla evidência de que o significado completo de seu modo relacional ainda não foi totalmente apreendido”. Ainda, os autores identificam a falta de atenção ao conceito de *habitus*, “sem o qual os conceitos de campo e capital não têm sentido”. O resultado, afirmam

os autores, é a “apropriação equivocada das ideias de Bourdieu e a falta de apreciação aos seus empregos potenciais” (EMIRBAYER e JOHNSON, 2008, p. 1).

No mesmo sentido, Khanchel e Ben Kahla (2013) salientam a carência de citações do trabalho de Bourdieu nos periódicos da *Academy of Management*, indicando que a introdução dos conceitos-chave de sua teoria “podem ajudar a remediar a atenção limitada a seu trabalho no *mainstream* dos estudos organizacionais” (KHANCHEL; BEN KAHLA, 2013, p. 86). Tal lacuna é ainda mais acentuada se considerarmos tão somente os estudos voltados à caracterização da cultura organizacional, por meio das práticas de gestão.

Este Capítulo foi estruturado em três seções, além desta introdução. A primeira sintetiza os principais elementos inerentes à teoria da ação prática de Bourdieu; a segunda caracteriza o estado da arte dos estudos organizacionais nos quais foi aplicado o ferramental teórico desenvolvido por Bourdieu, apresentando uma análise dessa produção científica; e a seção final compila os argumentos principais desta abordagem, bem como oferece propostas de articulação do pensamento de Bourdieu para pesquisas sobre cultura organizacional.

2. A Teoria da Ação Prática de Bourdieu

A teoria da ação prática, assim concebida por Bourdieu (2009), fundamenta-se na dinâmica inerente a três conceitos principais: *habitus*, campo e capital. Tais conceitos, bem como suas inter-relações, são apresentados a seguir.

2.1. O conceito de *habitus*

Para Bourdieu (2009, p. 87), *habitus* pode ser entendido como um “sistema de disposições duráveis e transponíveis”, estruturas sociais que, sem agir de forma determinística, são adaptadas pelos indivíduos em suas práticas, sem que para isso seja necessária a “intenção consciente de fins e o domínio expresso das operações necessárias para alcançar os objetivos”.

Ao discorrer sobre esse conceito, Bourdieu (2009) salienta a relação mútua entre as experiências passadas e o *habitus*. Para esse autor, por ser o *habitus* produto da história, é através dele que a conformidade das práticas e sua constância ao longo do tempo são garantidas. No processo histórico de construção do *habitus*, Bourdieu (2009, p. 100) confere peso significativo às primeiras experiências do indivíduo, em decorrência do *habitus* tender a garantir sua constância e sua defesa contra a mudança mediante a seleção de informações novas, “rejeitando, em caso de exposição fortuita ou forçada, as informações capazes de

questionar a informação acumulada e, principalmente, desfavorecendo a exposição a tais informações”.

Não obstante, como observado por Reay, Crozier e Clayton (2009) e Oliver e O’Reilly (2010), Bourdieu ressalta algumas possibilidades de o *habitus* reinventar-se, especialmente nas situações em que o indivíduo é defrontado com situações não familiares. Nesses casos, as “disjunções resultantes podem implicar não só mudança, mas também desassossego e ansiedade” (REAY, 2005, p. 922). No mesmo sentido, Thiry-Cherques (2006, p. 34) afirma ser o *habitus* “produto da experiência biográfica individual, da experiência histórica coletiva e da interação entre essas experiências”.

Bourdieu (2009, p. 91) nega que o *habitus* leve a um governo determinista da prática social, tornando “possível a produção livre de todos os pensamentos, de todas as percepções e de todas as ações inscritas nos limites inerentes às condições particulares de sua produção, e somente daquelas”. Para esse autor, o *habitus* é o responsável por suscitar nas práticas um meio termo entre uma total liberdade do agente e um determinismo mecânico. Segundo Bourdieu (2001a, p.169), uma das principais funções do *habitus* é “rechaçar duas falácias complementares, originárias da visão escolástica: o mecanicismo, que afirma ser a ação o efeito mecânico de forças externas, e o finalismo, que defende que o agente age livre e conscientemente, sendo a ação um produto do cálculo das chances e dos ganhos”.

Em termos organizacionais, a aplicabilidade do conceito de *habitus*, por apresentar um nível de análise restrito ao indivíduo, não seria adequada. Há, assim, de se discorrer sobre a “concordância entre os *habitus* dos agentes mobilizadores e as disposições daqueles que se reconhecem em suas práticas”, uma vez que seria “perigoso pensar a ação coletiva baseada no modelo da ação individual” ignorando a lógica das instituições de mobilização e os eventuais contextos institucionais em que ela opera (BOURDIEU, 2009, p. 98).

Dessa maneira, Bourdieu (2009) concebe o que chama de *habitus* de classe ou de grupo, justificado ante o fato de “todo membro da mesma classe ter muito mais possibilidades do que qualquer outro membro de outra classe de se ter deparado com as situações mais frequentes para os membros dessa classe” (BOURDIEU, 2009, p. 99). Esse autor esclarece a relação entre o *habitus* individual e o de grupo, ao considerar este como uma expressão da classe na forma de um sistema subjetivo, mas não individual de estruturas interiorizadas, apresentando esquemas comuns de percepção, de concepção e de ação. O *habitus* individual é, assim, uma singularidade, uma variação específica do *habitus* coletivo, um “desvio em relação ao estilo próprio de uma época ou de uma classe”

(BOURDIEU, 2009, p. 100), não consubstanciando, pois, formas distintas do ser social. Em termos organizacionais, por exemplo, o *habitus* da organização é moldado historicamente com base nas experiências comuns vivenciadas e compartilhadas pelos seus membros, os quais remanescem com seus *habitus* individuais específicos.

2.2. O conceito de campo

Em complemento às noções de capital e de *habitus* – “história incorporada”, Bourdieu (2009, p. 108) apresenta o conceito de campo – “história objetivada”. Para esse autor, campo é uma “construção social arbitrária e artificial, um artefato que se evoca como tal em tudo que define sua *autonomia*, regras explícitas e específicas, espaço e tempo rigidamente delimitados e extraordinários” (BOURDIEU, 2009, p. 109). É um espaço repleto de posições cujas propriedades independem de seus ocupantes, e que remete a um estado específico de relações de poder (BOURDIEU, 2009).

Para Mangi (2009, p. 328), o conceito bourdieusiano de campo “denota uma arena de conflito estruturada onde ocorrem as práticas, e conecta a ação do *habitus* às estruturas estratificadas de poder na sociedade moderna”. Nesse sentido, Peci (2003, p. 43) afirma que esse espaço estruturado de posições pode ser analisado “independente das características de seus ocupantes”, havendo, ao mesmo tempo, propriedades típicas e leis universais, além de poder ser “definido em função de jogos e interesses específicos e próprios, irreduzíveis aos jogos e interesses de outros campos”.

Por sua vez, Misoczky (2003, p. 13) entende que os espaços sociais ou campos só podem ser compreendidos pela identificação da “estrutura de distribuição de formas de poder (tipos de capital), eficientes no universo social considerado”, que variam temporal e espacialmente. Além disso, em cada momento, a definição da estrutura do campo é dada pelo “estado das relações de força entre os jogadores” (BOURDIEU; WACQUANT, 1992, p. 99).

Lopes (2009, p. 393) considera que a estrutura dos campos sociais está em movimento constante, cuja dinâmica “assemelha-se [com] a de um jogo sem fim, contando com um eterno recuar dos grupos em disputa”. Essa situação é bem caracterizada pela busca de indivíduos ou de grupos pela manutenção ou evolução de suas posições relativas dentro da ordem social, fundamentada na persecução de poder em suas diversas formas – material, cultural, social ou simbólico, inerentes ao conceito de capital para Bourdieu (1986).

Segundo essa ótica, o campo, ao mediar a relação entre estrutura social e prática cultural, é visto como espaço construído e organizado em torno de “tipos específicos de capital ou de combinações de capital” (MANGI, 2009, p. 328).

2.3. O conceito de capital

Bourdieu (1986, 2001a, 2001b, 2009) evidencia as relações de poder como elemento central à estruturação e ao funcionamento do mundo social. Para esse autor, a distribuição histórica acumulada de formas de poder em determinada sociedade rege seu funcionamento, promovendo capacidades de influência e de sucesso de maneira desigual e que guardam inércia temporal.

O mundo social é história acumulada e, se não é para ser reduzido a uma série descontínua de equilíbrio mecânico instantâneo entre agentes que são tratados como partículas intercambiáveis, é preciso reintroduzir nele a noção de capital e com ela, acumulação e todos os seus efeitos. Capital é trabalho acumulado (em sua forma materializada ou “incorporada”, inculcida) que, quando apropriada em uma base privativa, ou seja, exclusiva, por agentes ou grupos de agentes, suscita a eles fazer uso de energia social na forma de trabalho vivo ou reificado. É uma *vis insita*, uma força inscrita em estruturas objetivas ou subjetivas, mas é também uma *lex insita*, um princípio sob as regularidades imanentes do mundo social. É o que faz os jogos da sociedade [...] outra coisa senão simples jogos de chances, oferecendo, a cada momento, a possibilidade de um milagre. (BOURDIEU, 1986, p. 46)

Bourdieu (1986) analisa que, a depender do campo em questão, e da potencialidade para a conversão em vantagens econômicas ou para a sua mera perpetuação ou reprodução, o capital pode se apresentar sob três formas: econômico, cultural e social, sendo a primeira forma passível de conversão direta e imediata em vantagens pecuniárias, podendo, ainda, ser formalizada como direitos de propriedade.

O conceito de capital cultural, *per se*, revela significativa abrangência, referindo-se aos distintos modos de poder originários de fatores como: (i) gostos, domínio da linguagem e informações assimiladas ao longo do tempo (estado incorporado); (ii) objetos materiais e mídias, tais como livros, obras de arte, pinturas, instrumentos etc. (estado objetivado), e (iii) qualificações acadêmicas (estado institucionalizado) (BOURDIEU, 1986)

Capital social, na teoria de Bourdieu (1986, p. 51), refere-se ao “somatório dos recursos reais ou potenciais que são afetos à posse de uma rede mais ou menos durável de relações institucionalizadas de mútua familiaridade e reconhecimento”. Trata-se das

prerrogativas decorrentes do pertencimento a determinado grupo social, efetivadas mediante as conexões firmadas entre seus membros, proporcionando benefícios materiais e simbólicos.

Uma vez expostos os conceitos de *habitus*, campo e capital, na próxima seção abordam-se suas inter-relações, que dão forma à teoria da ação prática.

2.4. A teoria da ação prática

O tratamento da oposição entre objetivismo e subjetivismo – cerne da filosofia da ação de Bourdieu – é desenvolvido a partir da “relação, de mão dupla, entre as estruturas objetivas (campos sociais) e as estruturas incorporadas (do *habitus*)” (MISOCZKY, 2003, p. 11). Dessa forma, conforme destaca Peci (2003, p. 32), o binômio campo-*habitus* poderia ser visto como um meio privilegiado de concretização da “ambição teórica de superação da alternativa entre o subjetivismo – a fenomenologia – e o objetivismo – o estruturalismo”.

Ao pressupor uma relação dialética entre o sujeito e a sociedade, ou entre o *habitus* individual e a estrutura de um campo, as ações passam a não mais derivar de simples cálculos racionais, mas sim do resultado das pressões e estímulos de uma conjuntura sobre as estruturas internalizadas dos agentes (SETTON, 2002).

Thiry-Cherques (2006), ao discutir o sistema de conceitos utilizados por Bourdieu, entende que a dinâmica protagonizada entre o campo e o *habitus* é centrada na busca pela manutenção ou alteração das relações de força e distribuição das formas de capital. De acordo com essa visão, em cada campo, o *habitus*, constituído por confrontos entre indivíduos e grupos, determinaria as posições na sociedade e, em contrapartida, o conjunto de posições determinaria o *habitus*.

Bourdieu (2009, p. 108) faz uso da analogia com o que a linguagem esportiva chama de senso de jogo, avaliando que essa metáfora “oferece uma ideia bastante exata do encontro quase milagroso entre o *habitus* e um campo.” Segundo esse autor, o senso de jogo – produto das experiências do espaço de jogo – implica um significado, uma razão de ser e uma orientação àqueles que dele participam. A esse senso, Bourdieu (2009, p. 108) atribui o conceito de *illusio* – expressão latina originária de *ludus* (jogo) – relacionado ao “senso de investimento no jogo e no que está em jogo, de *interesse* pelo jogo, de adesão aos pressupostos – *doxa* – do jogo”.

Ao indivíduo que é dotado do senso de jogo, tudo o que se passa no campo do jogo parece sensato. No entanto, ao suspender a adesão ao jogo, as ações que nele se realizam perdem o significado, reduzindo-se ao absurdo. Nos campos sociais, Bourdieu (2009, p. 109)

esclarece que “não se entra no jogo mediante um ato de consciência, se nasce no jogo, com o jogo”. Há, nesse caso, uma crença prática – ou um senso prático (*illusio*) – tão mais natural e imediata quanto mais afetada pelos aprendizados primários dos indivíduos.

A ponte entre o interesse (*illusio*) e a ação propriamente dita é trazida pela noção de estratégia. Esse conceito é definido por Bourdieu (1990, p. 36) como “a orientação para a prática, que não é consciente nem calculada, nem mecanicamente determinada”. A prática visa a determinados fins, orientando a conduta do ator social. A internalização do senso de jogo possibilita a criação de estratégias para a consecução de determinados interesses. O *habitus*, assim, funciona como um “sistema de esquemas gerador de estratégias” que, por sua vez, são conformadas aos interesses objetivos de seus atores (PECI, 2003).

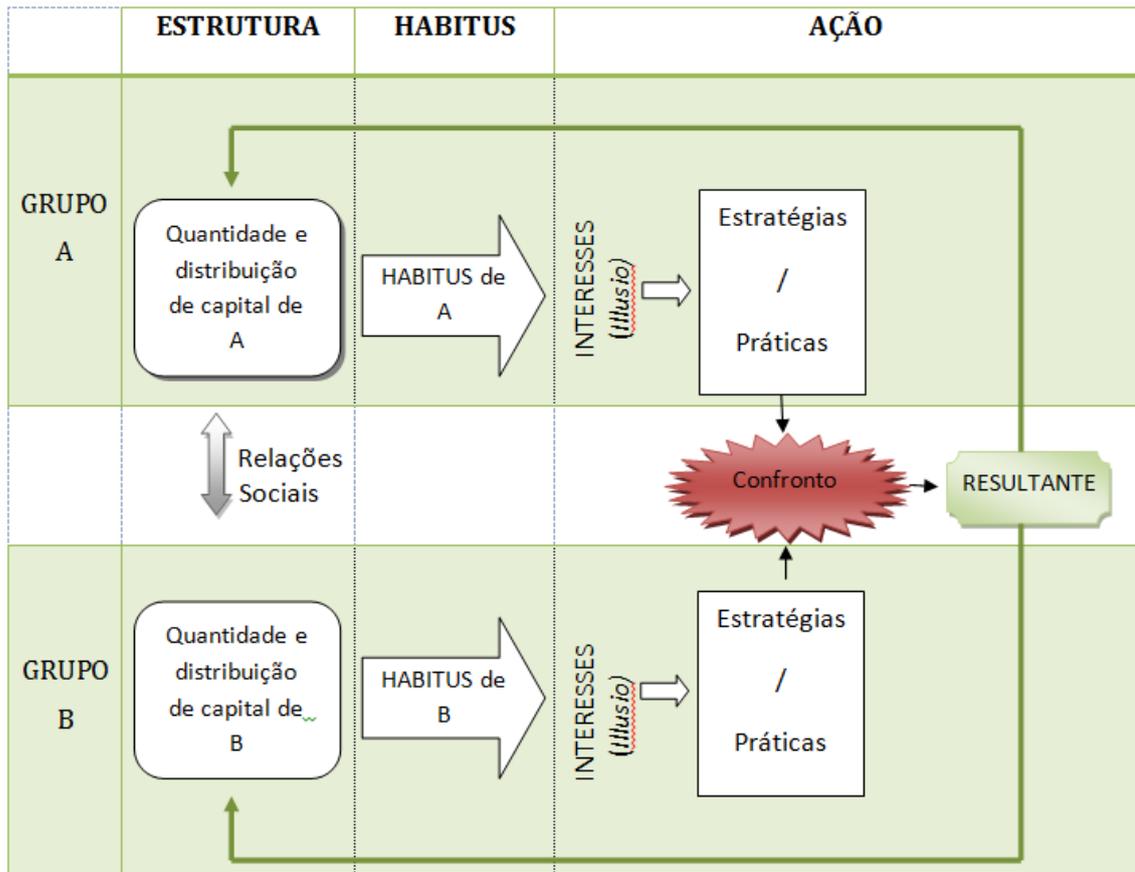
Assim, as estratégias seriam inspiradas pelos estímulos de determinada situação histórica, tendendo a ser ajustadas às necessidades impostas por uma configuração social específica. Para Setton (2002), esse conceito abarca as práticas caracterizadas como inconscientes, sem, contudo, desprovê-las da capacidade de reflexão dos agentes. Na mesma linha, Peci (2003, p. 32) apresenta a crítica de Bourdieu à visão utilitarista nas ciências sociais, defendendo que o princípio das estratégias envolvidas nos diversos campos não seria o “cálculo cínico, a busca consciente da maximização do lucro, mas uma relação inconsciente entre um *habitus* e um campo”.

A relevância de se considerar o papel do campo na prática social – afastando-se de uma visão determinista – é a compreensão de que ele medeia a relação entre estrutura social e a prática cultural, constituindo espaços construídos e organizados em torno de “tipos específicos de capital ou de combinações de capital” (MANGI, 2009, p. 328). Segundo Bourdieu (2009), a falta de consonância entre o *habitus* e as condições objetivas de um campo acarreta maior reflexividade, por parte dos agentes, sobre o que estrutura as ações, suscitando uma mudança nas práticas.

Ademais, para fins de estudos organizacionais, Emirbayer e Johnson (2008) frisam a possibilidade de se adotar o conceito de organização-como-campo. Tal é a proposição de Bourdieu (2005, p. 205), ao analisar que “se adentrarmos na ‘caixa negra’ que é uma organização, encontramos não indivíduos, mas, uma vez mais, uma estrutura – a de uma organização como um campo”. A estrutura desse campo é determinada pelo volume e tipos de capital inerente às diversas posições na organização, suscitando o constrangimento de agentes (“campo de forças”) e / ou a dinâmica entre suas posições (“campo de lutas”) (BOURDIEU, 2009).

Uma síntese da dinâmica da teoria da ação prática é apresentada na Figura 7, a qual representa a inter-relação dos seus principais conceitos, tendo por fronteiras um campo autônomo hipotético.

Figura 7. Principais conceitos da teoria da ação prática



Fonte: adaptado de Hurtado (2010).

Segundo Hurtado (2010), as condições da estrutura de um determinado grupo social são vistas com base na quantidade e na distribuição de capital. A socialização nesses grupos gera um *habitus* de classe, cujas disposições são manifestadas por meio das práticas, engendrando o “senso de jogo”. Nesse contexto, a arena de conflito entre os grupos implica resultantes que agem sobre a estratificação de poder na unidade social, usualmente, reforçando as condições objetivas do campo.

Em termos metodológicos, a aplicabilidade da teoria da ação prática de Bourdieu carece de abordagens específicas. Conforme análise de Emirbayer e Johnson (2008), o estudo organizacional com base no arcabouço teórico bourdieusiano demanda, inicialmente, o conhecimento aprofundado da história da organização, bem como, do campo no qual está

inserida. Etnografia é apontada como um método adequado para a pesquisa sobre o *habitus*, ao passo que análises relacionais e de redes sociais evidenciam-se oportunas para a pesquisa sobre a dinâmica do capital intra e interorganizacional. Ademais, o emprego de questionários exige a segmentação dos indivíduos em grupos de provável representatividade análoga na organização, possibilitando “caracterizar as posições de poder por meio das propriedades e dos poderes de seus detentores” (BOURDIEU, 1988, p. 76).

Para Emirbayer e Johnson (2008, p. 2), ao passo que campo e capital são construtos empregados de modo recorrente na literatura organizacional, “os modos específicos nos quais têm sido utilizados provêm ampla evidência de que o significado completo do seu modo relacional de pensamento ainda tem de ser apreendido”. Tal avaliação suscitou, neste estudo, esforços em prol de um olhar mais detido no estado da arte dos estudos organizacionais baseados no ferramental teórico desenvolvido por Bourdieu, visando a delinear um panorama do modo como suas contribuições têm sido efetivamente empregadas.

Destarte, o arcabouço teórico bourdieusiano, ao buscar uma relação dialética entre ator e estrutura, não só conserva, mas ultrapassa o conhecimento objetivista, integrando a ele os conhecimentos primeiros do mundo social, inerentes à fenomenologia. Consolida-se o denominado conhecimento praxiológico (BOURDIEU, 1983), avançando ao transcender as tipologias paradigmáticas usuais na pesquisa científica sobre cultura.

Ademais, pressupõe-se, nesta pesquisa, que as práticas sociais/organizacionais são manifestações culturais (D’IRIBARNE, 1989; DUPUIS, 1996). O conceito de práticas organizacionais – espécies inseridas no gênero das práticas sociais – ora adotado refere-se ao produto de uma relação dialética entre uma situação concreta e o *habitus*. A prática, nessa acepção, afasta-se tanto de uma ação direta e mecanizada decorrente das facetas estruturais, quanto da ação puramente intencional de objetivos pelos atores, visto que mescla um contexto social e uma matriz de percepções historicamente construída pelos indivíduos (BOURDIEU, 2002).

3. O Uso do Quadro Teórico de Bourdieu nos Estudos Organizacionais

No intuito de retratar o estado da arte do uso do quadro teórico de Bourdieu nos estudos organizacionais, procedeu-se ao levantamento e à análise de artigos publicados em periódicos científicos, no período compreendido entre janeiro de 2003 e dezembro de 2013.

As bases de dados utilizadas foram *Academic Search Premier* (EBSCO), *Cambridge Journals Online*, *Emerald Fulltext* (Emerald), *Gale – Academic OneFile*, Highwire Press,

JSTOR Arts & Sciences (Social Sciences), *OECD iLibrary*, *Oxford Journals* (Oxford University Press), *PsyArticles* (APA), *SAGE Journals Online*, *ScienceDirect* (Elsevier) e *Scielo.ORG*, acessadas através do portal de periódicos mantidas pela CAPES. Justifica-se a escolha dessas bases por abrangerem jornais de impacto na literatura indexada, e também por estarem inseridas no campo das ciências sociais aplicadas – subárea administração de empresas, administração pública e contabilidade, consoante classificação provida pela ferramenta de pesquisa do citado portal, aspecto que se coaduna com o objetivo do levantamento em pauta.

Além da busca nas citadas bases, o levantamento de dados foi complementado pela consulta ao site dos periódicos nacionais *Qualis*, da CAPES, de destaque na área de administração, *Revista Eletrônica de Administração (READ)*, *Revista de Administração de Empresas (RAE)*, *Revista Brasileira de Gestão de Negócios (RBGN)*, *Revista de Administração Contemporânea (RAC)*, *Revista de Administração Pública (RAP)* e *Brazilian Administration Review (BAR)*, entre outros.

As pesquisas foram feitas utilizando-se a palavra-chave *Bourdieu*, o que evitou uma eventual limitação prévia de abrangência do levantamento. Os critérios adotados para a seleção dos artigos dentre aqueles recuperados pelos sistemas de busca foram: a) ter sido publicado entre janeiro de 2003 e dezembro de 2013 e b) a centralidade do estudo conceitual do quadro teórico de Bourdieu ou de sua aplicação em determinada análise organizacional. A partir daí, foi analisado o resumo de 191 artigos, classificados como os mais relevantes pelo sistema de busca do portal da CAPES, bem como daqueles obtidos pelos sítios da internet dos periódicos acessados. Foram desconsiderados os artigos cujas análises não se referiam a estudos organizacionais, especialmente, aqueles focados em conflitos de classe e pesquisas na área de educação e análise literárias/linguísticas. A amostra final foi reduzida a 74 artigos, sendo 24 brasileiros e os demais de periódicos estrangeiros.

Uma vez definida a amostra de artigos, procedeu-se à análise de seu conteúdo. Os estudos foram agrupados conforme duas perspectivas, definidas a partir da forma como foi utilizado o quadro teórico inerente à teoria da ação prática. A perspectiva conceitual refere-se a artigos dedicados à análise do ferramental teórico desse autor, e não de sua aplicação em uma situação específica da realidade organizacional. Os artigos circunscritos nessa perspectiva voltam-se à análise dos principais conceitos da teoria da ação prática *per si*, ou à relação/contribuição do quadro teórico de Bourdieu aos estudos organizacionais, de forma ampla; inclusive, sob o cunho metodológico.

Por outro lado, a perspectiva aplicada congrega artigos cuja abordagem remete ao uso do ferramental teórico de Bourdieu na análise de facetas organizacionais, ou de seu ambiente. Nessa perspectiva, inseriram-se artigos voltados à elucidação de relações de poder nas organizações, ao estudo das práticas organizacionais entendidas como manifestações culturais ou de fenômenos organizacionais por meio das práticas, bem como à descrição de campos organizacionais, à dinâmica entre estrutura e agência e à relação entre o *habitus* e processos de socialização.

A análise dos artigos selecionados foi, num primeiro instante, realizada em dois *clusters* – os publicados em periódicos brasileiros e os publicados em periódicos estrangeiros – com o objetivo de se obter um levantamento da produção científica nesses cenários, avaliando as semelhanças e as eventuais singularidades.

No que concerne à amostra dos 24 artigos brasileiros, a distribuição da produção está concentrada na *Revista de Administração Pública (RAP)* e na *Revista de Administração de Empresas (RAE)*, seguidas da *Revista de Administração Contemporânea (RAC)*, *Revista Brasileira de Educação*, *Brazilian Administration Review (BAR)* e da *Revista de Administração Mackenzie (RAM)*, conforme se observa na Tabela 1.

Tabela 1. Distribuição da produção científica brasileira relacionada ao quadro teórico de Bourdieu na amostra selecionada

Periódico	RAP	RAE	RAC	RAM	BAR	Revista Brasileira de Educação	Outros
% artigos	20,83%	16,67%	8,33%	8,33%	8,33%	8,33%	25,01%

Fonte: elaborado pelo autor.

No que diz respeito à amostra de artigos estrangeiros (50 artigos), a distribuição da produção mostrou-se homogênea, respondendo pelos maiores percentuais os periódicos *Sociology* e *Social Science & Medicine*, com 8,0% de participação cada.

Uma vez efetuada a classificação dos artigos, de acordo com as perspectivas conceitual e aplicada, e procedida à análise de conteúdo, segmentou-se os artigos conforme as subcategorias apresentadas na Tabela 2.

Tabela 2. Classificação da produção científica relacionada ao quadro teórico de Bourdieu

Perspectiva	Categoria	Subcategoria	Número de artigos		
			Brasileiros	Estrangeiros	Total
Conceitual	Analítica	Análise do quadro teórico de Bourdieu	5	7	12
		Relações entre a obra de Bourdieu e outros autores ou outras teorias organizacionais	2	4	6
		Contribuição do quadro teórico de Bourdieu aos estudos organizacionais	1	4	5
	Metodológica	Bourdieu como base para métodos de pesquisa específicos	0	2	2
Aplicada	Comportamental	Dinâmica entre estrutura e agência	2	9	11
		<i>Habitus</i> e o processo de socialização /interação social	2	3	5
	Cultural	Estudo das práticas como manifestações culturais	1	1	2
		Compreensão de cultura organizacional à luz do quadro teórico de Bourdieu	0	1	1
	Descritiva	Descrição de campo organizacional específico	1	3	4
	Política	Relações de poder intra ou interorganizacionais	6	4	10
	Praxiológica	Análise de prática organizacional específica à luz dos conceitos de <i>habitus</i> e capital	0	3	3
		Estudo de fenômeno organizacional por meio das práticas	4	9	13

Fonte: elaborado pelo autor.

Na perspectiva conceitual, preponderaram artigos dedicados à análise isolada do quadro teórico da teoria da ação prática. Embora tenham sido identificados artigos que proveem um panorama geral da obra de Bourdieu (THIRY-CHERQUES, 2006; VALLE, 2007), há trabalhos que focam conceitos em particular. Nesse último segmento, destacam-se os seguintes estudos, com os respectivos conceitos em pauta: Oliveira (2005) – *illusio*; Lizardo (2010) e Navari (2011) – prática; Wacquant (2011) – *habitus*, entre outros. Além disso, identificam-se trabalhos dedicados a esclarecer a relação entre a o quadro teórico bourdieusiano e as contribuições de outros autores ou de outras teorias organizacionais. Destacam-se, nesta subcategoria, os trabalhos de Benson (2006) e de Mangi (2009), voltados à análise da relação entre o neoinstitucionalismo e a teoria bourdieusiana.

Ainda atinente à perspectiva conceitual, foram identificados dois artigos que fazem uso dos conceitos centrais em Bourdieu na exposição de métodos de pesquisa específicos. Trata-se do trabalho de Sweetman (2009) que, a partir do conceito de *habitus*, defende o emprego de métodos visuais (eminentemente fotografias) na pesquisa em uma área cognominada sociologia visual, e do artigo de Feldman e Orlinowski (2011), que discorre sobre as abordagens empírica, teórica e filosófica inerentes aos métodos de pesquisa centrados nas práticas organizacionais.

A perspectiva aplicada, por sua vez, congregou maior diversidade de categorias, sendo destacadas três, em termos quantitativos: comportamental, praxiológica e política.

A categoria comportamental – na qual prepondera uma microssociologia focada nas ações individuais – revelou dois vieses: a dinâmica entre agência e estrutura e os processos de socialização discutidos a partir do conceito de *habitus*. No primeiro caso, as discussões mostraram-se centradas em aspectos tais como reflexividade e possibilidade de mudança do *habitus* (AKRAM, 2012; CARGILE, 2011; MACLEAN; HARVEY; CHIA, 2012). Em ótica distinta, cita-se o trabalho de Peci (2003, p.31), para quem Bourdieu “caracteriza-se por uma propensão estruturalista mais forte”, revelando “um considerável grau de determinismo, expresso, talvez com maior força, na busca de homologias entre diferentes campos” (p. 32). Já no que tange aos processos de socialização, evidenciaram-se estudos em termos da conformação do *habitus* em instituições militares (ROSA; BRITO, 2010); religiosas (WINCHESTER, 2008); de ensino (REAY, CROZIER; CLAYTON, 2009) ou da área de saúde (SIEGER, FRITZ; THEM, 2012).

Na categoria praxiológica, foram encontrados artigos que tomam a prática como unidade de análise ou que se voltam à análise de prática organizacional específica por meio do ferramental teórico bourdieusiano. Entre fenômenos organizacionais estudados a partir das práticas, destacam-se a elaboração de estratégias – ou, na concepção de Whittington (2002), a abordagem de estratégia-como-prática (SILVA, CARRIERI; SOUZA, 2011; TURETA; LIMA 2011); a transição tecnológica em nível ecológico (SPAARGAREN, 2006); a implementação de políticas de estímulo à diversidade em filiais brasileiras de uma empresa multinacional (SARAIVA; IRIGARAY, 2009); a ética nos negócios (CLEGG, KORNBERGER; RHODES, 2007) e a implantação da Nova Gestão Pública (MCDONOUGH; POLZER, 2012).

Ainda na categoria praxiológica, foram três os artigos identificados que aplicam os conceitos de *habitus* e capital no estudo de prática organizacional específica. Trata-se dos

estudos de Kita (2011) – voltado ao estudo da terapia psicodinâmica de pacientes encarcerados; de Scott e Wilson (2011) – que analisa um programa de suporte para indivíduos com doenças mentais, e de Schueler (2011) – que investiga uma prática específica da área de tecnologia da informação e comunicação.

Na categoria política, por sua vez, foram identificados artigos que versam sobre as relações de poder intra ou interorganizacionais. Prevalece, nessa abordagem, o emprego do conceito de capital (simbólico), na concepção de Bourdieu. Os focos de estudo nessa categoria foram variados, a saber: conflitos entre gestores e categorias profissionais (NOORDEGRAAF; SCHINKEL, 2011) e dinâmica de poder em redes interorganizacionais (TEIXEIRA; MOREIRA; CASTRO, 2011), entre outros.

Foram ainda identificados autores que descreveram campos organizacionais específicos, como é o caso de Jacobs (2012), ao delinear o de contabilidade no setor público; de Skille (2007), o de esportes da Noruega; de Araújo et al., (2011), que estudaram o campo científico na qual a Embrapa se insere, e de Morberg, Lagerström e Dellve (2012), o campo das escolas de enfermagem.

Por fim, a categoria cultural representou o menor número de artigos, os quais focalizaram a cultura organizacional, em alguns casos considerando as práticas como manifestações da cultura (JACKSON, 2008; SOUZA; CASTRO-LUCAS; TORRES, 2010), ou, ainda, aplicando-se o quadro teórico de Bourdieu a fim de bem compreender a cultura da organização (KAMOCHÉ; PINNINGTON, 2012). Em seu artigo, Kamoche e Pinnington (2012) partem de uma análise bourdieusiana que considera a constituição de significados por meio de processos de reprodução social, discutindo a ulterior legitimidade e persecução de capital simbólico inerentes a valores espirituais em organizações. Souza, Castro-Lucas e Torres (2011), por sua vez, propõem uma articulação teórica dos conceitos práticas sociais, cultura e inovação, culminando a proposição de agenda de pesquisa que contemple estudos sobre tópicos como a influência da cultura nacional em práticas organizacionais e a relação entre práticas de gestão (manifestações da cultura organizacional) e inovação.

4. Discussão e Considerações Finais do Capítulo

De acordo com Dupuis (1996), o conceito de cultura não se evidencia completa ao ignorar o bojo das práticas. Nessa acepção, é importante considerar a recursividade entre a cultura organizacional e suas práticas de gestão, sendo estas as manifestações da primeira (D'IRIBARNE, 2009) e que, nesse papel, possibilitam o estudo da cultura.

O foco nas práticas como unidade de análise na pesquisa cultural suscitou o recorte, provido por este estudo, em termos de restrição à análise do uso do ferramental teórico desenvolvido por Bourdieu, um dos pilares das teorias que visam à transcendência do objetivismo – subjetivismo (SPAARGAREN, 2006), no estudo da cultura organizacional.

Em que pese a efetiva utilização da teoria da ação prática nos estudos organizacionais (HURTADO, 2010), a análise do estado da arte desses estudos, buscando o emprego do quadro teórico de Bourdieu, revelou a carência do emprego associado dos construtos *habitus*, campo e capital.

Na categoria comportamental, por exemplo, mais voltada à pesquisa das interações sociais, da reflexividade e dos processos de socialização, preponderou o uso isolado da noção de *habitus*. Já na categoria praxiológica, revelou-se recorrente a discussão com base nos conceitos de *habitus* e campo, relegando-se a segundo plano o conceito de capital. Este, por sua vez, foi encontrado na categoria política, que dispensou menor destaque em relação aos demais. Em termos gerais, o conceito de *habitus* foi o de uso mais recorrente, indo de encontro à percepção de Emirbayer e Johnson (2008, p. 2), segundo os quais “há uma quase total falta de atenção ao conceito de *habitus* [nas pesquisas organizacionais], sem o qual os conceitos de campo e de capital não fazem sentido”.

O uso do legado de Bourdieu nos estudos culturais das organizações revelou-se menos significativo, em termos quantitativos, entre os artigos selecionados. A despeito da diminuta amostra, similarmente ao observado na categoria comportamental, o emprego do conceito de *habitus* sobressaiu-se nesse caso. A menor consideração aos conceitos de capital e campo é de certo modo explicada por Jackson (2008, p. 168), para quem o primeiro constitui o “aspecto mais complexo de toda a teoria de Bourdieu”, ao passo que o segundo seria um conceito vago, tornando-se difícil a determinação de fronteiras entre um campo e outro. Não obstante, a despeito da suposta imprecisão conceitual, avalia Jackson (2008, p. 171), a teoria da ação prática “oferece um caminho proveitoso de se tomar ciência do modo como a ação é moldada pelas predisposições culturais”.

Nesse sentido, ressalta-se que uma análise da cultura organizacional por meio do arcabouço teórico bourdieusiano é capaz de congrega aspectos da história da organização com traços de seu presente. De acordo com análise de Hurtado (2010), enquanto o *habitus* – seja individual ou de classe – é moldado ao longo do tempo, o campo revela as condições atuais com as quais aquele é confrontado. O uso dos conceitos “campo” ou “capital”, desprovidos do conceito de *habitus*, afirmam Emirbayer e Johnson (2008), acarreta a perda da

conexão entre o passado e o presente social. Nesse sentido, estudos culturais nos moldes dos conduzidos por D'Iribarne (1989), que privilegiam a história da organização como elemento indispensável à compreensão de sua cultura, podem se valer dos construtos de Bourdieu em suas análises.

Estudos sobre cultura organizacional por meio das práticas soam proeminentes, em especial por esclarecerem o modo como processos em nível micro são suscetíveis de conformarem processos em nível macro. Nesse escopo, a teoria da ação prática, de Bourdieu, “mostra-se útil em elucidar uma preocupação perene na teoria organizacional: o processo pelo qual a mudança ou a reprodução organizacional emerge de ações individuais” (EMIRBAYER; JOHNSON, 2008, p. 29-30).

A potencialidade da teoria da ação prática ser aplicada de modo satisfatório em múltiplos níveis de análise pode ser evidenciada mediante um olhar mais detido sobre dois de seus conceitos principais: campo e *habitus*. O conceito bourdieusiano de campo, quando empregado em estudos organizacionais, usualmente, é alusivo ao nível de análise interorganizacional, remetendo àquilo que DiMaggio e Powell (1991, p. 64) se referem como “uma área reconhecida da vida institucional”. Para Emirbayer e Johnson (2008), a potencial utilidade do conceito de campo é minimizada ao restringir sua aplicação ao nível de *clusters* de organizações. Segundo esses autores, a abordagem teórica provida por esse construto é capaz de abranger a análise não só das configurações sociais que circunscrevem os campos organizacionais, mas, também, as organizações de forma individual.

No que concerne ao *habitus*, DiMaggio e Powell (1991) argumentam que esse conceito “oferece um modo poderoso de conexão entre processos em nível micro e macro na teoria organizacional”. Mangi (2012, p. 8) coaduna-se com esses autores, ao avaliar que Bourdieu utiliza o *habitus* “para tornar viáveis transições entre diferentes níveis de análise (micro para macro) e para buscar generalizações ao longo de diversos domínios da atividade humana”.

Entende-se, assim, que o quadro teórico de Bourdieu, principalmente em decorrência da dinâmica que oferece na abordagem do encontro entre o *habitus* de classe e o campo da organização (revelando o seu “senso de jogo”), é detentor de grande potencial para os estudos culturais nas organizações.

Dessa forma, o legado teórico de Bourdieu, aplicado aos estudos culturais em organizações, é apontado como proposição na formação de uma agenda de pesquisa. Estudos sobre organizações e seus modelos de gestão, identificando manifestações culturais da

organização, por meio de práticas de autoridade, cooperação e gestão de conflitos, entre outras, ao se valerem da teoria da ação prática, de Bourdieu, são capazes de abranger a análise não só das configurações sociais, que circunscrevem os campos organizacionais, como também das organizações de forma individual, congregando os efeitos inerentes aos indivíduos e às organizações (carreiras, unidades organizacionais, grupos informais). Tal assertiva é reforçada ante a lacuna de esforços em abordagens culturais, com a base teórica aqui considerada, conforme evidenciado pelo reduzido número de artigos constantes da categoria específica incluída no levantamento realizado neste capítulo, revelando incipiência no estudo da cultura organizacional por meio das práticas de gestão.

5. Quadro Resumo do Capítulo

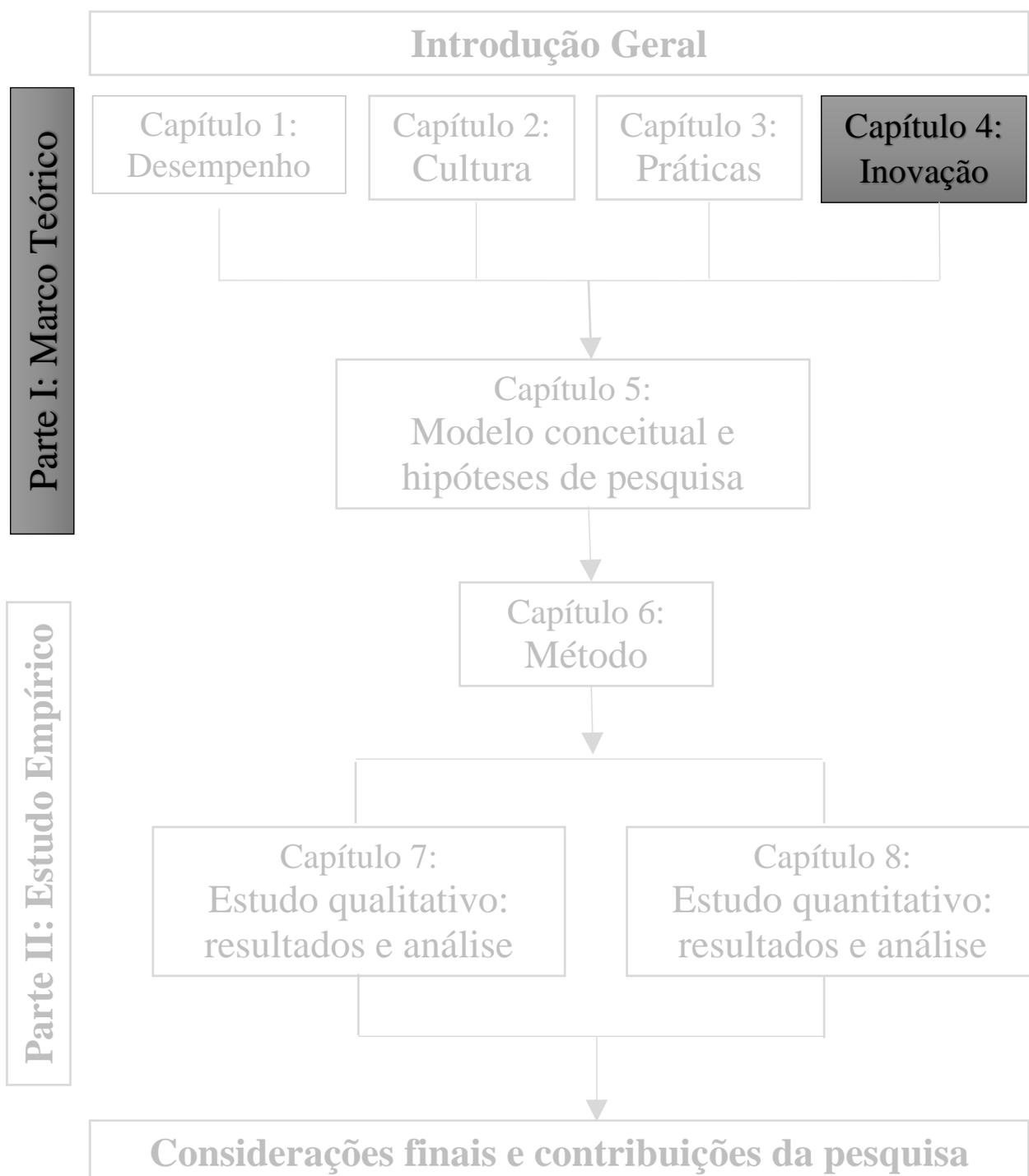
O Quadro 9 traz uma síntese das principais assunções e conclusões advindas da teoria apresentada neste capítulo e que servem de orientação a esta pesquisa.

Quadro 9. Síntese de assunções sobre práticas para a presente pesquisa

Conceito de prática social	Trata-se do “duplo processo de interiorização da exterioridade e exteriorização da interioridade” (BOURDIEU, 1983, p. 60), o qual contempla o <i>habitus</i> como um elemento mediador entre a regras da estrutura (campo) e de estratificação de poder (capital) e a agência.
Conceito de <i>habitus</i>	“Sistema de disposições duráveis e transponíveis”, estruturas sociais que, sem agir de forma determinística, são adaptadas pelos indivíduos em suas práticas, sem que para isso seja necessária a “intenção consciente de fins e o domínio expresso das operações necessárias para alcançar os objetivos”. (BOURDIEU, 2009, p. 87)
Conceito de campo	“Construção social arbitrária e artificial, um artefato que se evoca como tal em tudo que define sua autonomia, regras explícitas e específicas, espaço e tempo rigidamente delimitados e extraordinários” (BOURDIEU, 2009, p. 109). É um espaço repleto de posições cujas propriedades independem de seus ocupantes, e que remete a um estado específico de relações de poder (BOURDIEU, 2009).
Conceito de capital	“Capital é trabalho acumulado (em sua forma materializada ou “incorporada”, inculcida) que, quando apropriada em uma base privativa, ou seja, exclusiva, por agentes ou grupos de agentes, suscita a eles fazer uso de energia social na forma de trabalho vivo ou reificado” (BOURDIEU, 1986, p. 46).
Aplicação da Teoria da Ação Prática no contexto organizacional	<ul style="list-style-type: none"> • Prática organizacional é uma espécie inserida no gênero das práticas sociais; • O estudo organizacional com base no arcabouço teórico bourdieusiano demanda, inicialmente, o conhecimento da história da organização (ou do processo em estudo), bem como, do campo no qual está inserida (EMIRBAYER; JOHNSON, 2008); • Há a convivência, no âmbito organizacional, de <i>habitus</i> individuais com o <i>habitus</i> de classe da organização, de sorte que o estudo com base no arcabouço teórico bourdieusiano pode elucidar o processo pelo qual a mudança ou a reprodução social emerge de ações individuais

	<p>(EMIRBAYER; JOHNSON, 2008).</p> <ul style="list-style-type: none">• O conceito de campo, usualmente remetido a uma arena interorganizacional, é possível de ser transposto para a âmbito intraorganizacional, ao mesmo tempo em que se evidencia a estratificação de poder (capital) no interior de uma organização ou entre os <i>stakeholders</i> de um processo.
--	--

Fonte: elaborado pelo autor



CAPÍTULO 4 – INOVAÇÃO EM SERVIÇOS NO SETOR PÚBLICO: APLICAÇÃO DO MODELO DE GALLOUJ E WEINSTEIN (1997) AO PROCESSO DE AQUISIÇÃO DE BENS E CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS

1. Introdução

Nas últimas décadas, instituiu-se a busca pela inovação em organizações, seja como forma de consecução de desenvolvimento, de progresso tecnológico, de solução de problemas ou de se angariar vantagem competitiva. Apesar de sua relevância no cenário atual, o conceito de inovação assume contornos pouco definidos, haja vista seu amplo espectro de emprego. Nesse bojo, avaliam Kotsemir e Abroskin (2013, p. 3), inovação é por vezes tida como uma panaceia, adotada por especialistas e consultores como “uma metáfora, uma promessa política, um *slogan* ou um jargão”.

Adiciona complexidade à caracterização desse conceito o foco proeminente conferido na economia clássica à indústria manufatureira, o que contribuiu para a construção de uma imagem de serviços como deficientes em termos de desempenho econômico, ainda presente no pensamento contemporâneo (GALLOUJ; DJELLAL, 2010). Destarte, a discussão acerca da inovação em serviços permaneceu, historicamente, relegada a segundo plano, passando a contar com abordagens próprias apenas a partir de meados da década de 1990 (VARGAS et al., 2013).

No setor público, a inovação passa a ser peça central do chamado *New Public Management* (ou Nova Gestão Pública), movimento que serviu de base a diversas reformas administrativas ocorridas, em nível mundial, no final do século passado, e que, no âmbito do Brasil, proveu fundamento à Reforma Gerencial de 1995. Em especial, a obra de Osborne e Gaebler (1992), marco teórico principal do governo empreendedor (SECCHI, 2009), recomenda que os governos passem a se orientar para o mercado, de forma descentralizada e visando ao cidadão, fazendo uso da inovação como forma de se desvencilhar de práticas disfuncionalmente burocráticas e de atingir resultados.

Sendo os órgãos públicos eminentemente prestadores de serviços à sociedade, o arcabouço teórico aplicável é o da inovação em serviços, linha teórica recente e cuja literatura vem se desenvolvendo de forma significativa. Não obstante, segundo Lima e Vargas (2013, p. 386), “os estudos sobre inovação são parciais ao se voltarem quase exclusivamente para a análise desse fenômeno em firmas com regulação de mercado”. Ademais, os poucos estudos que se voltam à inovação no setor público, ainda conforme esses autores, valem-se do marco

teórico utilizado para a análise do segundo setor, desconsiderando, pois, as especificidades da seara governamental.

Para Koch e Hauknes (2005), a relação entre o setor público e a inovação é usualmente vista, equivocadamente, de forma limitada. De modo geral, restringe-se à análise do papel das organizações públicas na regulação das atividades de inovação, na atuação quase passiva no fomento à inovação do setor privado ou como meras usuárias da inovação criada no mercado.

Tal limitação, na análise de Lima e Vargas (2013), é agravada em face da relevância social e econômica do setor público em diversos países. No Brasil, por exemplo, de acordo com dados do sítio do Tesouro Nacional na internet, a despesa primária do Governo Central cresceu 9 pontos percentuais do Produto Interno Bruto (PIB) no período de 1991 a 2014, chegando à fração de 20,1% no período mais recente. Ademais, as compras e contratações governamentais alcançam cifras de cerca de 15% do PIB brasileiro (MONASSA; LEONELLI, 2013; SEBRAE, 2014), o que confere ao Estado significativo poder de influência mercadológica.

Destarte, ao se eximir do estudo da inovação em serviços o setor público, cria-se um paradoxo (KOCH; HAUKNES, 2015), dado que, ao mesmo tempo em que a pesquisa em inovação organizacional visa a clarificar mecanismos passíveis de gerar vantagens econômicas ou sociais, negligencia-se um dos principais agentes socioeconômicos existentes – o Estado.

Entre as variáveis que impingem especificidade no estudo da inovação no setor público, se cotejado com o privado, citam-se as contingências normativas orçamentárias, o atendimento ao Princípio da Legalidade e a cultura organizacional da esfera governamental, podendo representar incentivos ou restrições às atividades de inovação (RØSTE, 2005). Esta pesquisa alinha-se à análise de Knox (2002), para quem a sustentação de uma organização inovadora dá-se em função precípua de sua cultura organizacional, haja vista a capacidade de inovar residir nas práticas exercidas por seus atores.

A relação entre inovação em serviços e licitações públicas guarda especial relevância, mormente pela importância econômica das compras governamentais, passíveis de serem empregadas como subsidiárias a políticas do estado com vistas à sustentabilidade, nas dimensões social, econômica e ambiental (UNOPS, 2014). Desse modo, mostra-se pertinente um olhar mais detido sobre a inovação em serviços aplicada às aquisições públicas. Propõe-se, no presente estudo, a aplicação do modelo teórico de inovação em serviços concebido por Gallouj e Weinstein (1997) às compras e contratações públicas.

Assim, no presente Capítulo, almeja-se caracterizar a inovação em serviços no setor público, dispensando-se foco à inovação afeta às aquisições e contratações governamentais. Para tanto, em um primeiro momento, será discutido o conceito, em sentido amplo, de inovação, bem como apresentado seus tipos. Converte-se, em seguida, para a noção de inovação em serviços, com sua tipologia e abordagens características. Apresentados esses conceitos, aborda-se, em momento subsequente, as particularidades da inovação na seara pública e, por derradeiro, discute-se a aplicação do modelo de Gallouj e Weinstein (1997) às compras e contratações públicas.

2. O conceito de inovação

Muitas são as maneiras de se conceituar inovação. A discussão sobre esse construto, para fins deste estudo, toma como ponto de partida a definição oferecida pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e registrada no Manual de Oslo, segundo a qual inovação é “a implementação de um produto (bens ou serviços) novo ou significativamente melhorado, ou um processo, ou um novo método de marketing, ou um novo método organizacional nas práticas de negócio, na organização do local de trabalho ou nas relações externas” (OCDE, 2005, p. 55).

As vantagens da adoção dessa definição são, segundo Chetty e Stangl (2010, p. 1728), sua capacidade de, ao mesmo tempo, espelhar uma “abordagem holística para inovação” e “ter profundidade suficiente para classificar inovações de acordo com produtos, processos, marketing ou tipologias organizacionais”.

Evidenciam-se semelhanças entre a conceituação em pauta e a oferecida por Schumpeter (1982). Para esse autor, inovar significa realizar novas combinações de meios produtivos, de sorte a produzir novas mercadorias, ou a produzir as mesmas mercadorias de maneira mais eficiente ou, ainda, acessar novos mercados. Na ótica da Teoria do Desenvolvimento Econômico de Schumpeter (1982), distinguem-se os conceitos de invenção e inovação. A invenção, segundo esse autor, refere-se à criação de um artefato que pode ou não deter relevância econômica. No entanto, a invenção só se torna inovação caso seja explorada economicamente, permitindo-se passar a auferir maiores lucros.

Sundbo e Gallouj (1998, p. 4), definem inovação como “uma mudança de negócio mediante a adição de um novo elemento ou uma nova combinação de elementos antigos no sentido schumpeteriano”. A inovação, segundo esses autores, deriva de fenômeno de dimensões variadas, podendo ser definida como inovação apenas quando a mudança de fato

agrega valor em termos de resolução de uma situação problema, e as soluções e os novos procedimentos são passíveis de repetição de forma sistemática.

A despeito da presumível completude das definições supracitadas, não se olvida dos eventuais benefícios, para os fins desta pesquisa, de se situar o conceito de inovação na atual conjuntura político-econômica.

Nesse aspecto, ressalta-se a estreita relação entre inovação e capitalismo, conforme registrado por Schumpeter (1984). Para esse autor (1984, p. 112), a inovação é a força motriz que impinge um caráter evolutivo à máquina capitalista, sendo decorrente de “novos bens de consumo, novos métodos de produção ou transporte, dos novos mercados, das novas formas de organização industrial que a empresa capitalista cria”. Merecedora de destaque é a visão de que, na concorrência atrelada à inovação, repousa o cerne do processo de “destruição criadora”, denominação empregada por Schumpeter (1984) ao se referir à contínua revolução da estrutura econômica, na qual novas combinações substituem antigas, e posições de mercado (oligopolistas ou monopolistas) não detém caráter permanente “devido às incessantes atividades tecnológicas realizadas por outras firmas” (GONÇALVES, 1984, p. 106).

Uma vez ressaltada a dependência que a inovação guarda da concorrência, resta aclarar o mecanismo da competitividade em mercados capitalistas. Schumpeter (1983) destaca a busca por lucros extraordinários como a razão pela concorrência, em uma dinâmica na qual firmas almejam a consecução de vantagens competitivas ao se diferenciarem umas das outras em termos tecnológicos ou de mercado. A mesma linha de raciocínio é defendida por Penrose (2006), para quem o motor da inovação é a antecipação de uma situação de maior lucro por empresários, usando seus recursos de modo mais eficiente.

Tendo em vista a motivação do empresário na persecução do lucro, Penrose (2006) faz uma análise dos elementos que são potenciais norteadores da inovação das firmas, na qual elementos internos e externos às organizações podem atuar como incentivadores ou inibidores da expansão, sendo protagonistas os seus recursos herdados. Para a autora, o grande incentivador interno à inovação é o estoque de serviços produtivos ociosos, estritamente condicionados pelos recursos da firma. Nessa ótica, a direção da expansão é moldada pela chamada demanda relevante – gama de tipos de produtos que se espera comercializar com lucro, selecionando-os no mercado.

Analogamente, Nelson e Winter (2005) apontam características internas e externas às firmas que agem como responsáveis pelo processo de inovação. Para esses autores, dois são

os condicionantes do êxito da inovação: a trajetória interna da empresa e o ambiente. Ao passo que a primeira é influenciada pelo regime tecnológico e pelo acúmulo de competências e capacidades alcançadas pela firma, o ambiente – mercado – opera selecionando as trajetórias dominantes.

Uma análise mais detida sobre os efeitos exercidos pelo ambiente externo nas inovações suscita sua categorização em dois momentos distintos. Primeiramente, o ambiente econômico e social age *ex ante* e durante o desenvolvimento da firma, selecionando o paradigma tecnológico que rege sua direção da expansão. Nesse contexto, ressalta-se o papel desempenhado pelas instituições (DOSI, 2005; NORTH, 1991), agindo como estruturadoras das interações econômicas, políticas e sociais e desenhando as tendências evolutivas de incentivo à economia.

A seguir, há o crivo *ex post* protagonizado pelo mercado, em um “sistema de recompensas e penalidades, verificando e selecionando entre diversas alternativas” (DOSI, 2005, p. 51). Consoante essa perspectiva, por mais que uma determinada inovação derive da cumulatividade, ela ainda estará condicionada às “condições reinantes no ambiente seletivo” (ROMEIRO; SALLES FILHO, 1996, p. 96). Destarte, é pressuposto de uma inovação que ela tenha sido implementada, ou seja, introduzida no mercado, passando a ser utilizada nas operações organizacionais (OCDE, 2005).

Uma vez sintetizado o conceito de inovação, a próxima tarefa refere-se à apresentação de sua tipologia e de sua gradação, efetuada na próxima seção.

3. Tipos de inovação

A evolução da abordagem à inovação culminou no desenvolvimento de ampla diversidade de tipologias e de gradações a partir do século XX. A multiplicidade de classificações implica maior complexidade ao estudo da inovação, em face das distintas perspectivas empregadas, formando barreira ao cotejamento direto entre os trabalhos inscritos na literatura especializada.

A fim de minimizar tal barreira, opta-se, neste trabalho, por previamente classificar os tipos de inovação, alinhando-se às seguintes categorias presentes na análise de Kotsemir e Aborskin (2013): (1) classificação em múltiplos tipos; (2) classificação em múltiplas camadas; (3) classificação quanto à força da inovação; (4) classificação em estágios do processo de inovação. Em seguida, para cada categoria, os principais tipos serão apresentados.

3.1. Classificação em múltiplos tipos

Nessa categoria, os tipos de inovação são apresentados em classes independentes, sem intersecção mútua (KOTSEMIR; ABORSKIN, 2013).

Inserir-se nesse segmento a perspectiva schumpeteriana, segundo a qual a inovação engloba os cinco casos, sintetizados no Quadro 10.

Quadro 10. Tipos de inovação de acordo na perspectiva schumpeteriana

TIPO	DESCRIÇÃO
Inovação de Produto	Introdução de um novo bem (material ou serviço e/ou de uma nova qualidade do bem) ainda não familiar aos consumidores.
Inovação de processo	Introdução de um novo método ou processo de produção, que ainda não foi testado ou experimentado por nenhuma outra organização.
Inovação de mercado	Desenvolvimento ou criação de novo mercado, em que o produto de determinada indústria não tivera acesso antes.
Inovação de acesso a matérias primas ou a produtos semimanufaturados	Domínio ou usufruto de nova fonte de oferta de matérias-primas ou de bens semimanufaturados, independentemente do fato se essa fonte era existente ou estabelecida previamente.
Inovação de indústria	Reorganização de uma indústria, com a decorrente trustificação ou ruptura de uma posição de monopólio.

Fonte: Elaborado pelo autor com base em Schumpeter (1982)

Grosso modo, a tipologia afeta à inovação, inerente à classificação em análise, compreende dois tipos principais: a inovação de produto (termo que abarca tanto materiais quanto serviços, ou a combinação destes) e a de processo (GREENHALGH; ROGERS, 2010), sendo que esta última englobaria os casos de Schumpeter (1982) não relacionados diretamente a produto. Nessa linha, a abrangente literatura schumpeteriana, avaliam Gallouj e Savona (2010, p. 28), foca primariamente na distinção entre inovação de processo e de produto, “em parte devido ao fato de que outros tipos de inovação são menos facilmente identificados e medidos”.

De fato, o Manual de Oslo, em sua segunda edição, apresentava como estrutura de classificação tão somente as denominadas Inovações Tecnológicas em Produtos e Processos (TPP) que compreendiam as “implantações de produtos e processos tecnologicamente novos e substanciais melhorias tecnológicas em produtos e processos (OCDE, 2004, p. 54). Contudo, tal publicação, já na sua terceira edição, passa a considerar o fato de que “muita inovação no setor de serviços não é apreendida de maneira adequada pelo conceito de TPP” (OCDE, 2005,

p. 11), implicando a adição da abordagem de inovações ditas não tecnológicas – inovação de *marketing* e inovação organizacional.

Assim, na sua versão mais atual, o Manual de Oslo contempla quatro tipos de inovação, sumarizados no Quadro 11.

Quadro 11. Tipos de inovação de acordo com o Manual de Oslo

TIPO	DESCRIÇÃO
Inovação de Produto	Introdução de um bem ou serviço novo ou significativamente melhorado no que concerne a suas características ou usos previstos. Incluem-se melhoramentos significativos em especificações técnicas, componentes e materiais, <i>softwares incorporados</i> , facilidade de uso ou outras características funcionais. Em termos de serviços, pode incluir melhoramentos em termos de eficiência ou velocidade, por exemplo.
Inovação de Processo	Implementação de um método de produção ou distribuição novo ou significativamente melhorado. Incluem-se mudanças significativas em técnicas, equipamentos e/ou <i>softwares</i> .
Inovação de Marketing	Implementação de um novo método de <i>marketing</i> com mudanças significativas na concepção do produto ou em sua embalagem, no posicionamento do produto, em sua promoção ou fixação de preços.
Inovação Organizacional	Implementação de um novo método organizacional nas práticas de negócio da empresa, na organização do seu local de trabalho ou em suas relações externas.

Fonte: elaborado pelo autor com base em OCDE, 2005.

Tidd, Bessant e Pavitt (2008) apresentam tipologia distinta que, na visão de Lazarotti, Dalfovo e Hoffman (2011), guarda similaridade à proposta anteriormente por Schumpeter (1982), bem como à do Manual de Oslo. Essa tipologia abrange quatro casos, cujas fronteiras por vezes se mostram difusas, dificultando afirmar que determinada inovação esteja restrita apenas ao produto ou ao processo, por exemplo. Os chamados “4 Ps” da inovação, inerentes ao modelo de Tidd, Bessant e Pavitt (2008) são apresentados no Quadro 12.

Quadro 12. Os “4 Ps” da inovação

TIPO	DESCRIÇÃO
Inovação de Produção	Introdução de novos bens e/ou serviços ou mudança nos bens e/ou nos serviços que a organização oferece.
Inovação de Processo	Mudança na forma segundo a qual bens e/ou serviços são criados e entregues.
Inovação de Posição	Mudança no contexto no qual bens e/ou serviços são introduzidos ao mercado ou a seus clientes diretos.
Inovação de Paradigma	Mudança nos modelos mentais subjacentes que guiam a ação da organização.

Fonte: elaborado pelo autor com base em Tidd, Bessant e Pavitt (2008).

A semelhança entre as classificações de Tidd, Bessant e Pavitt (2008) e da OCDE (2005), na ótica de Kotsemir e Aborskin (2013), reside na relação direta entre os tipos. Ao passo que a inovação de processo é contemplada identicamente em ambas as tipologias, a inovação de produção na concepção daqueles autores é o análogo da inovação de produto do Manual de Oslo. O mesmo ocorre no que concerne ao binômio inovação de posição e inovação de *marketing*.

Contudo, a inovação de paradigma é um conceito mais amplo do que a inovação organizacional, haja vista “abarcar todas as mudanças no comportamento e na estratégia organizacional” (KOTSEMIR; ABORSKIN, 2013, p. 19). Para Tigre (2006, p. 75), a inovação de paradigma implica a transcendência de aspectos técnicos, carecendo da mutação organizacional e institucional a fim de se consolidar, abrangendo aspectos sociais e econômicos, sendo pouco frequentes, com “influência pervasiva e duradoura”.

3.2. Classificação em múltiplas camadas

Nessa categoria, os tipos de inovação são apresentados em níveis, havendo a subdivisão de determinado(s) tipo(s) em subtipos. (KOTSEMIR; ABORSKIN, 2013).

Inserida nessa classificação, cita-se a proposição de Walker, Avellaneda e Berry (2011), que identificam três tipos principais de inovação, sendo que a inovação de serviços e de processos apresentam subtipos. Na análise desses autores, a tipologia é aplicada a organizações públicas. Tais tipos e subtipos são apresentados no Quadro 13.

Quadro 13. Classificação em múltiplas camadas, por Walker, Avellaneda e Berry (2011)

TIPO	DESCRIÇÃO	SUBTIPO	DESCRIÇÃO
Inovação de serviço	Novos serviços oferecidos por organizações públicas a fim de atender a um usuário externo ou ao mercado.	Inovação total	Novos serviços são oferecidos a novos usuários.
		Inovação expansiva	Serviços existentes são oferecidos a um novo grupo de usuários.
		Inovação evolutiva	Novos serviços são oferecidos a usuários já existentes.
Inovação de processo	Mudança de regras, papéis, procedimentos, estruturas, comunicação e/ou trocas entre membros da organização e entre o ambiente e os atores organizacionais.	Inovação organizacional	Inovações em estrutura, estratégia e em processos administrativos, bem como a melhoria em práticas administrativas.
		Inovação de marketing	Mudança em processos operativos e em sistemas de modo a incrementar a eficiência e a efetividade de produzir e entregar serviços a consumidores. Abrange diminuição do tempo de entrega, aumento de flexibilidade e

TIPO	DESCRIÇÃO	SUBTIPO	DESCRIÇÃO
			minimização de custos operacionais.
		Inovação tecnológica	Mudanças em equipamentos físicos, técnicas e sistemas organizacionais.
Inovação acessória	Mudança na dinâmica de trabalho através de fronteiras com outros prestadores de serviços, consumidores ou outras agências públicas. O sucesso da inovação depende de fatores alheios ao controle organizacional.	-	-

Fonte: elaborado pelo autor, com base em Walker, Avellaneda e Berry (2011).

Outro exemplo de tipologia de inovação inserida na lógica de classificação em múltiplas camadas é a proposta de Keeley et al. (2013), resultado do estudo de cerca de duas mil inovações ao longo de três décadas de atividade de uma firma de consultoria. O esforço resultou na identificação de três tipos (ou categorias) principais de inovação, que se encontram particionadas, no total, em dez subtipos específicos, conforme disposto no Quadro 14.

Quadro 14. Visão geral da tipologia de inovação de Keeley et al. (2013)

Configuração				Oferta		Experiência			
Modelo de lucro	Rede	Estrutura	Processo	Desempenho de produto	Sistema de produto	Serviços	Canal	Marca	Envolvimento do cliente

Fonte: elaborada pelo autor, com base em Keeley et al. (2013).

Os subtipos apresentados à esquerda no Quadro 14 referem-se a inovações mais internamente focadas e distante dos clientes da organização; ao se mover em direção aos subtipos à direita no mesmo quadro, os subtipos tornam-se gradualmente aparentes e perceptíveis aos usuários finais.

Para Keeley et al. (2013), todas as grandes inovações organizacionais, ao longo da história, contemplam alguma combinação de dez subtipos que se encontram organizados em três tipos principais. Essa tipologia é sintetizada no Quadro 15.

Quadro 15. Classificação em múltiplas camadas, por Keeley et al. (2013)

TIPO	DESCRIÇÃO	SUBTIPO	DESCRIÇÃO
Inovação de configuração	Foca nos aspectos mais internos de uma organização e de seu sistema de negócio.	Inovação de modelo de lucro	Novo(s) modo(s) de se converter a oferta de uma organização e outras fontes de valor em dinheiro. A inovação é centrada em desafiar antigas suposições acerca do que oferecer, o que cobrar e como coletar receitas.
		Inovação de rede	Novos relacionamentos interorganizacionais, que provêm um modo de uma firma tomar vantagem a partir de processos, tecnologias, ofertas, canais ou marcas de outras organizações.
		Inovação de estrutura	Arranjo dos recursos organizacionais – corpóreos, humanos e intangíveis – em maneiras únicas de sorte que criem valor.
		Inovação de processo	Envolve as atividades e as operações que produzem as ofertas primárias da organização, formando o cerne das competências de um empreendimento, passíveis de incluir abordagens capazes de angariar vantagens competitivas sustentáveis.
Inovação de Oferta	O foco da inovação recai sobre o produto ou o serviço principal de uma organização, ou coleção de seus produtos e serviços	Inovação de desempenho de produto	Refere-se ao valor, às características e à qualidade da oferta de uma organização. Envolve tanto produtos completamente novos quanto atualizações e extensões.
		Inovação de sistema de produto	É baseada em como produtos e serviços individuais conectam-se ou se agregam a fim de criar um sistema robusto e capaz de atender a múltiplas demandas.
Inovação de Experiência	Foco em elementos de interface com o cliente de uma organização e seus sistemas de negócio.	Inovação de serviço	Visa a assegurar e melhorar a utilidade, o desempenho e o valor aparente de uma oferta.
		Inovação de canal	Abrange todas as maneiras mediante as quais se conectam as ofertas organizacionais e os clientes / usuários.
		Inovação de marca	Refere-se ao incremento da capacidade de se assegurar que os clientes reconheçam, lembrem-se e prefiram as ofertas da organização às ofertas dos seus competidores.
		Inovação de envolvimento do cliente	Dize respeito à maior compreensão das profundas aspirações dos clientes, a partir da qual desenvolvem-se <i>insights</i> a fim de estabelecer conexões de significado.

Fonte: elaborado pelo autor, com base em Keeley et al. (2013).

Keeley et al. (2013) argumentam que, ao se falar em inovação, usualmente o foco recai exclusivamente na oferta e no desempenho do produto. Não obstante, na ótica desses autores,

quanto mais tipos distintos de inovação forem incorporados conscientemente pela organização, maior é a probabilidade de a inovação lograr êxito.

3.3. Classificação quanto à força da inovação

A classificação da inovação quanto à sua força visa a avaliar seu impacto na organização, podendo ser radical ou incremental. Para Gopalakrishnan e Damanpour (1997, p. 18), inovações radicais são aquelas que “produzem mudanças fundamentais nas atividades de uma organização ou de uma indústria e representam uma clara ruptura com relação às práticas vigentes”, ao passo que inovações incrementais acarretam “tão somente um desvio marginal das práticas, reforçando as capacidades organizacionais existentes”. As inovações e os melhoramentos incrementais são tidos como responsáveis pela parcela majoritária do crescimento das firmas, visto que as pequenas modificações na inovação inicial e as adaptações nas diversas indústrias por ela impactadas ampliam suas produtividades (ROSENBERG, 2006).

A classificação da inovação em incremental ou radical é empregada por diversos autores, por vezes com terminologias distintas – mudanças tecnológicas contínuas e descontínuas (PORTER, 1986); inovação incremental e de rompante (TUSHMAN; ANDERSON, 1986); inovação conservadora e radical (ABERNATHY; CLARK, 1985), entre outras.

Freeman e Perez (1988) desenvolvem classificação atinente à força da inovação que contempla dois tipos adicionais. Segundo esses autores, além das inovações incremental e radical, há as mudanças no sistema tecnológico e no paradigma tecnoeconômico dominante. Essa tipologia é apresentada no Quadro 16.

Quadro 16. Classificação da inovação quanto à sua força, por Freeman e Perez (1988)

TIPO	DESCRIÇÃO
Incremental	Derivada de melhoria em produto, processo ou organização da produção em uma empresa, sem a ruptura com a estrutura industrial vigente.
Radical	Introdução de novo produto, processo ou forma de organização da produção, suscitando ruptura com o padrão tecnológico anterior.
Mudança no sistema de tecnologia	Combinação de <i>clusters</i> de inovações incrementais e radicais, afetando setores econômicos existentes e podendo resultar na emergência de novos setores.
Mudança no paradigma tecnoeconômico	Combinação de <i>clusters</i> de inovações incrementais e radicais que produzem efeitos no comportamento de toda a economia, ou seja, “não só conduz à emergência de uma nova gama de produtos, serviços, sistemas e indústrias, mas também afeta diretamente ou indiretamente todos os ramos da economia” (FREEMAN; PEREZ, 1988, p. 47).

Fonte: elaborado pelo autor, com base em Freeman e Perez (1988).

De acordo com Lundgren (1991), a taxonomia de Freeman e Perez (1988) repousa na caracterização da inovação ao longo de duas dimensões: a escala e o escopo da mudança tecnológica. No escopo da inovação há a distinção, segundo esse autor, “entre variações menores e maiores”, ao passo que, na escala, diferenciam-se as inovações individuais e *clusters* inter-relacionados de inovações. A combinação dessas duas dimensões é representada no Quadro 17.

Quadro 17. Dimensões de inovação, na taxonomia de Freeman e Perez (1988)

		ESCOPO DA INOVAÇÃO	
		Mudanças menores	Mudanças significativas
ESCALA DA INOVAÇÃO	<i>Clusters inter-relacionados de inovação</i>	Mudanças em sistemas tecnológicos	Mudanças em paradigmas tecnoeconômicos (revoluções tecnológicas)
	<i>Inovações individuais</i>	Inovações Incrementais	Inovações Radicais

Fonte: Lundgren (1991).

Os quatro tipos de inovação do Quadro 17 não são independentes ou mutuamente exclusivos, salientando-se a interdependência entre mudanças menores e significativas. Mudanças significativas, analisa Lundgren (1991, p. 16), “são geralmente induzidas pelo acúmulo de mudanças menores”, ao passo que “ajustes menores que seguem mudanças radicais podem usualmente ser necessários a fim de promover a eficiência econômica da inovação radical”. Ademais, esse autor detecta uma ordem hierárquica de inovação atinente à taxonomia em análise, haja vista que “revoluções tecnológicas são compostas por diversos sistemas tecnológicos novos, que, por sua vez, são constituídos por uma série de inovações radicais ou incrementais” (LUNDGREN, 1991, p. 16).

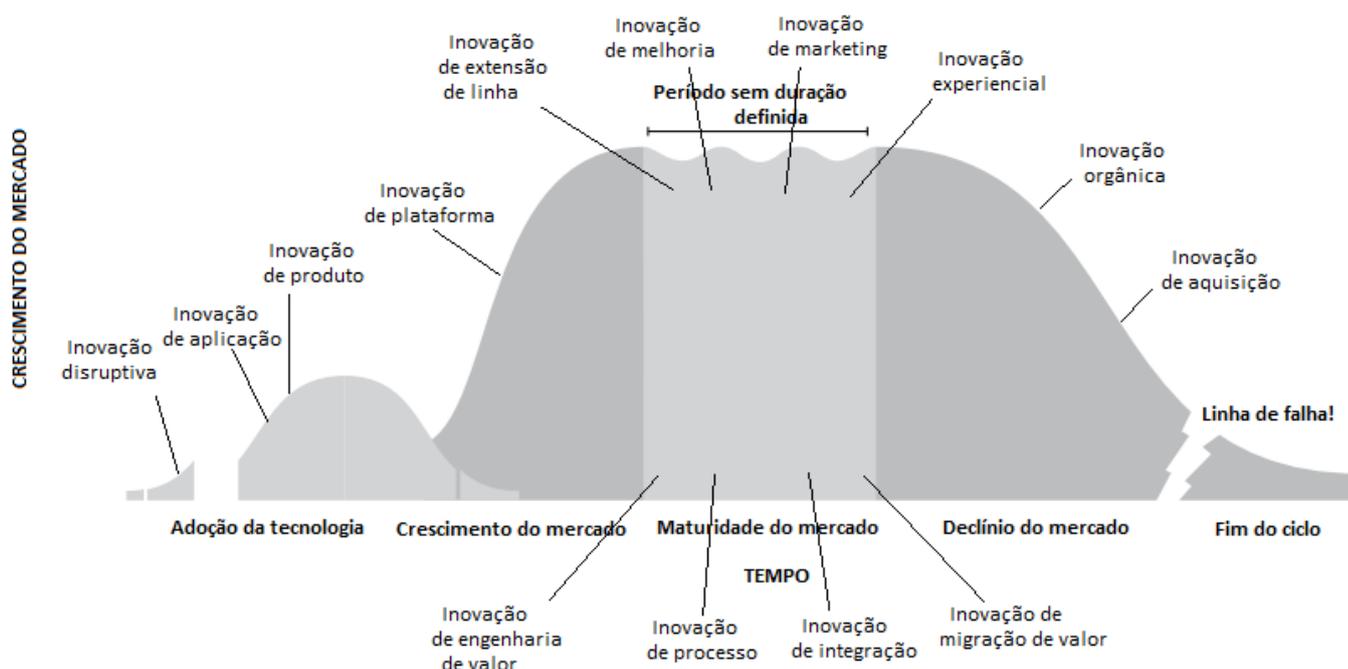
3.4. Classificação de acordo com o ciclo de vida de maturidade da tecnologia

Moore (2005) propõe a classificação da inovação de acordo com a maturidade do de uma tecnologia, durante o seu ciclo de vida, associada a seu mercado específico. Para esse autor, a relação de uma tecnologia com o mercado contempla distintos estágios, conforme a maturidade de seu emprego. Nessa ótica, o ciclo é iniciado com um estágio seminal de adoção da tecnologia, ao qual segue uma fase de difusão, durante a qual a tecnologia apresenta um rápido crescimento. A etapa subsequente é a da maturidade do mercado, cujo interregno é

indefinido. O estágio derradeiro é o declínio do mercado, ao término do qual o ciclo encontra seu término.

Cada um desses estágios – adoção da tecnologia, crescimento, maturidade e declínio de mercado – contempla, nesse modelo, tipos de inovações específicas, segundo ilustrado na Figura 8.

Figura 8. Inovações de acordo com o ciclo de maturidade



Fonte: adaptado pelo autor a partir de Moore (2005).

Moore (2005) divide o ciclo de vida em pauta em quatro zonas, a saber: (i) liderança de produto, (ii) intimidade com o cliente; (iii) excelência operacional e zona de renovação, sendo que cada zona oferece oportunidades de as firmas inovarem com base no estágio de maturidade de suas tecnologias. A tipologia desse autor, segmentada nessas zonas, é resumida no Quadro 18.

Quadro 18. Classificação da inovação quanto ao ciclo de vida da maturidade da tecnologia, por Moore (2005)

TIPO	DESCRIÇÃO
Liderança de Produto	
Inovação disruptiva	Criação de novas categorias de mercado baseadas em uma mudança tecnológica descontínua ou em um modelo de negócios disruptivo.
Inovação de	Desenvolvimento de novos mercados para produtos existentes, encontrando usos

TIPO	DESCRIÇÃO
aplicação	inexplorados para estes, usualmente combinando-os de formas inéditas.
Inovação de produto	Foca em mercados existentes para produtos existentes, diferenciando-os por características e funções que concorrentes não possuem.
Inovação de plataforma	Interpõe uma plataforma de simplificação que mascara um legado subjacente de complexidade, libertando, assim, uma próxima geração de ofertas para se concentrarem em proposições de novos valores.
Intimidade com o cliente	
Inovação de extensão de linha	Modificação estrutural em uma oferta estabelecida a fim de criar uma subcategoria distinta de oferta.
Inovação de melhoria	Continua a trajetória iniciada pela extensão de linha, conduzindo a inovação a elementos mais detalhados, aproximando-se da interface com o cliente com menos impacto na infraestrutura subjacente.
Inovação de marketing	Diferenciação da interação com um cliente prospectivo durante o processo de compra e venda, mediante, por exemplo, a criação de novos canais de comunicação;
Inovação experiencial	Baseia o valor não na diferenciação da funcionalidade, mas sim na experiência da oferta, redefinindo os parâmetros de determinado bem ou serviço que têm relação direta com a proposta de experimentação pelo cliente.
Excelência operacional	
Inovação de engenharia de valor	Redução de custos de materiais e de manufatura de uma oferta estabelecida, sem a alteração de suas propriedades externas.
Inovação de integração	Redução do custo do cliente em manter uma operação complexa, integrando os diversos elementos de um produto em um único sistema centralmente gerenciável.
Inovação de processo	Foca no incremento de margens de lucro a partir da minoração de desperdício inerente ao processo produtivo.
Zona de renovação	
Inovação de migração de valor	Redirecionamento do modelo de negócio, afastando-se de um elemento de <i>commodity</i> na cadeia de valor, passando a adotar um modelo mais rico em margens de lucro.
Inovação orgânica	Uso dos recursos internos da organização a fim de reposicioná-la em uma categoria de mercado superior.
Inovação de aquisição	A renovação, com vistas à inauguração de um novo ciclo de vida de maturidade tecnológica, dá-se mediante fusões e aquisições externas.

Fonte: adaptado pelo autor a partir de Moore (2005)

Na presente pesquisa, em face do objeto de estudo, é de relevância a abordagem sobre a inovação de serviços, gênero mais amplo no qual a inovação em serviços públicos se insere, a qual será efetuada na próxima seção.

4. Inovação em serviços

De forma mais proeminente a partir do final do século XX, ao mesmo tempo em que se observou a decadência dos conglomerados e da produção fordista em massa, passando a vigor o modelo horizontal relacional entre empresas, houve a “alteração da divisão setorial da atividade produtiva, com os serviços adquirindo uma importância relativa superior à indústria

na composição da riqueza nacional das principais economias desenvolvidas” (VARGAS; ZAWISLAK, 2006, p. 140).

No entanto, a despeito de as “sociedades modernas serem inevitavelmente economias de serviços”, a economia clássica, com foco na indústria manufatureira, “ajudou a construir uma imagem de serviços como deficientes em termos de desempenho econômico” (GALLOUJ; DJELLAL, 2010, p. 1). Em decorrência, Vargas e Zawislak (2006) avaliam que aos serviços não é atribuída a devida importância na literatura, especialmente no que concerne à sua capacidade inovadora.

Para Morrar (2014, p. 7), “as características dos serviços foram amplamente negligenciadas pela literatura em inovação”, em virtude da complexidade analítica de se definir o resultado de um serviço. Para essa autora, a definição de serviço e de suas características mostra-se fator crítico à discussão da inovação e à estimativa dos efeitos econômicos reais em serviços. Dessa forma, preliminarmente ao ingresso no debate teórico acerca da inovação em serviços, faz-se necessária a discussão acerca do conceito de serviço, realizada em seguida.

4.1. O conceito de serviço

A complexidade na definição de serviço deve-se, entre outros fatores, à lacuna histórica no estudo dos serviços, em favorecimento à indústria (GALLOUJ, 2002), bem como à heterogeneidade e variedade do setor, “seja em termos das características de produto e de processo, seja do ponto de vista das estruturas de mercado” (MEIRELLES, 2006, p. 119). Essa dificuldade impinge, na análise de Kon (2004), a permanência, no debate atual, da indefinição quanto às fronteiras conceituais entre bens e serviços.

Na ótica de Meirelles (2006), a visão dos serviços por parte de autores clássicos deu-se em função das distintas concepções acerca do processo de geração de valor na economia. Nesse contexto, essa autora inicia sua análise tendo como ponto de partida as visões dissonantes de Adam Smith e Karl Marx: ao passo que o primeiro só concebia valor a partir de um produto tangível e estocável, o segundo ir além, entendendo que um trabalho produtivo se dava de forma independente do conteúdo material e tangível da mercadoria. Ainda assim, “mesmo considerando a possibilidade de as atividades de serviço serem produtivas, Marx abandona esta perspectiva de análise, dedicando pouca ou quase nenhuma atenção aos serviços” (MEIRELLES, 2006, p. 122).

Ainda na seara de autores clássicos, Meirelles (2006) aborda a visão dos utilitaristas sobre os serviços, que os incluem como componentes essenciais do sistema econômico, haja vista que, analogamente aos bens materiais, respondem por parcela significativa das necessidades humanas. Essa autora conclui que os utilitaristas, em sua maioria, “não conseguem fugir internamente de visões predominantemente materiais da economia”, acabando por relacionar “o caráter produtivo dos serviços ao grau de durabilidade dos produtos gerados, ou seja, a uma propriedade física e material” (MEIRELLES, 2006, p. 125).

Em termos de abordagens contemporâneas, em que pese o leque diversificado de interpretações sobre o conceito de serviço, Meirelles (2006) destaca a existência de duas linhas de análise principais. De um lado, situam-se autores que centram seus estudos na oferta do serviço, em suas características do processo de produção e do produto gerado. De outro, há o foco no consumo, atinente às funções desempenhadas pelos serviços e o público a que se destinam.

A análise focada na oferta, para Meirelles (2006, p. 126), define três especificidades dos serviços que os distinguem das demais atividades econômicas, a saber: (i) fluxo, referente às propriedades de simultaneidade e de continuidade do processo de prestação e consumo do serviço, o que reflete em sua inestocabilidade; (ii) variedade, concernente “à diversidade de técnicas produtivas e às diferenças no tamanho e na margem de lucro das empresas prestadoras de serviço”, e (iii) uso intensivo de recursos humanos, haja vista que, a despeito do uso crescente de máquinas e equipamentos, o serviço é uma atividade de natureza interativa e relacional, não podendo prescindir de pessoas que realizam a interface com os consumidores / usuários.

Fitzsimmons e Fitzsimmons (2000) reforçam, de modo geral, tais especificidades, salientando, ainda, a dificuldade para a medição da produção, uma vez que, independentemente de padronização, há um aspecto subjetivo inerente à imaterialidade do serviço, cujos atributos passam a divergir a depender do cliente. O consumidor passa, nessa concepção, a agente no processo de prestação do serviço, transformando-se em um agregador do produto / serviço. No que tange ao uso intensivo de recursos humanos, esses autores trazem análise complementar, em virtude de, em situações específicas, a automação poder eliminar as relações pessoais na interface com o consumidor.

Já a abordagem com foco nas características de demanda busca, segundo Meirelles (2006, p. 126), analisar os serviços a partir da função desempenhada e do tipo de consumidor. Nesse escopo, passa-se a conceber os chamados serviços intermediários (ou produtivos),

“orientados para o desenvolvimento das atividades produtivas da indústria e das empresas”, e os serviços finais (ou de consumo), orientados “para o uso individual (serviços domésticos, lazer, entretenimento) e coletivo (segurança, saúde, educação) ”.

Edvardsson, Roos e Roos (2005), recorrendo à revisão de literatura, afirmam que as características mais frequentemente citadas no que diz respeito aos serviços são intangibilidade, inseparabilidade (entre produção e consumo), heterogeneidade e perecibilidade (inestocabilidade). Esses autores criticam a generalização da adoção desses atributos, passando a discorrer sobre situações específicas que exceptualizariam sua aplicação. Em especial, citam a existência de serviços cuja produção e consumo não exijam a simultaneidade (serviços financeiros, lavagem de roupas, entre outros), bem como a possibilidade de se padronizarem e estocarem serviços com base intensiva em informação.

De toda sorte, esses autores reconhecem a importância desses fatores, não devendo a intangibilidade, a inseparabilidade, a heterogeneidade e a perecibilidade, na visão de Edvardsson, Roos e Roos (2005), ser generalizadas para todos os serviços, mas sim empregadas àqueles a que de fato se mostram aplicáveis e relevantes para análise.

Gallouj (2007), por sua vez, arrola como características principais dos serviços sua natureza intangível, o caráter interativo em sua prestação, a ausência de transferência de direito de propriedade e a heterogeneidade. Tais características, suas descrições e seus impactos na análise da inovação em serviços são apresentados no Quadro 19.

Quadro 19. Especificidades dos serviços e suas consequências na análise da inovação

Especificidade	Descrição	Consequência na análise da inovação
Natureza intangível	Caráter vago e instável do produto de um serviço, sendo este produto ato, protocolo de tratamento, fórmula, isto é, processo e organização	Contribui para desviar as análises para os componentes mais tangíveis da prestação, em especial para os processos. Dificulta, ainda, a distinção entre inovação de produto (afinamento de funcionalidades e qualidades) e de processo (redução de custos). Ademais, o caráter imaterial e volátil do serviço compromete o esforço de proteção da inovação e facilita a imitação.
Dinâmica interativa	Também chamada de coprodução, traduz certa forma de participação do cliente na produção do serviço.	Traz consequências na natureza da inovação, haja vista que a interatividade vem a contribuir para a solução de um problema de um cliente específico, trazendo à tona formas particulares de inovação, como a sob medida e a <i>ad hoc</i> . Ainda, traz consequências na organização da inovação, visto que o cliente pode não ser apenas coprodutos, mas também coinventor, suscitando óbices de apropriação da inovação.
Ausência de	Inexistência de produto que	Essa forma particular de circulação econômica tem

Especificidade	Descrição	Consequência na análise da inovação
transferência de direito de propriedade	circula econômica e independentemente do suporte do serviço, não havendo (como para os bens) estabelecimento ou troca de direitos de propriedade.	consequências sobre a natureza dos regimes de apropriação da inovação nos serviços, explicando, em particular, as facilidades e as dificuldades de proteção.
Heterogeneidade	Trata-se da extrema diversidade do setor de serviços.	Passa a haver distintos comportamentos de inovação em serviços, a depender da atividade de serviço em análise. A inovação do produto não tem o mesmo conteúdo para um serviço de hotelaria, de consultoria ou financeiro, por exemplo.

Fonte: elaborado pelo autor.

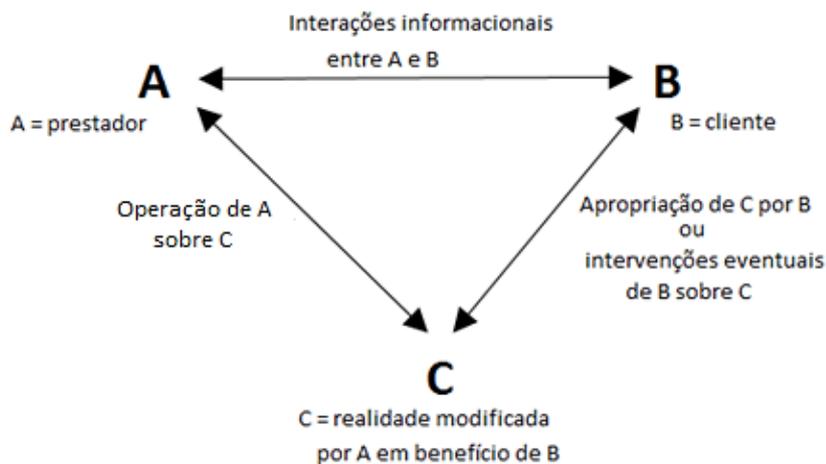
Gallouj (2007, p. 10), analogamente a Edvardsson, Roos e Roos. (2005), reconhece que as especificidades ora identificadas “passam por inúmeras exceções”, mas avalia que “se manifestam principalmente no processo de produção de bens”. Ademais, assevera que “os componentes imateriais e a interatividade assumem uma proporção cada vez maior”.

Uma das definições mais citadas na literatura (MORRAR, 2014) provém de Hill (1977, p. 317 – 318), para quem serviço é uma “mudança na condição de uma pessoa, ou de um bem pertencente a uma unidade econômica, que ocorre como resultado da atividade de outra unidade econômica, com aceitação prévia da primeira pessoa ou unidade econômica”. Para Gadrey (2000), trata-se de uma definição sociotécnica, visto que uma operação técnica é conduzida em uma realidade a ser transformada, salientando-se dois tipos de relações sociais: uma requisição de intervenção, que inicia a prestação do serviço, e uma relação de propriedade – a realidade a ser transformada pertence a quem demanda o serviço.

O foco na mudança de um estado, com base em questão relacional, é da mesma forma conferido por Gadrey (2000, p. 375 - 376), que define serviço da seguinte maneira:

[...] uma atividade de serviços é uma operação que visa a uma transformação do estado de uma realidade C, possuída ou utilizada por um consumidor B, realizada por um prestador de serviços A a pedido de B, e com frequência relacionada a ele, não chegando porém à produção de um em que possa circular economicamente independente do suporte C.

O contraponto da definição de Gadrey (2000), com relação a de Hill (1977) repousa na análise do primeiro autor de que o resultado do serviço não pode circular economicamente de forma independente de um suporte. Tal definição suscita o que se conhece por “triângulo dos serviços”, representado na Figura 9.

Figura 9. Triângulo dos serviços

Fonte: elaborado pelo autor, com base em Gadrey (2000).

Segundo Djellal e Gallouj (2008), os vértices do triângulo representam: (i) A, o provedor do serviço, podendo ele ser público ou privado, individual ou organizacional; (ii) B, o cliente, podendo ser, da mesma forma, indivíduos, organizações, comunidades, entre outros, e (iii) C, o meio do serviço, definido como a meta ou a realidade trabalhada / modificada pelo prestador de serviço em favor do cliente.

Ainda segundo esses autores, os lados do triângulo de serviço representam relacionamentos particulares, podendo ser as diversas conexões entre o cliente o meio modificado (relação de posse ou de uso, por exemplo); as ligações operacionais entre o prestador de serviço e o meio ou, “acima de tudo, a relação de serviço entre o prestador de serviço e o cliente no que concerne às intervenções propostas” (DJELLAL; GALLOUJ 2008, p. 40).

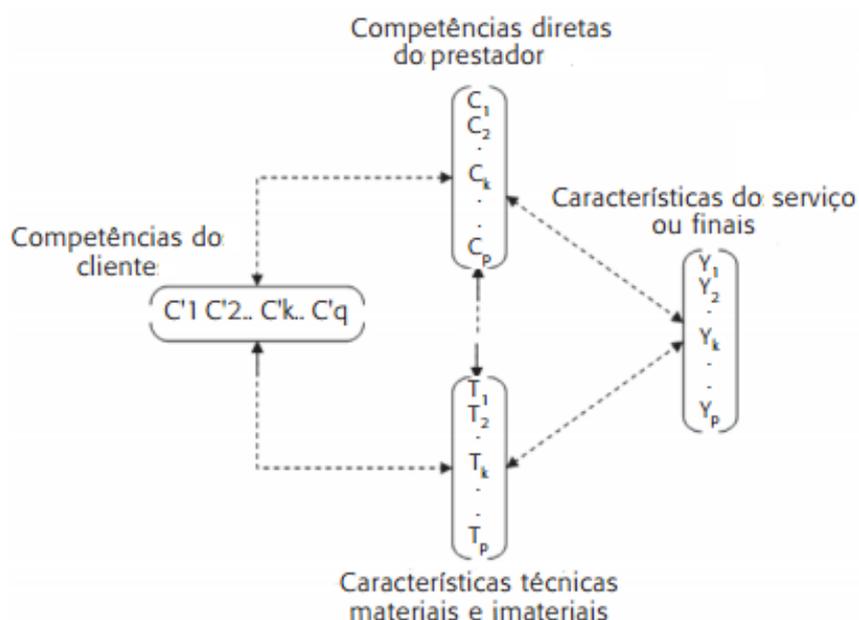
Os principais meios de serviço (C), conforme elucidam Djellal e Gallouj (2008) são sistemas ou bens tecnológicos, informação codificada, os próprios indivíduos com suas características físicas, intelectuais ou locacionais e as organizações, considerada a diversidade de seus aspectos (tecnologias, estruturas, competências coletivas e conhecimento). A depender da realidade a ser transformada ou reparada, distintas operações podem ser realizadas – manutenção, transporte, análise, gestão, transferência etc.

Segundo Gallouj (2007, p. 10), os diversos problemas teóricos relativos à conceituação e à natureza dos serviços “favoreceram o desconhecimento da inovação nos serviços”. Em especial, esse autor critica o foco predominantemente tecnológico conferido aos serviços, o que, em sua ótica, compromete uma leitura acurada da inovação nesse setor, passando a

constituir “não uma teoria da inovação nos serviços, e sim uma teoria da difusão tecnológica de origem industrial nos serviços” (2007, p. 11).

Provendo o esteio necessário à transcendência das abordagens ditas tecnicistas sobre inovação, Gallouj e Weinstein (1997) propõem um conceito amplo, voltado ao que chamam de produto, termo que designa tanto bens quanto serviços, e que é adotado como linha mestra nesta tese. Nessa visão, um produto (bem ou serviço) pode ser representado como um conjunto de vetores de características ou de competências, colocados em correspondência, conforme representado na Figura 3.

Figura 10. Produto (bens e serviços) como vetores de caraterísticas e de competências



Fonte: Gallouj e Weinstein (1997).

No modelo teórico de Gallouj e Weinstein (1997), a prestação de serviços depende da mobilização simultânea de competências (do provedor de serviço e do cliente) e de características técnicas tangíveis e intangíveis. A variável Y representa as características do serviço, os valores de uso e as utilidades fornecidas ao cliente. A variável T , por sua vez, corresponde às características técnicas materiais e imateriais, ou seja, os sistemas técnicos mobilizados para produzir as características vetoriais de Y .

Os vetores C e C' referem-se às competências do prestador e do cliente, respectivamente, cuja articulação simboliza o que se chama de interface da prestação. Com fundamento nesse modelo, Gallouj (2007, p. 14) define a prestação de serviço como “a

mobilização simultânea de características técnicas (materiais e imateriais) e de competências (internas e externas) para produzir características de serviços”.

O modelo de Gallouj e Weinstein (1997) oferece a representação de um certo número de casos particulares da prestação de serviços, como, por exemplo, (i) o serviço puro, ou seja, a mobilização direta de competências para produzir características de serviço ($[C] - [Y]$); (ii) as características de um serviço advindas diretamente de um bem material ($[T]-[Y]$), e (iii) a relação de um autosserviço ($[C'] - [T] - [Y]$).

Uma vez discutido o conceito de serviço, segue-se a abordagem acerca da inovação em serviços, realizada na próxima seção.

4.2. Abordagens sobre inovação em serviços

Para Gallouj (2002), as pesquisas e as contribuições teóricas sobre inovação em serviços são passíveis de serem agrupadas em três nichos principais, a saber: (i) abordagem tecnicista, (ii) abordagem baseada em serviços, e (iii) abordagem integradora, sobre as quais se discorre a seguir.

4.2.1. Abordagem tecnicista

A abordagem tecnicista, com influência significativa do trabalho de Barras (1986), concebe a inovação como resultado da introdução de sistemas tecnológicos advindos da indústria – normalmente atrelado às tecnologias de informação e de comunicação – às atividades de serviços. Essa abordagem, para Morrás (2014, p. 9), “apenas considera maneiras tecnológicas ou visíveis de inovação de processo ou de produto”, ignorando “outros modos não-tecnológicos ou invisíveis de inovação”, tais como inovações sociais, organizacionais, metodológicas, entre outras.

Barras (1986) analisa que o ciclo de inovação em serviço mostra-se inverso ao ciclo tradicional inerente à indústria manufatureira. No primeiro caso, para esse autor, há uma fase de inovação de processo incremental, tipicamente de *back-office*, tal como a informatização de registros de pessoal ou a inscrição informatizada de apólices de seguro, responsável por promover a eficiência do serviço prestado.

A fase subsequente, após o ganho de experiência e de conhecimento do estágio anterior, é a de inovação de processo radical, referente ao *front-office*, ora exemplificada pela “prestação de contas informatizadas nas empresas de contabilidade”, ou pela “gestão informatizada das listas de espera de atribuição de moradia nas administrações municipais”

(GALLOUJ, 2007, p. 11), responsável por incrementar a qualidade dos serviços. A fase derradeira é a inovação de produto, tratando-se de novos serviços e conferindo também ao cliente (e não mais apenas ao prestador) a interface com a tecnologia.

Gallouj (2007, p. 11) critica a limitação desse modelo, uma vez que “não constitui uma teoria da inovação nos serviços, e sim uma teoria da difusão da inovação tecnológica de origem industrial nos serviços”, bem como não leva em consideração as formas não tecnológicas da inovação. Ademais, para esse autor, a abordagem tecnicista baseia-se de forma contundente nas ferramentas de informática, negligenciando outras formas de tecnologia, além de restringir-se sobremaneira à “fronteira de serviços pré-industriais de massa (banco, seguro, administrações)” (2007, p. 12).

4.2.2. Abordagem baseada em serviços

A abordagem baseada em serviços surge com o intuito de “contornar o viés tecnológico anteriormente equivocado”, acentuando-se “formas específicas da inovação em setores particulares de serviços, produzindo análises ou teorias locais da inovação nos serviços” (GALLOUJ, 2007, p. 13). Essa perspectiva enfatiza a importância das trajetórias intangíveis dos serviços, considerando as características de seu resultado – imaterialidade, interatividade, coprodução. Há o foco, segundo Morrar (2014), em serviços ditos não tecnológicos, tais como solução de problemas, desenvolvimento de novos métodos e novas estruturas organizacionais.

O cerne dessa abordagem, segundo Hauknes (1998), reside no fato de a relação de serviço entre o prestador e o cliente, tal qual como definida no triângulo de serviços de Gadrey (2000), oferece oportunidades para a inovação em serviço que sobrepujam uma eventual inovação tecnológica que venha a ser implementada. Assim, as principais oportunidades de inovação estariam no caráter relacional da prestação.

A abordagem orientada a serviços é recorrente em serviços intensivos em conhecimentos (*knowledge intensive business services – KIBS*), tais como em consultorias e demais atividades que requerem conhecimentos especializados a fim de resolver problemas, sendo passíveis do desenvolvimento de metodologias capazes de serem empregadas em situações afins.

Nesse contexto, surge a proposição de um tipo especial de inovação denominada *ad hoc*, definida por Sundbo e Gallouj (1998, p. 5) como uma “construção (social) interativa de uma solução (estratégica, organizacional, social, legal etc.) a um problema particular

apresentado por um cliente”. Há, nesse caso, a coprodução da solução entre o cliente e o prestador de serviços, seguida de sua codificação, a formalização de parte da experiência e da competência desenvolvida.

4.2.3. Abordagem integradora

A abordagem integradora visa a agregar a abordagem tecnicista e a baseada em serviços, contemplando tanto a inovação de bens quanto a de serviços em um único marco teórico. Trata-se da proposição de uma “leitura mais geral que possa reportar a inovação tecnológica e não tecnológica, tanto nos serviços como nos bens” (GALLOUJ, 2007, p. 13).

Tendo por fundamento a definição da prestação de serviços como a mobilização simultânea de características técnicas e de competências (GALLOUJ; WEINSTEIN, 1997), conforme modelo representado na Figura 10, Gallouj (2007) define inovação como toda mudança que afeta um ou mais termos dos vetores de características (técnicas, de serviço) ou de competência. A inovação não é mais, nesse sentido, entendida como um resultado, mas sim como um processo, podendo assumir mecanismos tais como variação, evolução, surgimento, desaparecimento, dissociação, bem como ser intencionais, como esforços de pesquisa e desenvolvimento ou fruto de mecanismos naturais de aprendizado.

De acordo com essa abordagem, Gallouj (2007) identifica seis tipos ou modelos de inovação, caracterizados em função da espécie de modificação nos vetores de características e de competências do produto, conforme arrolado no Quadro 20.

Quadro 20. Tipos (ou modelos) de inovação na abordagem integradora

Modelo de Inovação	Descrição
Inovação Radical	Há duas concepções para a inovação radical: <ul style="list-style-type: none"> • Em uma concepção ampla, descreve a criação de um novo conjunto de características e competências {[C’*], [C*], [T*], [Y*]}; • Em uma concepção estrita, trata-se da criação de um novo conjunto {[C’*], [C*], [T*]}, ainda que as características do serviço [Y] permaneçam inalteradas. Gallouj (2007) exemplifica tal situação pelo surgimento do carro elétrico: ainda que seja uma inovação radical, características básicas do serviço final remanescem as mesmas, haja vista almejar-se o transporte de indivíduos em certas condições de conforto, segurança e velocidade.
Inovação pela melhoria	Refere-se ao modo de inovação pela acumulação de competências, sendo este um efeito do aprendizado que acompanha qualquer atividade. Há, nesse caso, o incremento do “peso” (ou da qualidade) de determinadas características e competências, sem que haja a modificação da estrutura do

Modelo de Inovação	Descrição
	sistema {[C'], [C], [T], [Y]}.
Inovação incremental	Descreve a adjunção (ou, eventualmente, a supressão ou a substituição) de características, mantendo a estrutura geral do sistema {[C'], [C], [T], [Y]}, que é modificado apenas marginalmente.
Inovação <i>ad hoc</i>	Em uma inovação <i>ad hoc</i> , as características de serviço [Y] são tidas como uma solução (ao menos em parte, inédita) ou um conjunto de soluções originais de ordem organizacional, estratégica, jurídica, fiscal, social, humana etc. em resposta a um problema. A inovação <i>ad hoc</i> , do ponto de vista do prestador, envolve a produção de novas competências [C], que são inscritas, codificadas e formalizadas de modo a torná-las reutilizáveis. Há, ainda modificação sensível do vetor das características técnicas [T] nos seus componentes imateriais.
Inovação de recombinação	Baseia-se nos princípios de dissociação e associação das características finais e técnicas. Como exemplos, tem-se a criação de novo produto combinando (ou associando) as características de dois ou mais produtos, ou a criação de novos produtos a partir do fracionamento de um produto já existente. A inovação incremental, analisa Gallouj (2007), pode ser considerada uma forma particular de inovação de recombinação, quando as características adicionadas provêm de produtos preexistentes.
Inovação pela formalização ou pela objetivação	Refere-se à formatação e à padronização das características, designando um conjunto heterogêneo de mecanismos que permita atribuir certo grau de materialidade ao serviço. Essa materialidade é passível de ser atingida por dois tipos de mecanismos que podem se conjugar: a introdução de mecanismos tangíveis (por exemplo, de sistemas técnicos na fórmula do serviço), e de intangíveis – a introdução de métodos.

Fonte: elaborado pelo autor com base em Gallouj (2007).

Uma vez que o modelo empregado por Gallouj (2007) na abordagem integradora constitui-se em uma generalização de um modelo anterior usado para bens (LIMA; VARGAS, 2012), permite-se a análise unificada tanto de bens como de serviços. Na análise de Morrar (2014), essa abordagem é motivada pela convergência entre serviço e manufatura, em um contexto no qual a distinção entre inovação em serviço e em manufatura torna-se mais difícil em face da dinâmica dos serviços.

A aproximação recíproca entre serviço e manufatura dá-se, para Morrar (2014), de duas formas. Primeiramente, organizações manufatureiras produzem mais serviços relacionados aos principais produtos industriais, e, por conseguinte, parcelas crescentes de seus volumes de negócios são auferidas por meio da venda de serviços. Essa criação de valor por meio da adição de serviços a produtos industriais é conhecida por “servicização” (GADREY; GALLOUJ; WEINSTEIN, 1995), impingindo a necessidade de a indústria bem gerenciar a inovação, incorporando a dimensão dos serviços.

Na outra forma, organizações de serviços tornam-se mais inovadoras e parcelas majoritárias do resultado de sua inovação são refletidas pela inovação tecnológica tradicional

da manufatura. Há, nesse caso, maior facilidade e menor custo na padronização de determinadas atividades de serviço. Desse modo, as contribuições da abordagem integradora, segundo Gallouj e Savona (2009, p. 163), “redefinem o produto de modo que oferece um quadro teórico relativamente sólido a fim de generalizar uma teoria da inovação para produto material e imaterial”.

O Quadro 21 sintetiza o cotejamento entre as abordagens sobre inovação em serviços, na concepção de Gallouj (2002).

Quadro 21. Cotejamento entre as abordagens sobre inovação em serviços

	Abordagem tecnicista	Abordagem baseada em serviços	Abordagem integradora
Tipo de inovação	Tecnológica (manufatureira)	Não-tecnológica (atividades orientadas a serviços)	Tecnológica e não-tecnológica (conceito de produto)
Características da inovação	Reduz a inovação em serviços à adoção e ao uso de tecnologia.	Conduz a novas tipologias de inovação em serviços, como organizacional, <i>ad hoc</i> e de <i>marketing</i> .	Denota convergência entre bens e serviços, no que diz respeito à inovação.
Quadro teórico da inovação	Tenta assimilar a inovação em serviços dentro de um quadro teórico consolidado utilizado para o setor de manufatura e de produtos manufaturados.	Tenta desenvolver um quadro teórico específico para inovação em serviços, ressaltando as especificidades no produto do serviço e nos processos de produção.	Tenta desenvolver um quadro teórico comum, capaz de abarcar uma visão mais ampla de inovação, contemplando produtos tangíveis e intangíveis. Propõe uma nova taxonomia de inovação em serviços baseada em uma nova definição de produto.

Fonte: Adaptado de Morrar (2014).

O objeto de estudo desta tese exige um olhar mais detido na inovação realizada no setor público, conforme discussão na próxima seção.

5. Inovação no setor público

Na presente pesquisa, adota-se o sentido funcional ou material de setor público, atinente à atividade de administração pública em si, executada pelo Estado através de seus órgãos e entidades, de forma centralizada ou descentralizada. Tal opção coaduna-se com a adotada por Koch e Hauknes (2005).

Definição de inovação no setor público citada de forma recorrente na literatura é a elaborada por Mulgan e Albury (2003, p. 3), referindo-se à “criação e implementação de novos processos, produtos, serviços e métodos de entrega, que resultam em significativas

melhorias na eficiência, eficácia ou qualidade dos resultados”. Trata-se, assim, de encontrar soluções criativas ou inéditas a problemas e a necessidades de interesse público, incluindo novos serviços, novas conformações organizacionais e otimização de processos (CURRIE et al., 2008).

O setor público, por deter como subjacente lógica diversa da competição de mercado, apresenta objetivos e mecanismos de inovação particulares. Para Lima e Vargas (2010, p. 5 – 6), em decorrência de as organizações públicas, via de regra, não competirem por participações crescentes no mercado, “o resultado da inovação, do ponto de vista macro, fica associado a objetivos socioeconômicos e políticos, e, do ponto de vista da organização, associa-se às finalidades organizacionais”.

Em comparação com organizações de mercado, o setor público, na ótica de March e Olsen (1989), existe em um sistema social mais complexo, com objetivos e valores mais ambíguos e difíceis de quantificar. Tais fatores, associados às barreiras inerentes à seara pública, resultam em menores incentivos à inovação no setor organizacional, que pode ser considerada, em alguns casos, “um extra opcional ou um fardo adicional” (MULGAN; ALBURY, 2003, p. 5).

Mulgan e Albury (2003) identificam sete fatores que agem como impeditivos à inovação no setor público, sintetizados no Quadro 22.

Quadro 22. Barreiras à inovação no setor público

Barreira	Descrição
Pressões para a entrega e fardos administrativos	No setor público, a maioria de gestores e de profissionais dispõe de pouco tempo para se dedicar à inovação na prestação de serviços que culmine em celeridade ou redução de custos. A parcela majoritária de seus esforços é gasta em lidar com a pressão cotidiana da condução de suas organizações, na prestação de serviços e na prestação de contas.
Orçamentos e planejamento de curto prazo	O fracionamento das metas de inovação no diminuto horizonte temporal de um ano – interstício de vigência do orçamento público – acaba por retirar a devida importância dos esforços. Uma requisição de se obter uma minimização de 2 ou 3% no custo ao longo de um ano soa menos relevante do que obter melhora de 30% nos indicadores de eficiência em dez anos.
Poucas recompensas e incentivos à inovação	Ao passo que os governos incrementaram incentivos à inovação no setor privado, com medidas tais como proteção de marcas, benefícios fiscais às atividades de pesquisa e desenvolvimento etc., na esfera pública resiste a tradição de mais penalidades por falhas em inovação do que de recompensas pelo êxito.
Cultura de aversão ao risco	No setor estatal, há a obrigação de se prover um padrão aceitável em serviços públicos, manter a continuidade de sua prestação e assegurar-se do recolhimento de tributos. Tais atividades centrais induzem a uma cultura de aversão ao risco, acentuada ao se considerar o fato de que o fracasso em uma empreitada de alto

Barreira	Descrição
	risco acarreta dano público aos envolvidos.
Baixas habilidades em gestão de riscos e de mudança	No setor público, em que pese a oportunidade e a motivação necessária à inovação por vezes estar presente, há uma relativa escassez de habilidades em mudança e em gestão de riscos, ameaçando o processo de inovação.
Relutância de se extinguirem organizações ou programas ineficientes / ineficazes	As organizações públicas, diferentemente das empresas privadas, dificilmente deixarão de existir como consequência de não serem inovadoras. Ainda assim, novos programas públicos continuam sendo lançados, com padrões mais elevados que os anteriores, mas as funções anteriores que apresentavam falhas raramente são extintas. Ademais, inovações que evidenciam problemas em estágios de teste são usualmente abandonadas precocemente, apesar de a perseverança poder resultar em benefícios.
Tecnologias que restringem arranjos culturais ou organizacionais	Por vezes, a despeito de a tecnologia necessária à inovação estar disponível, no setor público falta o alinhamento entre a cultura organizacional, sistemas, métodos e processos de gestão, impedindo a incorporação da tecnologia às práticas.

Fonte: elaborado pelo autor com base em Mulgan e Albury (2013).

Koch e Hauknes (2005) identificam diferenças entre instituições públicas e privadas com relevância à análise das atividades de inovação. Inicialmente, salienta-se a distinção concernente à unidade de análise. Para esses autores, parcela majoritária das organizações públicas faz parte de uma cadeia de comando mais ampla, cuja identificação das diferentes partes do sistema é complexa. Destarte, as atividades de inovação nessas organizações são significativamente influenciadas por decisões tomadas acima e abaixo na linha de comando. Tal lógica não seria observada no setor privado, sendo o “paralelo mais próximo os conglomerados ou as companhias multinacionais” (KOCH; HAUKNES, 2005, p. 19).

Outra diferença, avaliam esses autores, tange à dimensão política na seara pública, mais determinante do que na esfera privada, traduzida em elaboração de normas legais, regulações e suporte financeiro, e mediante a atuação de agentes públicos eleitos. A íntima ligação entre tal sistema de governança e o financiamento de despesas implica a conexão entre propriedade e controle, de um lado, e de estratégias de crescimento das organizações públicas, de outro.

Analogamente ao apontado por Mulgan e Albury (2003), Koch e Hauknes (2005) fazem alusão, ainda, a uma menor predisposição de o gestor público em correr riscos, se comparado com o privado. Tal fato dá-se devido a menores recompensas no setor público, bem como a menores tolerâncias a falhas em empreitadas. Empresas privadas podem considerar falhas como parte integrante da gestão de riscos de um programa ou projeto, “ao passo que a pressão de economizar recursos públicos em curto prazo – e não de desperdiçá-los – pode implicar um desincentivo crítico à inovação” (KOCH; HAUKNES, 2005, p. 19).

A despeito de as organizações públicas serem eminentemente prestadoras de serviços públicos, a literatura de inovação em serviços é empregada de forma tênue na seara pública. Para Lima e Vargas (2010, p. 11), tal situação “parece estar associada com as disciplinas que alimentam os respectivos objetos de estudo”. De modo geral, pesquisas na temática buscam fundamentação da ciência política e na sociologia, abordando a Nova Gestão Pública e a teoria institucional, entre outras. Já a teoria de inovação em serviços, para esses autores, tem origem na literatura econômica.

O entendimento acurado sobre a inovação no serviço público, afirmam Lima e Vargas (2010, p. 14), deve “agregar as contribuições sobre inovação em serviços de forma a abarcar a complexidade e a diversidade do setor público”. Ademais, para esses autores, as contribuições mais evidentes que a literatura sobre inovação em serviços pode trazer dizem respeito à representação do serviço em termos de vetores de características e competências, consoante modelo teórico de Gallouj e Weinstein (1997).

Gallouj e Djellal (2012) colocam em xeque a ideia de que o setor público é menos preocupado com a inovação, se cotejado com o privado. Para tanto, esses autores trazem à baila os seguintes argumentos: (i) uma hipótese plausível é a de que uma administração pública por si inovadora será mais efetiva em prover o suporte para a inovação de outros agentes econômicos; (ii) em serviços públicos, há setores cujas atividades de inovação são bem documentadas na literatura, tais como áreas de saúde e de laboratórios públicos de pesquisa; (iii) as fronteiras entre serviços públicos e privados flutuam em tempo e espaço, podendo, inclusive, haver competição entre tais searas. Além disso, alguns serviços públicos podem ser providos pelo setor privado, mediante novas conformações, como as parcerias público-privadas, e (iv) crises econômicas e mudanças demográficas tendem a fomentar a inovação em serviços públicos, conduzindo à racionalização da produção e à emergência de novas demandas sociais.

A Comissão Europeia – órgão executivo da União Europeia – conduziu, em 2010, uma pesquisa dedicada à inovação no setor público (*Innobarometer 2010 Analytical Report on Innovation in Public Administration*), sendo aplicado questionário em mais de quatro mil organizações públicas naquele continente. Os principais achados foram sumarizados no *European Public Sector Innovation Scoreboard 2013* (HOLLANDERS et al., 2013), e partem da constatação que dois terços das instituições públicas europeias haviam introduzido um serviço inédito ou significativamente melhorado entre 2007 e 2010. O Quadro 23 traz uma síntese de tais achados.

Quadro 23. Achados sobre inovação no setor público, obtidos a partir do Innobarometer 2010

Fator	Constatação
Tamanho da instituição	A tendência da inovação em serviço cresce linearmente com o tamanho das instituições públicas.
Indutor da inovação	O principal indutor de inovação no setor público é a introdução de novas leis e regulamentos, seguida de novas prioridades políticas e de funcionalidades de governo eletrônico.
Modo de inovação	A abordagem <i>top-down</i> de inovação mostra-se prevalente no setor público.
Barreira à inovação	A carência de recursos financeiros e de pessoal evidencia-se como a barreira mais significativa à inovação.
Efeitos da inovação	De modo geral, inovações implicam os seguintes efeitos positivos no setor público: acesso facilitado à informação devido à inovação sem serviços; melhoria da satisfação do usuário; prestação mais célere dos serviços; melhoria das condições de trabalho e da satisfação dos empregados; redução de custos.

Fonte: elaborado pelo autor a partir de Hollanders et al. (2013).

Diversos são os objetos e os níveis de análise de inovação no setor público, conforme análise de Hollanders et al. (2013). O rol contempla reformas políticas e legais, inovação em disseminação de informação pública, em geração de receita orçamentária, em prestação de serviços públicos tais como saúde e educação, em práticas de licitações públicas etc.

Ainda guardando relevância para a presente pesquisa, Hollanders et al. (2013) registram que mais da metade das organizações envolvidas no *Innobarometer* 2010 indicaram que as licitações públicas entregaram ou contribuiram para soluções inovadoras em serviços – frisando-se a redução de custos e a minimização de impactos ambientais, entre outros, bem como o fomento ao desenvolvimento de produtos inovadores pelo mercado. Haja vista a centralidade das compras públicas nesta tese, na próxima subseção discute-se a relação entre licitações e inovação.

5.1. Licitações públicas e inovação

A relação entre licitações públicas e inovação pode dar-se sob duas perspectivas principais. Primeiramente, tem-se a chamada licitação estratégica (EDLER; GEORGHIOU, 2007, p. 953), na qual “a demanda por determinadas tecnologias, produtos ou serviços é encorajada a fim de estimular o mercado”. Trata-se, assim, de um olhar exógeno sobre os possíveis impactos das compras e contratações públicas no comportamento do mercado, de sorte a subsidiar determinada política pública.

Em coletânea de artigos publicada pela Organização das Nações Unidas (UNOPS, 2014) sobre a temática da relação entre licitações e inovação, preponderam exemplos de licitações estratégicas. Nesse sentido, as compras públicas constituem-se em instrumento

político secundário que fomenta a inovação. As iniciativas podem ser assim categorizadas: (i) suporte à inovação industrial; (ii) desenvolvimento de tecnologias no setor de serviços; (iii) desenvolvimento de economias locais; (iv) incentivo a soluções de menor impacto ambiental; (v) institucionalização de práticas de benefícios sociais.

Os objetivos perseguidos pelas licitações estratégicas confundem-se com os próprios do desenvolvimento sustentável, salientando-se as conexões entre suas três dimensões: econômica, social e ambiental. Com essa perspectiva, busca-se, mediante as compras e contratações públicas, a satisfação das necessidades das organizações governamentais quanto a bens e serviços de forma que se “atinga o “valor do dinheiro” em termos de geração de benefícios não apenas para a organização licitante, mas também, para a sociedade e a economia, ao mesmo tempo em que se minimizam os danos ao meio ambiente” (DEFRA, 2006, p. 10).

Outra ótica, menos recorrente na literatura que aborda a dinâmica entre licitações públicas e inovação, refere-se às características endógenas do rito de compra e contratação pública, concernente às tarefas processuais inerentes à sua fase interna e externa. Busca-se, nessa perspectiva, a consecução de um procedimento mais célere, menos oneroso, e mais transparente ou, ainda, uma melhor qualidade da instrução processual.

Esteando-se no modelo teórico de inovação em serviços, concebido por Gallouj e Weinstein (1997) e representado na Figura 10, é possível nominar alguns dos componentes vetoriais de características e competências aplicável ao objeto das compras públicas. O serviço em tela é o processo de compra ou contratação em si, provido a um cliente interno da organização que faz determinada demanda. O prestador do serviço, no caso, refere-se ao funcionário incumbido, ainda que parcialmente, de tarefa inerente ao processo de compra ou contratação, seja da fase interna ou externa da licitação. Pode assumir, no caso, diferentes papéis, tais como o de orçamentista, o de analista jurídico, entre outros.

Os componentes vetoriais característicos do serviço são representados no Quadro 24.

Quadro 24. Principais componentes vetoriais do serviço de aquisição / contratação pública, com base no modelo de Gallouj e Weinstein (1997)

Vetor	Componentes
Competências do cliente (C')	Conhecimento sobre o processo de compra ou contratação
	Capacidade de preenchimento do termo de referência ou do projeto básico
Competências diretas do prestador (C)	Conhecimento sobre o processo de compra ou contratação
	Capacidade de análise do termo de referência ou do projeto básico

Vetor	Componentes
	Capacidade de orçamentação
	Capacidade de elaboração de minutas de instrumentos convocatórios e contratuais
	Capacidade de conduzir análises jurídicas
	Capacidade de conduzir a fase externa da licitação (interface com o mercado)
Características técnicas materiais e imateriais (T)	Funcionalidades de sistemas de tecnologia da informação e comunicação que dão suporte às compras e contratações públicas
	Normas, regulamentos, manuais, instruções
	Arquitetura organizacional
Características do serviço ou finais (Y)	Preço do objeto
	Interstício do processo de licitação
	Qualidade do objeto (material ou serviço)
	Observância de critérios de sustentabilidade
	Transparência da compra ou contratação

Fonte: elaborado pelo autor.

Primeiramente, no que tange às competências do cliente (C'), arrolam-se dois componentes vetoriais. O conhecimento sobre o processo de aquisição ou contratação, de antemão, irá nortear as expectativas e as contribuições do demandante ao longo do processo. Em seguida, a capacidade de preenchimento do termo de referência ou projeto básico, documento basilar à solicitação pleiteada, abarcando especificações, prazos de entrega, justificativas de mérito e de quantitativo, constitui competência de interface direta com o prestador de serviço.

As competências do prestador de serviço (C) vão diferir em função do papel por ele exercido. Comum a todos os papéis, identifica-se o conhecimento sobre o processo de aquisição ou contratação, permeando sua ação ao longo da prestação do serviço. De maneira mais específica, arrolam-se (i) a capacidade de se analisarem o termo de referência ou o projeto básico, saneando-se as eventuais incorreções ou lacunas; (ii) a capacidade de orçamentação, de sorte a obter um preço estimado do objeto coerente com o praticado no mercado; (iii) capacidade de elaboração de minutas de instrumentos convocatórios e de termos contratuais; (iv) capacidade de se conduzirem análises jurídicas, seja para fins de abertura de certames ou para a homologação do rito e autorização de despesa, e (v) capacidade de se conduzir a fase externa da licitação, após a publicação do instrumento convocatório, etapa que contempla a interface direta com o mercado.

No que diz respeito às características técnicas materiais e imateriais (T), cita-se, preliminarmente, os sistemas de tecnologia da informação e comunicação que usualmente agem como subsidiários às compras públicas. Tais sistemas podem ser voltados à fase interna do certame e/ ou à externa. No Brasil, exemplo de sistema dessa espécie é o mantido pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão no Portal de Compras Governamentais. Ademais, arrolam-se ainda nesse vetor normas, regulamentos, manuais, instruções e documentos afins. Por fim, a arquitetura organizacional – eminentemente em termos de centralização ou descentralização – constitui componente do vetor em pauta.

Por fim, as características do serviço são alusivas aos objetivos das compras e contratações públicas, seja em ótica operacional (preço econômico, qualidade e celeridade) ou estratégica (sustentabilidade), além de se conferir a devida transparência ao rito. Há de se ressaltar que preço, qualidade do bem ou do serviço e celeridade do rito são elementos apontados por Nieburh (2008) como centrais ao desempenho das licitações públicas. Da mesma sorte, conforme visto no Capítulo 1, a observância da sustentabilidade e da transparência processual figuram como dimensões do desempenho do objeto de estudo. Desse modo, conjectura-se que as características finais confundem-se, para o processo em tela, com o seu próprio desempenho, ao consubstanciar os valores de uso e as utilidades fornecidas ao cliente.

Pelo exposto, no que tange aos componentes vetoriais do serviço de aquisição / contratação pública, com base no modelo de Gallouj e Weinstein (1997), quando há efetivação de mudança que afeta um ou mais componentes vetoriais das características técnicas ou de serviço, ou ainda de competências do cliente ou do prestador de serviço, com impactos positivos ao serviço em si, incorre-se em inovação⁴.

6. Considerações Finais do Capítulo

A multidimensionalidade do conceito de inovação implica distintas abordagens e tipologias. Neste estudo, a inovação é entendida como a adição de um novo elemento ou a combinação de elementos antigos, agregando valor na resolução de problema e podendo os novos procedimentos ser repetidos de forma sistemática (SUNDBO; GALLOUJ, 1998).

À presente pesquisa, ao se voltar a objeto inscrito no setor público, aplica-se o arcabouço teórico da inovação em serviços, temática historicamente relegada a segundo plano, se cotejada com a inovação tecnológica industrial. A opção teórica adotada coaduna-se

⁴ Os componentes vetoriais identificados previamente referem-se às compras e contratações públicas no contexto brasileiro. Em outros países, é pertinente considerar novas conformações vetoriais.

com a abordagem integradora de Gallouj e Weinstein (1997), cujo modelo relativo a produto (bens ou serviços) constitui-se de conjuntos vetoriais de competências – do cliente e do prestador de serviços – e de características técnicas tangíveis e intangíveis, além das próprias características do serviço.

A adequação do modelo teórico de Gallouj e Weinstein (1997) ao processo de compras e contratações públicas evidencia-se exequível, desde que satisfatoriamente identificados os componentes vetoriais que bem definem a prestação de serviço própria do processo de licitação. A correta interpretação da aplicação empírica desse modelo deve considerar as especificidades da inovação no setor público, tais como as barreiras e a lógica subjacente, que a distingue da protagonizada no setor privado.

7. Quadro Resumo do Capítulo

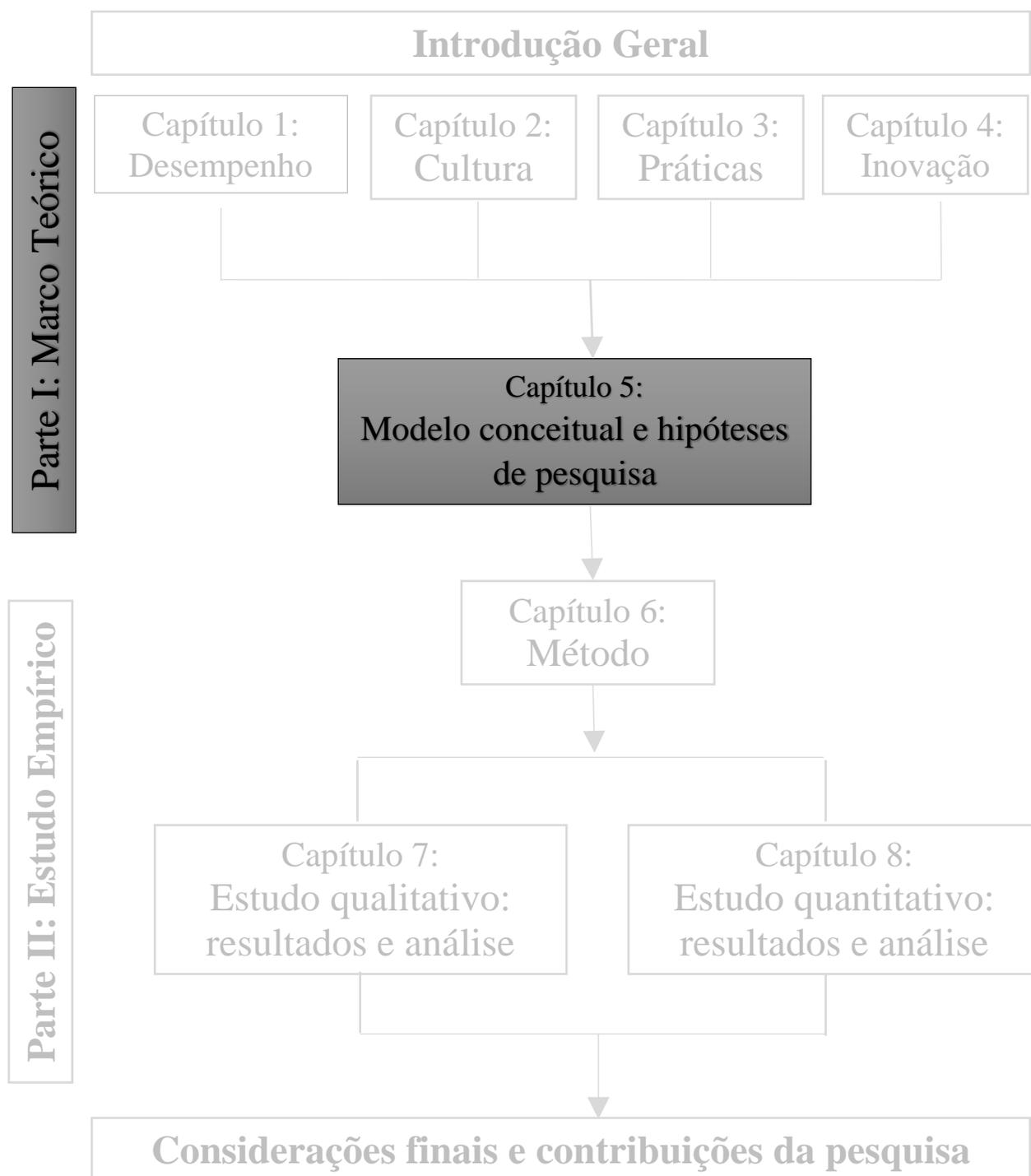
O Quadro 25 traz uma síntese das principais assunções e conclusões advindas da teoria apresentada neste Capítulo e que servem de norte a esta tese.

Quadro 25. Síntese de considerações sobre inovação para a presente pesquisa

Conceito de inovação	Sundbo e Gallouj (1998, p. 4), definem inovação como “mudança de negócio mediante a adição de um novo elemento ou uma nova combinação de elementos antigos no sentido schumpeteriano” (SUNDBO; GALLOUJ, 1998, p. 4). A inovação, segundo esses autores, deriva de fenômeno de dimensões variadas, e pode ser conceituada como tal apenas quando a mudança de fato agrega valor em termos de resolução de uma situação problema, podendo as soluções e os novos procedimentos ser repetidos de forma sistemática.
Tipo de inovação	<ul style="list-style-type: none"> • Para esta pesquisa, considera-se a inovação no processo de compras e contratações públicas. Trata-se de inovação em serviço, voltada a usuários já existentes (evolutiva) (WALKER; AVELLANEDA; BERRY, 2011); • O foco da abordagem quantitativa desta pesquisa recaiu, ainda, sobre as inovações incrementais ou pela melhoria (GALLOUJ, 2007) no processo em estudo.
Relação entre cultura e inovação	A sustentação de uma organização inovadora dá-se em função precípua de sua cultura organizacional, haja vista a capacidade de inovar residir nas práticas exercidas por seus atores (KNOX, 2002).
Conceito de prestação de serviço	Trata-se da “mobilização simultânea de características técnicas (materiais e imateriais) e de competências (internas e externas) para produzir características de serviços” (GALLOUJ, 2007, p. 14).
Abordagem de inovação em serviços	Adota-se, nesta pesquisa, a abordagem integradora, na concepção de Gallouj (2007).
Conceito de inovação no setor público	<ul style="list-style-type: none"> • “Criação e implementação de novos processos, produtos, serviços e métodos de entrega, que resultam em significativas melhorias na eficiência, eficácia ou qualidade dos resultados” (MULGAN; ALBURY, 2003) • Trata-se, assim, de encontrar soluções criativas ou inéditas a problemas e a

	necessidades de interesse público, incluindo novos serviços, novas conformações organizacionais e otimização de processos (CURRIE et al., 2008).
Barreiras à inovação no setor público	Foco em atividades de rotina; orçamentos e planejamento de curto prazo; poucas recompensas; cultura de aversão ao risco; baixas habilidades em gestão de risco; falta de alinhamento entre a cultura organizacional, sistemas, métodos e processos de gestão (MULGAN; ALBURY, 2003).
Fomentadores da inovação no setor público	Competição entre setor público e privado; novas conformações institucionais (tais como as parcerias público-privadas); crises econômicas e mudanças demográficas; incremento do tamanho da instituição pública; introdução de novas leis e regulamentos, seguida de novas prioridades políticas e de funcionalidades de governo eletrônico (GALLOUJ; DJELLAL, 2012; HOLLANDERS et al., 2013)
Possibilidade de aplicação do modelo de Gallouj e Weinstein (2007) às compras e contratações públicas	Mostra-se possível a aplicação do modelo de Gallouj e Weinstein (2007) ao processo de compras e contratações públicas. Para tanto, é necessária a identificação dos componentes vetoriais que moldam as características e as competências envolvidas na prestação do serviço. Nesta tese, entende-se que os componentes vetoriais inerentes às características finais ou do serviço confundem-se com as dimensões do desempenho processual, identificadas no Capítulo 1. Quando há efetivação de mudança que afeta um ou mais componentes vetoriais das características técnicas ou de serviço, ou ainda de competências do cliente ou do prestador de serviço, com impactos positivos ao serviço em si, incorre-se em inovação.

Fonte: elaborado pelo autor.



CAPÍTULO 5 – MODELO CONCEITUAL E HIPÓTESES DE PESQUISA

1. Introdução

O objetivo da presente pesquisa é identificar a relação das práticas de gestão e da inovação com o desempenho processual das compras e contratações públicas. Para tanto, o marco teórico desenvolvido nos capítulos precedentes, ao abarcar os conceitos de cultura organizacional, práticas, inovação em serviços e desempenho, contextualizando-os ao processo em estudo, serve de alicerce à concepção de um modelo que contempla as relações ora hipotetizadas.

Desse modo, nesse capítulo serão apresentados o modelo conceitual e as hipóteses de pesquisa, desenvolvidas sobre as supostas relações entre as variáveis presentes.

2. Componentes do modelo

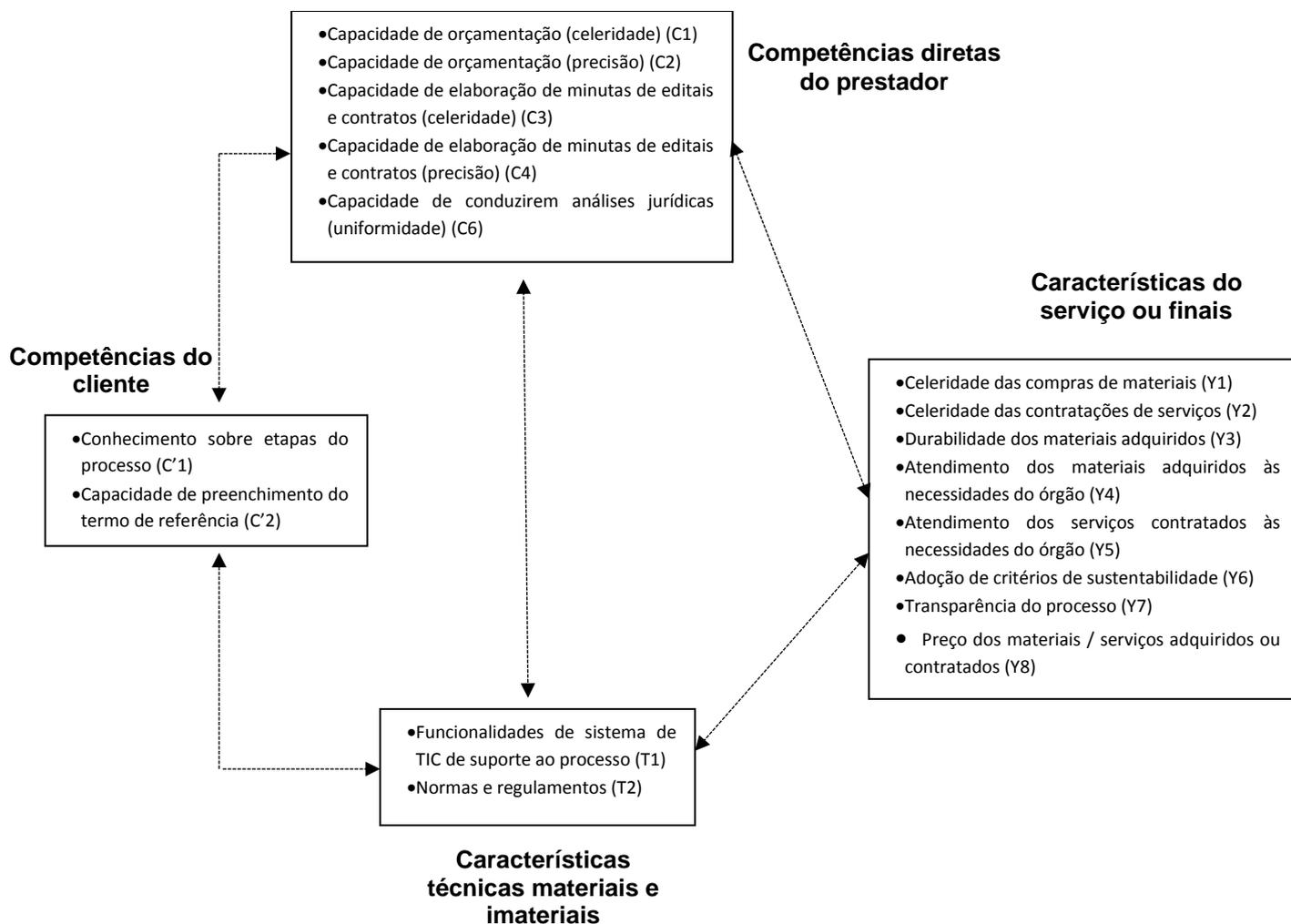
Na construção do modelo conceitual desta pesquisa, parte-se do entendimento de que o processo de compras e contratações públicas constitui um serviço prestado à organização pública que o conduz, sendo passível de representação como um conjunto de vetores de características e de competências, em consonância com a concepção de serviço para Gallouj e Weinstein (1997).

Considera-se o desempenho do processo em estudo como seu nível de realização que otimiza o atendimento a seus clientes internos, em função dos resultados e impactos resultantes (HRONEC, 1994; MWITA, 2000), bem como se identificam como suas dimensões a celeridade do rito, a qualidade do material adquirido ou do serviço contratado, a transparência do procedimento e o preço econômico, em conformidade com a discussão conduzida no Capítulo 1.

Eis que o desempenho processual, assim descrito, pode ser remetido às características finais ou do serviço, conforme o modelo de Gallouj e Weinstein (1997), haja vista representarem as propriedades do serviço, os valores de uso e as utilidades fornecidas ao cliente.

Desse modo, guiando-se pelos componentes vetoriais do serviço de compra / contratação pública, identificados no Capítulo 4 (Quadro 24), é possível a adaptação do modelo de Gallouj e Weinstein (1997) ao objeto de estudo, conforme representado na Figura 11.

Figura 11. O processo de compras e contratações públicas como vetores de características e competências



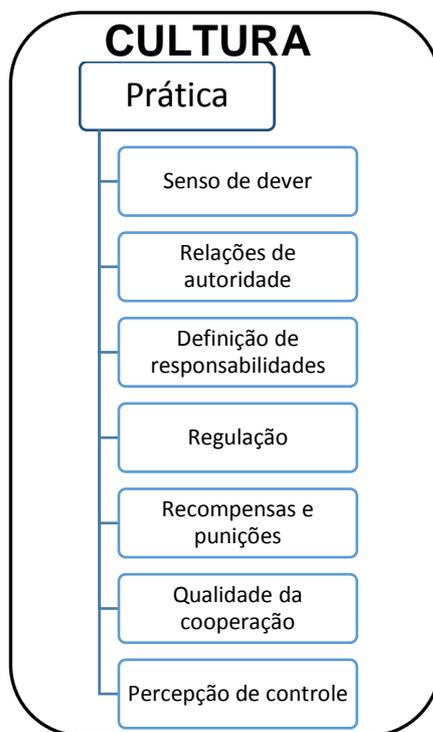
Fonte: elaborado pelo autor, com base em Gallouj e Weinstein (1997).

O marco teórico permitiu entender a inovação como uma mudança em um ou mais termos dos vetores de características ou de competência (GALLOUJ, 2007), podendo dar-se por evolução, surgimento ou desaparecimento, dissociação, variação, entre outros. Nesse sentido, uma visão temporalmente dinâmica do modelo de serviços representado na Figura 11 pode desvelar inovações no processo de aquisições ou contratações públicas. Já uma ótica estática, centrada nas características finais ou do serviço, retrata o desempenho processual.

Sendo as práticas de gestão manifestações da cultura da organização, o modelo conceitual se vale, ainda, das categorias identificadas por Souza (2009) com base nos estudos

de D'Iribarne (1989), descritas no Capítulo 2, e representadas na Figura 12. As categorias foram descritas no mesmo capítulo (Quadro 5).

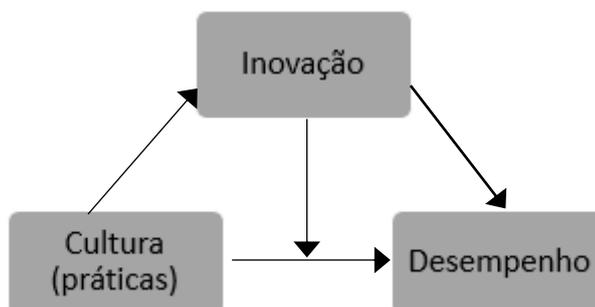
Figura 12. Categorias de práticas organizacionais



Fonte: elaborado pelo autor.

Desse modo, o modelo teórico desta pesquisa é formado por três conceitos principais: cultura (manifestada por práticas), inovação e desempenho, associados conforme disposição na Figura 13.

Figura 13. Conceitos associados no modelo teórico.



Fonte: elaborado pelo autor.

A inovação, no modelo conceitual, foi abordada a partir do modelo de prestação de serviços de Gallouj e Weinstein (1997), de sorte que passa a contemplar os vetores de características e de competências necessárias à execução do processo de aquisições de bens e contratações de serviços no setor público.

Em seguida, serão apresentadas as dimensões e as variáveis inerentes aos conceitos do modelo conceitual.

2.1. Dimensões e variáveis do modelo conceitual e as variáveis sociodemográficas

As dimensões e as variáveis associadas aos conceitos relacionados no modelo teórico e as variáveis sociodemográficas e funcionais são as constantes dos Quadros 26 a 29.

Quadro 26. Dimensões e variáveis associadas às práticas organizacionais

Dimensão	Variável
Senso de dever	Envolvimento dos profissionais no trabalho pelo desafio de solucionar problemas e cumprir metas
	Trabalho das equipes direcionado ao alcance de resultados
	Prazer dos profissionais nas tarefas que realizam
	Comprometimento dos profissionais com seu trabalho
	Estímulo do ambiente para que os profissionais sejam mais efetivos no trabalho
	Envolvimento dos profissionais no trabalho visando ao alcance de resultados
	Respeito mútuo dos profissionais
Relações de autoridade	Relacionamento dos profissionais no trabalho por meio de laços de amizade
	Flexibilidade nas relações entre os diferentes níveis hierárquicos
	Livre comunicação dos profissionais sobre suas atividades com distintos níveis de chefia
	Seleção dos profissionais de acordo com as competências necessárias à execução das tarefas
	Delegação de autoridade das chefias aos profissionais
Definição de responsabilidades	Desempenho das práticas de gestão de acordo com regras definidas <i>a priori</i> pela organização, independentemente dos interesses individuais
	Priorização dos interesses pessoais aos organizacionais, pelos profissionais
	Continuidade do planejamento das tarefas
	Clareza dos critérios na divisão das tarefas
	Participação dos profissionais na elaboração das regras de operacionalização do trabalho
	Valorização dos profissionais no trabalho
Regulação	Resistência dos profissionais às mudanças determinadas pela organização
	Distância com relação aos demais profissionais, estabelecida a partir da linguagem utilizada pelas chefias
	Interferência direta pelas chefias na forma de trabalhar dos profissionais
	Realização de tarefas e ações por meio de acordos e arranjos (maneira informal)
	Solução formal de conflitos, utilizando-se as regras da organização
Recompensas e punições	Investimento contínuo nos profissionais para o desenvolvimento de competências
	Atendimento às expectativas dos profissionais pelas recompensas concedidas pela organização
	Recompensa aos profissionais pelo bom desempenho no trabalho
	Punição aos profissionais pelo baixo desempenho no trabalho
Qualidade da cooperação	Trabalho individual dos profissionais mais eficiente do que em equipe
	Conflito nas relações interpessoais nas equipes de trabalho

Dimensão	Variável
	Envolvimento de todos os profissionais da seção / unidade / setor no planejamento das atividades
	Encorajamento pela organização da cooperação entre as diferentes áreas de trabalho
	Sentimento dos profissionais como pertencentes a uma equipe
	Realização das tarefas (atividades) por meio das equipes
	Integração do trabalho das distintas unidades (departamentos) da organização
Percepção de controle	Definição do ritmo de trabalho das equipes pelos profissionais que as constituem
	Controle, pela organização, dos horários de trabalho
	Promoção dos profissionais de acordo com critérios estabelecidos nas normas da organização
	Respeito das escalas de trabalho pelas chefias
	Cumprimento do prazo para a execução das tarefas
	Aceitação, pelos profissionais, dos critérios de controle da execução das tarefas
	Imparcialidade na avaliação dos profissionais
	Aceitação, pelos profissionais, do controle de seus desempenhos

Fonte: adaptado pelo autor a partir da Escala de Manifestações Culturais (SOUZA, 2009).

Quadro 27. Dimensões e variáveis associadas à inovação no processo de compras e contratações públicas

Dimensão	Variável
Competências do cliente (C')	Mudança no conhecimento sobre o processo de compra ou contratação
	Mudança na capacidade de preenchimento do termo de referência ou do projeto básico
Competências diretas do prestador (C)	Mudança na capacidade de orçamentação (celeridade)
	Mudança na capacidade de orçamentação (precisão)
	Mudança na capacidade de elaboração de minutas de instrumentos convocatórios e contratuais (celeridade)
	Mudança na capacidade de elaboração de minutas de instrumentos convocatórios e contratuais (precisão)
	Mudança na capacidade de conduzir análises jurídicas (uniformidade)
Características técnicas materiais e imateriais	Mudança nas funcionalidades de sistemas de tecnologia da informação e comunicação que dão suporte às compras e contratações públicas
	Mudança em normas, regulamentos, manuais, instruções
Características do serviço ou finais (Y)	Mudança na celeridade da compra de materiais
	Mudança na celeridade da contratação de serviços
	Mudança na durabilidade dos materiais adquiridos
	Mudança no atendimento dos materiais adquiridos às necessidades do órgão
	Mudança no atendimento dos serviços contratados às necessidades do órgão
	Mudança na adoção de critérios de sustentabilidade
	Mudança na transparência do processo
Mudança nos preços dos materiais / serviços adquiridos ou contratados	

Fonte: elaborado pelo autor.

Quadro 28. Dimensões e variáveis associadas ao desempenho no processo de compras e contratações públicas

Dimensão	Variável
Celeridade	Celeridade da compra de materiais
	Celeridade da contratação de serviços
Qualidade	Durabilidade dos materiais adquiridos
	Atendimento dos materiais adquiridos às necessidades do órgão
	Atendimento dos serviços contratados às necessidades do órgão
Sustentabilidade	Adoção de critérios de sustentabilidade
Transparência	Transparência do processo
Preço	Preço do produto (bem / serviço) adquirido / contratado

Fonte: elaborado pelo autor.

Quadro 29. Variáveis sociodemográficas e funcionais

Variável
Sexo
Idade (anos)
Papel exercido no processo de compra / contratação
Tempo de atuação no processo de compra / contratação
Escolaridade

Fonte: elaborado pelo autor.

3. Hipóteses de Pesquisa e o modelo conceitual

As hipóteses de pesquisa, que contemplam tanto as concernentes às variáveis principais do modelo quanto às variáveis sociodemográficas e funcionais, seguem arroladas no Quadro 30.

Quadro 30. Hipóteses de pesquisa

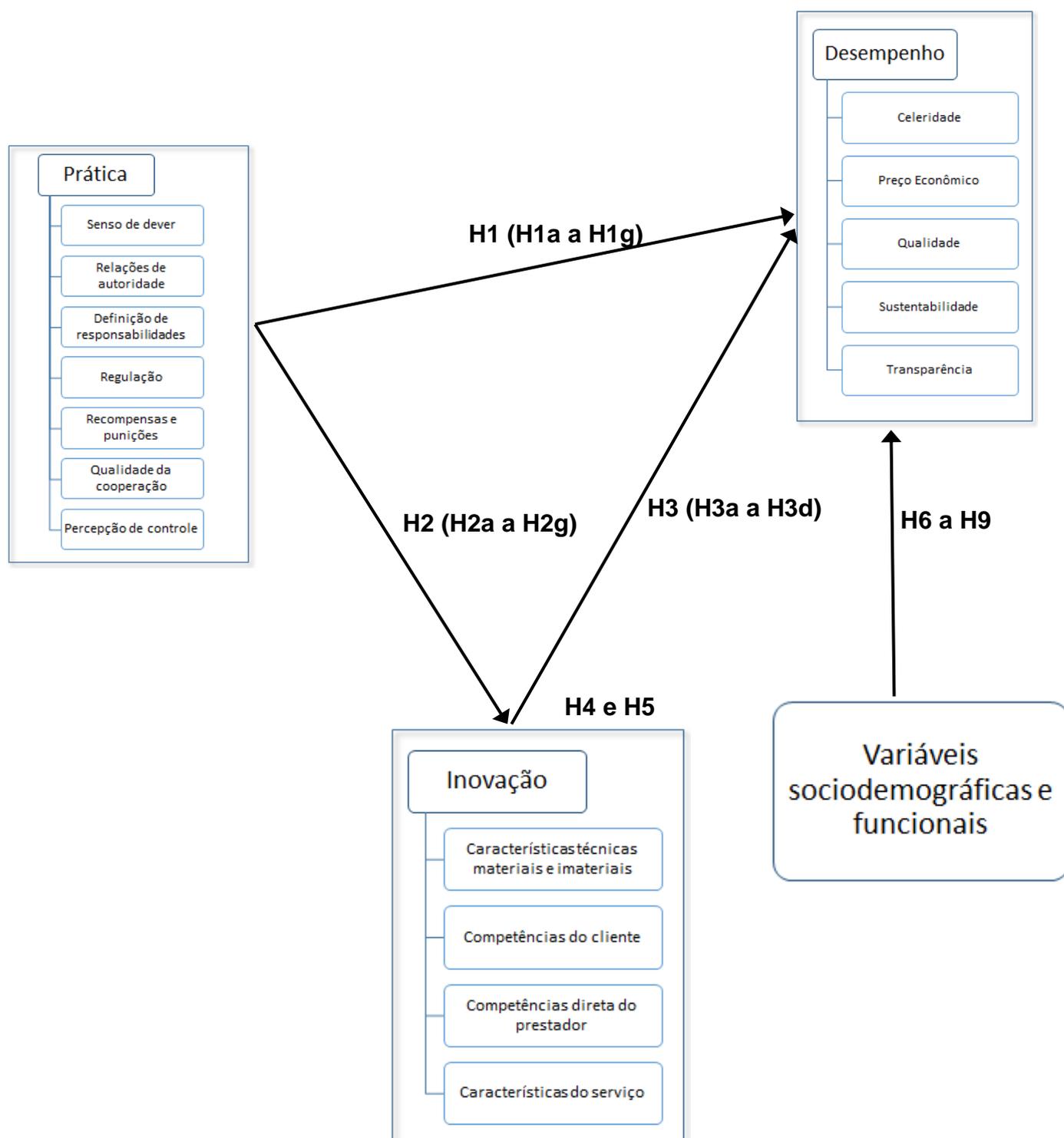
Hipótese
H1: as práticas organizacionais influenciam de forma direta e positiva o desempenho do processo de compras e contratações públicas.
H1a: As práticas de senso de dever influenciam de forma direta e positiva o desempenho do processo de compras e contratações
H1b: As práticas de relações de autoridade influenciam de forma direta e positiva o desempenho do processo de compras e contratações
H1c: As práticas de definição de responsabilidades influenciam de forma direta e positiva o desempenho do processo de compras e contratações
H1d: As práticas de regulação influenciam de forma direta e positiva o desempenho do processo de compras

Hipótese
e contratações
H1e: As práticas de recompensas e punições influenciam de forma direta e positiva o desempenho do processo de compras e contratações
H1f: As práticas de qualidade da cooperação influenciam de forma direta e positiva o desempenho do processo de compras e contratações
H1g: As práticas de percepção de controle influenciam de forma direta e positiva o desempenho do processo de compras e contratações
H2: as práticas organizacionais influenciam de forma direta e positiva a inovação do processo de compras e contratações públicas.
H2a: As práticas de senso de dever influenciam de forma direta e positiva a inovação do processo de compras e contratações
H2b: As práticas de relações de autoridade influenciam de forma direta e positiva a inovação do processo de compras e contratações
H2c: As práticas de definição de responsabilidades influenciam de forma direta e positiva a inovação do processo de compras e contratações
H2d: As práticas de regulação influenciam de forma direta e positiva a inovação do processo de compras e contratações
H2e: As práticas de recompensas e punições influenciam de forma direta e positiva a inovação do processo de compras e contratações
H2f: As práticas de qualidade da cooperação influenciam de forma direta e positiva a inovação do processo de compras e contratações
H2g: As práticas de percepção de controle influenciam de forma direta e positiva a inovação do processo de compras e contratações
H3: A inovação do processo de compras e contratações públicas influencia de forma e direta o seu desempenho.
H3a: A inovação referente às características materiais e imateriais influencia de forma direta e positiva o desempenho do processo de compras e contratações públicas.
H3b: A inovação referente às competências do cliente influencia de forma direta e positiva o desempenho do processo de compras e contratações públicas.
H3c: A inovação referente às competências diretas do prestador influencia de forma direta e positiva o desempenho do processo de compras e contratações públicas.
H3d: A inovação referente às características do serviço influencia de forma direta e positiva o desempenho do processo de compras e contratações públicas.
H4: A inovação medeia a relação entre as práticas e o desempenho do processo de compras e contratações
H5: A inovação modera a relação entre as práticas e o desempenho do processo de compras e contratações
H6: Existe diferença no desempenho processual percebido em função da idade do servidor
H7: Existe diferença no desempenho processual percebido em função da escolaridade do servidor
H8: Existe diferença no desempenho processual percebido em função do tempo de atuação do servidor no processo de compras e contratações públicas.
H9: Existe diferença no desempenho processual percebido em função do papel desempenhado pelo servidor no processo de compras e contratações públicas.

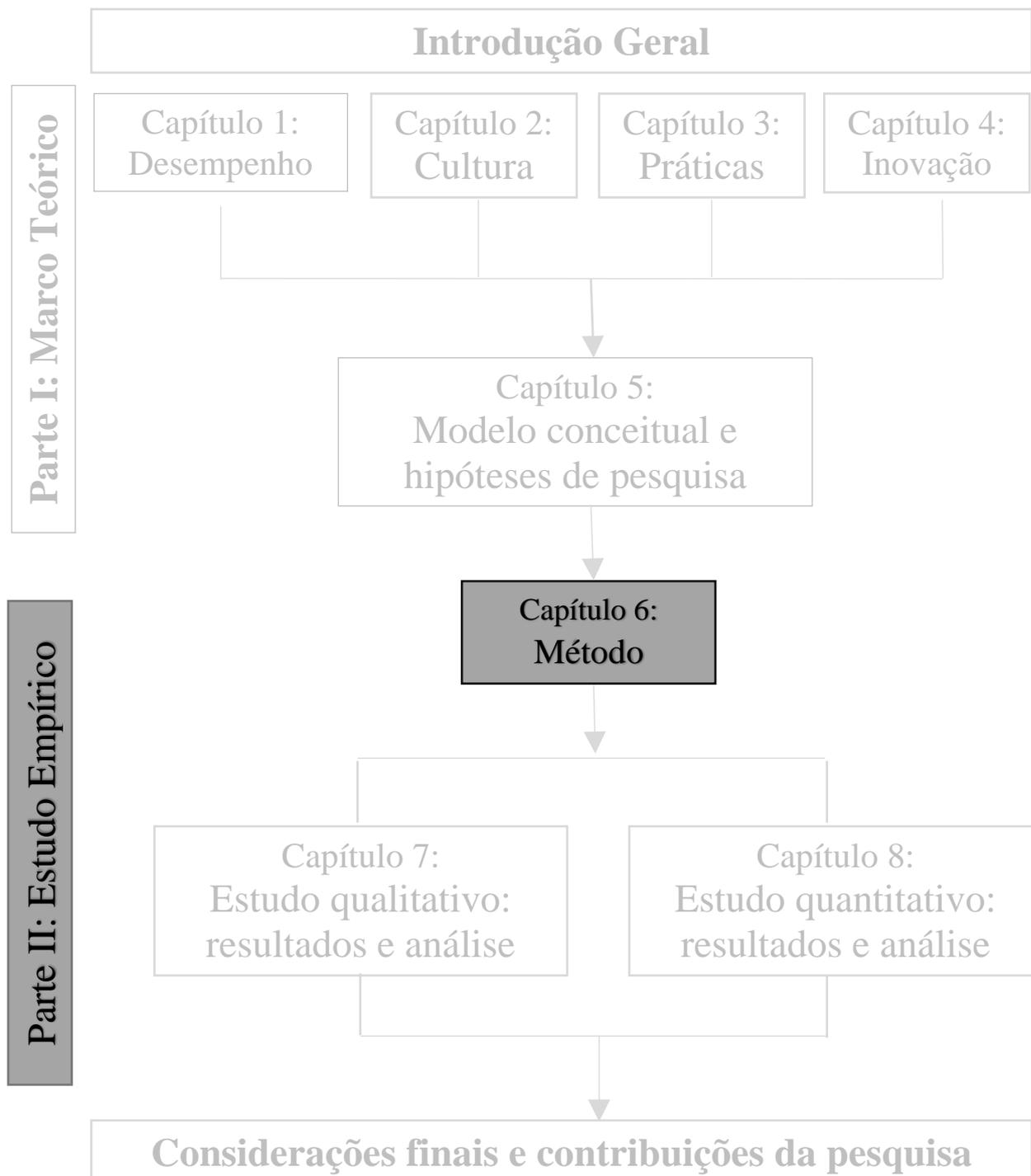
Fonte: elaborado pelo autor.

O modelo conceitual é, assim, representado na Figura 14, contemplando as variáveis e as relações ressaltadas pelas hipóteses de pesquisa aventadas.

Figura 14. Modelo conceitual da tese



PARTE II – ESTUDO EMPÍRICO



CAPÍTULO 6 – MÉTODO

1. Introdução

Este capítulo visa a descrever os procedimentos metodológicos empíricos empregados para alcançar o objetivo desta tese, explicitando a opção epistemológica, o *locus* da pesquisa, a população e a forma de seleção da amostra, bem como as abordagens e os procedimentos para fins de coleta e análise dos dados.

Assim, serão apresentados, nas próximas seções: (i) o paradigma epistemológico que dá suporte ao estudo; (ii) as opções em termos de métodos de investigação; (iii) a base para a escolha da Câmara dos Deputados como *locus* do processo em estudo; (iv) os procedimentos de coleta e análise dos dados referentes à abordagem qualitativa, e (v) os procedimentos de coleta e análise dos dados referentes à abordagem quantitativa.

2. Posicionamento epistemológico da pesquisa

Perret e Séville (2003) descrevem três distintas posturas epistemológicas geralmente adotadas na área de administração: positivista, construtivista e interpretativista, cujas principais características são sintetizadas no Quadro 31.

Quadro 31. Posturas epistemológicas em pesquisas organizacionais

Questões epistemológicas	Tradições Filosóficas		
	Positivismo	Fenomenologia	
	Positivismo	Interpretativismo	Construtivismo
Qual é o <i>status</i> do conhecimento?	Hipótese realista. Existe uma essência própria ao objeto do conhecimento	Hipótese relativista. A essência do objeto não pode ser alcançada (construtivismo moderado ou Interpretativismo) ou não existe (construtivismo radical).	
A natureza da realidade	Independência do sujeito e do objeto. Hipótese determinista. O mundo é feito de necessidade.	Dependência do sujeito e do objeto. Hipótese intencionalista. O mundo é feito de possibilidades.	
Como o conhecimento é gerado?	A descoberta.	A interpretação.	A construção.
O caminho do conhecimento científico	Pesquisa formulada em termos de “quais as causas”. <i>Status</i> privilegiado de explicação.	Pesquisa formulada em termos de “quais as motivações dos atores”. <i>Status</i> privilegiado de compreensão.	Pesquisa formulada em termos de “quais as finalidades”. <i>Status</i> privilegiado de construção.
Qual o valor do conhecimento?	Verificável.	Ideográfico. Empatia (revelação da	Adequação.

Questões epistemológicas	Tradições Filosóficas		
	Positivismo	Fenomenologia	
	Positivismo	Interpretativismo	Construtivismo
Os critérios de validação	Confirmabilidade. Refutabilidade.	experiência vivida pelos atores).	Aprendizagem.

Fonte: PERRET; SÉVILLE (2003, p. 14 – 15).

Na presente pesquisa, adota-se uma postura epistemológica positivista, ao se considerar que o objeto de estudo existe independentemente de quem o está analisando, bem como ao se buscar definir de forma objetiva relações de causa e efeito entre variáveis. Ademais, almeja-se a explicação da realidade, valendo-se de verificação empírica e de critérios de confirmabilidade e refutabilidade⁵ (CRUZ; PEDROZO, 2008).

3. Escolha dos métodos de investigação

Optou-se, neste trabalho, por proceder à integração entre as abordagens qualitativa e quantitativa. Tal escolha é justificada ante a possibilidade de usufruir da riqueza metodológica que advém da conciliação dos métodos, alcançando, segundo Martin (1990), os pontos cegos que um único método não é capaz de alcançar.

Para Günther (2006, p. 207), o pesquisador, no processo de construção de conhecimento, “não deveria escolher entre um método ou outro, mas utilizar as várias abordagens, qualitativas e quantitativas que se adequam à sua questão de pesquisa”. Entende-se, dessa forma, que há complementaridade nas abordagens (HOFSTEDE, 1999), que representam duas faces da mesma moeda, duas maneiras de se descobrir a mesma realidade (NASCIMENTO, 2014).

De acordo com Bryman (2004, p. 105), a “tendência a olhar as duas tradições de pesquisa [qualitativa e quantitativa] como reflexos de posições epistemológicas diferentes, e por isso paradigmas divergentes, levou a que se exagerem as diferenças entre eles”. Para esse autor, deve-se pensar as diferenças entre tais tradições como tão somente de ordem técnica, minimizando, pois, a dificuldade de combiná-las. Os principais modos de combinação entre pesquisas qualitativas e quantitativas são apresentados no Quadro 32.

Quadro 32. Formas de combinação entre pesquisa qualitativa e quantitativa

⁵ Trata-se da noção de Popper (2002) de que somente a refutabilidade de uma teoria pode ser provada, mas jamais a sua veracidade absoluta. Nessa linha, uma nova teoria surge e caso resista melhor ao falseamento das teorias anteriores.

Forma de combinação	Descrição
Pesquisa qualitativa como facilitadora da pesquisa quantitativa	Pesquisa qualitativa age como precursora da formulação do problema e do desenvolvimento de instrumentos da pesquisa quantitativa. A pesquisa qualitativa pode, ainda, agir como fonte de hipóteses a serem testadas pela pesquisa quantitativa, ou facilitar a construção de escalas e índices. Neste caso, a pesquisa qualitativa é secundária em termos de relevância com relação à quantitativa.
Pesquisa quantitativa como facilitadora da pesquisa qualitativa	Pesquisa quantitativa utilizada como base para a coleta de dados qualitativos, fornecendo, por exemplo, informações que facilitem a seleção de casos que mereçam ser aprofundados. Neste caso, a pesquisa quantitativa é secundária em termos de relevância com relação à qualitativa.
Combinação das pesquisas	Pesquisas qualitativa e quantitativa combinam-se, na mesma magnitude, para fornecer uma visão mais ampla do fenômeno em estudo. Emprego de métodos quantitativos e qualitativos de pesquisa como forma de examinar o mesmo problema de pesquisa, para que haja mútua corroboração, aumentando a confiança nos resultados. Ademais, a pesquisa quantitativa pode ser empregada como forma de estabelecer generalizações a partir de achados da pesquisa qualitativa.
Pesquisa qualitativa como facilitadora da interpretação das relações entre variáveis	Pesquisa qualitativa utilizada como forma de prover melhor compreensão dos mecanismos que produzem as relações de causa e efeito evidenciadas na pesquisa quantitativa.

Fonte: adaptado pelo autor a partir de Bryman (2004).

Uma vez entendidas as formas de combinação descritas no Quadro 31 como passíveis de sobreposição, neste estudo, o método qualitativo foi empregado das seguintes maneiras: (i) como facilitador da pesquisa quantitativa ulterior; (ii) como facilitador da interpretação das relações de causa e efeito evidenciadas na pesquisa quantitativa, e (iii) como modo de incremento da confiança nos resultados. Para esses fins, analogamente ao efetuado por Hofstede et al. (1990), a pesquisa é iniciada com uma orientação qualitativa, seguindo-se uma abordagem quantitativa.

Na próxima seção, serão apresentados os motivos que justificam a escolha pela Câmara dos Deputados como *locus* do processo em estudo.

4. A escolha pela Câmara dos Deputados

A escolha da Câmara dos Deputados como *locus* no qual o processo em estudo é conduzido dá-se por duas razões principais. Além da conveniência, entende-se que o processo de compras e contratações desse órgão constitua caso típico ou especial, sendo tais critérios passíveis de ensejarem um estudo de caso, conforme Bravo e Eisman (1998).

A conveniência deu-se por uma predisposição da organização em permitir a pesquisa, após entendimentos mantidos com os seus Diretores Administrativo e Geral. Durante a coleta de dados, houve a facilidade de acesso a documentos – mediante uso da rede interna (*intranet*)

do órgão, bem como a facilitação no agendamento de entrevistas e na aplicação dos questionários.

No que tange à especificidade do processo em estudo na Câmara dos Deputados, frisa-se sua representatividade (tanto em termos número de ritos de compra, por período, quanto em montante despendido), se cotejado com o mesmo processo em outros órgãos e entidades públicas. As Tabelas 3 e 4 sumarizam dados que corroboram tal assertiva.

Tabela 3. Número de ritos de compra ou contratação, por modalidade, realizados em 2015⁶

	Câmara dos Deputados	Presidência da República⁷	Ministério da Defesa	MRE	SERPRO	Ministério da Cultura	CGU
Pregão	218	200	122	36	28	16	18
Concorrência	0	2	0	0	0	1	0
Tomada de Preços	1	0	0	0	2	0	0
Convite	12	0	0	0	0	0	0
Dispensa de licitação	304	326	308	176	236	141	18
Inexigibilidade de licitação	55	92	94	42	34	18	80
TOTAL	590	620	524	75	300	176	116

Fonte: elaborado pelo autor, a partir de dados disponíveis na internet.

Tabela 4. Montante despendido em compras e contratações, em 2015⁸

Valor (R\$)	Câmara dos Deputados	Presidência da República	Ministério da Cultura	Ministério da Defesa	MRE	SERPRO	CGU
	468.941.806,72	464.331.200,27	93.387.030,79	270.368.797,17	132.972.681,16	110.438.779,83	26.625.249,18

Fonte: elaborado pelo autor, a partir de dados disponíveis na internet.

Ademais, diferentemente do observado em outros órgãos, cujos processos de compra e de contratação usualmente se restringem a determinado nicho de bens / serviços, há, na Câmara dos Deputados, uma significativa variedade de objetos relativos ao processo, dos quais se

⁶ A amostra de órgãos representada para fins de comparação seguiu o critério de contemplar as unidades que demonstram concentração do processo de compras e contratações em uma localidade geográfica. Dessa forma, órgãos e entidades que descentralizam o seu processo, distribuindo para mais de uma região (tais como os Correios ou as Forças Armadas), não foram empregados no cotejamento.

⁷ Abarca uma multiplicidade de unidades, tais como ABIN, Secretaria de Portos, Gabinete de Segurança Institucional, Secretaria de Assuntos Estratégicos, entre outros.

⁸ A amostra de órgãos representada para fins de comparação seguiu o critério de concentrar o processo de compras e contratações em apenas uma localidade geográfica. Dessa forma, órgãos e entidades que descentralizam o seu processo, distribuindo para mais de uma região (tais como os Correios ou as Forças Armadas), não foram empregados no cotejamento.

destacam: materiais e serviços hospitalares e laboratoriais, materiais e serviços de construção, materiais de expediente, serviços de capacitação, gêneros alimentícios, assinatura de periódicos, materiais e serviços de tecnologia da informação e comunicação, equipamentos de audiovisual, serviços de atuação cênica, de pesquisa de opinião, entre outros.

Essa multiplicidade qualitativa de bens e serviços, associada à robustez quantitativa do processo, revestem o processo de compras de materiais e contratações de serviços conduzido na Câmara dos Deputados da especificidade necessária para justificar sua escolha como caso a ser estudado (PETTIGREW, 1990).

Os procedimentos de coleta e de tratamento dos dados são descritos nas próximas seções.

5. Procedimentos de coleta e análise de dados referentes à abordagem qualitativa

Os procedimentos metodológicos referentes à abordagem qualitativa são explicitados nas próximas seções.

5.1. Coleta de dados

No que concerne à abordagem qualitativa, os dados foram coletados em dois momentos. Primeiramente, realizou-se uma pesquisa documental, com o objetivo de bem caracterizar o processo de aquisição de materiais e de contratação de serviços na seara pública, tanto em acepção ampla quanto com relação às suas especificidades na Câmara dos Deputados, seja em termos históricos, de normativos que o embasam, e de distribuição de competências intraorganizacional. O intuito da pesquisa documental foi o de descrever a história da organização, fundamentar a proposição do modelo de estudo e possibilitar a construção de um roteiro de entrevista.

A coleta de dados secundários deu-se mediante pesquisas realizadas na internet, valendo-se, ainda, e de modo recorrente, das informações e das ferramentas de busca disponibilizadas na rede interna (intranet) da Câmara dos Deputados.

Em um segundo momento, a coleta de dados primários deu-se por meio de entrevistas individuais e semiestruturadas. As entrevistas foram gravadas em arquivos de áudio digitais para fins de posterior transcrição e tratamento dos dados.

Considerando-se a transversalidade do processo em estudo, não foi possível a delimitação de fronteiras afetas a determinada unidade administrativa da Câmara dos Deputados (por exemplo, um departamento ou coordenação específica). Dessa forma, a seleção da amostra de

pesquisa foi efetuada considerando os diversos papéis envolvidos no processo, representados na Figura 15.

Figura 15. Papéis envolvidos no processo de compra e contratação, na Câmara dos Deputados



Fonte: elaborado pelo autor.

Os papéis identificados são descritos no Quadro 33.

Quadro 33. Descrição dos papéis envolvidos no processo de compra / contratação, na Câmara dos Deputados

Papel	Descrição
Cliente	Responsável pela solicitação de material ou de serviço.
Especificador	Responsável pela identificação das características técnicas do material ou serviço pleiteado pelo cliente.
Responsável pela instrução do processo	Responsável pelas etapas da fase interna do processo de compra / contratação, abrangendo: orçamentação, definição do rito de compra, elaboração de minutas de instrumentos convocatórios e de contratos, seleção de fornecedor / prestador de serviço (no caso de dispensa de licitação), elaboração da instrução relativa à inexigibilidade de licitação. Ainda, é responsável pelas atividades operacionais da fase externa das licitações.
Assessor jurídico	Responsável pela análise da instrução do processo, no que concerne ao atendimento aos preceitos legais que antecedem a autorização de determinado procedimento licitatório ou a autorização de despesa em si.
Ordenador de despesas	Responsável pelas autorizações do procedimento licitatório e das despesas.
Responsável pela liquidação / pagamento	Responsável pelas fases finais da despesa pública, formadas pela verificação do ateste na nota fiscal / fatura pelo cliente e pelo pagamento final ao contratado.

Fonte: elaborado pelo autor.

Dessa forma, na seleção da amostra para as entrevistas, buscou-se contemplar representantes dos diversos papéis envolvidos no processo, havendo concentração no papel referente à responsabilidade pela instrução (ver Quadro 33), pressupondo-se que tais indivíduos deteriam visão sistêmica do rito, sendo capazes de contribuições mais ricas. Ademais, houve a preocupação de se entrevistarem apenas servidores com mais de cinco anos

de vivência no processo de compras / contratações, o que contribuiria para a maturidade de suas visões analíticas.

Foram realizadas 8 (oito) entrevistas, no total, durante a primeira quinzena de outubro de 2015. Todas foram realizadas presencialmente, nas dependências da Câmara dos Deputados, em Brasília. O processo de coleta de dados contou com a permissão institucional do órgão, bem como com a permissão individual dos entrevistados, inclusive para a gravação.

O critério empregado para a definição do número de entrevistas foi o de disponibilidade dos servidores, conforme agenda da organização. Os dados básicos dos indivíduos entrevistados (lotação, papel desempenhado no processo e faixa etária) são apresentados no Quadro 34. Todos os entrevistados detinham especialização como nível de escolaridade.

Quadro 34. Dados básicos dos indivíduos entrevistados

Entrevistado	Lotação	Papel	Faixa etária
E1	Coordenação de Compras	Especificador / Responsável pela instrução do processo	35 – 39 anos
E2	Diretoria Administrativa	Assessoria jurídica	45 – 49 anos
E3	Seção de Aquisições	Cliente / Responsável pela instrução do processo	40 – 45 anos
E4	Seção de Registro de Preços	Responsável pela instrução do processo	35 – 40 anos
E5	Seção de Aquisições	Cliente / Responsável pela instrução do processo	30 – 35 anos
E6	Seção de Registro de Preços	Responsável pela instrução do processo	50 – 55 anos
E7	Seção de Liquidação	Cliente / Responsável pela liquidação - pagamento	40 – 45 anos
E8	Seção de Controle	Cliente / Responsável pela liquidação - pagamento	45 – 49 anos

Fonte: elaborado pelo autor.

Entre as características da entrevista semiestruturada, Triviños (1987) ressalta sua capacidade de manter a presença consciente e atuante do pesquisador no processo de coleta de informações, além de favorecer “não só a descrição dos fenômenos sociais, mas também sua explicação e a compreensão de sua totalidade” (TRIVIÑOS, 1987, p. 152).

No decorrer das entrevistas, procurou-se seguir as orientações de Bourdieu (1999) no que tange à interação entre pesquisador e pesquisado, quais sejam:

- Diminuir a distância entre o pesquisador e o entrevistado, seja em termos de nível de linguagem ou de se situar mentalmente no lugar que o pesquisado ocupa no espaço social;

- Uso do roteiro como apoio e não como linha condutora rígida no processo de interação. Por vezes, ainda, as perguntas do roteiro, “sempre abertas e múltiplas”, foram efetivamente “reduzidas a uma atenção silenciosa”, no intuito de “tornar conscientes as disposições primárias socialmente constituídas” (BOURDIEU, 1999, p. 705 – 706);
- Sempre que possível, as intervenções na entrevista foram efetuadas na “forma de maiêutica” (BOURDIEU, 1999, p. 706);
- As entrevistas foram iniciadas com uma pergunta que suscitava ao pesquisado relembrar parte de sua trajetória profissional na organização, na tentativa da obtenção de uma narrativa natural que pudesse estender-se ao restante da interação pesquisador-pesquisado.

O roteiro de entrevista (apresentado no Apêndice A) foi elaborado considerando três aspectos principais, a saber: (i) as categorias de análise da cultura organizacional identificadas por Souza (2009) a partir de D’Iribarne (1989), discutidas no Capítulo 2 desta tese, relativas a práticas conduzidas no âmbito do processo de aquisições e contratações na Câmara dos Deputados; (ii) o desempenho no processo em estudo, e (iii) a inovação processual.

Relevante assinalar que o roteiro de entrevista abordou tais aspectos não de forma estanque, mas inter-relacionando-os, no sentido de buscar do entrevistado sua percepção sobre a relação entre a prática e o desempenho do processo de aquisições e contratações. No Quadro 35, os tópicos do roteiro são relacionados aos aspectos citados.

Quadro 35. Relação entre tópicos do roteiro de pesquisa e os aspectos teóricos principais abordados.

PRÁTICAS	
Categoria de análise	Tópicos relacionados
Senso de dever	<ul style="list-style-type: none"> • Falar sobre o compromisso dos profissionais com o trabalho desenvolvido no processo de compras e contratações. • (<u>Relação com o desempenho</u>) Falar sobre a relação entre o compromisso dos profissionais e o resultado do processo de aquisições (qualidade dos bens e serviços / preço final / prazo para a conclusão do processo).
Relações de autoridade	<ul style="list-style-type: none"> • Falar a respeito da relação entre os diferentes níveis de gestão que atuam no processo de aquisições e contratações. • Explicar como se dá o processo de tomada de decisão e o controle nesse processo. • (<u>Relação com o desempenho</u>) Falar sobre a relação entre relações de autoridade e o desempenho do processo de aquisições (qualidade dos bens e serviços / preço final / prazo para a conclusão do processo).
Definição de	<ul style="list-style-type: none"> • Falar como são atribuídas as funções/tarefas no processo de aquisições e

PRÁTICAS	
Categoria de análise	Tópicos relacionados
responsabilidades	<p>contratações (segundo critérios normativos, por fidelidade, por amizade, por interesses individuais).</p> <ul style="list-style-type: none"> Em sua opinião, as responsabilidades, na instrução do processo de aquisições, são definidas claramente? Explique <u>(Relação com o desempenho)</u> Falar sobre a relação entre a definição de responsabilidades e o desempenho do processo de aquisições (qualidade dos bens e serviços / preço final / prazo para a conclusão do processo).
Regulação	<ul style="list-style-type: none"> Explicar como se dá o cumprimento de regras e de acordos entre os setores e entre os indivíduos envolvidos no processo de aquisição (de maneira estrita / flexibilização conforme interesses individuais). <u>(Relação com o desempenho)</u> Falar sobre a relação entre o modo de cumprir as regras e o desempenho do processo de aquisições. Falar sobre a concessão de benefícios ou a aplicação de punições em termos de comportamentos exercidos na instrução dos processos de aquisição / contratação. Falar sobre o investimento da organização na capacitação dos profissionais que atuam no processo de aquisição / contratação.
Recompensas e Punições	<ul style="list-style-type: none"> Falar a respeito dos critérios para a nomeação das chefias que atuam no processo de aquisições e contratações. <u>(Relação com o desempenho)</u> Falar sobre a relação entre sanções e recompensas e o desempenho do processo de aquisições (qualidade dos bens e serviços / preço final / prazo para a conclusão do processo).
Percepção do controle	<ul style="list-style-type: none"> Como se dão as atividades de controle e monitoramento que agem sobre o processo de aquisições e contratações? E sobre trabalho específico do(a) entrevistado(a) (rotinas, horários, práticas)? <u>(Relação com o desempenho)</u> Falar sobre a relação entre o controle individual e processual no desempenho dos processos de aquisições e contratações (qualidade dos bens e serviços / preço final / prazo para a conclusão do processo).
Qualidade da cooperação	<ul style="list-style-type: none"> Definir como se dão as relações entre funcionários na instrução dos processos de aquisição / contratação (nível de colaboração, conflitos, atuação como equipe). <u>(Relação com o desempenho)</u> Falar sobre a influência das relações entre os funcionários e o desempenho do processo de aquisições/contratações.
DESEMPENHO	
<ul style="list-style-type: none"> Falar sobre a qualidade dos bens e serviços adquiridos / contratados pela Câmara dos Deputados; Falar sobre o custo dos bens e serviços adquiridos / contratados pela Câmara dos Deputados (preços elevados ou econômicos em face do mercado); Falar sobre o intervalo temporal para a conclusão de um processo de aquisição / contratação (satisfatório ou não). Em sua opinião, a introdução do termo de referência eletrônico, a padronização na aplicação de sanções, as alterações legais ou outras modificações melhoraram o processo de aquisição / contratação nos últimos anos? Explique. 	
INOVAÇÃO	
<ul style="list-style-type: none"> Falar sobre eventuais mudanças implementadas no processo de aquisição / contratação nos últimos anos (mudanças na legislação, na forma de instrução, na relação com fornecedores, na padronização de documentos, no SIGMAS etc.) Em sua opinião, essas mudanças geraram melhorias (qualidade do objeto / diminuição de prazos / menores preços finais)? Explique. 	

Fonte: elaborado pelo autor

5.2. Análise de dados

No que se refere à pesquisa documental, as informações coletadas foram agrupadas em quatro categorias, a saber: “normas gerais” (regulamentos de ampla aplicação no setor público brasileiro, atinentes às licitações públicas); “normas internas” (regulamentos internos à Câmara dos Deputados, referentes às regras de execução das compras e contratações); “história e competências” (dados históricos da organização, concernentes a como se deu a divisão de competências afetas ao processo em estudo), e “outros” (demais dados gerais). A indexação das fontes documentais é apresentada no Quadro 36.

Quadro 36. Indexação das fontes documentais

Categoria	Caracterização do material
Normas gerais	Legislação e decretos federais que regem as compras de materiais e as contratações de serviços no setor público. Jurisprudência e doutrina correlata.
Normas internas	Atos da Mesa, portarias, resoluções e manuais da Câmara dos Deputados que adaptam as normas gerais à realidade do órgão.
História e competências	Normativos internos e demais documentos que cuidam da distribuição de competências ao longo do processo de compras e contratações na Câmara dos Deputados, bem como da evolução histórica da estrutura administrativa relacionada ao processo, em especial do Departamento de Material e Patrimônio, órgão central incumbindo da instrução do rito.
Outros	Dados gerais da organização (número de servidores, setores envolvidos no processo em estudo etc.), dados gerais do processo (montantes financeiros envolvidos, número de pleitos por período etc.) e processos de compras e contratações, empregados no estudo visando à melhor compreensão do rito.

Fonte: elaborado pelo autor.

No que diz respeito aos dados primários, optou-se por proceder à análise de conteúdo, assim definida por Bardin (1979, p. 42):

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

A análise de conteúdo conduzida neste estudo empregou categorias pré-definidas, correspondentes às categorias do modelo teórico de práticas organizacionais adotado. Procurou-se, quando da análise de determinada categoria de prática organizacional, congregar o conteúdo afeto às suas relações com o desempenho do processo de compras de bens e contratações de serviços, bem como com a inovação. Bardin (1979) considera três etapas básicas para o desenvolvimento da análise de conteúdo: a pré-análise, a exploração do

material e o tratamento dos resultados e inferência. O Quadro 37 explicita tais etapas, bem como enumera os procedimentos inerentes efetuados nesta pesquisa:

Quadro 37. Etapas da análise de conteúdo

ETAPA	DESCRIÇÃO	PROCEDIMENTOS EFETUADOS
Pré-Análise	Organização do material a ser analisado com o intuito de torná-lo operacional e sistematizar as ideias iniciais.	<ul style="list-style-type: none"> • Transcrição das entrevistas; • Leitura flutuante das transcrições das entrevistas; • Delimitação do material a ser analisado – o <i>corpus</i> de análise.
Exploração do Material	Codificação e agregação dos dados brutos em unidades segmentadas – unidades de registro e unidades de contexto.	<ul style="list-style-type: none"> • Codificação; • Classificação dos conteúdos codificados, agrupando-os consoante as categorias de análise cultural de D'Iribarne (1989);
Tratamento dos Resultados e Inferência	Obtenção de significados diversos (culturais e sociais) baseados nos dados brutos.	<ul style="list-style-type: none"> • Reflexão direcionada ao conteúdo codificado, por categoria de análise; • Análise das práticas organizacionais, por categoria de análise, bem como da relação com as práticas de cada categoria com o desempenho e a inovação do processo de compras de bens e contratações de serviços; • Inferências baseadas em conteúdo que transcendeu as categorias do modelo teórico.

Fonte: elaborado pelo autor, com base em Bardin (1979).

A transcrição das entrevistas foi realizada manualmente e diretamente pelo pesquisador, sem recorrer-se a eventuais *softwares* que auxiliassem nesta etapa. Procurou-se, nessa tarefa, observar-se a orientação de Bourdieu (1999) no que concerne à legibilidade do texto transcrito, ou seja, em aliviar-se o texto de redundâncias verbais e de tiques de linguagem, favorecendo a análise ulterior.

A etapa de exploração do material e tratamento dos resultados foram realizadas com subsídio, no que coube, do *software* ATLAS.ti – versão 7.0. Esse *software* auxiliou na codificação das entrevistas, indexando trechos de acordo com as categorias de análise constantes do modelo teórico.

As tarefas realizadas no âmbito do ATLAS.ti podem ser assim relacionadas, cronologicamente:

- Criação de uma Unidade Hermenêutica, ou seja, de um arquivo que irá congrega os textos das entrevistas e no qual será realizada a codificação;
- Importação dos textos das entrevistas, já transcritos em um editor de texto. Uma vez importado o arquivo de uma entrevista na unidade hermenêutica criada, esse arquivo recebe a nomenclatura de documento primário;

- Inserção dos códigos, que irão nortear a análise em si. Tendo em vista que, no presente estudo, objetivou-se a adoção do modelo de D'Iribarne (1989), sete códigos foram inseridos, cujas denominações corresponderam às categorias de análise da lógica cultural inerentes a esse modelo;
- Codificação.

Procedeu-se à codificação por dois dos métodos disponíveis nesse programa. Primeiramente, empregou-se o artifício *code-by-list*, que permite a atribuição de códigos predeterminados a trechos selecionados diretamente pelo pesquisador nas entrevistas.

Em seguida, foi utilizada a ferramenta *autocoding*, que possibilita a codificação automática da informação, tendo por critérios expressões correlatas inseridas pelo pesquisador relativas a cada uma das categorias.

A opção pelo uso do *code-by-list* em um primeiro momento deu-se em função de possibilitar uma maior familiarização do pesquisador com o texto das entrevistas, suscitando a identificação de expressões capazes de complementar as inicialmente concebidas para critério de codificação via *autocoding*. Recorreu-se ao artifício do *software* de condicionar a codificação automática de cada trecho a uma confirmação prévia e pontual deste autor, o que possibilitou o emprego de expressões idênticas para mais de uma categoria.

O Quadro 38 apresenta os termos empregados, por categoria, para a codificação automática.

Quadro 38. Expressões empregadas para codificação automática no *software* ATLAS.ti, por categoria de análise

CATEGORIA	EXPRESSÕES EMPREGADAS PARA CODIFICAÇÃO AUTOMÁTICA
Senso de dever	comprometimento (e variações); direito(s); dever(es); ética (e variações); cumprir (e variações); consciência (e variações); dedicação (e variações); disciplina (e variações); envolvimento (e variações); colaboração (e variações); motivação (e variações); empenho (e variações).
Relações de autoridade	poder; nível(is) organizacional(is); hierarquia; relação(ões) hierárquica(s); nível(is) hierárquico(s); autoridade (e variações); acesso (e variações).
Definição de responsabilidades	responsabilidade; trabalho; delegar (e variações); indefinição; zona cinzenta; autoridade (e variações); norma; conduta; regra(s); bagunça.
Regulação	moderação (e variações); adaptação (e variações); flexível (e variações); mudança; diálogo; conduta; regra(s); norma(s).
Recompensas e punições	sanção; sanções; punição; punições, penalidade(s); recompensa(s); reconhecimento; elogio; diálogo; caso; disciplina (e variações); <i>feedback</i> ; conduta; prêmio; função.
Percepção de controle	controle (e variações); monitorar (e variações); liberdade; confiança (e variações); limite (e variações); <i>feedback</i> ; conduta; regra(s); norma(s).
Qualidade da cooperação	amizade; colega(s); cooperação; confiança (e variações); conflito(s); cumplicidade; lealdade (e variações); cortesia (e variações); respeito (e

CATEGORIA	EXPRESSÕES EMPREGADAS PARA CODIFICAÇÃO AUTOMÁTICA
	variações);

Fonte: Elaborado pelo autor.

As duas codificações (*code-by-list* e *autocoding*) foram conduzidas dentro da mesma unidade hermenêutica (ou seja, do mesmo arquivo de análise no ATLAS.ti), a fim de evitar redundâncias de codificação para o mesmo trecho da entrevista, bem como de evidenciar as oportunidades de complementação dos métodos de codificação.

Ao final da codificação, procedeu-se à extração dos trechos selecionados por categoria, sendo exportados em arquivos distintos, facilitando a etapa do tratamento dos resultados e inferência.

6. Procedimentos de coleta e análise de dados referentes à abordagem quantitativa

Os procedimentos metodológicos referentes à abordagem quantitativa são explicitados nas próximas seções.

6.1. Coleta de dados

A coleta de dados deu-se mediante a aplicação de questionário, baseados em três escalas, a saber: (i) a Escala de Manifestações Culturais; (ii) a Escala de Inovação do Processo de Compras e Contratações Públicas, e (iii) a Escala de Desempenho do Processo de Compras e Contratações Públicas.

A Escala de Manifestações Culturais, criada por Souza (2014) e com evidências de validação encontradas por Nascimento (2014), destina-se a medir as práticas organizacionais, com base nas categorias de D'Iribarne (1989). A escala passou por adaptação semântica ao contexto de pesquisa, mediante a avaliação de três servidores da Câmara dos Deputados com atuação direta no processo de compras e contratações. As dimensões e os itens da Escala de Manifestações Culturais são apresentados no Quadro 39.

Quadro 39. Dimensões e itens da Escala de Manifestações Culturais

Dimensão	Item
Senso de Dever	SD1 Os profissionais envolvem-se no trabalho pelo desafio de solucionar problemas e cumprir as metas.
	SD2 As equipes trabalham para alcançar resultados.
	SD3 Os profissionais sentem prazer nas tarefas que realizam, em seu trabalho
	SD4 Os profissionais envolvem-se no trabalho pelo sentimento de orgulho e pertencimento à Câmara dos Deputados.

Dimensão	Item
	SD5 Os profissionais estão comprometidos com o seu trabalho.
	SD6 O ambiente da organização estimula os profissionais a serem mais efetivos no trabalho
	SD7 Os profissionais envolvem-se no trabalho visando ao alcance de resultados
	SD8 Os profissionais respeitam-se uns aos outros.
Relações de autoridade	RA1 Os profissionais relacionam-se no trabalho por meio de laços de amizade.
	RA2 As relações entre os diferentes níveis hierárquicos são flexíveis (desenvolvidas com facilidade, adaptáveis).
	RA3 Profissionais comunicam-se livremente sobre suas atividades com distintos níveis de chefia.
	RA4 A comunicação de assuntos profissionais ocorre de maneira informal entre os diferentes níveis hierárquicos.
	RA5 Para realizar as tarefas, os profissionais são escolhidos pelas competências necessárias à execução.
	RA6 As chefias delegam autoridade aos profissionais.
Definição de Responsabilidades	DR1 As práticas de gestão do processo são desempenhadas de acordo com as regras definidas a priori pela organização, independentemente dos interesses individuais.
	DR2 Os profissionais priorizam interesses pessoais aos organizacionais.
	DR3 O planejamento das atividades/rotinas do processo de compras e contratações é um processo contínuo.
	DR4 A divisão das tarefas é estabelecida mediante critérios claros.
	DR5 As regras sobre a operacionalização do processo são elaboradas com a participação dos profissionais.
	DR6 Os profissionais são valorizados no trabalho.
Regulação	REG1 Os profissionais resistem às mudanças determinadas pela organização.
	REG2 A linguagem utilizada pelas chefias estabelece distância com os demais profissionais.
	REG3 A chefia interfere diretamente na forma de trabalhar dos profissionais.
	REG4 As tarefas e ações são realizadas por meio de acordos e arranjos (maneira informal)
	REG5 Os conflitos são resolvidos formalmente, utilizando-se as regras da organização.
Recompensas e Punições	RP1 Investe-se continuamente nos profissionais para o desenvolvimento de competências.
	RP2 As recompensas concedidas pela Câmara dos Deputados atendem as expectativas dos profissionais.
	RP3 Os profissionais são recompensados pelo bom desempenho no trabalho.
	RP4 Os profissionais são punidos pelo baixo desempenho no trabalho.
Qualidade de Cooperação	QC1 Os profissionais trabalham de forma mais eficiente individualmente do que em equipe.
	QC2 As relações interpessoais nas equipes de trabalho são conflituosas
	QC3 O planejamento das atividades do processo de compras e contratações envolve todos os profissionais da seção / coordenação / departamento.
	QC4 A cooperação entre as diferentes áreas de trabalho é encorajada pela organização.
	QC5 Os profissionais trabalham sentindo-se membros de uma equipe.
	QC6 As tarefas do processo são realizadas por meio das equipes.
	QC7 Os profissionais criam novas práticas no processo.
	QC8 As distintas unidades (seções / coordenações / departamentos) da organização trabalham de forma integrada.
Percepção de	PC1 O ritmo de trabalho das equipes é definido pelos profissionais que as

Dimensão	Item
Controle	constituem.
	PC2 Os horários de trabalho são controlados pela organização.
	PC3 Os profissionais são promovidos de acordo com critérios estabelecidos nas normas da organização
	PC4 As escalas de trabalho são respeitadas pelas chefias.
	PC5 Os prazos para execução das tarefas são cumpridos.
	PC6 Os profissionais concordam com os critérios de controle da execução das tarefas.
	PC7 A avaliação dos profissionais é realizada de forma imparcial.
	PC8 Os profissionais aceitam o controle de seu desempenho

Fonte: Adaptado de Souza (2014)

As Escalas de Inovação e de Desempenho do Processo de Compras e Contratações foram desenvolvidas na presente tese, com base no conteúdo do marco teórico. Com vistas às suas validações de conteúdo, os instrumentos passaram pela validação de juízes, que avaliaram os itens com relação aos quesitos clareza da linguagem, pertinência prática e relevância teórica, em uma escala variando de 1 a 6, bem como registraram observações para o aperfeiçoamento dos instrumentos. Todos os itens obtiveram *scores* máximos nos quesitos pertinência prática e relevância teórica, tendo havido tão somente a subdivisão de itens que abordavam mais de um atributo do processo, bem como procedeu-se à alteração da linguagem, quando necessário. As dimensões e os itens da Escalas de Inovação e Desempenho são apresentados nos Quadros 40 e 41.

Quadro 40. Dimensões e itens da Escala de Inovação do Processo de Compras e Contratações Públicas

Dimensão	Item
Características técnicas materiais e imateriais	CTMI1 Houve melhorias em regulamentos internos sobre licitações e contratos.
	CTMI2 O SIGMAS teve suas funcionalidades otimizadas.
Competência do cliente	CC1 As áreas demandantes passaram a ter melhor domínio sobre as etapas do processo.
	CC2 O termo de referência passou a ser elaborado com maior precisão (menos lacunas ou informações imprecisas).
Competência direta do prestador	CDP1 A estimativa de preços passou a ser mais célere.
	CDP2 As análises jurídicas passaram a ser mais uniformes.
	CDP3 Os editais e contratos elaborados passaram a apresentar menos erros.
	CDP4 A elaboração de editais e de contratos passou a ser mais célere.
	CDP5 A estimativa de preços passou a ser mais precisa.
Característica do serviço	CSF1 Houve adoção mais frequente de critérios de sustentabilidade.
	CSF2 As compras e as contratações passaram a ser mais céleres.
	CSF3 Os materiais adquiridos atendem melhor as necessidades do órgão.

Dimensão	Item
	CSF4 Os serviços contratados atendem melhor as necessidades do órgão.
	CSF5 Os materiais adquiridos são mais duráveis.
	CSF6 Passou-se a contratar serviços por preços mais econômicos.
	CSF7 Passou-se a conferir maior transparência ao processo de aquisição / contratação.

Fonte: elaborado pelo autor.

Quadro 41. Dimensões e itens da Escala de Desempenho do Processo de Compras e Contratações Públicas

Dimensão	Item
Celeridade	CEL1 As compras de materiais são realizadas com celeridade.
	CEL2 As contratações de serviços são realizadas com celeridade.
Preço econômico	PE1 Os preços pagos na aquisição de materiais e serviços são compatíveis aos de mercado.
Qualidade	QUA1 Os materiais adquiridos são duráveis.
	QUA2 Os materiais adquiridos atendem satisfatoriamente às necessidades da Câmara dos Deputados.
	QUA3 Os serviços contratados atendem satisfatoriamente às necessidades da Câmara dos Deputados.
Sustentabilidade	SUS1 Os materiais adquiridos atendem a critérios de sustentabilidade.
	SUS2 Os serviços contratados atendem a critérios de sustentabilidade.
Transparência	TRAN1 O resultado do processo de aquisição / contratação é transparente à sociedade.

Fonte: elaborado pelo autor.

Como dados sociodemográficos e funcionais, demandou-se do respondente as informações quanto a sexo, idade, escolaridade, tempo de atuação no processo e papel exercido no processo de compra / contratação. O questionário é apresentado no Apêndice B.

O questionário foi aplicado aos servidores da Câmara dos Deputados, via internet. Para tanto, utilizou-se da funcionalidade do sítio *Survey Monkey*⁹ na *web* para hospedagem do questionário, bem como plataforma para as respostas. Quando da definição da estrutura e das regras para a aplicação do questionário, optou-se por duas linhas de ação centrais: (i) cada instrumento de medida seria apresentado em página separada, de modo que haveria três questionários a serem preenchidos, na seguinte ordem: um alusivo a práticas, outro a desempenho e um último sobre inovação. Após a conclusão do anterior, o respondente teria de pressionar o botão “próximo”, que carregaria a página relativa ao questionário subsequente; (ii) a fim de se minimizarem os valores ausentes, o respondente só conseguiria carregar o questionário subsequente após responder todas as questões do anterior. Com tais

⁹ Disponível em <http://www.pt.surveymonkey.net>

medidas, visou-se a minimizarem os valores ausentes no interior de cada questionário (práticas, desempenho e inovação).

O questionário foi aplicado entre 15 de fevereiro e 7 de março de 2016. O convite para o seu preenchimento foi efetuado via e-mail, enviado à caixa de mensagens pessoal, de domínio da Câmara dos Deputados, a todos os servidores efetivos (3.229 servidores). A Diretoria Administrativa do órgão legislativo encaminhou comunicação eletrônica, no dia 17 de fevereiro, aos diretores das unidades administrativas subordinadas, solicitando que envidassem esforços para que o questionário fosse respondido pelos setores.

6.2. Análise de dados

No que concerne à metodologia de análise dos dados quantitativos, a descrição de procedimentos recai sobre sete etapas principais: ((i) apresentação da amostra, análise de dados ausentes (*missing values*) e *outliers*; (ii) normalidade e linearidade dos dados; (iii) análise descritiva dos respondentes; (iv) análise descritiva dos itens componentes das dimensões dos construtos; (v) análise fatorial exploratória nas variáveis latentes de primeira ordem; (vi) aplicação do modelo de equações estruturais ao conjunto de dados; (vii) testes dos efeitos de mediação e moderação da inovação sobre a relação entre práticas e desempenho processual, e (viii) análise da percepção sobre os construtos, em função das variáveis sociodemográficas e funcionais.

Nas próximas seções, discorrem-se sobre os procedimentos adotados em cada uma dessas etapas.

6.2.1. Apresentação da amostra, análise de dados ausentes e de outliers

No Capítulo 8, será apresentada a amostra, formada por servidores efetivos que responderam ao questionário aplicado.

Para Hair et al. (2009), a implicação prática de dados ausentes (*missing data*) é a redução do tamanho da amostra disponível para análise. Na tentativa de identificação e de aplicação de eventuais ações corretivas aos valores ausentes, empregou-se o processo de quatro etapas prescrito por esses autores, sumarizado no Quadro 42.

Quadro 42. Etapas para o tratamento de dados ausentes

Etapa	Descrição
1. Determinação do tipo de valor ausente	Determinação se os dados ausentes são esperados pelo investigador, em decorrência do <i>design</i> da pesquisa, apresentando-se de forma randômica e podendo ser ignorados, ou se os valores ausentes não podem ser ignorados, necessitando, se possível, da aplicação de ação corretiva.
2. Determinação da extensão do valor ausente	Exame dos padrões dos valores ausentes e determinação da extensão dos dados faltantes tanto individualmente para variáveis quanto com relação ao conjunto de variáveis empregadas. Trata-se de determinar se a quantidade de valores ausentes pode (ou não) afetar os resultados. Procura-se, por exemplo, por padrões não randômicos de ausência nos dados, como incompletude em um conjunto específico de questões ou tendência em não completar o questionário.
3. Diagnóstico da aleatoriedade dos processos de valores ausentes	Uma vez determinado que a extensão dos valores ausentes demanda ação, segue-se o diagnóstico da aleatoriedade presente nos dados faltantes. Uma amostra pode ser não randômica, moderadamente randômica ou completamente randômica.
4. Seleção do método de imputação.	Escolha do processo de estimação dos valores ausentes com base em valores válidos de outras variáveis ou casos na amostra.

Fonte: adaptado de Hair et al. (2009).

Ressalta-se que, para Hair et al. (2009), variáveis com até 15% de dados ausentes são candidatas a serem deletadas, ao passo que níveis maiores de valores ausentes (20 a 30%) usualmente podem ser remediadas. Ademais, segundo esses autores, variáveis com até 10% de dados ausentes podem ser remediadas com qualquer método de imputação.

Hair et al. (2009) definem *outliers* como observações com uma combinação única de características identificáveis como distinguível das demais observações. Para esses autores, os *outliers* não podem, *a priori*, serem avaliados como benéficos ou problemáticos, mas devem ser analisados no contexto da pesquisa e dos dados coletados.

Procedeu-se, na análise dos dados, à identificação de *outliers* nas perspectivas univariada e multivariada. Na detecção univariada, segundo Hair et al. (2009), examina-se a distribuição das observações para cada variável e selecionam-se como *outliers* os valores discrepantes (para cima ou para baixo) dos demais. Procedeu-se em consonância ao preconizado por esses autores, convertendo-se os dados a *scores* padronizados (média = 0; desvio padrão = 1), de forma a facilitar a comparação entre os valores. Em virtude do tamanho da amostra¹⁰, consideraram-se *outliers* univariados os que apresentaram *score* padronizado superior a |4|.

Já a detecção multivariada serviu-se da distância D^2 de Mahalanobis, que mede o afastamento de cada observação, em um espaço multidimensional, com relação ao centro

¹⁰ Para Hair et al. (2009), acima de 80 observações, o valor a ser considerado é o *score* padronizado superior a |4|.

médio de todas as observações (HAIR et al., 2009). Os casos (indivíduos) com nível de significância da medida inferior a 0,001 foram designados *outliers*.

Uma vez identificados os *outliers*, analisou-se a pertinência de mantê-los ou desconsiderá-los da análise de dados, ponderando-se sobre suas representatividades como casos válidos da população.

6.2.2. Considerações sobre a normalidade e a linearidade dos dados

O conjunto de dados, por estar limitado a uma escala *Likert* discreta e finita, não apresenta, por definição, distribuição normal univariada ou multivariada (JAMIESON, 2004)¹¹. Dessa forma, empregaram-se técnicas que não exigissem por pressuposto a normalidade dos resíduos, como a análise fatorial¹² (HARMAN, 1976) e a modelagem em equações estruturais com estimação pelo método *partial least square* – PLS (VINZI et al., 2010), que não assume suposição de distribuição dos dados.

A linearidade, segundo Hair et al. (2009), é um pressuposto de todas as técnicas multivariadas baseadas em medidas correlacionais de associação, incluindo análise fatorial e modelagem de equações estruturais. A verificação da linearidade dos dados deu-se por duas vias: inicialmente, foram analisadas as correlações das variáveis par a par, por meio da matriz de correlação de Spearman (HOLLANDER; WOLFE, 1999). O coeficiente de correlação de Spearman, por ser uma estatística não paramétrica, pode ser usado quando os dados violarem as suposições paramétricas, tais como dados não-normais (FIELD, 2009). Considera-se o coeficiente de correlação significativo ao nível de 5% indicativo do atendimento ao pressuposto. Em seguida, realizou-se o teste de Bartlett (MINGOTI, 2007), verificando-se a linearidade de cada construto.

6.2.3. Análise descritiva dos respondentes

Na análise das variáveis de caracterização dos respondentes, empregaram-se a média e o desvio-padrão para retratar as variáveis quantitativas (idade e tempo de atuação no processo), ao passo que se utilizaram as frequências absolutas e relativas na descrição das

¹¹ Há posições diversas na literatura da área – opondo-se à Jamieson (2004), por exemplo, ver Norman (2010). No entanto, optou-se, na pesquisa, por adotar método de análise que não exigisse como pressuposto a normalidade dos resíduos.

¹² A distribuição normal multivariada seria necessária caso fosse usado o método da máxima verossimilhança para a definição dos parâmetros da análise fatorial. No entanto, empregou-se, nesta pesquisa, a Análise das Componentes Principais.

variáveis qualitativas (sexo, papel exercido no processo de compra / contratação, escolaridade).

6.2.4. Análise descritiva dos itens componentes das dimensões das práticas, inovação e desempenho processual

Primeiramente, a escala *Likert* de concordância foi fixada para variar de -1 (Discordo Totalmente) a 1 (Concordo Totalmente), no intuito de facilitar a interpretação. Dessa forma, valores médios negativos indicam que os indivíduos tendem a discordar, enquanto que valores positivos indicam que os indivíduos tendem a concordar com o item.

Na análise dos itens componentes das dimensões dos construtos, empregaram-se a média e o desvio padrão na caracterização das variáveis. A estimativa dos intervalos de confiança deu-se pela técnica *bootstrap* percentil.

A técnica *bootstrap* (EFRON; TIBSHIRANI, 1993; MARÔCO, 2011), aplicável a amostras de distribuição desconhecida, é empregada para a avaliação da qualidade de um estimador de determinado parâmetro amostral, bem como para a construção de testes de hipótese e a determinação de intervalos de confiança do parâmetro. A partir da amostra inicial (274 respondentes), assumida como representativa da população, procedeu-se à reamostragem, gerando-se um grande número de novas amostras, mantendo-se a dimensão. A reamostragem foi realizada com reposição, selecionando-se os casos de forma aleatória.

A partir das 5.000 novas amostras geradas, calculou-se o intervalo de confiança *bootstrap* percentil, através dos percentis das diferenças dos valores das estatísticas das reamostras em relação ao valor médio dessa estatística nas reamostras (MONTGOMERY; RUNGER, 2003):

$$diferença = \hat{\theta}_i - \bar{\theta}$$

Onde:

$\hat{\theta}_i$ = média do item em cada uma das reamostras

$\bar{\theta}$ = média do item no total de reamostras

Fixando-se a confiança em 95%, o intervalo de confiança correspondente é obtido mediante a seguinte relação, que se vale dos percentis 97,5% e 2,5% das diferenças calculadas conforme a equação acima:

$$IC_{95\% \text{ bootstrap percentil}} = [\hat{\theta} - P_{97,5\%} \text{diferenças}; \hat{\theta} - P_{2,5\%} \text{diferenças}]$$

Onde:

$\hat{\theta}$ = média do item

Importa ressaltar que, na fase subsequente da análise de dados, uma vez encontrados *scores* negativos para a carga fatorial dos itens DR2, REG1, REG2, REG3, REG4, QC1 e QC2, procedeu-se às suas inversões, de sorte a se uniformizar o sentido entre os demais itens de suas dimensões. Tal ação deu-se com base no assentado por Gliner, Morgan e Leech (2010, p. 221), para quem “uma carga [fatorial] negativa simplesmente significa que a assertiva necessita ser interpretada na direção oposta com relação ao modo em que está escrita”¹³. A inversão, nessa ótica, dá-se para fins semânticos, de forma que todas as variáveis de um fator possam a ter o mesmo sentido. Uma vez invertidos, a análise descritiva referente a esses itens foi revista, visando a abordar as novas conformações.

6.2.5. Análise fatorial no cômputo dos scores dos indicadores

Tendo em vista que as variáveis latentes práticas organizacionais, inovação e desempenho são de segunda ordem, ou seja, não refletidas diretamente por itens (perguntas), mas sim por indicadores (construtos de primeira ordem), primeiramente efetuou-se análise fatorial exploratória com o método de extração das componentes principais e rotação varimax (MINGOTI, 2007), a fim de se computarem os *scores* dos indicadores.

O intuito foi o de verificar a necessidade de exclusão de item que não esteja contribuindo na formação dos índices. Para Hair et al. (2009), itens com cargas fatoriais inferiores a 0,50 devem ser desconsiderados, visto que, ao não contribuírem na formação do indicador, prejudicam o alcance das suposições básicas para validade e qualidade do indicador criado para representar o conceito de interesse.

A fim de se verificar se os dados coletados eram adequados à solução fatorial, procedeu-se ao teste de Kaiser-Meyer-Olkin (KMO), que visa a indicar a proporção da variância dos dados que pode ser considerada comum a todas as variáveis (ou seja, que pode ser atribuída a um fator comum). Nesse sentido, quando mais próximo de 1 for o resultado deste teste, mais a amostra se mostra adequada à aplicação da análise fatorial.

Em especial, no que concerne ao teste KMO, segundo Hair et al. (2009), o valor mínimo aceitável do teste que indica a adequação da análise fatorial é 0,6.

¹³ A recomendação de inversão para fins de interpretação é ainda encontrada em Gouveia et al. (2015), Peinado e Graeml (2016) entre outros.

Field (2009), por sua vez, apresenta uma gradação de valores do teste KMO com relação à adequação à análise fatorial, registrados na Tabela 5.

Tabela 5. Valores do teste KMO versus adequação à análise fatorial

Valor do Teste KMO	Adequação à análise fatorial
> 0,9	Excelente
0,8 – 0,9	Ótima
0,7 – 0,8	Boa
0,5 – 0,7	Medíocre
< 0,5	Inaceitável

Fonte: elaborado pelo autor com base em Field (2009).

Foram verificadas a validade, a dimensionalidade e a confiabilidade dos construtos de primeira ordem.

A validade do construto corresponde ao grau em que os indicadores de um construto são uma boa representação do conceito estudado (DIALLO, 2011). Distingue-se, com relação à validade do construto, a validade convergente da discriminante. A validade convergente avalia o grau em que duas medidas do mesmo construto estão correlacionadas. Correlações elevadas indicam que a escala está medindo o conceito pretendido (HAIR et al., 2009). Para sua verificação, utilizou-se o critério proposto por Fornell e Larcker (1981), segundo o qual valores de variância média extraída – AVE (indicador do percentual médio de variância compartilhada entre o construto latente e seus itens) superiores a 0,50 comprovam a validade convergente. No entanto, para pesquisas exploratórias, admite-se o valor da AVE superior a 0,40 como satisfatório (NUNNALLY; BERNSTEIN, 1994).

Haja vista a validade discriminante ser evidenciada quando há correlação baixa entre medidas de diferentes construtos, seu teste foi realizado quando da modelagem de equações estruturais.

A unidimensionalidade das variáveis latentes de primeira ordem de uma escala múltipla é uma suposição inerente e uma exigência essencial, significando sua forte associação mútua e a representação de um só conceito (HAIR et al., 2009). Para verificar a dimensionalidade, foi utilizado o critério de Kaiser (1958) que retorna o número de fatores que devem ser retidos na Análise Fatorial Exploratória, ou seja, a quantidade de dimensões.

A confiabilidade é uma avaliação do grau de consistência entre múltiplas medidas de uma variável (HAIR et al., 2009). Na mensuração da confiabilidade, foram utilizados o Alfa de Cronbach (AC) e a Confiabilidade Composta (CC). Segundo Tenenhaus et al. (2005) os

indicadores AC ou CC devem ser maiores que 0,70 para uma indicação de confiabilidade do construto, sendo que em pesquisas exploratórias valores acima de 0,60 também são aceitos (Hair et al, 2009). No mesmo sentido, com relação à confiabilidade composta, manifestam-se Skerlavaj e Dimovski (2009).

6.2.6. Aplicação do modelo de equações estruturais ao conjunto de dados

A modelagem de equações estruturais congrega uma série de modelos estatísticos que buscam explicar as relações entre múltiplas variáveis (HAIR et al., 2009). É empregada no exame da estrutura de um modelo, expressa em uma série de equações, que evidenciam as relações entre construtos ou variáveis latentes, associadas a variáveis mensuráveis.

Dentre os múltiplos métodos passíveis de serem utilizados na geração de equações estruturais, nesta pesquisa, empregou-se o *Partial Least Square* – mínimos quadrados parciais (PLS), justificado por ser robusto (CHIN, 1998), com algoritmos de simples compreensão, capazes de maximizarem o valor preditivo das variáveis latentes (JÖRESKOG; WOLD, 1982). Ademais, o PLS não necessita de pressupostos em termos de distribuição de dados, sendo, assim, referido como uma técnica de modelagem suave (“*soft modeling*”) (MONECKE; LEISCH, 2012).

A análise do tamanho da amostra é especialmente relevante ao se considerar a modelagem de equações estruturais via matriz de covariância. Nesse sentido, segundo Boomsma e Hoogland (2001), há problemas de soluções impróprias e não convergência para amostras com $N \leq 200$. No entanto, Barclay et al. (1995) entendem ser possível um menor tamanho de amostra no uso de modelagem de equações estruturais via PLS. Para esses autores, uma regra empírica para estimacões robustas em PLS é a obtenção de amostras maiores ou iguais a (i) 10 vezes o número de itens que constituem o indicador formativo com maior número de itens (caso haja indicador formativo), ou (ii) 10 vezes o maior número de setas diretas a um particular construto do modelo estrutural.

Henseler, Ringle e Sinkovics (2009) entendem, porém, que a regra empírica citada acima pode culminar em níveis não aceitáveis de poder estatístico. Assim, nesta tese, empregou-se o critério de Chin (2010), para quem se deve utilizar tabelas de poder para regressão a fim de se determinar o tamanho mínimo de amostra exigido. A Tabela 6 apresenta o poder do teste para uma análise de regressão considerando um nível de 5% de significância, em função do número de variáveis independentes e do tamanho do efeito.

Tabela 6. Tamanho de Amostra para Modelos de Regressão com nível de 5% de significância

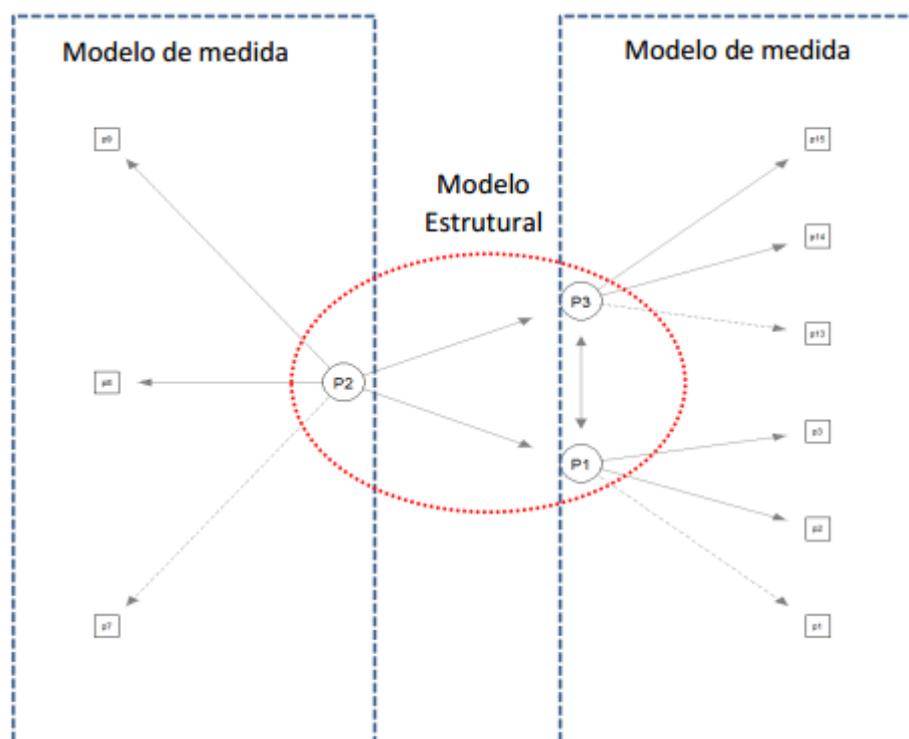
Variáveis Independentes	Tamanho do Efeito		
	Pequeno	Médio	Grande
	(R ² =2%)	(R ² =13%)	(R ² =26%)
2	481	67	30
3	547	76	34
4	599	84	38
5	645	91	42
6	686	97	45
7	726	102	48
8	757	107	50

Fonte: COHEN (1992).

Considerando-se que, dentre todos os modelos ajustados, o máximo de variáveis independentes (indicadores) associados a um construto alcança o número de 7, seria necessária uma amostra mínima de 102 elementos para detectar, com um nível de 5% de significância, um efeito médio como significativo. Visto que, na presente pesquisa, a amostra é de 279 respondentes, entende-se por adequada ao emprego do PLS.

A modelagem de equações estruturais é dividida em duas etapas: (i) primeiramente, no modelo de mensuração ou de medida (*outer model*), verifica-se a capacidade de o conjunto de indicadores representar com precisão a variável latente à qual se associa e, (ii) em seguida, no modelo estrutural (*inner model*), testam-se as relações causais entre as variáveis latentes (ROUSSEL et al., 2002). Os modelos são representados na Figura 16.

Figura 16. Modelos de medida e estrutural na modelagem de equações estruturais



Fonte: adaptado de Byrne (2001).

Hair et al. (2009) sugerem realizar a análise com base na modelagem de equações estruturais em duas fases, estimando-se o modelo de mensuração antes do modelo estrutural. Assim, na análise dos dados, empregou-se a abordagem denominada “two-steps” (SANCHEZ, 2013), como forma de garantir que as relações estruturais sejam extraídas de um conjunto de instrumentos de medida (CASTRO-LUCAS, 2011).

No modelo de mensuração, foram medidas ainda a validade do construto (convergente e determinante), a unidimensionalidade e a confiabilidade.

A validade discriminante refere-se ao grau em que dois conceitos similares são distintos (HAIR et al., 2009). Há validade discriminante quando se evidencia correlação baixa entre medidas de diferentes construtos. Para Fornell e Larcker (1981), há validade discriminante quando a variância média extraída (AVE) de um construto for equivalente ou superior que a variância compartilhada desse construto com os demais. Adicionalmente, empregou-se o método das cargas fatoriais cruzadas (BARCLAY et al., 1995), segundo o qual a validade discriminante é alcançada quando a carga fatorial do item é maior do que todas as suas cargas fatoriais cruzadas.

No modelo estrutural, a qualidade dos ajustes foi verificada mediante o R^2 e o GoF (TENENHAUS et al., 2005). Ao passo que R^2 representa o grau de variância explicada dos construtos dependentes pelos independentes, o GoF consiste em um índice geral de adequação do modelo. O GoF é calculado pela média geométrica entre o R^2 médio – adequação do modelo estrutural, e a AVE média – adequação do modelo de mensuração. Wetzels, Odekerken-Schröder e Oppen (2009) sugerem um valor de GoF superior a 0,36 como adequado a modelos das áreas de ciências sociais e do comportamento.

As relações epistêmicas, no presente estudo, foram consideradas reflexivas, tendo em vista sua operacionalização estatística e o emprego das relações oriundas de práticas em pesquisas anteriores (NASCIMENTO, 2014). Nessa condição, os indicadores (variáveis manifestas) devem refletir a variável latente subjacente originária. Indicadores reflexivos são funções do construto latente, e mudanças no construto latente são refletidas em seus indicadores. Importa frisar que a multicolinearidade é verificada na validação apenas de modelos com construtos formativos (HAIR; RINGLE; SARSTEDT, 2011).

6.2.7. Testes dos efeitos de mediação e moderação da inovação sobre a relação entre práticas e desempenho processual

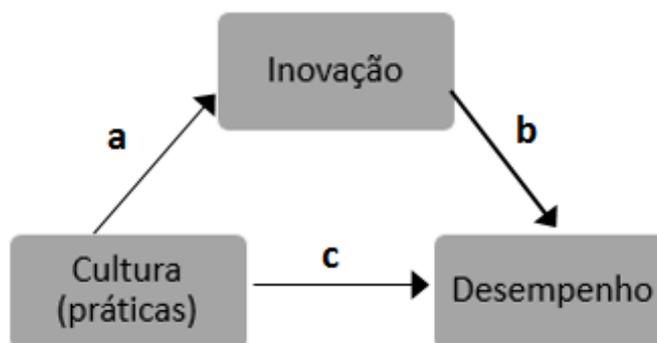
Procedeu-se aos testes dos efeitos de mediação e moderação da inovação na relação entre práticas e desempenho processual, conforme descrito a seguir.

6.2.7.1. Análise do efeito mediador da inovação

Para Baron e Kenny (1986), uma variável mediadora responde em si pela relação existente entre uma variável preditora (x) e a dependente (y). É o nexos causal, que elucida o como e o porquê da influência da variável independente sobre a dependente.

Nesse sentido, “inovação” é variável mediadora na relação entre “desempenho = f(prática organizacional)” se “inovação = f(prática organizacional)” e se “desempenho = f(inovação)”. A representação das relações mediadoras é feita na Figura 17.

Figura 17. Representação de relações mediadoras



Fonte: elaborado pelo autor.

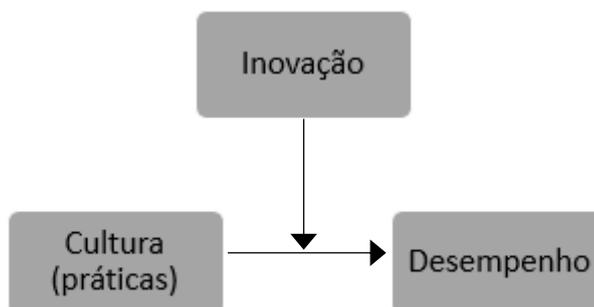
No que tange aos testes alusivos à mediação, Baron e Kenny (1986) listam condições necessárias para a mediação ocorrer, arroladas com base na Figura 2: (i) a variável independente afeta significativamente o presumido mediador - “a”; (ii) o presumido mediador afeta significativamente a variável dependente - “b”, e (iii) quando “a” e “b” são controlados, a relação entre as variáveis independente e dependente não é mais significativa, havendo a demonstração mais contundente de mediação quando o caminho “c” é zero – em outras palavras, quando o mediador é adicionado, a relação “c” perde força.

6.2.7.2. Análise do efeito moderador da inovação

Para Baron e Kenny (1986), uma variável moderadora afeta o sentido e/ou a força da relação entre uma variável preditora (x) e a dependente (y).

Nesse sentido, “inovação” é variável moderadora na relação “desempenho = f(prática organizacional)” se, para diferentes valores de “inovação”, a magnitude e/ou o sinal de “desempenho” pode variar. A representação das relações mediadoras é feita na Figura 18.

Figura 18. Representação de relações moderadoras



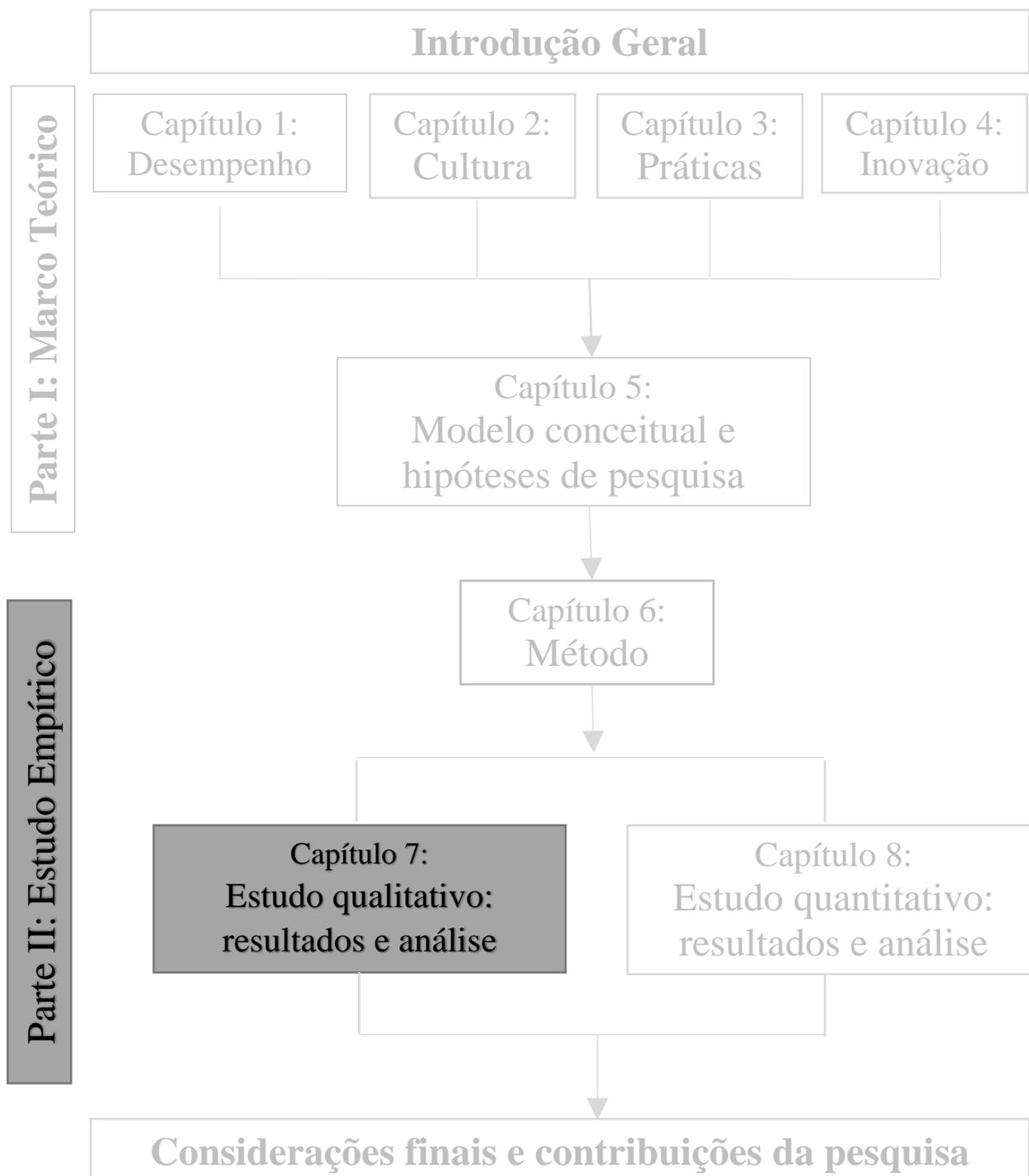
Fonte: elaborado pelo autor.

Para a verificação de um suposto efeito moderador de “inovação”, cria-se o chamado termo de moderação, uma nova variável formada pelo produto entre a variável independente (prática organizacional) e a presumida moderadora (inovação). Em seguida, ajusta-se um modelo contendo a relação entre o termo moderador e o desempenho. Haverá moderação se o coeficiente do termo de moderação apresentar valor significativo para o nível de significância de 5%.

6.2.8. Análise da percepção sobre construtos, em função das variáveis sociodemográficas e funcionais

Procedeu-se ao cotejamento da percepção dos construtos “Práticas Organizacionais”, “Inovação” e “Desempenho”, em função do(s) papel(eis) desempenhado(s) pelos respondentes no processo de compras e contratações, bem como em função da idade, tempo de atuação no processo e escolaridade.

Empregaram-se, nessa etapa, o teste de Mann-Whitney para as variáveis qualitativas nominais a correlação de Spearman para as variáveis qualitativas e quantitativas ordinais (HOLLANDER; WOLFE, 1999).



CAPÍTULO 7 – ESTUDO QUALITATIVO: RESULTADOS E ANÁLISE

1. Introdução

Neste capítulo são apresentados e discutidos os resultados do estudo qualitativo, consolidados com base na análise documental, no modelo teórico e nas entrevistas individuais semiestruturadas conduzidas com servidores da Câmara dos Deputados.

Primeiramente, e com base nos documentos coletados, será descrito o processo de compras e contratações públicas no Brasil, bem como suas nuances na Câmara dos Deputados. Em seguida, proceder-se-á à análise das entrevistas, sob o prisma das práticas de gestão, consoante o modelo conceitual desenvolvido.

2. O processo de compras e contratações públicas no Brasil e suas especificidades na Câmara dos Deputados

No Brasil, a obrigatoriedade de se proceder à licitação pública nas compras de bens, contratações de serviços e de obras e alienações de materiais é prevista no inciso XXI do art. 37 da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988)¹⁴, detendo, ainda, a União competência privativa para legislar sobre a matéria¹⁵. Tal dispositivo é regulamentado pela Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993 (BRASIL, 1993), que institui normas para licitações e contratos da Administração Pública, aplicáveis no âmbito dos três Poderes da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios.

O art. 3º da Lei de Licitações e Contratos (BRASIL, 1993) traz como macro objetivos das licitações a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável. Para tanto, preconiza que o rito licitatório seja processado e julgado em conformidade com os princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo

¹⁴ Art. 37, XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.

¹⁵ Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

XXVII – normas gerais de licitação e contratação, em todas as modalidades, para as administrações públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, obedecido o disposto no art. 37, XXI, e para as empresas públicas e sociedades de economia mista, nos termos do art. 173, § 1º, III; (BRASIL, 1988)

e dos que lhes são correlatos. Além desses, associam-se de maneira específica à matéria os princípios implícitos da competitividade, da celeridade e da adjudicação compulsória.

A maior parcela dos princípios arrolados no parágrafo anterior é geral a toda a atividade administrativa pública. Para fins de acurada caracterização das licitações, contudo, é pertinente a descrição dos princípios específicos que revestem o processo, apresentada no Quadro 43.

Quadro 43. Princípios específicos às licitações públicas

Princípio	Descrição
Vinculação ao instrumento convocatório	Tanto a Administração quanto o licitante devem observar as normas e condições estabelecidas no instrumento convocatório (edital ou carta-convite). Nada poderá ser criado ou feito sem que haja previsão no instrumento de convocação.
Julgamento objetivo	Afasta a possibilidade de o julgador utilizar-se de fatores subjetivos ou de critérios não previstos no instrumento de convocação, ainda que em benefício da própria Administração. Visa-se a afastar a discricionariedade e a arbitrariedade de quem conduz a licitação, estabelecendo-se critérios objetivos de julgamento da documentação e das propostas.
Competitividade	Conduz o gestor a buscar sempre o maior número de competidores interessados no objeto licitado. Objetiva-se a verdadeira competição entre os licitantes, oferecendo-se preços e condições cada vez mais favoráveis aos órgãos e às entidades públicas.
Celeridade	Busca simplificar procedimentos de rigorismos excessivos e de formalidades desnecessárias.
Adjudicação compulsória	Adjudicação é a garantia que possui o vencedor da licitação que, quando a Administração for celebrar o contrato referente ao objeto licitado, ela o fará com o vencedor. A adjudicação compulsória obriga que a Administração dê esta garantia apenas ao legítimo vencedor do certame, sendo vedada a abertura de nova licitação enquanto estiver válida a adjudicação anterior.

Fonte: elaborado pelo autor com base em Brasil (2010).

Denomina-se modalidade de licitação a forma específica de se conduzir o procedimento licitatório (BRASIL, 2010), que irá definir regras tais como o prazo mínimo entre a publicação do instrumento convocatório e o recebimento das propostas, as formas de se dar a publicidade ao certame, os prazos recursais entre outros. No ordenamento jurídico brasileiro, há a previsão de seis modalidades de licitação aplicáveis à aquisição de bens e à contratação de serviços, sintetizadas no Quadro 44.

Quadro 44. Modalidades licitatórias na aquisição de bens e contratação de serviços

Base Legal	Modalidade	Descrição	Valor	
			Obras e serviços de engenharia	Compras e outros serviços
Lei nº 8.666/93	Convite	Modalidade de licitação entre interessados do ramo pertinente ao seu objeto, cadastrados ou não, escolhidos e convidados em número mínimo de 3 (três) pela unidade administrativa, a qual afixará, em local apropriado, cópia do instrumento convocatório e o estenderá aos demais cadastrados na correspondente especialidade que manifestarem seu interesse com antecedência de até 24 (vinte e quatro) horas da apresentação das propostas.	Até R\$ 150.000,00	Até R\$ 80.000,00
	Tomada de Preços	Modalidade de licitação entre interessados devidamente cadastrados ou que atenderem a todas as condições exigidas para cadastramento até o terceiro dia anterior à data do recebimento das propostas, observada a necessária qualificação.	Até R\$ 1,5 milhão	Até R\$ 650.000,00
	Concorrência	Modalidade de licitação entre quaisquer interessados que, na fase inicial de habilitação preliminar, comprovem possuir os requisitos mínimos de qualificação exigidos no edital para execução de seu objeto.	Qualquer valor	
Lei nº 10.520/02	Pregão	Modalidade de licitação aplicável para a aquisição / contratação de bens e serviços comuns, definidos como aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado.	Qualquer valor (não aplicável a obras e a serviços de engenharia que não sejam comuns)	
Lei nº 9.472/97 / Lei nº 9.986/00	Consulta	Modalidade aplicável a agências reguladoras, em que ao menos cinco pessoas, físicas ou jurídicas, de elevada qualificação, serão chamadas a apresentar propostas para fornecimento de bens ou serviços não comuns.	Qualquer valor	
Lei nº 12.462/11	Regime Diferenciado de Contratações Públicas	Trata-se de modalidade aplicável exclusivamente às licitações e contratos necessários à realização: <ul style="list-style-type: none"> • dos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos de 2016, da Copa do Mundo Fifa 2014; • de obras de infraestrutura e de contratação de serviços para os aeroportos das capitais dos Estados da Federação distantes até 350 km das cidades sedes dos eventos citados no item anterior; • das ações integrantes do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC); • das obras e serviços de engenharia no âmbito do Sistema Único de Saúde – SUS; 	Qualquer valor	

Base Legal	Modalidade	Descrição	Valor	
			Obras e serviços de engenharia	Compras e outros serviços
		<ul style="list-style-type: none"> • das obras e serviços de engenharia para construção, ampliação e reforma e administração de estabelecimentos penais e de unidades de atendimento socioeducativo; • das ações no âmbito da segurança pública; • das obras e serviços de engenharia, relacionadas a melhorias na mobilidade urbana ou ampliação de infraestrutura logística; • das ações em órgãos e entidades dedicados à ciência, à tecnologia e à inovação. • das obras e serviços de engenharia no âmbito dos sistemas públicos de ensino e de pesquisa, ciência e tecnologia. 		

Fonte: Compilado pelo autor a partir de Brasil (1993, 1997, 2000, 2002, 2011)

O procedimento licitatório é dividido em duas fases, a saber: (i) fase interna ou preparatória, na qual se sucedem os atos administrativos que devem prover o necessário embasamento ao ato convocatório, antes de trazê-lo ao conhecimento público, e (ii) fase externa ou executória, iniciada com a publicação do instrumento convocatório e chegando a termo com a seleção de licitante para o fornecimento de bem ou contratação de serviço.

A fase externa, por sua vez, é subdividida em duas etapas. A etapa de habilitação refere-se à análise quanto à comprovação de que o licitante possui as condições para a execução do objeto do certame. Abrange o exame da qualificação técnica e econômico-financeira da proponente, bem como de sua regularidade fiscal e trabalhista e habilitação jurídica. A outra etapa diz respeito ao exame das propostas, no que tange a montantes financeiros envolvidos e às condições de entrega do bem ou prestação do serviço.

Em termos cronológicos, a Lei de Licitações e Contratos (BRASIL, 1993) regulamentou, no que concerne às compras e contratações, as modalidades convite, tomada de preços e concorrência, relacionadas assim em ordem crescente de complexidade e formalismo do rito. Nessas modalidades, a etapa de habilitação precede a de exame das propostas. Ainda, a oferta de preço dos licitantes é dada em uma única vez, sem possibilidades de alterações subsequentes, em envelope lacrado, informação que é tornada pública de forma concomitante na sessão de abertura do certame.

A modalidade licitatória pregão foi instituída inicialmente apenas no âmbito da União, para a aquisição e contratação de bens e serviços comuns, mediante a Medida Provisória nº 2.026/2000. Posteriormente convertida na Lei nº 10.520/02, passou a ser modalidade válida também para estados, municípios e para o Distrito Federal. As formas presencial e eletrônica dessa modalidade são regidas pelos Decretos nº 3.555/2000 e 5.450/2005, respectivamente.

Entre as inovações trazidas pelo pregão em face das modalidades previstas pela Lei de Licitações e Contratos (BRASIL, 1993), duas são merecedoras de destaque. Primeiramente, cita-se a inversão das etapas da fase externa: no pregão, em um momento inicial, procede-se à fase competitiva alusiva às propostas para, em seguida, verificarem-se as condições de habilitação apenas do licitante classificado em primeiro lugar. Outra inovação diz respeito à possibilidade de os licitantes ofertarem lances em valores decrescentes, alterando suas propostas iniciais, durante a sessão pública. Tais medidas visam a conferir maior celeridade ao rito, bem como incrementar a probabilidade de a Administração selecionar a proposta mais vantajosa a seus fins.

O Regime Diferenciado de Contratações Públicas (RDC) foi instituído pela Lei nº 12.462/2011, oriunda da Medida Provisória nº 527/2011, que se limitava a criar a Secretaria de Aviação Civil, a promover alterações correspondentes na estrutura do Poder Executivo Federal e a autorizar a prorrogação de contratos temporários para exercício de funções no controle do tráfego aéreo. Durante a tramitação da medida provisória na Câmara dos Deputados, apresentou-se projeto de lei de conversão que “acrescentou ao texto original um conjunto de disposições sem correlação com ele, destinadas a reger as licitações e contratos necessários à Copa do Mundo de Futebol 2014 e às Olimpíadas de 2016” (REZENDE, 2011, p. 6).

Ao longo dos anos, contudo, a Lei nº 12.462/11 foi alterada de forma sucessiva, passando o seu escopo a contemplar as licitações e os contratos necessários à execução de diversas iniciativas em termos de políticas públicas do governo federal brasileiro, tais como o Programa de Aceleração de Crescimento (PAC), obras e serviços de engenharia no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS) e dos sistemas públicos de ensino, ações de segurança pública e de mobilidade urbana, entre outros.

Contando com inovações legais que conferem maior flexibilidade e celeridade ao procedimento licitatório, o Regime Diferenciado de Contratações Públicas foi a opção adotada pelo governo, que criou assim regulação específica, ao invés de alterar a Lei Geral de Licitações e Contratos (BRASIL, 1993). Para Rezende (2011, p. 3), “a possibilidade de

legislação específica contrariar os preceitos da lei editada com base na competência da União para instituir normas gerais é [...] rechaçada tanto pela doutrina quanto pela jurisprudência”. De todo modo, para fins desta pesquisa, o RDC (bem como a consulta) não se mostra relevante, haja vista a imprevisão legal de seu uso pelo Poder Legislativo federal.

As exceções à regra de licitar, no que tange às compras e às contratações, referem-se às hipóteses em que se confere discricionariedade ao gestor público em optar pela licitação (licitação dispensável) ou quando da efetiva inviabilidade em se instaurar competição no mercado, seja pela singularidade do objeto, seja por direitos de exclusividade do fornecedor (licitação inexigível).

A licitação dispensável, prevista pelo art. 24 da Lei nº 8.666/93 (BRASIL, 1993), arrola 34 hipóteses nas quais o gestor público pode optar pela compra ou contratação direta, sem a observância do rito licitatório. O Quadro 45 apresenta um extrato dos casos de licitação dispensável recorrentes em organizações públicas (FENILI, 2015).

Quadro 45. Hipóteses recorrentes de licitação dispensável (art. 24 da Lei nº 8.666/93)

Inciso	Descrição
I e II	É o que se conhece como dispensa por valor. Obras e serviços de engenharia até R\$ 15 mil e outros serviços e compras até R\$ 8 mil podem ser contratados/adquiridos sem licitação. O valor é correspondente a 10% do limite para a realização de convite (quando a contratação for efetuada por sociedades de economia mista, empresas públicas ou agências executivas, o valor sobe para 20%).
IV	Nos casos de emergência ou calamidade pública.
V	Quando não acudirem interessados à licitação anterior e essa, justificadamente, não puder ser repetida sem prejuízo para a Administração, mantidas, neste caso, todas as condições preestabelecidas.
VII	Aquisição/contratação de objeto fornecido por órgão da Administração Pública que tenha sido criado para esse fim específico antes de 1993 (data de vigência da Lei de Licitações e Contratos).
XV	Para a aquisição ou restauração de obras de arte e objetos históricos, de autenticidade certificada, desde que compatíveis ou inerentes às finalidades do órgão ou entidade.
XVI	Na impressão dos diários oficiais e de edições técnicas oficiais.
XX	Na contratação de associação de portadores de deficiência física sem fins lucrativos e de comprovada idoneidade.
XXII	São os casos de contratação de fornecimento de energia elétrica ou gás natural com concessionário, permissionário ou autorizado.

Fonte: Fenili (2015).

Já a inexigibilidade de licitação é normatizada no art. 25 da Lei de Licitações e Contratos (BRASIL, 1993), que prevê, em um rol exemplificativo, três hipóteses nas quais é constatada a inviabilidade de competição:

Art. 25. É inexigível a licitação quando houver inviabilidade de competição, em especial:

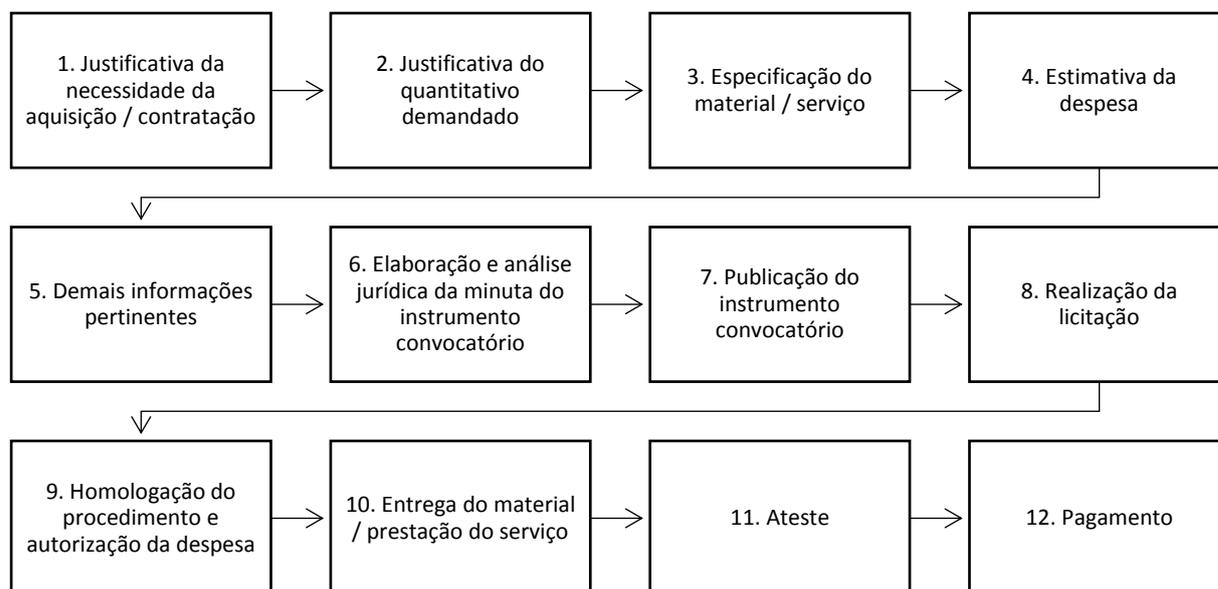
I - para aquisição de materiais, equipamentos, ou gêneros que só possam ser fornecidos por produtor, empresa ou representante comercial exclusivo, vedada a preferência de marca, devendo a comprovação de exclusividade ser feita através de atestado fornecido pelo órgão de registro do comércio do local em que se realizaria a licitação ou a obra ou o serviço, pelo Sindicato, Federação ou Confederação Patronal, ou, ainda, pelas entidades equivalentes;

II - para a contratação de serviços técnicos enumerados no art. 13 desta Lei, de natureza singular, com profissionais ou empresas de notória especialização, vedada a inexigibilidade para serviços de publicidade e divulgação;

III - para contratação de profissional de qualquer setor artístico, diretamente ou através de empresário exclusivo, desde que consagrado pela crítica especializada ou pela opinião pública.

Com relação ao inciso II do art. 25 acima transcrito, os serviços técnicos profissionais especializados listados no art. 13 da norma compreendem pareceres, perícias, estudos técnicos, fiscalização de obras, defesa de causas judiciais, treinamento e aperfeiçoamento de pessoal, entre outros.

Em se tratando de procedimento licitatório, diversas são as ações – ou os microprocessos – que formam o rito. Ainda, uma vez homologada a licitação, seguem-se algumas etapas até que haja o pagamento ao vencedor do certame, chegando a termo a derradeira execução do objeto. Os principais elementos que compõem o processo de compra / contratação no setor público brasileiro, contemplando as tarefas das fases interna e externa da licitação, são apresentados na Figura 19.

Figura 19. Processo de compra / contratação no setor público brasileiro

Fonte: elaborado pelo autor.

Os microprocessos (ou atividades) representados na Figura 19 são descritos no Quadro 46.

Quadro 46. Atividades do processo de compra / contratação no setor público brasileiro

Atividade	Descrição	Responsável pela execução da atividade ¹⁶
Justificativa da necessidade da aquisição / contratação	Trata-se da exposição de motivos, em termos de mérito, capaz de embasar o pleito da unidade administrativa solicitante (cliente). Em geral, a justificativa está atrelada às próprias incumbências institucionais do cliente.	Cliente
Justificativa do quantitativo demandado	Demonstração, em termos de cálculos de previsão de demanda, ou de descrição de demanda real, de que o quantitativo pleiteado do bem ou do serviço de fato corresponde à necessidade da organização.	Cliente
Especificação do material / serviço	Descrição pormenorizada do material a ser adquirido ou do serviço a ser contratado, contemplando as características necessárias e suficientes para a compreensão pelo mercado.	Especificador
Estimativa de despesa	Trata-se de estimar o gasto que será imputado à Administração na futura aquisição / contratação do objeto.	Responsável pela instrução do processo
Demais informações	Refere-se à prestação de informações que complementam a instrução inicial do processo. Dizem respeito à informação sobre a previsão	Cliente / Especificador

¹⁶ Os papéis envolvidos foram descritos no Capítulo 6.

Atividade	Descrição	Responsável pela execução da atividade¹⁶
pertinentes	orçamentária da despesa e a demais dados sobre o objeto pleiteado (local de entrega, justificativas para indicação de marca, requisitos de sustentabilidade etc.).	
Elaboração e análise jurídica da minuta do instrumento convocatório	Confecção das minutas dos editais ou das cartas-convites, bem como dos contratos ou das atas de registro de preços que eventualmente comporão seus anexos. Uma vez confeccionados, segue-se sua análise jurídica, que, caso não vislumbre vícios, culmina no encaminhamento dos autos para a autorização de abertura do certame.	Responsável pela instrução do processo / Assessor jurídico
Publicação do instrumento convocatório	Trata-se da divulgação, para o mercado, da intenção de a Administração proceder a determinada aquisição ou contratação. Chega-se, nesse ponto, ao fim da fase interna, e inicia-se a fase externa do procedimento licitatório.	Responsável pela instrução do processo
Realização da licitação	Abertura do certame, com a ocorrência de sua sessão pública.	Responsável pela instrução do processo
Homologação do procedimento e autorização da despesa	Reconhecimento, pela Administração, de que o procedimento se deu com observância à legalidade, de forma que é possível autorizar a despesa em favor do vencedor da licitação. O processo licitatório é finalizado.	Ordenador de despesas
Entrega do material / prestação do serviço	Cumprimento da obrigação principal pelo contratado ao órgão ou à entidade pública.	Contratado
Ateste	Reconhecimento de que o bem entregue ou o serviço prestado deu-se em conformidade com o demandado no instrumento convocatório. A declaração de conformidade (atesto) dá-se pelo setor público na nota fiscal / fatura do contratado.	Cliente
Pagamento	Verificação da conformidade do ateste na nota fiscal / fatura e pagamento ao contratado.	Responsável pela liquidação / pagamento

Fonte: Fenili (2015)

As informações apresentadas nas etapas 1 a 5 da Figura 19 são congregadas em um único documento que, no caso das modalidades concorrência, tomada de preços e convite, é chamado de projeto básico. Na modalidade pregão, o projeto básico é substituído por um documento mais simples¹⁷, denominado termo de referência.

¹⁷ A maior simplicidade deste documento é justificada ante o fato de os bens licitados por meio de pregão serem comuns, não guardando complexidades significativas (FENILI, 2015).

Uma vez apresentadas as características centrais do processo de compras e contratações públicas no Brasil, segue-se a discussão de suas especificidades na Câmara dos Deputados.

2.1. Características dos processos de compras e contratações na Câmara dos Deputados

Na Câmara dos Deputados, o pregão surge como modalidade licitatória preponderante, no que tange ao número de certames realizados em base anual, conforme se depreende da série histórica retratada na Tabela 7.

Tabela 7. Quantidade de aquisições e contratações na Câmara dos Deputados, por modalidade

Modalidade	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Concorrência	-	4	2	2	1	-	-
Tomada de preços	-	2	-	1	-	1	-
Convite	31	26	38	21	11	12	4
Pregão	268	245	251	238	250	218	25
Dispensa de licitação (por valor)	383	455	376	406	344	286	43
Dispensa de licitação (outras hipóteses)	17	11	12	17	22	18	7
Inexigibilidade de licitação	65	76	83	70	86	55	13
TOTAL	764	819	762	755	714	590	92

Fonte: dados atualizados em 25/03/16, extraídos da intranet da Câmara dos Deputados.

A dispensa de licitação com base nos incisos I e II do art. 24 da Lei de Licitações e Contratos (BRASIL, 1993), mostrou-se a opção mais adotada, apesar de haver sofrido uma queda de 29,55% na frequência de uso entre 2013 e 2015. Outrossim, as modalidades licitatórias preconizadas na Lei nº 8.666/93 praticamente deixaram de ser empregadas, fato que se deve à obrigatoriedade de se licitarem bens e serviços comuns por pregão¹⁸, conforme preceitua o art. 4º do Decreto nº 5.450/05 (BRASIL, 2005).

A execução financeira alusiva às compras e às contratações, na Câmara dos Deputados, tem demonstrado montantes anuais próximos, nos últimos três períodos. Os dados seguem registrados na Tabela 8.

¹⁸ Na Câmara dos Deputados, a fase externa do pregão eletrônico é realizada, desde 2011, no Portal de Compras Governamentais mantida pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (*Comprasnet*).

Tabela 8. Execução financeira de aquisições e contratações na Câmara dos Deputados (dados em reais)

2010	2011	2012	2013	2014	2015
316.814.901,76	353.673.967,91	409.277.088,87	471.983.526,40	462.097.946,13	468.941.806,72

Fonte: dados compilados pelo autor a partir de informações disponíveis na intranet da Câmara dos Deputados.

Os principais clientes internos do processo de compras e contratações na Câmara dos Deputados, que figuram como áreas interessadas, são, em número de pedidos, o Departamento Técnico (DETEC) – unidade que abrange as obras, os serviços de arquitetura e engenharia, bem como as tarefas de administração geral de edifícios (limpeza, conservação etc.); o Centro de Informática (CENIN) – unidade que cuida dos serviços de tecnologia de informação e comunicação e da infraestrutura física e lógica de dados do órgão; o Departamento Médico (DEMED) ; o Departamento de Material e Patrimônio (DEMAP) – órgão central na gestão das compras e contratações, e que cuida do suprimento de bens gerais de estoque, tais como materiais de expediente; o Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento (CEFOR) – a escola corporativa da Câmara dos Deputados; O Centro de Documentação e Informação (CEDI) - e a Secretaria de Comunicação Social (SECOM) – incumbida da gestão da Rádio e TV Câmara, além da realização de eventos institucionais. Os dados relativos são apresentados na Tabela 9.

Tabela 9. Participação dos principais clientes internos do processo de compras e contratações na Câmara dos Deputados, por número total de pleitos

Unidade	2012	2013	2014	2015
CEDI	7,80%	9,34%	8,19%	7,87%
CEFOR	4,14%	10,30%	11,08%	7,72%
CENIN	8,39%	9,34%	8,31%	7,87%
DEMAP	9,58%	7,78%	7,31%	9,68%
DEMED	6,76%	5,87%	7,81%	7,87%
DETEC	20,33%	21,34%	21,41%	22,85%
SECOM	9,22%	10,30%	8,94%	5,30%

Fonte: dados compilados pelo autor a partir de informações disponíveis na intranet da Câmara dos Deputados.

Já em termos de participação no montante anual despendido, há concentração em três clientes principais: Departamento Técnico, Centro de Informática e Secretaria de Comunicação Social, conforme se depreende da Tabela 10.

Tabela 10. Participação dos principais clientes internos do processo de compras e contratações na Câmara dos Deputados, por montante total despendido

Unidade	2012	2013	2014	2015
CEDI	1,35%	1,09%	1,08%	1,10%
CEFOR	0,86%	1,00%	2,11%	1,22%
CENIN	11,75%	7,46%	13,67%	13,79%
DEMAP	2,04%	2,31%	2,37%	2,41%
DEMED	0,96%	0,79%	1,00%	0,98%
DETEC	39,90%	40,06%	31,65%	36,68%
SECOM	13,45%	13,50%	14,30%	11,81%

Fonte: dados compilados pelo autor a partir de informações disponíveis na intranet da Câmara dos Deputados.

O interstício necessário à conclusão dos processos de compra e contratação na Câmara dos Deputados varia conforme a modalidade empregada, bem como conforme o valor do objeto, caso enseje regras de tramitação diferenciadas. De modo geral, as dispensas de licitação por valor tomam 50 dias, as inexigibilidades, 160 dias, e os ritos que demandam a realização de pregão exigem, para chegar a termo, 210 dias (caso fique sob a tutela da Diretoria Administrativa), 250 a 300 dias (caso fique sob a tutela da Diretoria-Geral), e 340 dias (caso demande a aprovação da 1ª Secretaria). Os dados relativos seguem arrolados na Tabela 11¹⁹²⁰.

Tabela 11. Interstício médio do processo de aquisição e contratação na Câmara dos Deputados, por modalidade e por ano

Modalidade	2012		2013		2014		2015	
	Qtd. Processos	Média (dias)						
Concorrência	2	144	2	179	1	288	-	-
Tomada de	-	-	1	453	-	-	-	-

¹⁹ O interstício é calculado adotando-se como início a data de protocolização do processo que cuida do pleito de aquisição / contratação e, por fim, a data de assinatura do contrato, da ata de registro de preços ou a emissão da nota de empenho de despesa, conforme o caso.

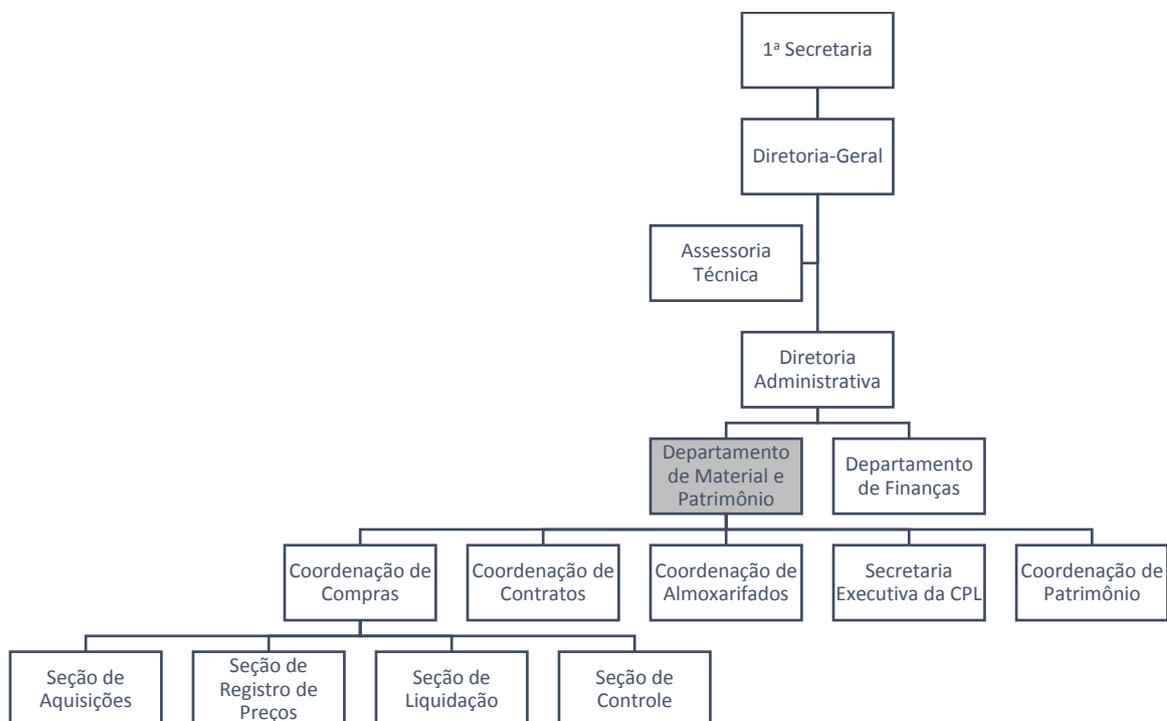
²⁰ Foram considerados somente os processos com situação julgada e com tempo de aquisição e contratação compreendido entre (média - 2 x desvio padrão) e (média + 2 x desvio padrão), calculado dentro de cada modalidade.

Modalidade	2012		2013		2014		2015	
	Qtd. Processos	Média (dias)						
preços								
Convite	33	88	18	102	11	135	9	130
Pregão (DIRAD)	108	220	85	216	88	212	88	238
Pregão (DG)	76	328	75	262	77	314	64	291
Pregão (1ª Secretaria)	28	370	41	365	42	345	31	336
Dispensa de licitação (por valor)	342	45	377	49	293	48	264	49
Dispensa de licitação (outros casos)	7	109	10	28	14	57	11	82
Inexigibilidade de licitação	66	155	55	168	68	117	38	154

Fonte: dados compilados pelo autor a partir de informações disponíveis na intranet da Câmara dos Deputados.

Considerando-se a transversalidade do rito de compras e contratações, diversas são as áreas internas da Câmara dos Deputados envolvidas em sua execução, aspecto reforçado ao se considerar que todas as unidades são potenciais clientes do processo. De forma mais específica, contudo, a estrutura funcional representada na Figura 20 congrega as unidades que se dedicam de forma permanente aos atos administrativos inerentes a esse processo, com responsabilidades estabelecidas mediante normativos internos do órgão legislativo.

Figura 20. Unidades responsáveis pela condução do processo de compras e contratações na Câmara dos Deputados



Fonte: elaborado pelo autor.

As incumbências das unidades representadas na Figura 20, no que diz respeito ao processo de compras e contratações, são arroladas no Quadro 47.

Quadro 47. Distribuição interna de competências do processo de compras e contratações na Câmara dos Deputados

Unidade	Competências
1ª Secretaria	<ul style="list-style-type: none"> • Ratificar as licitações dispensáveis (com exceção das previstas nos incisos I e II do art. 24 da Lei nº 8.666/93) e as inexigibilidades de licitação; • Autorizar a abertura de licitação, para a aquisição de bens ou a prestação de serviços que ultrapassem R\$ 500.000,00.
Diretoria-Geral²¹	<ul style="list-style-type: none"> • Autorizar a abertura de licitações; • Homologar o resultado das licitações (por delegação da Mesa) e adjudicar o objeto aos licitantes vencedores; • Autorizar a despesa referente à aquisição de material ou à contratação do serviço;

²¹ Para as ações de autorização e homologação das licitações, adjudicações e bem como para autorizações de despesas, há delegação à Diretoria Administrativa para valores até o limite da modalidade convite.

Unidade	Competências
	<ul style="list-style-type: none"> • Decidir recursos contra atos do pregoeiro; • Emitir portarias de sanções administrativas aplicadas a particulares contratados;
Assessoria Técnica da Diretoria-Geral	<ul style="list-style-type: none"> • Proceder, ao prévio exame e à aprovação de minutas de instrumentos convocatórios de licitação, em qualquer modalidade, bem como as dos contratos, acordos, convênios ou ajustes; • Emitir pareceres com relação às inexigibilidades de licitação e às licitações dispensáveis (com exceção das previstas nos incisos I e II do art. 24 da Lei nº 8.666/93); • Emitir pareceres com relação a sanções administrativas a particulares, decorrentes de óbices em compras e contratações;
Diretoria Administrativa	<ul style="list-style-type: none"> • Proceder, através de sua assessoria jurídica, ao prévio exame e à aprovação de minutas de instrumentos convocatórios de licitação, em qualquer modalidade, até o limite estabelecido para convite, bem como as dos contratos, acordos, convênios ou ajustes, até esse limite; • Autorizar a despesa referente à aquisição de material ou à contratação do serviço, até o limite da modalidade convite; • Analisar os casos de licitação dispensável previstos nos incisos I e II do art. 24 da Lei nº 8.666/93.
Departamento de Finanças	Efetuar os pagamentos às pessoas (físicas ou jurídicas) contratadas.
Departamento de Material e Patrimônio	Como órgão central dos Sistemas de Administração de Material e de Administração Patrimonial, compete à unidade planejar, orientar, dirigir, controlar e exercer as atividades normativas específicas e a prática de atos relativos à aquisição e ao recebimento, bem como à contratação de obras e serviços.
Coordenação de Almoarifados	<ul style="list-style-type: none"> • Especificar e analisar os materiais adquiridos pela Câmara dos Deputados, bem como inteirar-se das tendências tecnológicas e dos novos materiais que possam interessar ao órgão legislativo; • Providenciar o recebimento do material adquirido pela Coordenação de Compras, fazendo conferir, com os documentos de entrega, as quantidades e especificações, aceitando-o, se obedecidas as exigências técnicas.
Coordenação de Contratos	<ul style="list-style-type: none"> • Elaborar minutas de termos de contratos relativos à aquisição de materiais e à prestação de serviços; • Instruir processos de prorrogação contratual.
Coordenação de patrimônio	Proceder ao tombamento e à decorrente incorporação do material permanente adquirido ao registro patrimonial da Câmara dos Deputados.
Secretaria Executiva da Comissão Permanente de Licitação	Elaborar minutas de instrumentos convocatórios (com a exceção das cartas-convite) e conduzir os certames (exceção ao convite).
Coordenação de Compras	<ul style="list-style-type: none"> • Gerenciar, em nível de coordenação, as tarefas das seções que lhe estão subordinadas; • Proceder à conferência dos termos de referência ou projetos básicos, saneando as eventuais lacunas de instrução; • Prover orientações gerais ao órgão legislativo, no que concerne às compras e às contratações.
Seção de Aquisições	<ul style="list-style-type: none"> • Proceder à aquisição / contratação, através de processo licitatório na modalidade convite;

Unidade	Competências
	<ul style="list-style-type: none"> • Instruir as dispensas e as inexigibilidades de licitação; • Elaborar as planilhas estimativas de despesa.
Seção de Registro de Preços	Realizar todos os atos de gestão relativos ao Sistema de Registro de Preços, tais como elaboração de minutas de atas de registro de preços, instruções com vistas à autorização de despesa, controles de quantitativos demandados, entre outros.
Seção de Liquidação	Proceder à liquidação de despesa, com exceção dos serviços prestados por empresas de locação de mão de obra. Instruir processos de sanções administrativas decorrentes de óbices no fornecimento ou na prestação de serviços.
Seção de Controle	Proceder à liquidação de despesa de empresas de locação de mão de obra.

Fonte: elaborado pelo autor, com base em normativos internos da Câmara dos Deputados e em entrevistas.

Uma vez apresentadas as competências inerentes ao processo em estudo, cabe a abordagem acerca da evolução histórica da estrutura administrativa e de pessoal relacionada.

O Departamento de Material e Patrimônio (DEMAP), criado pela Resolução da Câmara dos Deputados nº 10/84, e originário da Coordenação de Material e Patrimônio integrante do extinto Departamento de Administração, é concebido como órgão central da gestão de materiais e patrimônio na Casa Legislativa, agregando-se, às suas funções principais, a contratação de serviços. Provê, nesse papel, a base para a instrução dos processos de compras e contratações na Câmara dos Deputados, cabendo às demais instâncias, grosso modo, as tarefas de autorização de abertura de licitação, homologações de certames, autorizações de despesa e pagamento, em competências e estruturas que se veem inalteradas nas últimas décadas.

Originalmente, o DEMAP possuía duas coordenações, além de um Serviço de Administração (incumbido de tarefas gerais de protocolo e de gestão de pessoas, que se perpetua até a data atual): a Coordenação de Material e a Coordenação de Patrimônio. Ao passo que esta última remanesce na estrutura do Departamento, a Coordenação de Material foi dividida em quatro unidades por ação do Ato da Mesa nº 17/99 – única alteração que o DEMAP sofreu desde a sua criação.

A Coordenação de Material desmembrou-se nas Coordenações de Almoxxarifados, de Compras, de Contratos e na Secretaria Executiva da Comissão Permanente de Licitação. No que tange à Coordenação de Compras, unidade com maior número de competências diretamente relacionadas ao processo em análise, a estrutura formal do órgão, de acordo com o citado Ato da Mesa, prevê a existência de três seções: a Seção de Aquisições, a Seção de Liquidação e a Seção de Controle.

Não obstante, o incremento do uso do sistema de registro de preços na Câmara dos Deputados demandou a segregação de servidores em equipe específica, no interior da Coordenação de Compras, destinada à gestão dessa dinâmica de fornecimento e prestação de serviços. À estrutura, ainda não reconhecida formalmente no organograma da Câmara dos Deputados, nominou-se Seção de Registro de Preços, estando seus servidores lotados diretamente na Coordenação de Compras.

A Resolução da Câmara dos Deputados nº 27/86 criou a categoria funcional de analista legislativo – atribuição técnico em material e patrimônio, cargo de nível superior, destinado à execução das tarefas de gestão de materiais e serviços, no âmbito do Departamento de Material e Patrimônio e, nessa acepção, componentes da força de trabalho central à condução do processo de compras e contratações no órgão legislativo. O art. 6º da citada norma prevê que os ocupantes dessa categoria ficam sujeitos a exclusivo exercício no DEMAP, regra que é reproduzida nos editais de concurso público que visam à seleção de pessoal para o cargo.

Entretanto, historicamente, os ocupantes desse cargo migraram do Departamento de Material e Patrimônio, estando hoje dispersos pelas diversas unidades da Casa Legislativa, conforme demonstrado na Tabela 12.

Tabela 12. Lotação dos analistas legislativos – atribuição técnico em material e patrimônio – na Câmara dos Deputados

Lotação	Número de analistas
Departamento de Material e Patrimônio	27
Diretoria Administrativa	7
Departamento de Pessoal	5
Departamento de Comissões	5
Departamento de Finanças	2
Gabinete da Terceira Secretaria	2
Outros	15
Total de servidores ativos	63

Fonte: dados disponíveis na intranet da Câmara dos Deputados, atualizados em 02.04.16.

Ante a dispersão da mão de obra específica ao DEMAP pelas unidades da Câmara dos Deputados, esse Departamento tem se valido de outros cargos a fim de complementar sua lotação. Com dados atualizados em abril de 2016, a lotação do Departamento de Material e Patrimônio é mostrada na Tabela 13.

Tabela 13. Cargos e quantitativos que compõem o Departamento de Material e Patrimônio

Cargo / Atribuição	Número de funcionários
Analista Legislativo (atribuição material e patrimônio)	27
Analista Legislativo (atribuição técnica legislativa)	40
Analista Legislativo (contador)	1
Técnico Legislativo	35
Terceirizado	31
Estagiário	11
Total de funcionários	145

Fonte: dados disponíveis na intranet da Câmara dos Deputados, atualizados em 02.04.16.

Tendo sido caracterizado o processo de compras e contratações públicas no Brasil e na Câmara dos Deputados, bem como apresentadas as facetas históricas em termos de estrutura e de pessoal que subjazem o processo em estudo, procede-se à análise das práticas de gestão, bem como da caracterização do desempenho e da inovação processual percebidas, realizadas na próxima seção.

3. Análise das práticas de gestão e do desempenho e inovação processual percebidos

Em consonância com o objetivo da pesquisa e com o modelo teórico concebido, procedeu-se à identificação da percepção dos atores organizacionais sobre o desempenho e a inovação processual, bem como sobre as práticas desenvolvidas no processo de aquisições e contratações públicas, apresentada nessa seção.

3.1. O desempenho processual percebido

A narrativa dos entrevistados tocou, de maneira recorrente, três dimensões do desempenho processual, conforme discutido no marco teórico, a saber: (i) celeridade; (ii) preço econômico, e (iii) qualidade dos bens e serviços. As dimensões transparência e sustentabilidade não foram abordadas pelos entrevistados.

Primeiramente, no que concerne à dimensão celeridade, os entrevistados convergiram em apontar a falta de agilidade do rito, com uma multiplicidade de causas associadas. E6 e E7 estimam em pelo menos seis meses a conclusão de um processo de licitação na modalidade pregão eletrônico, percepção que se evidencia acurada, conforme dados apresentados na seção anterior. A exceção deve-se tão somente à análise de E4, para quem o interregno do processo

é satisfatório, podendo ainda ser minimizado em função de uma crescente informatização em sua dinâmica.

Segundo E2, um processo moroso pode gerar ônus indiretos à Administração, seja pela indisponibilidade do bem ou do serviço no momento em que eram necessários, seja pela sua aquisição / contratação tardia:

E2: Então, um processo de compra, de contratação demorado pode representar, despesas desnecessárias, porque muitas vezes você precisa de um objeto imediatamente e não dá conta de atender. E quando você consegue atender, ele já não era tão importante.

A existência de processos em meio físico, ao invés de em meio virtual, implica, na visão de E1, morosidade referente à tramitação dos autos:

E1: Por exemplo o processo virtual. Por exemplo, o processo [em meio físico] sai daqui hoje... até chegar no outro departamento, aí vem, o diretor assina, chega no Serviço de Administração, até receber o processo, até que chegue à mesa de quem de direito, a gente já perdeu o que? Um, dois dias. Sendo que, às vezes, num clique no computador, a gente poderia resolver. Essa [a implantação de processo eletrônico] é uma questão crucial, eu acho.

E1 e E5 ressaltam a interferência negativa no interstício do processo de compras e contratações em decorrência da dependência de contribuições do mercado, em especial no microprocesso de estimativa de despesas, marcado pela inércia de empresas em apresentarem propostas à Câmara dos Deputados. Em adição, E1 identifica como uma das causas da delonga do rito o excesso de tramitações do processo, por instâncias que não agregam valor à instrução, mas apenas repetem em seus despachos o que já consta anteriormente dos autos.

Já para E2, dois são os fatores principais que ensejam a morosidade nas compras e contratações na Câmara dos Deputados: a burocracia disfuncional, e a falta de uma estrutura de apoio às unidades específicas de compras, relegada a segundo plano em decorrência do favorecimento às atividades finalísticas do órgão legislativo:

E2: Esse, pra mim, é o ponto crítico, o tempo. E aí, eu atribuo de certa forma, a dois fatores. Um fator que é a burocracia, que é a cultura arraigada na Administração Pública, de o processo com excesso de tramitações, de encaminhamentos desnecessários. Então, às vezes, até um excesso de zelo, de muitas etapas de análise, envolvendo vários setores, desnecessariamente. Eu acho que, num processo de compra, você tem alguns princípios, você tem que cumprir, você tem alguns documentos que você tem que gerar necessariamente, mas tem muita coisa dentro de um processo de compra absolutamente desnecessária. Então isso faz com que você perca muito tempo. E o outro fator que afeta o tempo de uma licitação, às vezes, é a falta de um apoio a áreas específicas de compra. Porque, quando você trabalha em

determinados órgãos que têm uma finalidade, geralmente a força de trabalho, toda a preocupação maior acaba recaindo sobre essa atividade fim do órgão. E as compras e licitação são atividades meio, muitas vezes podem ser negligenciadas, o que é um erro. [...] E o gestor, ele precisa estar atento a isso o tempo todo. A dar o suporte necessário para que os órgãos de apoio funcionem bem, porque senão até mesmo a atividade fim pode ficar comprometida. (destaque do autor)

Em adição, E3 avalia que a maior reclamação referente ao processo de compras e contratações é a demora para a sua conclusão. Para esse entrevistado o fato de as instâncias jurídicas fazerem questionamentos em fases mais avançadas da instrução processual acentua a demora, causando frustração para o cliente e para o responsável pela instrução:

E3: Então [o processo] vai passar no jurídico para ele autorizar ou não a despesa e comprar. Só que quando ele faz esse tipo de questionamento, às vezes ele questiona: “mas é necessário [comprar] isso mesmo?” [...] já é o final do processo. Então, se você já teve contato com o fornecedor, você já fez pesquisa de preço, às vezes você já fez o procedimento licitatório, às vezes você já fez esse tipo de coisa e vai chegar lá e o cara vai questionar. Aí você vai voltar para o começo para ver se responde se está ok ou se toma outra atitude. E assim, não sei como seria o desenho, mas acredito que se a gente fizesse esse questionamento mais no começo, inclusive até questionamento de várias áreas querendo a mesma coisa, se a gente consegue fazer esse tipo de coisa teria um impacto menor. Teria uma eficiência maior. A maior reclamação que a gente tem aqui na Casa, no DEMAP, nas compras, é o tempo [...] às vezes a gente passa um tempo fazendo o processo, vai para o jurídico, ele questiona e ele começa tudo de novo, assim. É uma frustração para todo o mundo. Tanto para o cliente, quanto para a gente que desperdiçou o trabalho. (destaque do autor)

No que concerne aos preços praticados pela Câmara dos Deputados em suas compras e contratações, as percepções foram dissonantes. Por um lado, E1, E2, E3 e E5 salientaram o preço a maior ofertado à Câmara dos Deputados, se cotejado com os valores de mercado dos produtos. Tal perspectiva é ilustrada na fala de E1:

E1: Como todo e qualquer processo de compra, a gente faz a estimativa inicial. Mas assim, totalmente diferente eu ligar numa empresa e perguntar “olha, você tem a impressora ‘tal’? Quanto que custa?” Se eu disser que é para o governo, com certeza esse valor vai estar inflacionado. Infelizmente. Não tem como. (destaque do autor)

Da mesma forma, E2 e E3 reconhecem que a Câmara dos Deputados paga preços superiores ao de mercado, ante a exigência de seguir os ditames licitatórios preconizados em lei – o que mitiga o poder de barganha da Administração, bem como de se exigir do particular a regularidade fiscal e de se cumprirem as fases da despesa pública. Contudo, para E2

entrevistado, a observância das normas legais reveste a transação de segurança, evitando resultados indesejados.

E2: Eu não vou chegar ao ponto de afirmar que o serviço público paga o preço de mercado, porque a dinâmica realmente é diferente. Uma empresa, por exemplo, quando ela vai ao mercado, ela tem a liberdade de escolher o fornecedor, nós não temos a liberdade de escolher o fornecedor. Então, a partir do momento em que a empresa privada tem essa liberdade, ela barganha o preço. Ela pode negociar condições de pagamento, de antecipação de pagamento que nós não podemos fazer. Então nós temos algumas limitações que impedem até que a gente faça bons negócios. Mas, por outro lado, essas limitações, elas também impedem que nós façamos negócios piores do que se imagina, péssimos negócios. Então, a lei, ela impede os negócios excelentes, o ótimo. Ela impede um pouco o ótimo. Mas ela evita o péssimo. (destaque do autor)

Em ótica distinta, E4, E6 e E7 entendem que a Câmara dos Deputados pratica preços econômicos em suas compras e contratações, em virtude da concorrência inerente ao pregão na forma eletrônica. Para E7, os preços são, por vezes, tão baixos, que a proponente vencedora acaba por não entregar o bem ou prestar o serviço, não honrando o seu compromisso:

E7: Não, eles [os preços] ou são compatíveis ou, melhor ainda, conseguem ser abaixo da média de mercado, justamente porque sempre se busca concorrência entre as empresas, geralmente via pregão eletrônico. A Câmara tem conseguido preços muito bons aqui pelo o que adquire.

E6: Eu acho que a Câmara compra barato. Por quê? Porque faz uma boa pesquisa, e ainda abaixa muito no pregão eletrônico. Eles tentam negociar, às vezes até perdem a licitação aqui porque se compra muito barato. E daí a empresa não consegue entregar, entendeu? (destaque do autor)

A fala de E7, acima transcrita, suscita a inferência lógica de que o preço econômico só favorece o desempenho do processo em estudo caso o material adquirido ou o serviço contratado sejam efetivamente entregues ou prestados.

Ademais, avalia E2, o fato de a Câmara dos Deputados liberar o pagamento a seus contratados tão logo haja a constatação de que o bem ou o serviço foi liquidado, constituindo-se, assim, em boa pagadora, diminui o risco do negócio ao particular, atraindo o mercado que se comporta de maneira competitiva, diminuindo os preços ofertados:

E2: [A Câmara dos Deputados]. Sempre respeitou os fornecedores, no sentido de que, a partir do momento em que se constatou que o produto ou o serviço que ela [a empresa] entregou está dentro do que foi ajustado, a Câmara libera imediatamente o pagamento. Isso faz uma diferença enorme para as empresas. Porque as empresas,

quando elas vão cotar para um órgão que honra os compromissos, ela vai jogar aquele preço de forma mais competitiva, ela sabe que aquele órgão cumpre os contratos, ela sabe que vai receber se ela cumprir a obrigação, então ela entra numa concorrência, entra numa licitação – seja pregão, qualquer licitação, ou até mesmo uma compra simples – ela vai entrar com um preço competitivo para poder fornecer pra aquele órgão que ela sabe que ela vai receber. (destaque do autor)

A adoção do critério menor preço para julgamento das propostas – prática obrigatória para o pregão e empregada invariavelmente pela Câmara dos Deputados em seus convites e dispensas de licitação, é indicada pelos entrevistados como contraponto à boa qualidade dos bens e serviços adquiridos e contratados. Exemplos de aquisições de materiais de baixa qualidade foram providos pelos entrevistados, referindo-se a materiais de expediente (E1, E5, E6) tais como canetas que falham ou não escrevem, lápis com pontas quebradiças, colas e soluções corretivas com excesso de água em suas composições, a materiais de limpeza (E8), ou a gêneros alimentícios – em especial, o café (E2). Nesse sentido, a análise é sintetizada pela fala de E7, que atribui o fato às “falhas na Lei de Licitações e Contratos, 8.666, de 1993, que, em muitos casos, permite que se compre o mais barato que nem sempre corresponde ao melhor”.

A avaliação não se coaduna com a doutrina inerente às compras públicas, segundo a qual a Lei nº 8.666/93, ao consignar como um dos objetivos das licitações a obtenção da proposta mais vantajosa para a Administração, entende que o menor desembolso pecuniário da esfera pública deve estar associado a melhor e mais completa prestação a cargo do particular contratado (SUNDFELD, 1995; JUSTEN FILHO, 2011). É nessa linha que se manifesta E2, segundo o qual a Câmara dos Deputados passou a ter, ao longo do tempo, melhor entendimento do diploma legal, associando-se qualidade ao preço na busca pela proposta mais vantajosa:

E2: No início a gente estava com o menor preço na cabeça. Com o tempo, a gente foi percebendo de que a lei não nos amarrava ao menor preço: ela, na verdade, tinha um princípio maior, que era o da proposta mais vantajosa, que nos permitia contratar com qualidade associada ao preço. Então, o critério de menor preço, ele vale, mas dentro do que você especificou, dentro do que você estabeleceu como mínimo necessário para o seu atendimento. Aí entra o menor preço. Uma vez que você estabelece os seus parâmetros mínimos, vale o menor preço, dentro desse parâmetro mínimo. (destaque do autor)

As falas de E1 e E5 – ocupantes do papel de responsáveis pela instrução do processo – evidenciaram o fluxo informacional deficiente em termos de *feedback* dos clientes acerca da qualidade dos bens e dos serviços contratados. As percepções, nesses casos, se mostram

restritas aos produtos dos quais esses servidores são clientes. Desse modo, a área operacional de compras revela dificuldade em avaliar os produtos que adquire. Outrossim, E5 salienta a maior subjetividade na análise da qualidade de um serviço, se comparada com a análise de um material.

Distinguindo-se da visão geral que coloca em xeque a qualidade dos bens e serviços adquiridos e contratados pela Câmara dos Deputados, E3 afirma que, por vezes, a área técnica elabora especificações com características superiores às que de fato atenderiam as exigências do solicitante, acarretando um desnecessário sobrepreço:

E3: Eu acho que a Câmara tem uma característica de muito preciosismo [...]. Às vezes eu acho que a gente paga caro por um preciosismo do pessoal da área técnica que quer uma coisa mais sofisticada, ou de uma geração mais nova, ou de um serviço que tenha uma qualidade que talvez não fosse tão necessária aqui na Casa, entendeu? Poderia conseguir coisas mais simples e eu acho que atenderia muito bem ao que se propõe.

A análise do desempenho percebido referente ao processo de compras e contratações na Câmara dos Deputados é sintetizada no Quadro 48.

Quadro 48. Análise do desempenho processual

	DESEMPENHO
Celeridade	<ul style="list-style-type: none"> • Falta de agilidade do processo de compras e contratações; • Morosidade do processo gera ônus à Câmara dos Deputados, por incremento do custo de instrução processual e por perda de <i>timing</i> da compra / contratação; • Morosidade do processo agravada pela dependência que o órgão público tem do mercado, em especial no microprocesso de estimativa de despesas; • Excesso de tramitações que não agregam valor à instrução (E1), burocracia disfuncional, e a falta de uma estrutura de apoio às unidades específicas de compras, relegada a segundo plano em decorrência do favorecimento às atividades finalísticas do órgão legislativo (E2), contribuem para a falta de agilidade do processo; • O fato de as instâncias jurídicas fazerem questionamentos em fases mais avançadas da instrução processual acentua a demora, causando frustração para o cliente e para o responsável pela instrução.
Preço	<ul style="list-style-type: none"> • Percepções dissonantes entre os entrevistados: <ul style="list-style-type: none"> • Preço a maior ofertado à Câmara dos Deputados, se cotejado com os valores de mercado dos produtos (E1, E2, E3, E5), decorrente de menor poder de barganha da Administração, da exigência de regularidade fiscal por parte do particular e das fases da despesa pública; • Prática de preços econômicos nas compras e contratações, em virtude da concorrência inerente ao pregão na forma eletrônica. • O fato de a Câmara dos Deputados constituir-se em boa pagadora atrai o mercado, que se comporta de maneira competitiva, diminuindo os preços praticados.
Qualidade	<ul style="list-style-type: none"> • A adoção do critério “menor preço” para julgamento das propostas compromete a qualidade dos bens adquiridos e dos serviços contratados; • Aplicação desvirtuada do critério isolado “menor preço”, em detrimento da análise

DESEMPENHO	
	<p>das características da prestação a cargo do particular contratado;</p> <ul style="list-style-type: none"> • Fluxo informacional deficiente em termos de <i>feedback</i> dos clientes à área operacional de compras e contratações acerca da qualidade dos bens e dos serviços contratados; • Elaboração de especificações com características superiores às que atenderiam a demanda do cliente favorece a qualidade, mas cria um descompasso na relação custo-benefício da compra / contratação.

Fonte: elaborado pelo autor.

3.2. A inovação processual percebida

O quadro geral subjacente à inovação no setor público é delineado por E2, que identifica o Princípio da Legalidade e a burocracia como barreiras às mudanças radicais nessa seara. Ainda assim, reconhece a possibilidade de inovações incrementais:

E2: A Administração Pública, ela tem muita limitação dessas revoluções porque você tem que utilizar as normas vigentes, respeitar as normas vigentes e tentar fazer mudanças, mas respeitando essas normas. Então as normas, a burocracia, ela acaba sendo um freio muito grande para mudanças muito radicais. Então, o que eu percebo é: mudanças acontecem, mas lentamente. Elas acabam sendo... e sempre limitadas pelas normas.

A percepção dos entrevistados, no que concerne à inovação processual, concentrou-se em mudanças nos componentes dos vetores constantes das características técnicas imateriais e materiais, bem como na chamada interface de prestação – resultado da articulação entre as competências do prestador e do cliente (GALLOUJ; WEINSTEIN, 1997).

No que tange às características técnicas imateriais e materiais, os entrevistados convergiram em apontar a introdução do termo de referência, exigida nos processos de compra e contratação da Câmara dos Deputados por força da Portaria do Diretor-Geral nº 117/2009, como prática que agregou valor à instrução do rito. Em um momento inicial, o termo de referência era um formulário a ser preenchido em um editor de textos, conforme discorre E2:

E2: A Câmara incorporou [a exigência legal do termo de referência], claro, e aí criou um documento orientando como deveria ser preenchido esse termo de referência, inicialmente de forma manual, mesmo, um computador e tal, preenchendo campo a campo, mas imprimindo aquele termo, como se fosse algo normal, um despacho comum, um expediente comum.

Contudo, a partir de 2013, o termo de referência foi incorporado pelo sistema informatizado central de suporte à gestão de materiais e serviços da Câmara dos Deputados (SIGMAS), sendo hoje referido pelos entrevistados como “termo de referência eletrônico”.

Passou, nessa forma, a contemplar funcionalidades tais como a previsão de mais de um indivíduo preencher o documento, o estabelecimento de distintos níveis de informação, o aproveitamento de informações de termos anteriores e a supressão de campos em branco. E2, uma vez mais, avalia essa mudança mais recente alusiva ao termo de referência:

E2: Aí depois surgiu a ideia de se criar o termo de referência eletrônico, até mesmo para eliminar uma papelada que às vezes ficava lá: campos e mais campos sem preenchimento. O termo eletrônico surgiu porque a gente observou inicialmente que o modelo padrão de termo eletrônico continha todas as condições possíveis para uma compra. De qualquer serviço ou material. Então, dependendo do serviço ou material, muitos campos não seriam preenchidos porque não faziam sentido. Então se adotou o eletrônico, porque aí seriam preenchidos somente os campos necessários para aquela compra e todos aqueles outros nem sequer apareceriam, não seriam nem impressos, economizariam papel, porque, às vezes, de 10, 15 folhas, você reduziria aí para 5 folhas, olha que diferença. Porque havia um monte de campos lá com “não se aplica”, “não se aplica”, “não se aplica”. No eletrônico isso não acontece. Se não se aplica, ele não aparece lá. Então isso foi muito bom. (destaque do autor)

A padronização das informações prestadas na fase interna da licitação, decorrente do uso do termo de referência, é apontada por E1, E5 e E7 como o principal ganho advindo do termo de referência. Nesse caso, analisa-se que o termo de referência, como característica técnica imaterial, age moldando tanto o vetor competência do cliente – que se vê compelido a desenvolver a capacidade de preenchê-lo, quanto o vetor competência do prestador – que passa a ter de consolidar a capacidade de analisá-lo e de orientar quanto ao saneamento de eventuais lacunas. A exatidão das informações, a delimitação dos responsáveis pelo recebimento e fiscalização do objeto, o conhecimento acerca dos prazos, das especificações e dos quantitativos são apontados por E7 como melhorias obtidas a partir do termo de referência.

E3 e E6 frisam a resistência por ocasião da implantação do termo de referência, por haver impactado na rotina de trabalho dos indivíduos. Ao passo que E6 faz alusão às dúvidas e aos questionamentos no momento inicial de adoção da prática, E3 faz retrato mais abrangente:

E3: Às vezes deve ter resistência, todo lugar tem, a pessoa está acostumada a trabalhar de um jeito, às vezes quando você introduz mecanismos novos, outras coisas, sempre tem uma resistência natural, porque o pessoal não conhece, não tá acostumado a mexer, esse tipo de coisa.

Ainda com relação às características técnicas imateriais, E2, a despeito de sua análise quanto ao cerceamento de inovações radicais no setor público, reconhece a concepção da

modalidade pregão – e, posteriormente, a criação de sua forma eletrônica – no ordenamento jurídico brasileiro como inovação disruptiva.

E2: Em minha opinião, quando foi implantado o pregão, quando o governo aprovou a lei do pregão, ali houve uma mudança sim que realmente teve um impacto muito grande nos processos de licitação. Então, aquele momento percebeu-se “ó, mas ‘perai’, o que não tá aqui não tá funcionando bem”. Então se criou uma nova modalidade e aquilo realmente trouxe houve uma mudança que hoje já está totalmente incorporada. Aí, logo em seguida, veio a implantação do modelo compras eletrônicas, que também foi uma outra revolução no processo (destaque do autor)

A adesão da Câmara dos Deputados ao Serviço Integrado de Administração de Serviços Gerais (SIASG), em 2011, como forma de realizar a fase externa de seus pregões eletrônicos no Portal de Compras do Governo Federal (*Comprasnet*), foi ainda qualificada por E2 como inovação, responsável por fomentar a padronização de práticas de condução processual em nível interorganizacional:

E2: E internamente na Câmara, houve também uma mudança, já com o sistema eletrônico, a Câmara aderiu a um sistema adotado pelo Executivo. E isso aí eu acho que melhorou bastante. Por quê? Porque criou um padrão. E um padrão geral para a Administração Pública. Então você trabalha como um ministério também tá trabalhando. [...] quando nós adotamos o sistema *Comprasnet*, que é do governo federal, que é um sistema utilizado por toda a Administração federal, todos os ministérios, o próprio TCU usa, o Judiciário usa... Então quando a Câmara usou, aquilo mudou os procedimentos internos. A forma do andamento do processo. Por quê? Porque você passa a se vincular a um sistema já pronto. Então você tem que se adaptar àquele sistema.

Uma vez mais, infere-se que a inovação em características imateriais do processo impinge mudança correspondente na interface de sua prestação, visto que demandam alterações nas regras processuais, exigindo o desenvolvimento de competências inéditas ou o aprimoramento de competências pré-existentes, tanto por parte do cliente, quanto do prestador. Nesse sentido, para E2, as práticas dos clientes e dos responsáveis pela instrução do processo ficam subordinadas a um sistema de tecnologia de informação e comunicação (*Comprasnet*) que, por sua vez, deve se adequar às normas legais vigentes.

No que concerne à influência das inovações no desempenho processual, E6 e E7 salientam que a padronização das informações constantes do termo de referência favorece a agilidade do rito de compra / contratação, ao evitar retrabalho e tramitações desnecessárias. Segundo E7, o envolvimento do cliente no processo de compra, formalizado pelo termo de referência, implica o compartilhamento da responsabilidade pelo resultado.

A coisa está mais padronizada. E essa padronização já nasce lá nos órgãos que especificam, nos órgãos técnicos. Já conseguem mandar alguma coisa bem preparada aqui para o DEMAP trabalhar. Traz ganho de agilidade, ganho de tempo e, no meu entender, também traz como consequência a busca pela perfeição do trabalho dos órgãos técnicos na medida em que, quando eles especificam, eles se sentem responsáveis por o que a Câmara vai adquirir, o nome deles está lá.

Por sua vez, a inovação referente ao advento do pregão eletrônico, afirma E2, amplia a quantidade de concorrentes, visto que a fase competitiva do certame ocorre via *web*. O mesmo se aplica à inovação referente à adesão da Câmara dos Deputados ao SIASG, visto o amplo cadastro de fornecedores desse sistema. Nesse caso, há uma tendência, na ótica desse entrevistado, de os preços caírem, além de se conferir maior publicidade e transparência à licitação.

A análise da inovação percebida referente ao processo de compras e contratações na Câmara dos Deputados é sintetizada no Quadro 49.

Quadro 49. Análise da inovação processual

	INOVAÇÃO
Barreiras à inovação	<ul style="list-style-type: none"> • Princípio da Legalidade, associada à inércia de alteração de normas; • Burocracia disfuncional; • Resistência às mudanças, pelos indivíduos envolvidos no processo, tendo a vista as alterações em suas rotinas de trabalho.
Mudança nas características técnicas materiais e imateriais	<ul style="list-style-type: none"> • Dimensão de inovação mais sensibilizada, em virtude de alterações normativas e evoluções em sistemas de tecnologia de informação e comunicação; • Advento de pregão eletrônico na Administração Pública; • Adoção de termo de referência, em 2009, pela Câmara dos Deputados, com sua posterior absorção pelo SIGMAS, em 2013; • Adesão da Câmara dos Deputados ao SIASG, em 2011, passando seus pregões eletrônicos serem efetuados via <i>Comprasnet</i>.
Mudança na interface de prestação	<ul style="list-style-type: none"> • A inovação em características imateriais do processo impinge mudança correspondente na interface de sua prestação, visto que demandam alterações nas regras processuais, exigindo o desenvolvimento de competências inéditas ou o aprimoramento de competências pré-existentes, tanto por parte do cliente, quanto do prestador.
Relação com o desempenho	<ul style="list-style-type: none"> • A padronização das informações constantes do termo de referência favorece a celeridade do rito de compra / contratação, evitando tramitações desnecessárias e retrabalho; • A inovação referente à introdução do pregão eletrônico na Administração Pública e à adesão da Câmara dos Deputados ao SIASG favorece a obtenção de menores preços e a transparência das compras e contratações.

Fonte: elaborado pelo autor.

3.3. Análise das práticas de gestão

Nesta seção, a caracterização das práticas de gestão é segmentada por categoria de análise da lógica cultural de D'Iribarne (1989).

3.3.1. Senso de dever

De forma geral, senso de dever foi entendido pelos entrevistados como comprometimento, dedicação, responsabilidade, envolvimento e motivação dos servidores para com as atribuições de suas unidades de lotação e / ou para com o processo de compras e contratações como um todo.

A compilação dos trechos codificados nesta categoria, conforme efetuado no âmbito do *software* ATLAS.ti, revelou a convergência da fala dos entrevistados no sentido do efetivo comprometimento dos servidores e dos setores envolvidos. Tal entendimento é passível de interpretação a partir da fala de E2, que exerce o papel de assessor jurídico:

E2: Eu acho que [os servidores envolvidos no processo] são comprometidos sim. E como eu ainda trabalho na área administrativa, que lida com esses processos diariamente, e a gente tem contato com todos os setores envolvidos, né, eu percebo que os setores envolvidos têm o compromisso, têm um nível de comprometimento elevado.

No mesmo sentido, pronunciam-se E1 e E5, que identificam como expressão do senso de dever a preocupação dos servidores em não causar morosidade ao processo:

E1: Mas a equipe, pelo menos a experiência que eu tenho aqui na Câmara, é aquela coisa: chegou o processo já começa a trabalhar. [...] Eu acho que, em geral, os colegas, a equipe é motivada sim, pra conseguir imprimir o trâmite necessário no processo.

E5: O compromisso aqui do pessoal da Coordenação é muito bom, o pessoal vai atrás, é bem comprometido mesmo. Quer fazer o melhor. As pessoas que estão de fora, às vezes elas não têm noção do que a gente faz aqui, então às vezes elas pensam que a gente está atrasando porque a gente não está afim de trabalhar. Mas, com relação ao pessoal daqui, é bem comprometido mesmo.

E2 identifica como práticas que denotam o compromisso dos profissionais a preocupação com prazos e com o cumprimento das normas, bem como com suprir o ordenador de despesas com informações precisas capazes de bem subsidiar o processo decisório.

Por outro lado, a extensão do processo, sua transversalidade, a segregação de funções ao longo do rito e a falta de visão sistêmica acabam por implicar uma limitação em termos de capacidade de percepção do senso de dever pelo ator organizacional. A fala de E6 ilustra essa

situação, ao situar fronteiras funcionais próximas à sua atuação como limites da capacidade de inferência no que tange à responsabilidade na condução do processo em estudo.

E6: Até onde eu conheço, que é aqui na Seção de Aquisições – que eu conheço bem – que faz parte aqui da Coordenação de Compras, todo o mundo é muito empenhado. Todo o mundo faz o seu trabalho com muita responsabilidade em todos os sentidos. A responsabilidade do tempo, de procurar, de atender bem o público. Eu acho que todo o mundo desempenha com muita responsabilidade. [...]. Eu também conheço só a Coordenação de Compras. Só conheço praticamente o trabalho da Coordenação de Compras. Os outros eu conheço, sei que trabalham com responsabilidade, mas não conheço assim. Inclusive é do nosso departamento, mas nem no andar não fica, não conheço o trabalho deles assim, entendeu? Mas o da Coordenação de Compras, posso garantir com tranquilidade. Todo o mundo. Acho que a gente tem até sorte de trabalhar com [pessoas] responsáveis e empenhadas. Com certeza. (destaque do autor)

Essa restrição na capacidade de análise suscita uma dupla acepção ao senso de dever. Por vezes, ao invés de se evidenciar o comprometimento com o processo de compras e contratações como um todo, o comprometimento é restrito às atribuições da unidade de origem do servidor.

E2: [...] quando você faz parte de um processo, quando você faz parte de um setor que atua em um processo que envolve vários setores, muitas vezes você não tem a noção do todo. Então você participa de uma determinada etapa, de uma fase, mas não acompanha as demais. Então, em alguns casos, você acaba limitado, tendo uma preocupação com aquela fase. (destaque do autor)

Destoando da ótica geral dos entrevistados, E8 aponta que o comprometimento dos servidores não é uniforme ao longo do processo, podendo implicar morosidade em sua condução.

E8: Eu acredito que são comprometidas. Mas nem todas. Precisa de mais comprometimento. [...] As pessoas poderiam se empenhar mais em agilizar os processos.

Uma eventual falta de conhecimento técnico sobre o bem ou o serviço demandado, em face da heterogeneidade de escopo de unidades internas à Câmara dos Deputados, é apontada por E3 como barreira a que o comprometimento e a colaboração dos servidores (em especial dos solicitantes e especificadores) alcance êxito no que toca a qualidade da instrução processual:

E3: Tem [compromisso]. O que acontece é o seguinte: aqui tem muitos órgãos completamente diferentes. Então, dentro da Casa, a gente tem um Departamento Técnico que mexe com engenharia civil, com ar condicionado, com esse tipo de

coisa, com equipamento de toda monta, a gente tem uma rádio, a gente tem uma televisão, a gente tem um mini hospital, a gente tem uma gráfica grande, então são coisas muito diferentes e cada um tem a sua peculiaridade. [...]. Então, assim, é complicado, é muito heterogêneo. [...] algumas áreas, a gente vê que eles têm essa colaboração e às vezes são áreas mais técnicas e eles conseguem refinar melhor isso. Outras áreas, nem tanto. Às vezes até por falta de conhecimento técnico. Vou dar um exemplo aqui, o Departamento Policial, pra fazer um combate a incêndio, eles querem um determinado equipamento que faz o combate a incêndio, eles sabem que existe mas eles têm uma dificuldade de falar exatamente quais são as características desse equipamento, especificar o que eles querem mesmo, então às vezes é complicado. (destaque do autor)

Contudo, o comprometimento e a responsabilidade dos servidores foram destacados, em geral, como aspectos capazes de incrementar algumas dimensões do desempenho processual. Para E5, por exemplo, o pessoal de sua seção “quer comprar da melhor forma, para economizar o dinheiro da Câmara”. Na mesma linha, E4 associa o envolvimento do servidor com o seu trabalho – que chega até a ser “pessoal” – com sua intenção em praticar um preço verdadeiramente vantajoso à Administração:

E4: Sim, sim [há comprometimento]. É aquela coisa, como se fosse pessoal. Ele [o servidor] quer realmente achar o melhor preço.

A celeridade é apontada por E2 e E6 como dimensão do desempenho influenciada positivamente pelo compromisso dos servidores. Ao passo que E2 salienta a preocupação com prazos por parte dos indivíduos que atuam no processo, E6 qualifica da seguinte forma a relação entre compromisso e a dinâmica do rito:

E6: O compromisso dos profissionais é o que dá agilidade no processo, sabe? Se depender dele, ele não demora, o profissional aqui não demora com o processo. Às vezes a gente tem problemas com propostas, vamos supor, para a gente comprar aquele produto. Ou, às vezes, também, com especificação, com um material que é mais difícil, mas o empenho com certeza favorece, não é demorado. Quando chega aqui para comprar, não é demorado. (destaque do autor)

Em contrapartida, E1 frisa a dependência que o processo detém de fornecedores (externos ao órgão legislativo), em especial em tarefas da fase interna dos certames tais como estimativa de despesas ou na execução das dispensas e inexigibilidades de licitação, o que impinge uma dissociação relativa entre o comprometimento do servidor e a celeridade do processo:

E1: O trabalho de quem compra no serviço público, infelizmente ele é um trabalho meio que ingrato. Por que que eu digo ingrato? Porque ele não depende só de ti. Por exemplo, eu pego um processo e infelizmente não depende só do meu esforço ali, eu vou depender de fornecedor. Então é complicado nesse sentido. Aí vai esbarrar no

momento em que deixa de fazer parte da tua competência e depende da interferência de terceiros, que realmente não tem como controlar – é uma das variáveis não controláveis que a gente tem aqui.

No que tange à qualidade dos bens e dos serviços, para E5 e E6, o senso de dever dos servidores esbarra no fato de o critério de julgamento ser o menor preço, remanescendo essa dimensão, de certa forma, intocada pelo comprometimento dos profissionais. Visão distinta é oferecida por E2, para quem os interessados nos bens e nos serviços, em decorrência de almejarem uma compra ou contratação mais célere, encaminham os processos com especificações deficientes, comprometendo a qualidade do processo. Nessa ótica, infere-se que o maior comprometimento do cliente seria capaz de ensejar melhor qualidade dos produtos:

E2: Se você gastar um pouco de tempo a mais especificando melhor aquilo que você quer, a gente consegue comprar um produto de melhor qualidade, contratar um serviço com uma empresa mais idônea. Mas, muitas vezes, isso é um problema que tem diminuído de uns anos para cá, mas ainda a gente observa que o interessado no serviço, ou aquele que demanda uma compra, ele às vezes não tem esse cuidado, ele quer o produto rapidamente. Então falta às vezes um cuidado inicial. Então aqueles que gastam um pouco mais de tempo nesse início, esse processo acaba tendo mais êxito. A gente acaba comprando produtos melhores, contratando empresas mais idôneas, a gente consegue fazer uma seleção melhor. (destaque do autor)

O envolvimento dos profissionais e a proatividade em termos de procurar novas soluções são citados por E7 como fator que favorece a melhoria em práticas administrativas, suscitando, assim, a inovação organizacional na concepção de Walker, Avellaneda e Berry (2011). Nas palavras do entrevistado:

E7: Eu acho que o comprometimento é completo, é total. Nós temos colegas aqui que vem de outros órgãos, [...] eles falam que a Câmara é “top” aqui em relação a como a coisa se dá lá [nos órgãos de origem]. Porque o comprometimento é total, é geral. As pessoas são dedicadas, as pessoas gostam de discutir o trabalho, de conversar a respeito, para tentar melhorar. Coisa que muitos colegas que vêm de outros lugares não percebem. (destaque do autor)

A análise da categoria senso de dever, tanto em termos das práticas *per si* quanto à sua relação com o desempenho e a inovação do processo de compras e contratações na Câmara dos Deputados, é sintetizada no Quadro 50.

Quadro 50. Análise da categoria senso de dever

	SENSO DE DEVER
Percepção sobre o conceito de senso de dever	<ul style="list-style-type: none"> • Comprometimento, dedicação e motivação do servidor. Responsabilidade para com suas tarefas; senso de colaboração e de envolvimento com o trabalho; • A extensão do processo, somada à sua transversalidade, à segregação de funções ao longo do rito e à falta de visão sistêmica, por vezes, acaba por limitar a percepção do ator sobre o senso de dever. Nessa ótica, o comprometimento é percebido como adstrito às atribuições da unidade de lotação do servidor, e não ao processo de compras e contratações como um todo.
Caracterização do senso de dever e práticas associadas	<ul style="list-style-type: none"> • Servidores comprometidos com suas tarefas ao longo do processo, em sua maioria. Para E8, as pessoas poderiam se empenhar mais em agilizar os processos; • Atenção com prazos e em dar início ao trabalho com o processo, tão logo este chegue à tutela do servidor; • Busca de qualidade no atendimento ao público; • Cumprimento das normas e preocupação em suprir o ordenador de despesas com informações precisas capazes de bem subsidiar o processo decisório.
Relação com o desempenho	<ul style="list-style-type: none"> • Distintas influências do senso de dever, a depender da dimensão do desempenho considerada: <ul style="list-style-type: none"> • Preço econômico: influenciado positivamente, ante a preocupação pessoal em economizar dinheiro público; • Celeridade: influenciada positivamente, em face da preocupação com prazos; • Qualidade: revela certa independência com relação ao senso de dever, tendo em vista a adoção do critério de julgamento das propostas pelo menor preço. No entanto, o maior comprometimento do cliente e do especificador, associado às suas <i>expertises</i> técnicas, pode ensejar melhor qualidade do bem ou do serviço adquirido / contratado, ao se elaborarem especificações mais adequadas em termos de resultados almejados.
Relação com a inovação	O envolvimento dos profissionais e a proatividade na procura de novas soluções favorecem a melhoria em práticas administrativas, promovendo, assim, a inovação organizacional.

Fonte: elaborado pelo autor.

3.3.2. Relações de autoridade

De modo geral, o conceito de relações de autoridade foi percebido pelos entrevistados como a facilidade / dificuldade de acesso e de comunicação entre os diferentes níveis organizacionais, bem como o grau com o que as opiniões são levadas em consideração em uma cadeia hierárquica ou de poder ascendente. Não obstante, a percepção sobre o conceito foi de certa forma restringida em face da limitação de interação do servidor na sua linha hierárquica, por vezes circunscrita a um contexto intradepartamental. Tal situação é assim apontada por E5:

E5: Dentro da Coordenação, a relação [de autoridade] é muito transparente. A gente sempre conversa muito, com o diretor, com o chefe direto, com os outros chefes das outras seções (se a gente precisar de alguma coisa) [...], mas, quando o processo sai daqui, para fora do DEMAP [...] eu não tenho essa relação [...]. (destaque do autor)

Houve unanimidade dos entrevistados na identificação de relações de autoridade acessíveis, com fluxos de comunicação satisfatórios entre os distintos níveis de gestão. As chefias e os setores foram caracterizados como “porta aberta” (E3), “maleáveis” e flexíveis” (E4) e “abertos a questionamentos” (E8). E1 frisa o aspecto não autoritário e o senso de trabalho de equipe nas relações com as chefias:

E1: Não tem esse “o dono da verdade”, “o chefe é o dono da verdade”. Muito pelo contrário. Pelo menos onde eu trabalhei [...] a gente traz a contribuição, se ele [o chefe] achar por bem, “não, vamos pesquisar um pouco mais”, mas não tem esse negócio: “não, é isso que eu acho e é isso que vai valer”, não tem disso. É realmente um trabalho em equipe.

Na mesma linha de E1, E5 destaca o fácil acesso às chefias, uma vez mais restringindo sua análise às fronteiras de seu departamento:

E5: Porque tem lugar que você conversa com o seu chefe direto e o chefe direto tem que conversar com o diretor. Tem lugar em que eu já trabalhei que era assim. Aqui não. Aqui eu posso ir direto conversar com o diretor da coordenação, posso ir direto conversar com o diretor do departamento, não tem essa hierarquia muito forte. Mas quando sai daqui eu não tenho muita relação não. Não tenho muito contato.

Para E7, relações de autoridade marcadas pela acessibilidade e pela ampla comunicação são essenciais para o bom desempenho do processo de aquisições e contratações, visto níveis de gestão mais elevados não detém todas as informações de cunho operacional, o que dificulta o processo decisório:

E7: Eu acho que [uma boa relação de autoridade] é essencial para que a coisa corra bem. Todo o pessoal seja ouvido, todo o pessoal possa discutir, possa emitir opinião. Inclusive, vez por outra, eu participo de reunião com os diretores e o pessoal leva muito em conta o que a gente diz, até por que quem está aqui na frente de batalha somos nós, tem muito detalhe que o pessoal da direção não conhece, e eles precisam ouvir quem conhece. Apesar de quem assina são eles, mas a gente é muito ouvido aqui. (destaque do autor)

A distinção nas relações de autoridade entre as áreas administrativa (onde ocorre o processo de compras e contratações) e legislativa da Câmara dos Deputados foi tocada na fala de E2 e E6. De acordo com E6, ao passo que o diálogo, o tratamento e o respeito entre distintos níveis de gestão ocorrem sem problemas no âmbito administrativo do órgão, na área legislativa “dizem que é muito ruim”. E2 atribui as relações de autoridade mais abertas na área administrativa ao fato de, usualmente, a chefias ascender do próprio grupo que passa a dirigir, o que ocorre com menos frequência na área legislativa. Para esse entrevistado, as

imposições externas, em termos de nomeações de chefias, podem suscitar perda de confiança dos subordinados e, conseqüentemente, conflitos na equipe:

E2: Na área administrativa, eu penso que é mais fácil essa relação chefe – subordinado, porque a maioria dos exemplos que eu conheço, os chefes eram pessoas da equipe e que foram ocupar essa função de chefe. Então, na área administrativa, na área meio, vamos dizer assim, específica da Câmara, eu não vejo grandes problemas na relação entre a chefia e subordinado não. As situações em que eu vi os problemas surgirem nessa relação, era quando o chefe não saiu do grupo. Ele não foi, digamos assim, uma pessoa que foi promovida, que foi prestigiada. Às vezes uma imposição externa costuma gerar problema. Mas isso não acontece na área administrativa, talvez pela própria característica da área meio, que às vezes exige determinados conhecimentos mais técnicos, específicos, aquelas habilidades, aqueles conhecimentos, então a imposição de terceiros, às vezes, acaba sendo muito restrita. Porque acho que eles têm conhecimento, têm a consciência de que pode não dar certo. Por quê? Porque quando você coloca uma pessoa que não tem afinidade com a área, você precisa da colaboração dos subordinados, necessariamente. Então tem que haver confiança. Se não houver essa confiança, provavelmente não vai dar certo.

O conflito, na visão de E2, pode ser prejudicial ao desempenho do processo:

E2: [Relações de autoridade] influenciam totalmente [o desempenho], porque se você é subordinado a uma pessoa, e você não concorda o tempo todo - você não concorda com a forma como aquela pessoa está conduzindo, e você não se rende, você continua achando que você tá certo e a pessoa tá errada, isso vai gerar um conflito. Vai gerar um conflito, e provavelmente vai ser em prejuízo do trabalho. (destaque do autor)

Para E5, a influência entre as relações de autoridade e o desempenho do processo de compras e contratações dá-se por promover a motivação individual, trazendo benefícios ao desenvolvimento do trabalho. O foco recai sobre a figura do chefe, depreendendo-se traço de personalismo (FREITAS, 1997), ao se efetivar a motivação com base no afeto oriundo das relações sociais:

E5: Eu acho que, quando você tem uma boa relação com o seu superior, você se sente mais motivado para querer dar o seu melhor. E eu acho que isso acontece aqui. Porque eu, particularmente, acho o trabalho muito chato, mas quando eu penso que aqui o ambiente é bom, que o diretor é bom, que o chefe também é legal, eu não quero decepcioná-los. Então eu acho que essa relação motiva, quando ela é uma boa relação, o trabalho anda melhor, desenvolve melhor.

Ainda para esse entrevistado, boas relações de autoridade detêm influência indireta sobre as dimensões do desempenho processual, haja vista a dependência do rito sobre fatores externos à Câmara dos Deputados:

E5: Eu acho que algum impacto [na qualidade, no preço final, no prazo para a conclusão do processo] tem, não vou dizer que é um impacto muito alto, porque é um processo que a gente depende de fatores externos, de outras pessoas, mas eu acho que tem a questão motivacional, de querer dar o seu melhor. Mas, se a relação fosse ruim, aí o impacto seria maior.

Já no que diz respeito à influência das relações de autoridade sobre a inovação processual, a análise de E2 revela faceta mais rígida das chefias, destoando da acessibilidade e abertura citadas previamente. Para o entrevistado, as chefias têm a preocupação de manter a funcionalidade do processo de compras e contratações, mostrando-se temerárias acerca de inovações que possam comprometer o seu desempenho. Isso acaba por minimizar o espaço a novas ideias, em especial as dos servidores recém-chegados.

E2: [A falta de espaço para inovar] é uma das grandes reclamações dos recém-chegados. De que eles encontram um método, os procedimentos já dotados, e eles têm que seguir aqueles procedimentos e não veem muita margem para apresentar novidades, apresentar novos métodos. Há uma reclamação geral em relação às pessoas que acabam de chegar na equipe. E muitas vezes acabam culpando a chefia por não ser flexível, ou por não absorver essas ideias. E a chefia, por sua vez, ela fica meio temerária que, se ela der espaço para essas novas ideias, as coisas podem desandar, ou o efeito ser pior. Então cria um impasse entre a vontade do servidor de apresentar novas propostas de procedimentos, e o chefe de se preocupar com o resultado dessas mudanças, se vai ser melhor ou se pode complicar o processo que já está, bem ou mal, caminhando.

Em virtude desse impasse, para E2, a tendência à inovação é enfraquecida:

E2: Acaba saindo muito pouca novidade. Muito pouca novidade. Os procedimentos, eles acabam, digamos assim, a rotina, o peso da rotina, da conjuntura, ele acaba prevalecendo, em minha opinião. Então, as mudanças, as melhorias, elas acabam sendo lentas.

A partir dessa ótica, pode-se inferir que a acessibilidade, fluxo satisfatório de informações e, principalmente, a abertura a questionamentos e a flexibilidade das chefias, traços apontados como marcantes das relações de autoridade no processo em estudo, são limitados ao ponto em que os superiores temem a alteração do *status* do rito de compra e contratação, revelando a tendência à aversão ao risco, efeito cultural análogo ao que Carbone (2000) nomina aversão aos empreendedores.

Assim, se, por um lado, denota-se proximidade nas relações entre distintos níveis de gestão, por outro, identifica-se tendência à manutenção da dinâmica processual, que sobrepuja iniciativas de mudança por parte de grupos inferiores. Há, assim, um hibridismo no que toca o traço cultural hierarquia (FREITAS, 1997).

A análise da categoria relações hierárquicas, tanto em termos das práticas *per se* quanto à sua relação com o desempenho e a inovação do processo de compras e contratações na Câmara dos Deputados, é sintetizada no Quadro 51.

Quadro 51. Análise da categoria relações de autoridade

RELAÇÕES DE AUTORIDADE	
Percepção sobre o conceito de relação de autoridade	<ul style="list-style-type: none"> • Facilidade / dificuldade de acesso e de comunicação entre os diferentes níveis organizacionais, bem como o grau com o que as opiniões são levadas em consideração em uma cadeia hierárquica ou de poder ascendente; • A percepção sobre o conceito foi de certa forma restringida em face da limitação de interação do servidor na sua linha hierárquica, por vezes circunscrita ao departamento em que está lotado.
Caracterização da relação hierárquica e práticas associadas	<ul style="list-style-type: none"> • Relações de autoridade acessíveis, com fluxos de comunicação satisfatórios entre os distintos níveis de gestão; • Chefias e setores caracterizados como maleáveis, flexíveis e abertos a questionamentos; • Aspecto não autoritário e o senso de trabalho de equipe nas relações com as chefias; • Fluxo de comunicação facilitado; amplo diálogo com as chefias; opiniões e contribuições dos subordinados são levadas em consideração pelos superiores; • Relações de autoridade mais abertas na área administrativa ao fato de, usualmente, a chefias ascender do próprio grupo que passa a dirigir.
Relação com o desempenho	<ul style="list-style-type: none"> • O fluxo de informações eficiente e eficaz facilita o processo decisório; • Promoção da motivação individual, em virtude de um sentimento de afeto com as chefias – personalismo, conforme Freitas (1997), trazendo benefícios ao desenvolvimento do trabalho; • Detêm influência indireta sobre as dimensões do desempenho processual, haja vista a dependência do rito sobre fatores externos (fornecedores, normas legais etc.) à Câmara dos Deputados.
Relação com a inovação	<ul style="list-style-type: none"> • As chefias têm a preocupação de manter a funcionalidade do processo de compras e contratações, mostrando-se temerárias acerca de inovações que possam comprometer o seu desempenho; • Minimização do espaço para novas ideias, em especial as dos servidores recém-chegados; • Aversão ao risco por parte das chefias, em efeito análogo ao que Carbone (2000) nomina aversão aos empreendedores; • A proximidade nas relações entre distintos níveis de gestão contrapõe-se à tendência à manutenção da dinâmica processual, que sobrepuja iniciativas de mudança por parte de grupos inferiores. Há, assim, um hibridismo no que toca o traço cultural hierarquia (FREITAS, 1997).

Fonte: elaborado pelo autor.

3.3.3. Definição de responsabilidades

A definição de responsabilidades foi entendida pelos entrevistados como o modo pelo qual as tarefas alusivas ao processo de compras e contratações são divididas internamente na organização, seja em termos de atribuições entre as unidades administrativas (intersetorial), seja em termos de distribuição das incumbências em nível individual, dentro de uma mesma seção ou coordenação.

Em nível individual, de modo geral, nas áreas jurídicas, especificadoras e responsáveis pela instrução processual, não há distinção de tarefas entre os servidores que compõem determinada seção. O chefe da seção faz a distribuição dos diversos pedidos de compra e contratação, formalizados em processos específicos, aos servidores e ele subordinados, cabendo a estes procederem aos atos de instrução sob sua competência. Nesse sentido, cada servidor, em uma seção, trabalha independentemente dos demais, reportando-se diretamente à chefia de sua unidade. Esse modo de trabalho é assim retratado por E3:

E3: É que eu acho que todo o mundo faz a mesma coisa, todo o mundo faz praticamente o mesmo serviço, [...] o serviço tem algumas características [próprias], mas é bem parecido o que um vai fazer do que o outro.

A distribuição de responsabilidades nesse nível não é efetuada de forma isonômica e imparcial, mas sim de acordo com as competências individuais de cada servidor (E1, E2, E3, E4, E7). E7, ocupante do cargo de chefe de seção, explica o modo como se dá a distribuição:

E7: Essa divisão eu faço conforme eu percebo a afinidade do colega com aquele tipo de trabalho. Por exemplo, nós já tivemos colega que, quando chegou na seção, começou a fazer, por exemplo, pagamento de empresa. Mas aí eu percebi muita falha, tentei corrigir, tentei aconselhar, tentei resolver o problema e não consegui. Daí eu desviei para uma função para o qual o colega agora tá perfeito. Então eu acho que essa divisão vai muito com relação ao que o chefe ou o diretor percebe do potencial de cada colega. (destaque do autor)

A mesma análise é feita por E3, no sentido da informalidade na definição das tarefas, sendo realizada mediante o “meio que do *feeling*” das chefias, com base nos perfis dos indivíduos, aspecto salientado, ainda, por E1:

E1: Não sei se é de todos, mas a minha experiência pessoal é que há um pouquinho de tendenciosidade nesse sentido [na distribuição dos processos]. “Esse processo é mais chatinho, eu vou passar para o fulano tal porque ele tem perfil, mais investigativo e vai acabar dando conta. Esse aqui é mais tranquilo, pode passar pra determinado servidor”. Na minha experiência, eu vejo isso. Tem um pouquinho dessa tendenciosidade. [...] [Quem é mais competente] acaba ficando com mais abacaxis para descascar. (destaque do autor)

E2 corrobora com a percepção de E1, quanto a um eventual sentimento de injustiça de determinado indivíduo que se vê sobrecarregado de trabalho em virtude de sua competência:

E2: Eu acho que todo o mundo deve ter se sentido injustiçado em algum momento. E vou dizer, com razão, que eu já me senti assim: “nossa, mas eu...por que eu recebi esse processo? Esse processo aqui está me dando tanto trabalho...eu recebi só processos que dão trabalho, enquanto que o colega ali parece que recebeu só processos fáceis para ter que caminhar, ou ter que solucionar [...] eu acho que às vezes acontece mesmo de você receber alguns trabalhos mais complexos do que uma outra pessoa. [...]: Eu, na maioria das vezes, sempre tive um bom relacionamento com os meus superiores, né, e eu procurava pensar dessa forma, mas eu reconheço que em determinados momentos eu me senti injustiçado. Falei “poxa vida, eu estou sendo penalizado por ser eficiente”

A distribuição de tarefas sob esse critério implica, na análise de E1, maior morosidade ao processo, por direcionar as tarefas urgentes ou complexas apenas aos indivíduos “eficientes” (E2), criando, assim, um gargalo:

E1: Vamos voltar ao exemplo do processo ou urgente, ou um pouco mais complexo. Se essa distribuição fosse realmente mais equânime, um não estaria mais sobrecarregado. Então, ao invés de eu estar com três [processos] urgentes ou três complexos que vão demandar mais tempo, se eu tivesse só com dois eu iria trabalhar mais rápido nesses dois. Então, nesse sentido, eu vejo que impacta negativamente sim.

Dentro de determinada unidade que se volta à instrução do processo de compras / contratações, um mesmo servidor lida com os mais diversos tipos de pedidos, evitando-se a especialização em uma única categoria de materiais ou serviços. Para E6, “todo o mundo sabe fazer tudo o que se tem para fazer”. No mesmo sentido dá-se a percepção de E2:

E2: [...] internamente, se você pegar como um setor de compras, que faz compras as mais variadas possíveis, desde aquisição de automóveis, material de expediente, material de conservação de livros, enfim, tem uma variedade de material... uma instalação de uma persiana, de carpete, e de vez em quando umas coisas inusitadas que você nunca comprou e nem sabia que existia. Então, nesse sentido, dessa variedade de possibilidades de itens que você pode ter que lidar, providenciar a compra, não há “fulano só compra material de expediente”, “cicrano só compra material de limpeza”, não tem. Não tem essa divisão. Então, as pessoas têm que estar preparadas para saber lidar com processos de compras, os mais variados. Então você pode, num momento, estar lidando, ao mesmo tempo, com a aquisição de um produto, ou uma compra complexa que exija cuidados os mais diversos, ou uma coisa muito simples e bem corriqueira, uma aquisição de, por exemplo, um produto de papelaria, ao mesmo tempo você está lidando com uma contratação de um

serviço especializado e que exige documentos que provem que aquela pessoa tem capacidade, aquela empresa... Então ao mesmo tempo você pode estar atuando nos dois processos.

A opção pela não especialização dos servidores na instrução de determinado tipo de pedido é entendida por E5 como essencial ao bom andamento do trabalho, visto que “na falta de um, que fica doente, acontece alguma coisa, o serviço não para”. E2 também vê a prática como benéfica, visto que possibilita às chefias maior flexibilidade na distribuição das tarefas em seus setores:

E2: Eu acho que é bom porque se você criar nichos especializados dentro das unidades, o chefe, ele acaba ficando limitado na hora dele distribuir. Primeiro que ele teria que ter uma segurança muito boa de estatística pra saber o volume pra fazer uma distribuição mais correta. Então eu não sei se valeria a pena uma estatística apurada, eu acho que tem determinados detalhamentos que não vale muito a pena você fazer. Então eu acho melhor manter a não especialização dentro das unidades.

No nível intersetorial, E2 e E4 entendem que a definição das responsabilidades é satisfatória, sendo regulamentada internamente, em harmonia com os preceitos da burocracia weberiana. Ao passo que, segundo E4, os papéis são “bem definidos de cada setor e você vê que é atribuição daquele setor mesmo”, para E2, a distribuição das responsabilidades passa a comportar certa flexibilidade, em favor do andamento do processo de compra / contratação:

E2: Elas [as responsabilidades] são bem definidas quando a gente está falando de unidades da Administração. Elas são bem definidas. As atribuições... essa atribuição aqui é de tal setor, essa atribuição aqui [...] inclusive isso é regulamentado. É a marca da burocracia. Tem o lado bom e o lado ruim. Aí a gente vai ter que procurar lá no Max Weber as explicações para essa estrutura. O que que ela tem de bom e o que que ela tem de ruim. É claro que há uma tendência a se quebrar um pouco essa rigidez. Eu acho que isso é realmente bom. Quebrar um excesso de rigidez, você tornar essas atribuições mais flexíveis às vezes. Porque isso pode melhorar o andamento de uma compra, por exemplo. Mas unidades administrativas têm papéis bem definidos.

Em ótica distinta, segundo E1, E3, E7 e E8, as responsabilidades, nesse nível, não são definidas claramente, havendo lacunas de competências entre as unidades administrativas. Para E3 e E7, às vezes determinada tarefa é situada na interface das competências entre duas unidades, de forma que surgem dúvidas acerca de quem deve assumi-la. Analogamente, manifesta-se E1:

E1: Não [as responsabilidades não são definidas claramente]. Porque acontece de, muitas vezes, chegar determinado processo e aquela etapa, vamos supor, etapa “A” tinha que ser de determinada seção, e ela chega meio capenga, às vezes lá no setor

“B” tem que rever um pouquinho do trabalho da “A”, tem que devolver, então, infelizmente, ainda tem essas lacunas no processo, sim.

E8 indica a necessidade de não só se divulgar, internamente na Câmara dos Deputados, as competências das diversas unidades que conduzem o processo de compras e contratações, mas também de “revê-las e delinear-las”, visto que se encontram desatualizadas e pouco claras.

Relevante apontar a percepção de E3, para quem as responsabilidades intersetoriais não são de amplo conhecimento pelos servidores que atuam no processo de compras e contratações. O conhecimento do indivíduo é usualmente restrito às competências da unidade em que atua, podendo estender-se até uma tênue noção das competências das unidades diretamente associadas, no fluxo processual. A falta de visão sistêmica resulta na perda de eficiência do processo, por acarretar barreiras tais como a incapacidade de prover informações a fornecedores:

E3: Eu acho que às vezes peca um pouco no sentido de [as responsabilidades] não serem divulgadas na Casa. Então, às vezes, a gente sabe o nosso papel, sabe um pouco o papel da Liquidação [...], mas sabe muito pouco, a gente não conhece exatamente o que eles fazem. Então eu vejo muito fornecedor, gente de fora que precisa de uma informação, fica ligando e a gente fica passando ele até ele tentar achar quem é que vai conseguir dar aquela informação pra ele. E isso eu acho que é uma falha. Isso aí eu acho que a própria Casa tinha que ter um conhecimento do que cada um faz e o que realmente cada um pode resolver. Eu acho que cada servidor sabe mais ou menos da sua celulazinha ali, eles não sabem muito o que é da seção do lado. Entendeu? Eu não sei qual seria o trabalho de – não sei a fundo – qual seria o trabalho e o que fariam seções que trabalham diretamente comigo aqui dentro do próprio DEMAP.

A análise da categoria definição de responsabilidades, tanto em termos das práticas *per se* quanto à sua relação com o desempenho e a inovação do processo de compras e contratações na Câmara dos Deputados, é sintetizada no Quadro 52.

Quadro 52. Análise da categoria definição de responsabilidades

DEFINIÇÃO DE RESPONSABILIDADES	
Percepção sobre o conceito de definição de responsabilidades	Modo pelo qual o trabalho é dividido internamente na organização, seja em termos de atribuições entre as unidades administrativas (intersectorial), seja em termos de distribuição das incumbências em nível individual, dentro de uma mesma seção ou coordenação.
Caracterização da definição de responsabilidades e práticas associadas	<ul style="list-style-type: none"> • <u>Em nível individual:</u> <ul style="list-style-type: none"> • Nas áreas jurídicas, especificadoras e responsáveis pela instrução processual, não há distinção de tarefas entre os servidores que compõem determinada seção. Cada servidor, em uma seção, trabalha independentemente dos demais, reportando-se diretamente à chefia de sua unidade;

DEFINIÇÃO DE RESPONSABILIDADES	
	<ul style="list-style-type: none"> • A distribuição de responsabilidades nesse nível não é efetuada de forma isonômica e imparcial, mas sim de acordo com as competências individuais de cada servidor. • Dentro de determinada unidade que se volta à instrução do processo de compras / contratações, um mesmo servidor lida com os mais diversos tipos de pedidos, evitando-se a especialização em uma única categoria de materiais ou serviços. • <u>Em nível setorial (visões dissonantes):</u> <ul style="list-style-type: none"> • (E2, E4): definição das responsabilidades é satisfatória, sendo regulamentada internamente, em harmonia com os preceitos da burocracia weberiana; • (E1, E3, E7, E8 – visão dominante): as responsabilidades, nesse nível, não são definidas claramente, havendo lacunas de atribuições entre as unidades administrativas; • Necessidade de não só se divulgar, internamente na Câmara dos Deputados, as competências das diversas unidades que conduzem o processo de compras e contratações, mas também de “revê-las e delinear-las” (E8), visto que se encontram desatualizadas e pouco claras. • O conhecimento do indivíduo é usualmente restrito às competências da unidade em que atua, podendo estender-se até uma tênue noção das competências das unidades diretamente associadas, no fluxo processual.
Relação com o desempenho	<ul style="list-style-type: none"> • A falta de isonomia na distribuição de tarefas em nível individual suscita sentimento de injustiça por parte do servidor que se vê sobrecarregado por ser mais eficiente, bem como implica maior morosidade ao processo, por direcionar as tarefas urgentes ou complexas apenas aos indivíduos “mais competentes”; • A falta de especialização dos servidores na instrução de pleitos voltados a uma única categoria de materiais ou serviços favorece o andamento do trabalho (celeridade) e provê maior flexibilidade na distribuição das tarefas, pelas chefias; • A falta de visão sistêmica do indivíduo e o desconhecimento das responsabilidades resulta na perda de eficiência do processo, por comprometer a capacidade individual orientar outros atores ao longo do rito.
Relação com a inovação	<ul style="list-style-type: none"> • Não foi abordada ou esclarecida pelos entrevistados.

Fonte: elaborado pelo autor.

3.3.4. Regulação

Regulação foi entendida pelos entrevistados como a moderação que permeia as regras do processo de compras e contratações, ou seja, o modo como são regidas as ações referentes ao processo, em face de aspectos normativos ou princípios da organização.

No exercício das tarefas individuais, E1 destaca a autonomia conferida ao servidor, resguardando-se à chefia o papel de revisor para aprovação ou orientações quanto a eventuais alterações:

E1: O processo vem para o servidor – não para o chefe, designa um servidor e a gente tem total autonomia para trabalhar dentro do processo, pesquisa a legislação e traz o produto final. Aqui ele analisa e como eu te falei, se ele achar “eu acho que não é bem assim... eu acho que a gente vai comprar isso não por meio desse fundamento legal, dá uma pesquisadinha em outro...”, então acaba sendo um trabalho em conjunto. Onde nós temos a autonomia para iniciar, para apresentar um produto final e ele tem acesso a esse produto final, e conversa e aprova, ou manda fazer alguma alteração.

A despeito da autonomia individual, considerando-se a intensiva regulamentação legal das licitações e contratos no Brasil, E1 avalia que as atividades dos profissionais são pautadas no preconizado nas normas internas e externas à Câmara dos Deputados, havendo pouco espaço para a flexibilização ou moderações informais:

E1: Questionar [o cumprimento das regras], a gente vai questionar, mas cumpre-se. Então, a gente até tenta, às vezes, conferir uma celeridade maior em determinado processo, mas não tem jeito. Aqui vai esbarrar na lei, pode tentar passar, “eu não estou conseguindo justificar o preço desse processo...ah, então vamos tentar? Vamos mandar para frente? ”. Chega lá e devolve. (destaque do autor)

Do mesmo modo, E8 entende que as tentativas de os indivíduos flexibilizarem suas atuações esbarra nas normas, aspecto corroborado ainda por E5, que ressalta a força das normas legais na regência do processo, cabendo pouco espaço para flexibilizações no modo de agir do indivíduo:

E5: A gente tem a lei que a gente tem que cumprir. Como a lei tem que ser cumprida, eu acho que [supostas flexibilizações no modo de cumprir as regras] não impactam no desempenho do processo. [...] Então tem que fazer daquele jeito sempre.

No entanto, esse entrevistado (E5) enxerga a flexibilização da disponibilidade dos responsáveis pela instrução do processo em função do cliente. Para o entrevistado, a dinâmica de instrução, em termos de agilidade, irá depender das características do solicitante:

E5: [O modo de atuação da área de compras] depende com quem que a gente esteja lidando. Depende do setor para onde a gente está fazendo a aquisição. Tem setor que é mais fácil você lidar, que as pessoas são mais fáceis, que o objeto não é tão urgente, ou se for, também, conversando, tenta dar uma pressa. [...] Tem gente que é mais compreensiva. Tem gente que não. [...] Tem coisa que chega aqui para ontem, e a pessoa pensa que é fácil, mas precisa passar por um procedimento. Mas eu acho que depende com quem a gente esteja lidando.

Assim, se, por um lado, não se denotam moderações ou flexibilizações em termos de interesses pessoais nos atos de instrução do processo de compra e contratação, há a

moderação informal no que tange à urgência conferida a determinados pleitos. Temporalmente, a instrução dos processos, dessa forma, não segue a ordem cronológica do ingresso dos pedidos na área de compras, passando a valer a priorização não só a partir das características do objeto, mas também em decorrência da atuação informal do cliente:

E5: Às vezes eu acho que quem é mais agoniado, quem quer as coisas para ontem, acaba sendo beneficiado aqui. Porque a pessoa fica tão, assim, no pé, ligando... às vezes o processo está tramitando para cá, mas não foi nem recebido e a pessoa já está ligando [...] Aí acontece de dar uma pressa para os ‘agoniadosinhos’, e eles terminam sendo beneficiados. Isso acontece. Pela pressão de ficar ligando todo o dia, a gente acaba dando uma agilizada.

A informalidade na moderação intersetorial é destacada por E3 como forma de prover eficiência ao processo, fomentando a conexão entre áreas que detém interfaces na instrução do rito. Trata-se de tendência à navegação social por meio de laços de simpatia e proximidade, convergindo ao personalismo, conforme modelo de Freitas (1997).

E3: Ajuda [ter alguém conhecido na outra equipe]. Ajuda. Com certeza. Às vezes vale muito mais a pena, em vez de mandar um processo com despacho, você saber quem é a pessoa a quem você vai se referir, você ligar lá e diz “está acontecendo isso” e tomar a decisão em parceria com essa pessoa. Eu lembro de outros lugares em que eu trabalhei, meu chefe sempre falava: “não, você tem que procurar sócio, você tem que arranjar um sócio para você”. Então, às vezes, você conseguir um sócio é muito mais – eu acho – é muito mais eficiente em determinados casos, em boa parte dos casos, do que só formalizar alguma coisa no papel e mandar... e fazer um questionamento formal, assim, esse tipo de coisa.

Se, por um lado, a minimização da gestão de interesses particulares e da moderação informal na instrução do processo *per si*, em virtude da forte normatização da matéria, implica menor tendência à inovação (E2), por outro, E1 entende que a maneira como as chefias moderam informalmente as ideias dos subordinados pode facilitar ou dificultar as mudanças:

E1: Aí vai depender do gerente [o espaço para inovar], digamos assim. É, depende do gerente. Assim que eu cheguei, eu vim cheia de ideias, e fui meio que tolhida à época. Então aí vai depender do gerente. Agora a gente está num ambiente bom para isso. Está num momento propício, de inovação, sugeri mudanças, acho que não tem entrave quanto a isso não. Nitidamente dependente do gerente à época. (destaque do autor)

A análise da categoria regulação, tanto em termos das práticas *per si* quanto à sua relação com o desempenho e a inovação do processo de compras e contratações na Câmara dos Deputados, é sintetizada no Quadro 53.

Quadro 53. Análise da categoria regulação

	REGULAÇÃO
Percepção sobre o conceito de regulação	Moderação que permeia as regras do processo de compras e contratações, ou seja, o modo como são regidas as ações referentes ao processo, em face de aspectos normativos ou princípios da organização.
Caracterização da regulação e práticas associadas	<ul style="list-style-type: none"> • Autonomia conferida ao servidor, resguardando-se à chefia o papel de revisor para aprovação ou orientações quanto a eventuais alterações; • As atividades dos profissionais são pautadas no preconizado nas normas internas e externas à Câmara dos Deputados, havendo pouco espaço para a flexibilização ou moderações informais (E1, E5, E8); • Há a moderação informal no que tange à urgência conferida a determinados pleitos. Temporalmente, a instrução dos processos não segue a ordem cronológica do ingresso dos pedidos na área de compras, passando a valer a priorização não só a partir das características do objeto, mas também em decorrência da atuação informal do cliente.
Relação com o desempenho	A informalidade na moderação intersetorial é destacada por E3 como forma de prover eficiência ao processo, fomentando a conexão entre áreas que detêm interfaces na instrução do rito.
Relação com a inovação	A maneira como as chefias moderam informalmente as ideias dos subordinados pode facilitar ou dificultar as mudanças.

Fonte: elaborado pelo autor.

3.3.5. Recompensas e punições

A codificação realizada no ATLAS.ti revelou que a frequência de citações alusivas às falas dos entrevistados relativas a essa categoria recomenda dois tipos de análises: a que se refere às recompensas e a que diz respeito a punições, apresentadas essas análises.

3.3.5.1. A gestão das recompensas

Recompensa foi entendida pelos entrevistados como qualquer forma de reconhecimento destinado ao funcionário ou a uma unidade organizacional específica.

De modo geral, a percepção dos entrevistados convergiu para a incipiência da gestão institucionalizada de recompensas. Na ótica de E3, as recompensas restringem-se a elogios da chefia imediata:

E3: A recompensa... tem a recompensa, assim... só de o chefe vir falar, às vezes fazer um elogio, falar que o pessoal tá trabalhando [bem], esse tipo de coisa, mas só nesse sentido.

Essa percepção é ainda compartilhada por E4:

E4: Tem elogio, tem reconhecimento, assim, as pessoas falam, tanto o chefe imediato quanto o diretor elogiam, mas financeiro, assim, acho que não tem muito reconhecimento aqui na Câmara não.

Em termos de ascensão funcional, os servidores da Câmara dos Deputados alcançam o final de carreira após dez anos de exercício no órgão, ocasião em que cessam suas avaliações individuais de desempenho. Ante inexistência de avaliação de desempenho institucional na maior parte da carreira do servidor, E1 e E6 apontam a falta de espaço para a consideração objetiva do mérito na gestão de recompensas, passando a existir indicações políticas para a assunção de chefias:

E1: É uma casa muito política. A Câmara é uma casa muito política. Então, essa questão da meritocracia, ainda não tem espaço. Infelizmente é isso. Porque, por exemplo, trabalhar em outro órgão, com certeza, dependendo da qualidade do seu trabalho, não tinha dessas de que “ah, é o chefe indicado pelo tal...”, não tem disso. Mas infelizmente a Câmara é uma casa política, e a natureza da Casa é essa. Não sei se vai mudar, espero que um dia mude, mas a realidade hoje é essa.

No entanto, E1 reconhece que as indicações políticas para chefias na área administrativa da Câmara dos Deputados (que abarcam o processo em estudo) são minimizadas, em virtude das especificidades técnicas que revestem as licitações e contratos. O chefe, nesse caso, não pode prescindir da *expertise* necessária à instrução do rito de compras e contratações:

E1: Mas tem uns casos de mérito. Principalmente em áreas técnicas aqui como essa, aí é complicado, porque, ainda que tenha um indicado político, infelizmente ele não vai ter condições nenhuma de tocar o barco, digamos assim. Aí nesses casos eles têm que indicar um técnico, porque, realmente...precisa de alguém que entenda o processo (destaque do autor)

Nesse sentido, E5 e E3 avaliam que os critérios empregados para a assunção de uma chefia em uma unidade administrativa de suporte ao processo são a experiência individual e o interstício no qual o servidor está lotado na unidade. Já para E7, o critério para a nomeação de chefias é a competência individual, apesar de reconhecer que não há objetividade na escolha:

E7: Eu acho que o critério [para a nomeação das chefias] é a competência. Aqui não há proteção, não existe essa coisa de indicação, de costas largas, é competência mesmo. E, óbvio, se o cara está disposto a enfrentar os problemas que aparecem, né?

P: Mas e como que é determinada essa competência? Tem algum critério objetivo? Por exemplo, tem algumas metas, que tem que cumprir...que que é utilizado?

E7: Não, não tem. Não tem. Sujeito olha como é o seu trabalho, o que que você faz, o que que não faz, como é que você se porta, qual é a qualidade do seu trabalho, qual é o seu comprometimento, qual é a sua disponibilidade, e você é o cara, não existe nada assim: “você fez 8 pontos, fez 7 pontos”, não existe não. É mais é o olho clínico.

Relevante assinalar que todos os entrevistados apontaram a existência de investimento contínuo nos servidores para o desenvolvimento de competências, mormente mediante a participação em cursos e eventos. No entanto, com a exceção de E8, as falas não relacionaram esse aspecto às recompensas, mas sim à obrigação do órgão legislativo em aprimorar sua força de trabalho.

Para E1, a falta de recompensas influi negativamente no desempenho do processo de compras e contratações, visto que desmotiva o servidor. No entanto, o indivíduo tenta manter a qualidade de seu trabalho em função de seu senso de dever:

E1: Ah, sim [a falta de recompensa compromete o desempenho]. Sim. Eu acho que sim. Principalmente a questão do reconhecimento. Porque não deixa de ser um incentivo. Não deixa de ser um incentivo. Não que todos tenham essa percepção, mas muita gente pensa assim: “ah, se eu fizer de um jeito, eu vou estar aqui da mesma forma; se eu fizer melhor... vai de qualquer jeito”. Mas lógico que isso aí é de cada pessoa. Eu mesmo não consigo ser assim. Eu vou procurar fazer o meu melhor sempre, independente disso, daquilo. É o meu jeito. Porque eu vou me sentir bem com isso. Eu vejo muitos colegas reclamando disso eu vejo. Então eu falo por conta disso que a gente escuta: “ninguém reconhece”, “o trabalho aqui é pesado”, “é chato”, “só tem reclamação”, “só tem cobrança”. (destaque do autor)

3.3.5.2. A gestão das punições

O conceito de punição foi entendido pelos entrevistados como a maneira de se educar e/ou disciplinar um funcionário que compromettesse o desempenho do processo de compras ou contratações.

Os servidores convergiram em apontar a incipiência de punições por parte do órgão. Tal avaliação é ilustrada na fala de E7, que abrange, em sua ótica, os benefícios:

E7: Isso aqui eu acho que não há [punição] É meio que um dos problemas do serviço público. Se você quiser, você pode se esconder a vida toda e seu salário está lá. Não é? Eu acho que é bem assim a coisa.

E2 e E4, contudo, identificam que as punições, ainda que brandas, advêm de algum erro na instrução do processo, podendo ser uma conversa com a chefia (E4) ou um constrangimento moral, que pode permanecer assentado nos autos, passando a ser de conhecimento dos pares:

E2: A não ser que seja uma punição moral, do tipo “ah, você fez errado”. Ninguém gosta de ouvir que fez errado. Muito menos se aquilo está documentado. Então, pode funcionar como uma punição moral. Um constrangimento. Porque está ali dentro do

processo, o órgão jurídico apontou várias irregularidades, no pedido e tal, não pode, tem que mudar tudo... então fica registrado aquilo ali, e outros setores por onde aquele processo vai tramitar vai ler aquilo ali e vai, de certa forma, constranger. (destaque do autor)

Já um “erro grosseiro” na instrução ou no processo decisório no âmbito do processo, conforme a análise de E2, pode implicar a perda do cargo de chefia, por exemplo:

E2: Pode haver uma punição, realmente pode, no sentido de que um erro grosseiro, cometido dentro de um processo, pode ocasionar a perda, por exemplo, de um cargo comissionado. Então é uma punição. Não é? É uma punição, porque se você... se um determinado titular de um órgão cometer um erro grosseiro, e aquele erro poderia causar um prejuízo, poderia suscitar um escândalo, né, ele pode perder o cargo comissionado dele. Isso é uma punição. (destaque do autor)

E6, por sua vez, aponta a previsão de sanções da Lei de Licitações e Contratos (BRASIL, 1993) – inclusive sanções penais. Assim, para esse entrevistado, os servidores têm o cuidado de agirem adequadamente na instrução do processo, com transparência, no intuito de evitarem punições. A previsão de punição por força legal, nessa visão, age como um promotor da transparência processual:

E6: Eu acho que todo o mundo tem esse cuidado para não ser penalizado lá na frente, entendeu? Não conheço nenhum problema aqui na Câmara, com os meus colegas, de ter tido algum problema por conta disso. Acho que todo o mundo procura fazer com transparência o trabalho, mesmo porque a gente aprendeu assim. Eu aprendi a trabalhar assim com o meu chefe anterior. A gente não recebia nem... nada de empresa. A empresa chegava aqui, no máximo que que a gente podia receber era uma caneta, um calendário, mas nenhum outro presente mais valioso. Então, ele já faz assim a coisa com transparência mesmo porque quem quer ter problema, né? Ser penalizado?

A análise da categoria recompensas e punições, tanto em termos das práticas *per se* quanto à sua relação com o desempenho e a inovação do processo de compras e contratações na Câmara dos Deputados, é sintetizada no Quadro 54.

Quadro 54. Análise da categoria recompensas e punições

RECOMPENSAS E PUNIÇÕES	
Percepção sobre o conceito de recompensas e punições	<ul style="list-style-type: none"> • Recompensa foi entendida pelos entrevistados como qualquer forma de reconhecimento destinado ao funcionário ou a uma unidade organizacional específica. • Punição foi entendida como a maneira de se educar e/ou disciplinar um funcionário que comprometesse o desempenho do processo de compras ou contratações.

RECOMPENSAS E PUNIÇÕES	
Caracterização das recompensas e punições e práticas associadas	<ul style="list-style-type: none"> • <u>Recompensas:</u> <ul style="list-style-type: none"> • Incipiência da gestão institucionalizada de recompensas; • Restritas a elogios da chefia, não se evidenciando recompensas financeiras; • Assunção de chefias tendo como critério competências, experiência e tempo de atuação na unidade administrativa; • Indicações políticas para chefias, em detrimento da consideração do mérito, são menos frequentes na área administrativa do órgão, haja vista a expertise técnica necessária para a condução do processo de compras e contratações; • Investimento em capacitação entendido não como recompensa, mas sim como obrigação do órgão (com a exceção de E8). • <u>Punições:</u> <ul style="list-style-type: none"> • Incipiência de punições por parte do órgão; • As punições, ainda que brandas, advêm de algum erro na instrução do processo, podendo ser uma conversa com a chefia ou um constrangimento moral, que pode permanecer assentado nos autos, passando a ser de conhecimento dos pares
Relação com o desempenho	<ul style="list-style-type: none"> • A falta de recompensas institucionalizadas influi negativamente no desempenho do processo de compras e contratações, visto que desmotiva o servidor. No entanto, o indivíduo tenta manter a qualidade de seu trabalho em função de seu senso de dever; • Assim, para esse entrevistado, os servidores têm o cuidado de agirem adequadamente na instrução do processo, com transparência, no intuito de evitarem punições. A previsão de punição por força legal, nessa visão, age como um promotor da transparência processual.
Relação com a inovação	Não foi abordada ou esclarecida pelos entrevistados.

Fonte: elaborado pelo autor.

3.3.6. Qualidade da cooperação

A qualidade de cooperação foi entendida pelos entrevistados como os atributos das relações interpessoais entre funcionários, ou intersetoriais, em especial os relacionados a aspectos de colaboração, cumplicidade, amizade, competitividade e conflito.

Nas relações individuais, houve a convergência das falas quanto à existência de amizade e cooperação (mesmo que, segundo E4, “não seja uma amizade íntima”), especialmente nas relações que se dão no interior de uma unidade administrativa. E6 descreve da seguinte forma a cumplicidade entre servidores de sua seção, no desempenho do trabalho:

E6: É uma relação assim: se eu escrevo, mostro pro meu colega, ele fala “ai, acho que você pode...”... é uma relação mútua. Acho que tem uma cumplicidade entre a gente. “Nossa, eu estou péssima pra escrever hoje” [...] aí vem uma colega, escreve, eu leio, “não, pode mudar isso”... é uma relação muito... a gente se interage, é uma coisa boa. Tem um coleguismo aí. Entendeu? (destaque do autor)

E1 atribui às boas relações interpessoais o fato de permanecer em sua unidade administrativa de lotação por mais de dez anos:

E1: De forma geral a gente consegue manter um clima muito bom, dentro do departamento. Inclusive esse, eu acho que é um dos diferenciais. Igual eu te falei, eu estou aqui há dez anos, já poderia ter feito aqui um “auê” para tentar ir para minha área, mas como o clima organizacional, o ambiente é muito bom, aí certas coisas você coloca na balança e vê que compensa. Então eu acho que esse é um ponto muito positivo.

Segundo E1, o ambiente de cooperação age em prol do desempenho processual, seja na qualidade do bem ou do serviço ou na celeridade do rito:

E1: Sim (influencia no desempenho). Por que? Porque se eu tenho afinidade lá com meu colega, e estou vendo que ele está com dificuldade, eu vou ajudar, né? Mesmo cheia de processo, “ah, você está precisando comprar isso? Eu já comprei, eu sei onde consegue”. Então essa ajuda mútua, não tem jeito, vai influenciar lá no resultado final do processo. Seja em termos de qualidade ou até mesmo do tempo. (destaque do autor)

Para E6, as dimensões do desempenho sensibilizadas positivamente pela cooperação entre indivíduos são as mesmas identificadas acima (qualidade e celeridade). Esse entrevistado vê possibilidades remotas de sensibilização do preço, o que ocorreria quando “você for fazer uma planilha e tiver uma cooperação de um colega que fala ‘não, vamos conseguir mais preços e fazer um bom orçamento’”.

Os benefícios no desempenho processual advindos da cooperação entre indivíduos transcendem as meras ações de colaboração, na visão de E7. A criação de um ambiente marcado por laços de amizade, “amistoso, de fácil acesso à direção”, “um ambiente de que você gosta, em que você admira as pessoas” suscita a tendência de que “a coisa saia bem-feita”. A partir da motivação com base no afeto oriundo das relações sociais, depreendem-se, analogamente ao observado na categoria relações de autoridade, traços de personalismo (FREITAS, 1997).

Já no que concerne à cooperação intersetorial, E2 e E8 enxergam falhas de comunicação que podem resultar em conflitos de informação entre as áreas. “Falta um trabalho de aproximação entre as áreas”, afirma E8. À falta de visão sistêmica é atribuída influência negativa no desempenho processual, visto que os setores não estariam focados no resultado final:

E2: Isso acontece [a falha de comunicação entre as áreas]. E, até mesmo, por barreiras – não sei se são psicológicas, ou se são normais das organizações, de que as pessoas às vezes interagem muito bem no seu setor, mas aquele setor não interage

com os outros setores que estão envolvidos no mesmo processo. Eles funcionam como se fossem países ou planetas distintos. Mas que, por acaso, fazem parte do mesmo sistema solar, vamos dizer assim. É cada um na sua. Então isso faz com que haja, de vez em quando, conflitos de informação, por falta de interação maior, por falta de comunicação, e também acaba fazendo com que cada setor não tenha noção do conjunto, às vezes, como ele não está focado no resultado final, ele está focado no resultado da sua unidade. Então isso pode, vez ou outra, causar algum, digamos assim, impacto no resultado final.

A falta de clareza na definição de responsabilidades entre os setores pode gerar conflitos, comprometendo a qualidade da cooperação. Nesse caso, segundo E2, é necessária a intervenção de uma instância superior que passa a arbitrar o conflito.

E2: Embora as atribuições sejam bem definidas, é claro que às vezes elas chegam num nível de detalhamento em que as normas que definem as atribuições costumam ser mais genéricas. Determinados procedimentos não constam na norma. E às vezes acontece: “ai, esse procedimento, eu não vou fazer porque acho eu que é do outro setor”. Isso é muito comum. E aí o outro setor fala “não, mas isso aqui está totalmente relacionado com o outro que me deu, que me passou isso aqui”. Então aí gera um conflito. Isso acontece. Quando as duas unidades não conseguem se convencer de que a outra está certa, aí o problema não se resolve. É preciso uma intervenção de outro – geralmente num nível que está acima, para resolver esse conflito e dizer exatamente quem vai ser... ele vai ter que arbitrar.

Outra hipótese de conflito intersetorial concerne à disputa por recursos intraorganizacionais. Pessoas, materiais (equipamentos) e espaço interno são mencionados por E2 como recursos alvo de embates entre departamentos, ocorrendo, nessa situação, a arbitragem pelas instâncias superiores administrativas da Câmara dos Deputados:

E2: O tipo de problema que chega para o ordenador de despesa ter que arbitrar geralmente está mais envolvido sobre conflitos de espaço de poder. [...] As unidades competem entre si, para receber do setor que está acima, ao qual está subordinado, mais atenção, receber mais servidores, receber mais computadores, ou até mesmo uma posição geográfica melhor. Então há uma competição pelas coisas mais banais que, às vezes, não fazem diferença, não fariam diferença no trabalho. Mas que podem refletir na boa vontade das pessoas, na forma como as pessoas, os servidores vão ficar estimulados, vão se sentir estimulados, valorizados. Acaba refletindo. [...] Presenciei disputas de setores que estão lá no décimo, décimo quinto, vigésimo andar que querem estar situados, localizados num andar mais baixo, mais perto do solo. Então é o nível de competição. E faz parte. E há uma competição mesmo, assim. Esse nível de competição entre os órgãos, os departamentos, os órgãos técnicos, ele tem que ser arbitrado por uma instância superior que é a administração superior da Casa.

A análise da categoria qualidade da cooperação, tanto em termos das práticas *per si* quanto à sua relação com o desempenho e a inovação do processo de compras e contratações na Câmara dos Deputados, é sintetizada no Quadro 55.

Quadro 55. Análise da categoria qualidade da cooperação

QUALIDADE DA COOPERAÇÃO	
Percepção sobre o conceito qualidade da cooperação	Atributos das relações interpessoais entre funcionários, ou intersetoriais, em especial os relacionados a aspectos de colaboração, cumplicidade, amizade, competitividade e conflito.
Caracterização da qualidade da cooperação e práticas associadas	<ul style="list-style-type: none"> • <u>Nas relações interpessoais:</u> <ul style="list-style-type: none"> • Existência de amizade, cooperação e cumplicidade, especialmente nas relações que se dão no interior de uma unidade administrativa; • <u>Nas relações intersetoriais:</u> <ul style="list-style-type: none"> • Falhas de comunicação podem resultar em conflitos de informação entre as áreas; • A falta de clareza na definição de responsabilidades entre os setores pode gerar conflitos, comprometendo a qualidade da cooperação e gerando a necessidade de regulação de um árbitro hierarquicamente superior; • Conflito gerado pela disputa por recursos (pessoal, espaço, equipamentos).
Relação com o desempenho	<ul style="list-style-type: none"> • O ambiente de cooperação age em prol do desempenho processual, seja na qualidade do bem ou do serviço ou na celeridade do rito; • A boa qualidade de cooperação pode, da mesma forma, influenciar positivamente a obtenção de um preço econômico, apesar de essa relação ser menos direta do que com relação à qualidade e a celeridade; • A criação de um ambiente marcado por laços de amizade, “um ambiente de que você gosta, em que você admira as pessoas” suscita a tendência de que “a coisa saia bem-feita”. A partir da motivação com base no afeto oriundo das relações sociais, depreendem-se traços de personalismo (FREITAS, 1997); • À falta de visão sistêmica é atribuída influência negativa no desempenho processual, visto que os setores não estariam focados no resultado final:
Relação com a inovação	A despeito das relações de cooperação, amizade e cumplicidade evidenciada pelas falas dos entrevistados, interpreta-se que o fato de o trabalho ser eminentemente individual, conforme explicitado anteriormente, minimiza o senso de equipe capaz de fomentar a inovação. Nesse sentido, as boas relações de autoridade (haja vista que o indivíduo mantém as principais relações funcionais de trabalho com seu chefe, e não com seus pares) parecem promover mais a inovação do que a qualidade de cooperação interpessoal no âmbito de uma mesma unidade administrativa.

Fonte: elaborado pelo autor.

3.3.7. Percepção de controle

A percepção do controle foi entendida pelos entrevistados como a interpretação dos atores organizacionais sobre o monitoramento que é feito sobre suas atividades individuais, ou sobre o processo de compras e contratações em geral.

A fala dos atores convergiu para indicar o controle de horários de ingresso e saída do órgão – o “ponto eletrônico”, implementado poucos meses antes das entrevistas, como

intensivo, narrado por E4 como “uma coisa impositiva”, “repentina” e que teve “impacto emocional em cima de todos os servidores da Câmara”. Na mesma linha, manifesta-se E1:

E1: Então. Agora é a nossa realidade, que a gente tem ponto eletrônico. Então agora falta só a tornozeleira. Mas assim, é complicado esse negócio, porque a consciência é de cada um, né?

Ainda assim, E5 entende haver flexibilidade no cumprimento dos horários, visto que não há hora de entrada e saída fixos, e nem a exigência de uma carga horária mínima diária, mas sim de uma média mensal de oito horas diárias de trabalho, podendo inclusive haver a compensação entre dias, prevendo-se a formação de um banco de horas.

De acordo com E3, o maior tempo que o servidor passou a ter de estar fisicamente no órgão – decorrente do “ponto eletrônico”, não implicou proporcionalmente maior produção individual, visto que agiu como fator de desmotivação:

E3: Talvez tenha aumentado um pouco a produtividade, porque as pessoas estão aqui, gastam mais tempo aqui, mas aumentou 2% de produtividade para ter 10% de tempo a mais e tem esse problema de não satisfazer o servidor. O pessoal ficou muito descontente [...]

E8 e E4 reconhecem a existência de um controle processual, não intensivo, flexível, necessário e benéfico à garantia da qualidade da instrução processual.

E4: Sim [há controle]. Não, nada tão rígido, também, não é uma pressão para cumprir uma tarefa. A gente não se sente pressionado, por exemplo, não. Mas tem um controle sim. Que eu acho saudável, inclusive. Sabe? Necessário. [...] o controle de qualidade [da instrução] é feito sem ser de forma ruim, insalubre, assim, não é. (destaque do autor)

Indo além, E6 esclarece que o controle, dentro de uma seção que atua no processo de compras e contratação, é feito pela chefia, que tem a responsabilidade de revisar o trabalho do subordinado (E7). O chefe, nessa condição, deve estar a par de quem, dentro de sua seção, está incumbido do processo, bem como em que estágio a instrução se encontra, de forma a prover informações aos diversos outros setores da Casa que demanda informações de forma recorrente:

E6: O controle, vamos supor, na contratação, é a hierarquia. Caiu na mão do diretor, ele passa para o chefe da seção, o chefe da seção distribui para os seus funcionários. Ali tem um controle. Na Seção de Aquisições, por exemplo, o controle individual, ele está ali no “fulano tá com aquele processo”. Então ele [o chefe] sabe com quem está o processo. Ele entra no sistema aqui, ele sabe onde é que está o processo. Com qual funcionário que está. Cada um. [...] Se alguém liga e pergunta – porque o pessoal aqui liga muito, para saber do andamento dos processos – aí eu sei, eu tenho que saber, eu chefe da seção, eu tenho que saber com quem que ele tá e que eu possa

ir lá e olhar qual a fase dele. Do processo. Então tem sim um controle individual, processual, envolve tudo isso aí. (destaque do autor)

Ademais, E6 entende que o controle, da forma acima descrita, influencia positivamente o cumprimento dos prazos de instrução, a celeridade do processo, mas não detém relação com o preço final obtido. E5 e E7 rememoram a existência da Secretaria de Controle Interno (SECIN), unidade da Câmara dos Deputados responsável por auditar os processos de compras e contratações e que “eventualmente emite relatório e chama os diretores para explicação, sugere modificações, apontam determinações legais que não estão sendo cumpridas” (E7). A atuação da SECIN, avalia E7, “vai aperfeiçoando o trabalho, na medida em que algumas falhas que a gente não percebe são relatadas”. No entanto, E5 avalia que não percebe o controle da SECIN no dia a dia de seu trabalho.

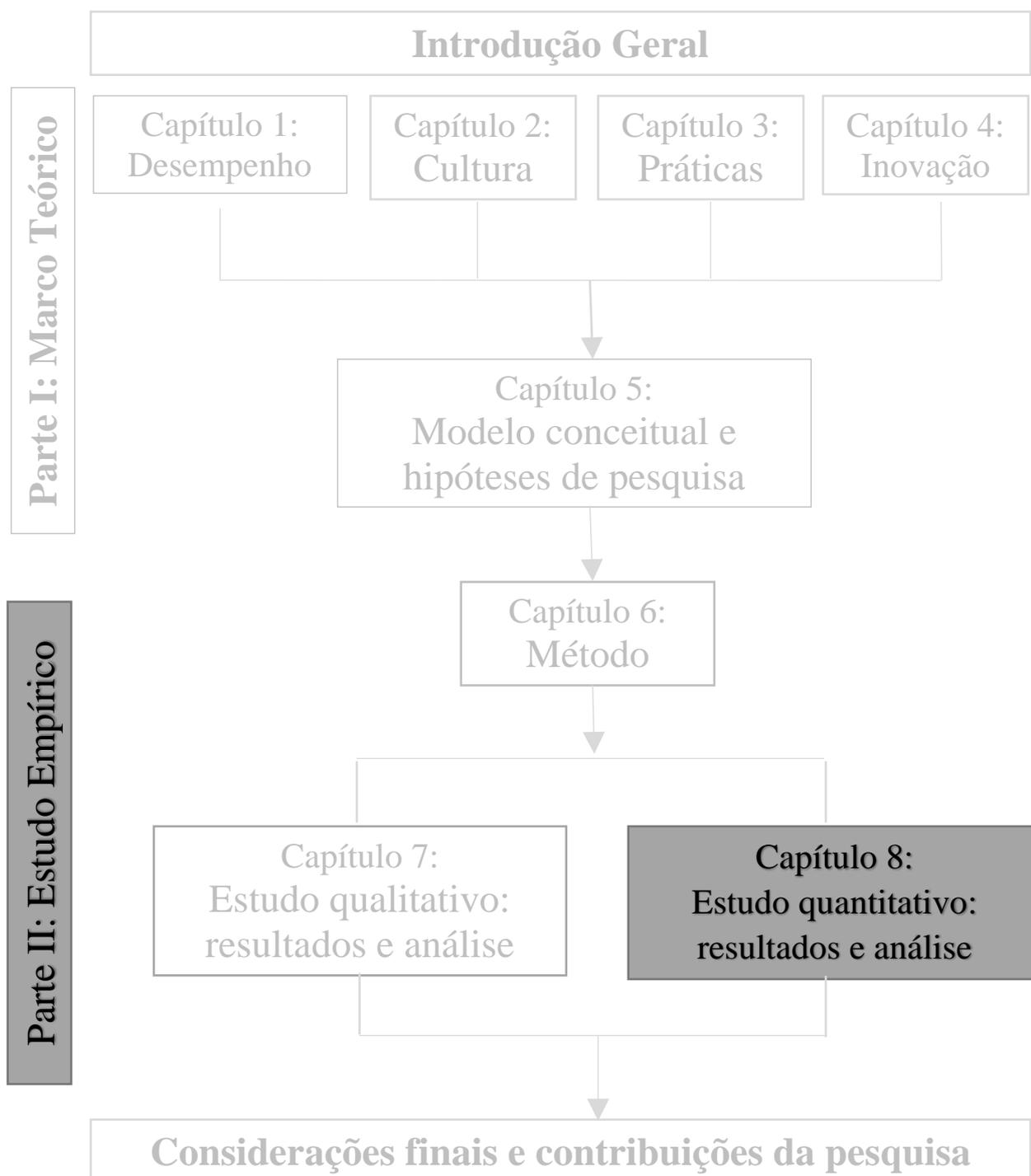
Outro modo de controle, percebido por E5, refere-se à padronização de despachos, implicando melhor qualidade na instrução processual e, conseqüentemente, menos correções e maior celeridade em sua tramitação.

A análise da categoria percepção de controle, tanto em termos das práticas *per si* quanto à sua relação com o desempenho e a inovação do processo de compras e contratações na Câmara dos Deputados, é sintetizada no Quadro 56.

Quadro 56. Análise da categoria percepção de controle

	PERCEPÇÃO DE CONTROLE
Interpretação sobre o conceito percepção de controle	A percepção do controle foi entendida pelos entrevistados como a interpretação dos atores organizacionais sobre o monitoramento que é feito sobre suas atividades individuais, ou sobre o processo de compras e contratações em geral.
Caracterização da percepção de controle e práticas associadas	<ul style="list-style-type: none"> • Controle de horários de ingresso e saída do órgão percebido como intensivo, impositivo e com impacto emocional negativo nos servidores. Ainda assim, E5 enxerga flexibilidade relativa no cumprimento da carga horária de trabalho; • Controle processual, não intensivo, flexível, necessário e benéfico à garantia da qualidade da instrução processual; • Controle, dentro de uma seção que atua no processo de compras e contratação, é feito pela chefia, que tem a responsabilidade de revisar o trabalho do subordinado; • Padronização de despachos como forma de controle do processo.
Relação com o desempenho	<ul style="list-style-type: none"> • Maior tempo que o servidor passou a ter de estar fisicamente no órgão – decorrente do “ponto eletrônico”, não implicou proporcionalmente maior produção individual, visto que agiu como fator de desmotivação; • Controle processual promove a qualidade da instrução, minimizando o retrabalho e influenciando positivamente a celeridade do processo.
Relação com a inovação	Não foi abordada ou esclarecida pelos entrevistados.

Fonte: elaborado pelo autor.



CAPÍTULO 8 – ESTUDO QUANTITATIVO: RESULTADOS E ANÁLISE

1. Introdução

Neste capítulo são apresentados e discutidos os resultados do estudo quantitativo, consolidados com base no modelo teórico e na aplicação de questionários a servidores da Câmara dos Deputados.

Este Capítulo é dividido em sete seções, além desta introdução, conforme as etapas descritas no item 6.2 do Capítulo 6: (i) apresentação da amostra, análise de dados ausentes (*missing values*) e *outliers*; (ii) normalidade e linearidade dos dados; (iii) análise descritiva dos respondentes; (iv) análise descritiva dos itens componentes das dimensões dos construtos; (v) análise fatorial nas variáveis latentes de primeira ordem; (vi) aplicação do modelo de equações estruturais ao conjunto de dados; (vii) testes dos efeitos de mediação e moderação da inovação sobre a relação entre práticas e desempenho processual, e (viii) análise da percepção sobre os construtos, em função das variáveis sociodemográficas e funcionais.

2. Apresentação da amostra, análise de dados ausentes e de outliers

O questionário, com 9 variáveis sociodemográficas e funcionais, somadas a 74 itens, divididos em três construtos de segunda ordem (práticas, inovação e desempenho), foi aplicado a todos os 3.229 servidores efetivos da Câmara dos Deputados. Obteve-se, ao final, 328 respondentes, correspondentes a 10,16% do total.

Ao se configurar a plataforma do *Survey Monkey* na internet para que o respondente só conseguisse carregar o questionário subsequente após responder todas as questões do anterior, evitaram-se dados ausentes no interior do instrumento de medida de práticas. Assim, todos os 328 respondentes preencheram todos os itens da Escala de Manifestações Culturais. No entanto, o que se observou foi a desistência de componentes da amostra ao longo da aplicação do questionário. Alguns respondentes, após preencherem o questionário de práticas, optaram por não mais continuar a tarefa, o que implicou a perda gradual de respondentes, conforme representado no Quadro 57.

Quadro 57. Número de respondentes ao longo da coleta de dados quantitativos

Questionário	Número de respondentes	Número de desistentes por etapa ²²	Número total de desistentes
1º - Práticas	328	-	-
2º - Desempenho	303	25	-
3º - Inovação	285	18	43

Fonte: elaborado pelo autor.

Além desses 43 indivíduos, outros 6 apresentaram mais de 10% de dados ausentes, sendo assim, 49 indivíduos desconsiderados das análises. Em especial, procurou-se desconsiderar os casos com dados ausentes para variável dependente (desempenho), a fim de se evitar qualquer aumento artificial nas relações com as variáveis independentes (HAIR et al., 2009).

Uma vez reduzida a amostra a 279 respondentes, identificaram-se 17 dados ausentes de um total de 20.646 *scores* (0,082%). Houve, nesses casos, a aplicação de ação corretiva, imputando-se as médias dos valores dos itens, pela simplicidade do método e por prover todos os casos com informação completa (HAIR et al., 2009).

No que concerne aos *outliers* univariados, empregando-se o critério de Hair et al. (2009)²³, não houve a identificação de casos que se enquadrassem nessa condição. No entanto, foram identificados 17 casos (indivíduos) com medida D^2 de Mahalanobis cuja significância era inferior a 0,001, sendo designados, pois, *outliers* multivariados.

Ao se analisar que os *outliers* identificados referem-se a casos que apresentam um padrão de resposta distinto tomando-se concomitantemente todas as variáveis, optou-se por não os desconsiderar, por entendê-los como casos válidos da população. Ademais, visou-se a não limitar a generalidade da análise multivariada (HAIR et al., 2009).

3. Normalidade e linearidade dos dados

Conforme descrito no Capítulo 6, tendo em vista o uso de escala discreta e finita para a mensuração dos construtos, não há, por definição, distribuição normal dos dados (JAMIESON, 2004). Assim, as técnicas multivariadas empregadas não exigiram esse pressuposto.

²² Designa-se “desistente” aquele que preencheu integralmente o questionário anterior, mas não preencheu nenhuma questão do subsequente.

²³ Considera *outlier* univariado o que apresenta *score* padronizado superior a |4|.

A linearidade foi testada, inicialmente, através da matriz de correlação de Spearman, estatística não paramétrica que prescinde do pressuposto da normalidade dos dados (FIELD, 2009). A matriz de correlação evidenciou, ao nível de 5%, 2.323 relações significativas de um total de 2701 relações, representando 86,01% das correlações.

O teste de Bartlett, por sua vez, revelou p-valores inferiores a 0,05 para todos os construtos, indicando haver evidências significativas de linearidade em seus interiores.

4. Análise descritiva dos respondentes

A Tabela 14 sumariza a análise descritiva das variáveis de caracterização dos respondentes:

Tabela 14. Dados dos respondentes

Variável	Descrição		
	Categoria	N	%
Sexo	Masculino	180	65,7%
	Feminino	94	34,3%
Papel exercido no processo de compra/contratação	Cliente (solicitante)	163	58,4%
	Especificador	96	34,4%
	Responsável pela instrução do processo	89	31,9%
	Instância jurídica	21	7,5%
	Responsável pela liquidação / pagamento	32	11,5%
Escolaridade	Ensino Médio	8	2,9%
	Graduação	74	27,0%
	Especialização	148	54,0%
	Mestrado	41	15,0%
	Doutorado	3	1,1%
	Valores	Média	DP
Idade (anos)	Média (D.P.)	43,32	9,80
Tempo de atuação no processo (anos)	Média (D.P.)	7,23	6,63

Fonte: elaborado pelo autor.

Em termos de variáveis sociodemográficas, a parcela majoritária dos respondentes foi do sexo masculino, correspondendo 65,7% do total. A idade média foi de 43,32 anos, com desvio padrão de 9,80 anos. O grau de escolaridade mais frequente foi o de especialização (54,0%), seguido de graduação (27,0%).

58,4% dos respondentes eram clientes do processo de compras e contratações, sendo esse o papel mais recorrente, seguido de especificador (34,4%) e de responsável pela instrução do processo (31,9%). Nesse ponto, relevante assinalar que, haja vista um mesmo

servidor poder ocupar mais de um papel ao longo do processo, as opções não eram excludentes nesse quesito. Assim, 36 respondentes manifestaram-se como se desempenhassem outro papel, além do de cliente²⁴, em geral o de especificador, fato explicado em decorrência de as áreas especificadoras não só deterem a *expertise* técnica sobre determinado material ou serviço, mas também compõem unidades solicitantes desses produtos.

Por fim, o tempo de atuação no processo teve elevada dispersão, alcançando a média de 7,23 anos, com desvio padrão de 6,63 anos.

5. Análise descritiva dos itens componentes das dimensões dos construtos práticas, inovação e desempenho

Conforme descrito no Capítulo 6, na fase subsequente da análise de dados (análise fatorial exploratória), uma vez encontrados *scores* negativos para a carga fatorial dos itens DR2, REG1, REG2, REG3, REG4, QC1 e QC2, procedeu-se às suas inversões, de sorte a se uniformizar o sentido entre os demais itens de suas dimensões. A inversão das variáveis dá-se tão somente para fins semânticos, de forma que todas as variáveis de um fator possam a ter o mesmo sentido, facilitando suas interpretações (GLINER, MORGAN, LEECH, 2010). Dessa forma, as novas redações dos itens, para fins da presente análise, são as que constam do Quadro 58:

Quadro 58. Novas redações dos itens invertidos

Dimensão	Item	
Definição de responsabilidades	DR2_I	Os profissionais não priorizam interesses pessoais aos organizacionais.
Regulação	REG1_I	Os profissionais não resistem às mudanças determinadas pela organização.
	REG2_I	A linguagem utilizada pelas chefias não estabelece distância com os demais profissionais.
	REG3_I	A chefia não interfere diretamente na forma de trabalhar dos profissionais.
	REG4_I	As tarefas e ações não são realizadas por meio de acordos e arranjos (maneira informal).
Qualidade de Cooperação	QC1	Os profissionais não trabalham de forma mais eficiente individualmente do que em equipe.
	QC2	As relações interpessoais nas equipes de trabalho não são conflituosas

Fonte: elaborado pelo autor

Considerando-se que a escala *Likert* de concordância foi fixada para variar de -1 (Discordo Totalmente) a 1 (Concordo Totalmente), no intuito de facilitar a interpretação, a

²⁴ A única hipótese de acúmulo de papéis foi evidenciado pela combinação de “cliente” com outra função.

seguir são apresentados os dados descritivos dos construtos de segunda ordem do modelo (práticas, inovação e desempenho), de acordo com suas dimensões.

5.1. Análise descritiva das práticas organizacionais

Nesta seção, são apresentados os dados estatísticos descritivos alusivos às práticas organizacionais, segmentados por dimensão do construto.

5.1.1. Senso de dever

A Tabela 15 sumariza os dados descritivos relativos à dimensão senso de dever.

Tabela 15. Dados estatísticos descritivos da dimensão senso de dever

Item	Média	D.P.	I.C. (95%) ²⁵
SD1	0,152	0,524	[0,09; 0,21]
SD2	0,244	0,533	[0,18; 0,31]
SD3	-0,056	0,479	[-0,12; 0,00]
SD4	-0,065	0,522	[-0,12; 0,00]
SD5	0,271	0,499	[0,21; 0,33]
SD6	-0,111	0,586	[-0,18; -0,05]
SD7	0,090	0,503	[0,03; 0,15]
SD8	0,378	0,474	[0,32; 0,44]

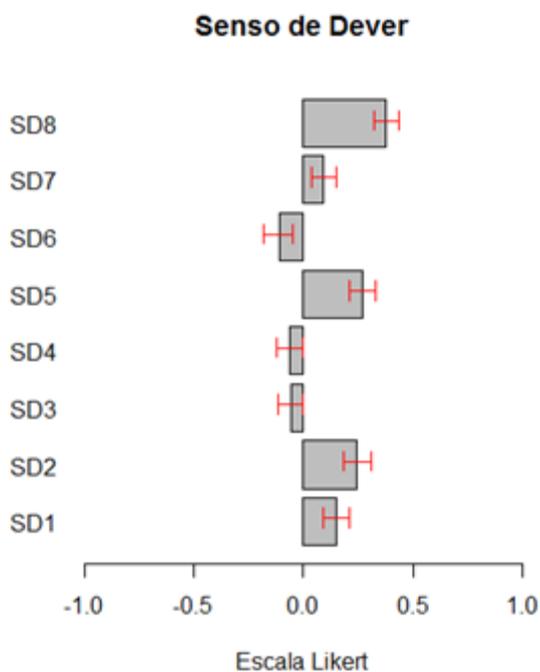
Fonte: elaborado pelo autor.

Os respondentes tenderam a concordar com SD1 (“os profissionais envolvem-se no trabalho pelo desafio de solucionar problemas e cumprir as metas”), SD2 (“as equipes trabalham para alcançar resultados”), SD5 (“os profissionais estão comprometidos com o seu trabalho”), SD7 (“os profissionais envolvem-se no trabalho visando ao alcance de resultados”) e SD8 (“os profissionais respeitam-se uns aos outros”).

Houve fraca tendência a discordar de SD3 (“os profissionais sentem prazer nas tarefas que realizam, em seu trabalho”) e de SD4 (“os profissionais envolvem-se no trabalho pelo sentimento de orgulho e pertencimento à Câmara dos Deputados”), e tendência moderada de discordar de SD6 (“o ambiente da organização estimula os profissionais a serem mais efetivos no trabalho”).

O Gráfico 1 apresenta os dados tabulados acima.

²⁵ Intervalo de confiança *bootstrap* percentil

Gráfico 1. Médias e intervalos de confiança dos itens da dimensão senso de dever

Fonte: elaborado pelo autor.

5.1.2. Relações de autoridade

A Tabela 16 sumariza os dados descritivos relativos à dimensão Relações de Autoridade

Tabela 16. Dados estatísticos descritivos da dimensão Relações de Autoridade

Item	Média	D.P.	I.C. (95%) ²⁶
RA1	0,206	0,505	[0,15; 0,26]
RA2	0,075	0,541	[0,01; 0,14]
RA3	0,054	0,579	[-0,01; 0,12]
RA4	0,038	0,521	[-0,02; 0,10]
RA5	-0,106	0,528	[-0,17; -0,04]
RA6	0,013	0,497	[-0,05; 0,07]

Fonte: elaborado pelo autor.

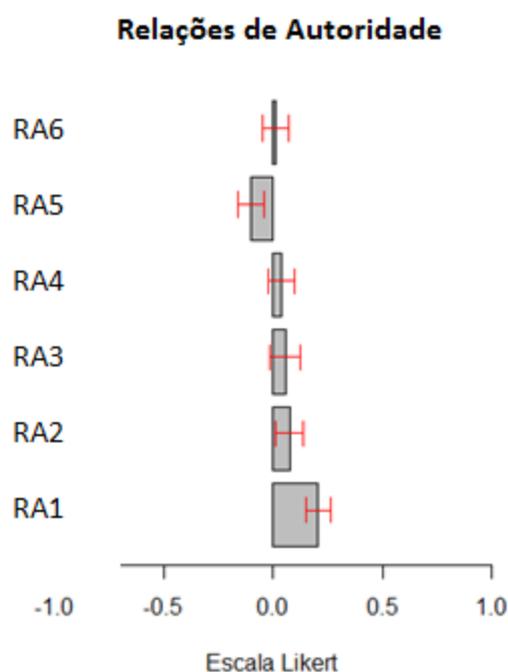
Os respondentes tenderam a discordar de RA5 (“para realizar as tarefas, os profissionais são escolhidos pelas competências necessárias à execução”), e a concordar com

²⁶ Intervalo de confiança *bootstrap* percentil

os demais itens, apesar de haver fraca tendência de concordância com relação a RA2, RA3 e RA4.

A concordância com relação a RA1 (“os profissionais relacionam-se no trabalho por meio de laços de amizade”) foi mais pronunciada do que com relação aos demais itens, conforme pode ser visualizado no Gráfico 2, que apresenta os dados tabulados acima.

Gráfico 2. Médias e intervalos de confiança dos itens da dimensão Relações de Autoridade



Fonte: elaborado pelo autor.

5.1.3. Definição de responsabilidades

A Tabela 17 sumariza os dados descritivos relativos à dimensão definição de responsabilidades.

Tabela 17. Dados estatísticos descritivos da dimensão definição de responsabilidades

Item	Média	D.P.	I.C. (95%) ²⁷
DR1	0,210	0,553	[0,15; 0,28]
DR2_I	0,170	0,539	[0,11; 0,23]
DR3	0,154	0,581	[0,09; 0,22]
DR4	-0,070	0,536	[-0,13; -0,01]
DR5	-0,133	0,527	[-0,20; -0,07]

²⁷ Intervalo de confiança *bootstrap* percentil

Item	Média	D.P.	I.C. (95%) ²⁷
DR6	-0,140	0,535	[-0,20; -0,08]

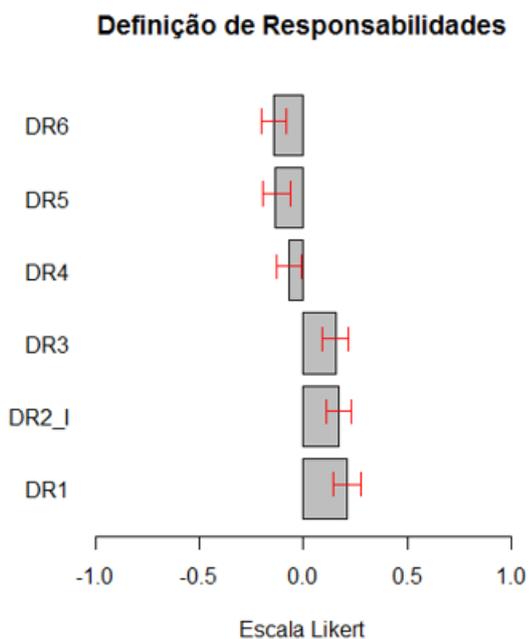
Fonte: elaborado pelo autor.

Os respondentes tenderam a concordar com DR1 (“as práticas de gestão do processo são desempenhadas de acordo com as regras definidas a priori pela organização, independentemente dos interesses individuais”), DR2_I (“os profissionais não priorizam interesses pessoais aos organizacionais”) e DR3 (“o planejamento das atividades/rotinas do processo de compras e contratações é um processo contínuo”).

Houve a tendência de se discordar de DR4 (“a divisão das tarefas é estabelecida mediante critérios claros”), DR5 (“as regras sobre a operacionalização do processo são elaboradas com a participação dos profissionais”) e DR6 (“profissionais são valorizados no trabalho”).

O Gráfico 3 apresenta os dados tabulados acima.

Gráfico 3. Médias e intervalos de confiança dos itens da dimensão definição de responsabilidades



Fonte: elaborado pelo autor.

5.1.4. Regulação

A Tabela 18 sumariza os dados descritivos relativos à dimensão regulação.

Tabela 18. Dados estatísticos descritivos da dimensão regulação

Item	Média	D.P.	I.C. (95%) ²⁸
REG1_I	-0,109	0,500	[-0,17; -0,05]
REG2_I	0,303	0,562	[0,24; 0,37]
REG3_I	-0,111	0,540	[-0,17; -0,05]
REG4_I	0,140	0,530	[0,07; 0,20]
REG5	-0,167	0,514	[-0,23; -0,11]

Fonte: elaborado pelo autor.

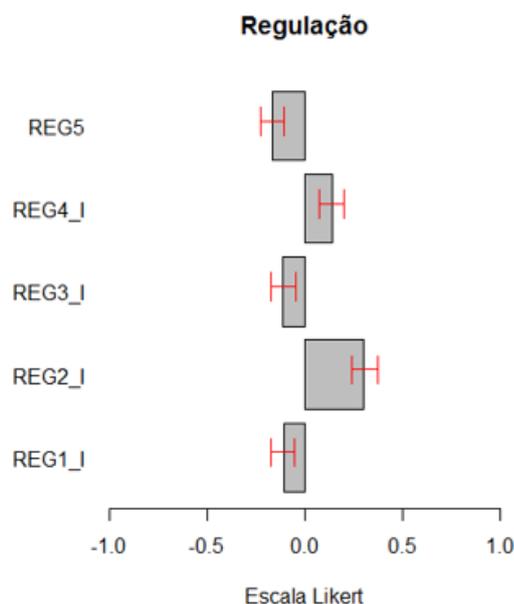
Os respondentes tenderam a concordar com REG2_I (“a linguagem utilizada pelas chefias não estabelece distância com os demais profissionais”) e REG4_I (“as tarefas e as ações não são realizadas por meio de acordos e arranjos – maneira informal”).

Houve a tendência de se discordar de REG1_I (“os profissionais não resistem às mudanças determinadas pela organização”), REG3_I (“a chefia não interfere diretamente na forma de trabalhar dos profissionais”) e REG5 (“os conflitos são resolvidos formalmente, utilizando-se as regras da organização”).

Dos dados apresentados, depreende-se certa incoerência com relação à uniformidade de sentido percebido nessa dimensão, ao haver concordância de que as ações não são realizadas por acordos informais (REG4_I), ao mesmo tempo que há discordância de que os conflitos são resolvidos formalmente (REG5).

O Gráfico 4 apresenta os dados tabulados acima.

²⁸ Intervalo de confiança *bootstrap* percentil

Gráfico 4. Médias e intervalos de confiança dos itens da dimensão regulação

Fonte: elaborado pelo autor.

5.1.5. Recompensas e punições

A Tabela 19 sumariza os dados descritivos relativos à dimensão recompensas e punições.

Tabela 19. Dados estatísticos descritivos da dimensão recompensas e punições

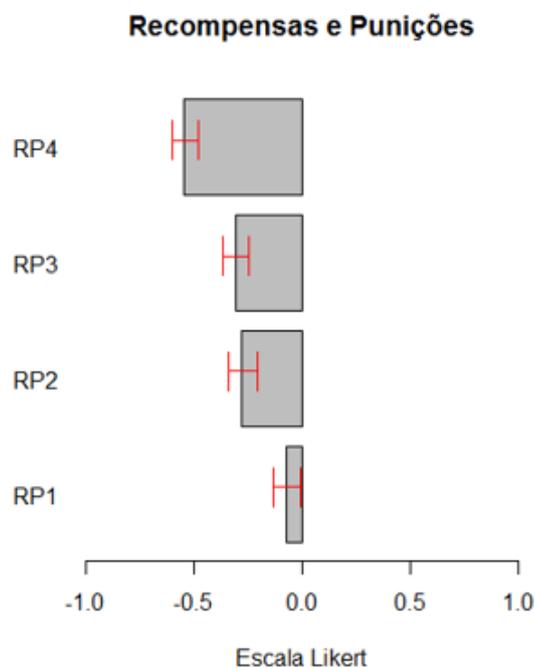
Item	Média	D.P.	I.C. (95%) ²⁹
RP1	-0,070	0,561	[-0,13; -0,01]
RP2	-0,276	0,573	[-0,34; -0,20]
RP3	-0,306	0,526	[-0,37; -0,25]
RP4	-0,543	0,518	[-0,60; -0,48]

Fonte: elaborado pelo autor.

Os respondentes tenderam a discordar de todos os itens, evidenciando a incipiência de uma política de recompensas e punições associadas ao processo de compras e contratações na Câmara dos Deputados. Cabe salientar que a discordância com relação a RP1 (“investe-se continuamente nos profissionais para o desenvolvimento de competências”) foi fraca, aproximando-se da neutralidade.

O Gráfico 5 apresenta os dados tabulados acima.

²⁹ Intervalo de confiança *bootstrap* percentil

Gráfico 5. Médias e intervalos de confiança dos itens da dimensão recompensas e punições

Fonte: elaborado pelo autor.

5.1.6. Qualidade de cooperação

A Tabela 20 sumariza os dados descritivos relativos à dimensão qualidade de cooperação.

Tabela 20. Dados estatísticos descritivos da dimensão qualidade de cooperação

Item	Média	D.P.	I.C. (95%) ³⁰
QC1_I	0,151	0,517	[0,08; 0,21]
QC2_I	0,396	0,496	[0,34; 0,45]
QC3	-0,115	0,608	[-0,18; -0,05]
QC4	-0,106	0,553	[-0,18; -0,04]
QC5	0,029	0,506	[-0,03; 0,09]
QC6	0,088	0,486	[0,03; 0,14]
QC7	0,020	0,495	[-0,04; 0,08]
QC8	-0,158	0,556	[-0,22; -0,10]

Fonte: elaborado pelo autor.

Os respondentes tenderam a concordar com QC1_I (“os profissionais não trabalham de forma mais eficiente individualmente do que em equipe”), QC2_I (“as relações

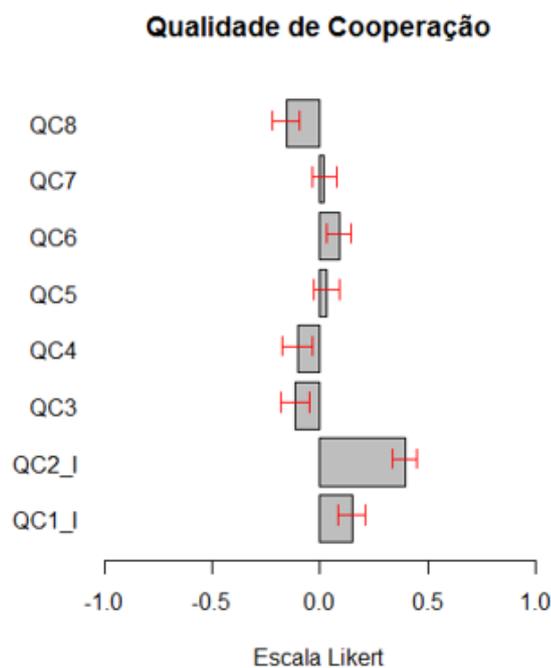
³⁰ Intervalo de confiança *bootstrap* percentil

interpessoais nas equipes de trabalho não são conflituosas”), QC5 (“os profissionais trabalham sentindo-se membros de uma equipe”), QC6 (“as tarefas do processo são desempenhadas por meio das equipes”) e QC7 (“os profissionais criam novas práticas no processo”). No que concerne a QC5 e a QC7, a concordância foi tênue, aproximando-se da neutralidade.

Houve a tendência de se discordar de QC3 (“o planejamento das atividades do processo de compras e contratações envolve todos os profissionais da seção / coordenação / departamento”), QC4 (“a cooperação entre as diferentes áreas de trabalho é encorajada pela organização”) e QC8 (“as distintas unidades (seções / coordenações / departamentos) da organização trabalham de forma integrada”).

O Gráfico 6 apresenta os dados tabulados acima.

Gráfico 6. Médias e intervalos de confiança dos itens da dimensão qualidade de cooperação



Fonte: elaborado pelo autor.

5.1.7. Percepção de controle

A Tabela 21 sumariza os dados descritivos relativos à dimensão percepção de controle.

Tabela 21. Dados estatísticos descritivos da dimensão percepção de controle

Item	Média	D.P.	I.C. (95%) ³¹
PC1	0,269	0,521	[0,21; 0,33]
PC2	0,419	0,526	[0,36; 0,48]
PC3	-0,297	0,581	[-0,37; -0,23]
PC4	0,319	0,508	[0,26; 0,38]
PC5	-0,050	0,590	[-0,12; 0,02]
PC6	-0,022	0,462	[-0,08; 0,03]
PC7	0,034	0,586	[-0,03; 0,10]
PC8	-0,038	0,534	[-0,10; 0,02]

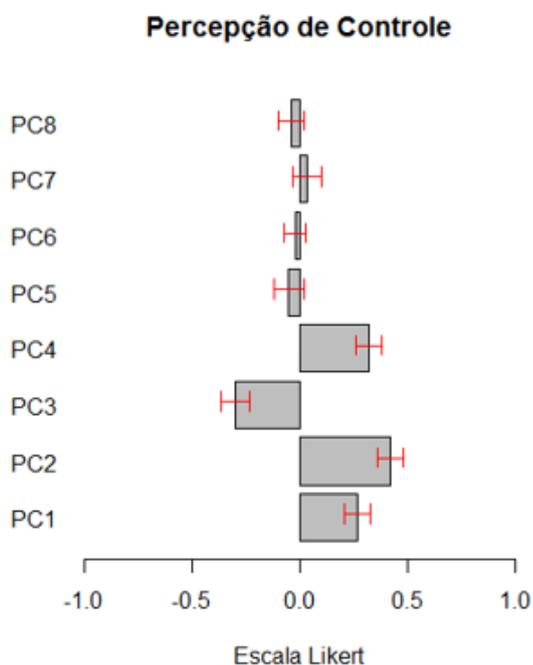
Fonte: elaborado pelo autor.

Os respondentes tenderam a concordar com PC1 (“o ritmo de trabalho das equipes é definido pelos profissionais que as constituem”), PC2 (“os horários de trabalho são controlados pela organização”), PC4 (“as escalas de trabalho são respeitadas pelas chefias”) e PC7 (“a avaliação dos profissionais é realizada de forma imparcial”). No que concerne a PC7, a concordância foi tênue, aproximando-se da neutralidade.

Houve a tendência de se discordar de PC3 (“os profissionais são promovidos de acordo com critérios estabelecidos nas normas da organização”), PC5 (“os prazos para execução das tarefas são cumpridos”), PC6 (“os profissionais concordam com os critérios de controle da execução das tarefas”) e PC8 (“os profissionais aceitam o controle de seu desempenho”). A discordância com relação a PC5, PC6 e PC8 foi fraca, aproximando-se da neutralidade.

O Gráfico 7 apresenta os dados tabulados acima.

³¹ Intervalo de confiança *bootstrap* percentil

Gráfico 7. Médias e intervalos de confiança dos itens da dimensão percepção de controle

Fonte: elaborado pelo autor.

5.2. Análise descritiva da inovação processual

Nesta seção, são apresentados os dados estatísticos descritivos alusivos à inovação no processo de compras e contratações, segmentados por dimensão do construto.

5.2.1. Características técnicas materiais e imateriais

A Tabela 22 sumariza os dados descritivos relativos à dimensão características técnicas materiais e imateriais.

Tabela 22. Dados estatísticos descritivos da dimensão características técnicas materiais e imateriais

Item	Média	D.P.	I.C. (95%) ³²
CTMI1	0,025	0,487	[-0,03; 0,08]
CTMI2	0,179	0,478	[0,12; 0,24]

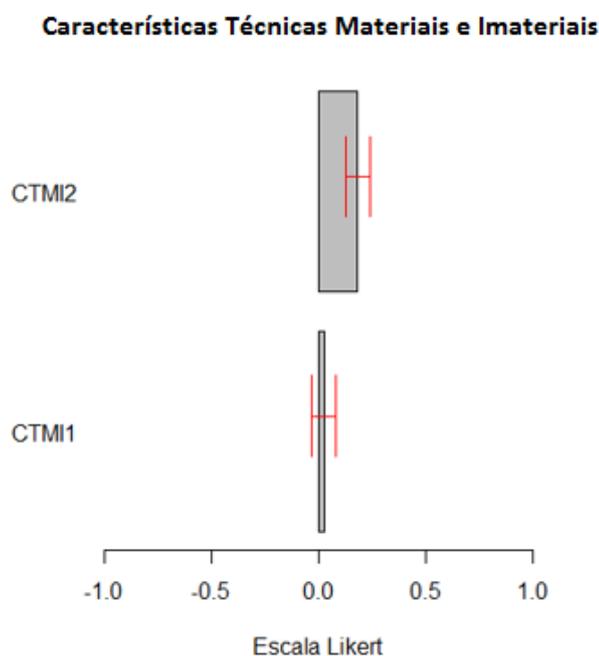
Fonte: elaborado pelo autor.

³² Intervalo de confiança *bootstrap* percentil

Os respondentes tenderam a concordar com ambos os itens. No entanto, a concordância com relação a CTMI1 (“houve melhorias em regulamentos internos sobre licitações e contratos”) foi fraca, aproximando-se da neutralidade.

O Gráfico 8 apresenta os dados tabulados acima.

Gráfico 8. Médias e intervalos de confiança dos itens da dimensão características técnicas materiais e imateriais



Fonte: elaborado pelo autor.

5.2.2. Competência do cliente

A Tabela 23 sumariza os dados descritivos relativos à dimensão competência do cliente

Tabela 23. Dados estatísticos descritivos da dimensão competência do cliente

Item	Média	D.P.	I.C. (95%) ³³
CC1	0,073	0,484	[0,02; 0,13]
CC2	0,165	0,448	[0,11; 0,22]

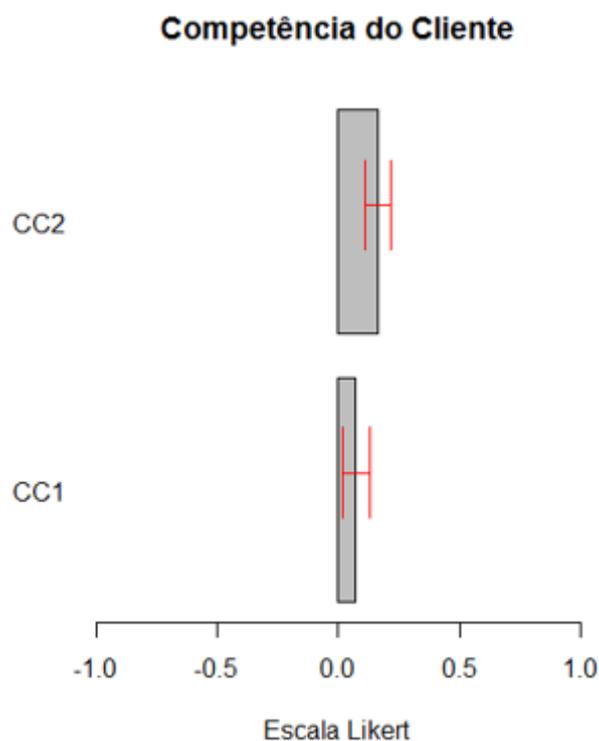
Fonte: elaborado pelo autor.

³³ Intervalo de confiança *bootstrap* percentil

Os respondentes tenderam a concordar com ambos os itens, revelando maior intensidade com relação a CC2 – “o termo de referência passou a ser elaborado com maior precisão (menos lacunas ou informações imprecisas) ”.

O Gráfico 9 apresenta os dados tabulados acima.

Gráfico 9. Médias e intervalos de confiança dos itens da dimensão competência do cliente



Fonte: elaborado pelo autor.

5.2.3. Competência direta do prestador

A Tabela 24 sumariza os dados descritivos relativos à dimensão competência direta do prestador.

Tabela 24. Médias e intervalos de confiança dos itens da dimensão competência direta do prestador

Item	Média	D.P.	I.C. (95%) ³⁴
CDP1	-0,018	0,500	[-0,08; 0,04]
CDP2	-0,120	0,499	[-0,18; -0,06]
CDP3	0,231	0,438	[0,18; 0,28]

³⁴ Intervalo de confiança *bootstrap* percentil

Item	Média	D.P.	I.C. (95%) ³⁴
CDP4	0,023	0,500	[-0,03; 0,08]
CDP5	0,084	0,460	[0,03; 0,14]

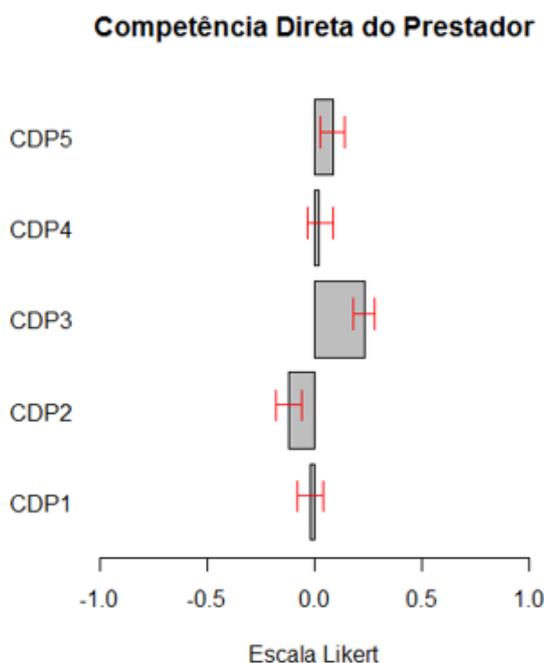
Fonte: elaborado pelo autor.

Os respondentes tenderam a concordar com CDP3 (“os editais e contratos elaborados passaram a apresentar menos erros”), CDP4 (“a elaboração de editais e de contratos passou a ser mais célere”) e CDP5 (“a estimativa de preços passou a ser mais precisa”). No que concerne a CDP4, cabe a ressalva de que a concordância foi tênue, aproximando-se da neutralidade.

Houve tendência à discordância de CDP1 (“a estimativa de preços passou a ser mais célere”) e de CDP2 (“as análises jurídicas passaram a ser mais uniformes”). A discordância com relação a CDP1 foi fraca, aproximando-se da neutralidade.

O Gráfico 10 apresenta os dados tabulados acima.

Gráfico 10. Médias e intervalos de confiança dos itens da dimensão competência direta do prestador



Fonte: elaborado pelo autor.

5.2.4. Característica do serviço

A Tabela 25 sumariza os dados descritivos relativos à dimensão característica do serviço.

Tabela 25. Dados estatísticos descritivos da dimensão característica do serviço

Item	Média	D.P.	I.C. (95%) ³⁵
CSF1	0,177	0,461	[0,12; 0,23]
CSF2	-0,118	0,507	[-0,18; -0,06]
CSF3	0,066	0,447	[0,01; 0,12]
CSF4	0,091	0,444	[0,04; 0,14]
CSF5	0,013	0,435	[-0,04; 0,06]
CSF6	0,084	0,469	[0,03; 0,14]
CSF7	0,297	0,454	[0,24; 0,35]

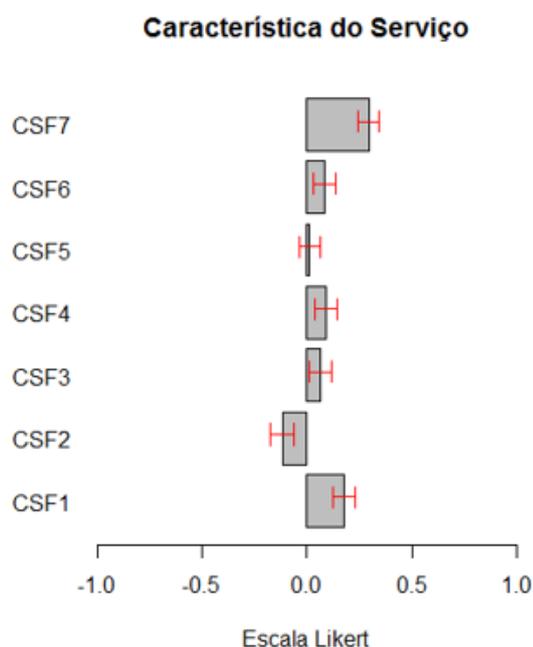
Fonte: elaborado pelo autor.

Os respondentes tenderam a concordar com CSF1 (“houve adoção mais frequente de critérios de sustentabilidade”), CSF3 (“os materiais adquiridos atendem melhor as necessidades do órgão”), CSF4 (“os serviços contratados atendem melhor as necessidades do órgão”), CSF6 (“passou-se a contratar serviços por preços mais econômicos”) e CSF7 (“passou-se a conferir maior transparência ao processo de aquisição / contratação”). No que concerne a CSF5 (“os materiais adquiridos são mais duráveis”), a concordância foi fraca, aproximando-se da neutralidade.

Houve tendência a se discordar de CSF2 (“as compras e as contratações passaram a ser mais céleres”).

O Gráfico 11 apresenta os dados tabulados acima.

³⁵ Intervalo de confiança *bootstrap* percentil

Gráfico 11. Médias e intervalos de confiança dos itens da dimensão característica do serviço

Fonte: elaborado pelo autor.

5.3. Análise descritiva do desempenho processual

Nesta seção, são apresentados os dados estatísticos descritivos alusivos ao desempenho do processo de compras e contratações, segmentados por dimensão do construto.

5.3.1. Celeridade

A Tabela 26 sumariza os dados descritivos relativos à dimensão celeridade.

Tabela 26. Dados estatísticos descritivos da dimensão celeridade

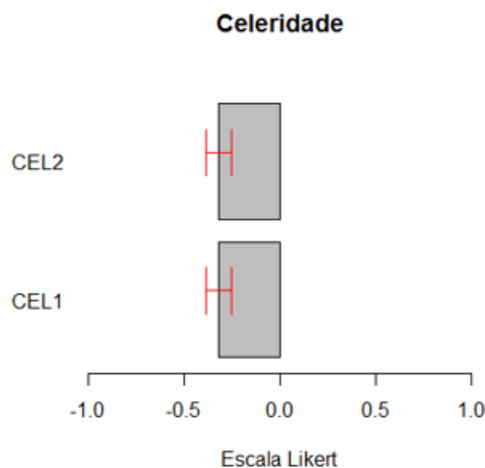
Item	Média	D.P.	I.C. (95%) ³⁶
CEL1	-0,319	0,566	[-0,39; -0,25]
CEL2	-0,319	0,560	[-0,39; -0,25]

Fonte: elaborado pelo autor.

Os respondentes tenderam a discordar de ambos os itens, revelando suas percepções de que o processo de compras e contratações na Câmara dos Deputados é moroso.

O Gráfico 12 apresenta os dados tabulados acima.

³⁶ Intervalo de confiança *bootstrap* percentil

Gráfico 12. Médias e intervalos de confiança dos itens da dimensão celeridade

Fonte: elaborado pelo autor.

5.3.2. Preço econômico

A Tabela 27 sumariza os dados descritivos relativos à dimensão preço econômico.

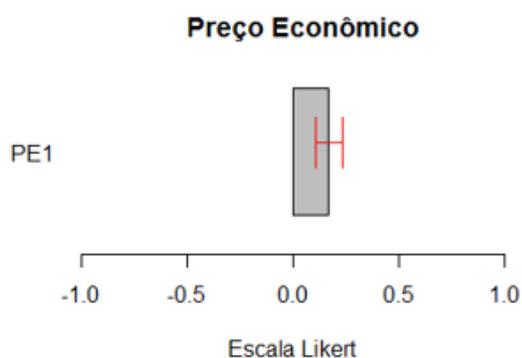
Tabela 27. Dados estatísticos descritivos da dimensão preço econômico

Item	Média	D.P.	I.C. (95%) ³⁷
PE1	0,167	0,550	[0,11; 0,23]

Fonte: elaborado pelo autor.

Os respondentes tenderam a concordar com PE1 (“os preços pagos na aquisição de materiais e serviços são compatíveis aos de mercado”).

O Gráfico 13 apresenta os dados tabulados acima.

Gráfico 13. Média e intervalo de confiança do item da dimensão preço econômico

Fonte: elaborado pelo autor.

³⁷ Intervalo de confiança *bootstrap* percentil

5.2.3. Qualidade

A Tabela 28 sumariza os dados descritivos relativos à dimensão qualidade.

Tabela 28. Dados estatísticos descritivos da dimensão qualidade

Item	Média	D.P.	I.C. (95%) ³⁸
QUA1	-0,023	0,465	[-0,08; 0,03]
QUA2	0,088	0,482	[0,03; 0,14]
QUA3	0,091	0,444	[0,05; 0,14]

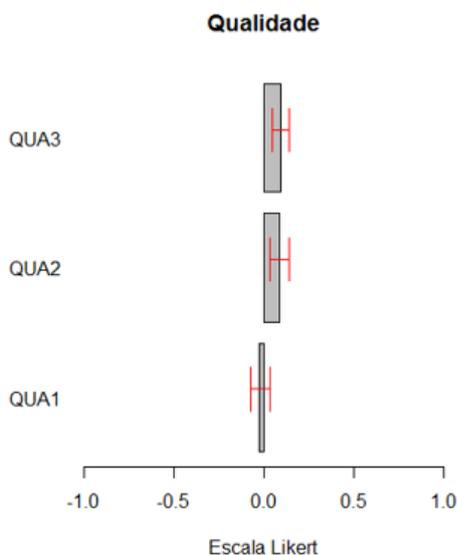
Fonte: elaborado pelo autor.

Os respondentes tenderam a concordar com QUA2 (“Os materiais adquiridos atendem satisfatoriamente às necessidades da Câmara dos Deputados”) e QUA3 (“Os serviços contratados atendem satisfatoriamente às necessidades da Câmara dos Deputados”).

Já com relação a QUA1 (“os materiais adquiridos são duráveis”), houve fraca tendência à discordância, aproximando-se da neutralidade.

O Gráfico 14 apresenta os dados tabulados acima.

Gráfico 14. Média e intervalo de confiança dos itens da dimensão qualidade



Fonte: elaborado pelo autor.

³⁸ Intervalo de confiança *bootstrap* percentil

5.2.4. Sustentabilidade

A Tabela 29 sumariza os dados descritivos relativos à dimensão sustentabilidade.

Tabela 29. Dados estatísticos descritivos da dimensão sustentabilidade

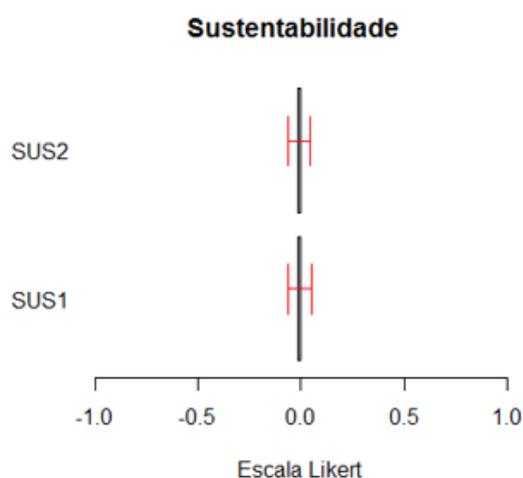
Item	Média	D.P.	I.C. (95%) ³⁹
SUS1	-0,013	0,469	[-0,07; 0,05]
SUS2	-0,013	0,467	[-0,07; 0,04]

Fonte: elaborado pelo autor.

A percepção dos respondentes indicou fraca tendência à discordância dos itens, aproximando-se da neutralidade.

O Gráfico 15 apresenta os dados tabulados acima.

Gráfico 15. Média e intervalo de confiança dos itens da dimensão sustentabilidade



Fonte: elaborado pelo autor.

5.2.5. Transparência

A Tabela 30 sumariza os dados descritivos relativos à dimensão transparência.

Tabela 30. Dados estatísticos descritivos da dimensão transparência

Item	Média	D.P.	I.C. (95%) ⁴⁰
TRAN1	0,271	0,521	[0,21; 0,33]

Fonte: elaborado pelo autor.

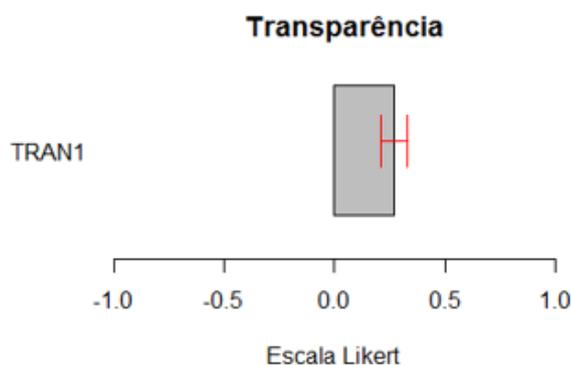
³⁹ Intervalo de confiança *bootstrap* percentil

⁴⁰ Intervalo de confiança *bootstrap* percentil

Os respondentes tenderam a concordar com TRAN1 (“o resultado do processo de aquisição / contratação é transparente à sociedade”).

O Gráfico 16 apresenta os dados tabulados acima.

Gráfico 16. Média e intervalo de confiança do item da dimensão transparência



Fonte: elaborado pelo autor.

6. Análise fatorial no cômputo dos *scores* dos indicadores de práticas, inovação e desempenho

A análise fatorial exploratória nas variáveis latentes de primeira ordem teve o intuito de verificar a pertinência da exclusão de algum item que não estejam contribuindo para a formação dos indicadores. Segundo Hair et al. (2009), itens com cargas fatoriais inferiores a 0,50 devem ser desconsiderados, visto que, ao não contribuírem de forma relevante para a formação da variável latente, prejudicam a validade e a qualidade dos indicadores criados.

A Tabela 31 apresenta a análise fatorial exploratória conduzida.

Tabela 31. Análise fatorial exploratória para criação dos indicadores das variáveis latentes de segunda ordem

Construto	Indicador	Inicial				Final			
		Itens	C.F. ¹	Com. ²	Peso	Itens	C.F. ¹	Com. ²	Peso
Práticas Organizacionais	Senso de Dever	SD7	0,818	0,669	0,189	SD7	0,818	0,669	0,189
		SD1	0,813	0,661	0,187	SD1	0,813	0,661	0,187
		SD2	0,785	0,617	0,181	SD2	0,785	0,617	0,181
		SD5	0,755	0,570	0,174	SD5	0,755	0,570	0,174
		SD3	0,715	0,511	0,165	SD3	0,715	0,511	0,165
		SD4	0,689	0,475	0,159	SD4	0,689	0,475	0,159
		SD6	0,665	0,442	0,153	SD6	0,665	0,442	0,153
		SD8	0,627	0,393	0,145	SD8	0,627	0,393	0,145
	Relações de Autoridade	RA2	0,813	0,660	0,315	RA2	0,813	0,660	0,315
		RA3	0,793	0,629	0,307	RA3	0,793	0,629	0,307

Construto	Indicador	Inicial				Final			
		Itens	C.F. ¹	Com. ²	Peso	Itens	C.F. ¹	Com. ²	Peso
		RA6	0,655	0,430	0,254	RA6	0,655	0,430	0,254
		RA5	0,594	0,353	0,230	RA5	0,594	0,353	0,230
		RA1	0,510	0,260	0,197	RA1	0,510	0,260	0,197
		RA4	0,500	0,250	0,194	RA4	0,500	0,250	0,194
	Definição de Responsabilidades	DR4	0,757	0,574	0,269	DR5	0,776	0,603	0,290
		DR5	0,753	0,567	0,268	DR4	0,766	0,587	0,286
		DR6	0,746	0,556	0,265	DR6	0,753	0,568	0,282
		DR1	0,693	0,480	0,246	DR1	0,686	0,471	0,256
		DR3	0,661	0,437	0,235	DR3	0,669	0,448	0,250
		DR2_I	0,448	0,200	0,159				
	Regulação	REG2_I	0,706	0,498	0,399	REG2_I	0,722	0,521	0,413
		REG4_I	0,684	0,468	0,386	REG4_I	0,675	0,456	0,387
		REG1_I	0,643	0,414	0,364	REG1_I	0,640	0,409	0,366
		REG3_I	0,582	0,338	0,329	REG3_I	0,601	0,361	0,344
		REG5	0,228	0,052	0,129				
	Recompensas e Punições	RP3	0,847	0,718	0,439	RP3	0,852	0,725	0,467
		RP2	0,795	0,632	0,412	RP2	0,799	0,639	0,438
		RP1	0,618	0,382	0,320	RP1	0,678	0,460	0,372
		RP4	0,444	0,197	0,230				
	Qualidade de Cooperação	QC5	0,826	0,683	0,242	QC5	0,818	0,669	0,248
QC8		0,788	0,621	0,231	QC8	0,791	0,625	0,239	
QC4		0,770	0,592	0,225	QC4	0,773	0,598	0,234	
QC6		0,765	0,586	0,224	QC6	0,772	0,596	0,234	
QC7		0,678	0,460	0,199	QC7	0,694	0,482	0,210	
QC3		0,557	0,311	0,163	QC3	0,577	0,333	0,175	
QC2_I		0,361	0,131	0,106					
QC1_I	0,182	0,033	0,053						
Percepção de Controle	PC6	0,798	0,637	0,254	PC6	0,802	0,644	0,266	
	PC7	0,773	0,598	0,246	PC8	0,770	0,594	0,256	
	PC8	0,755	0,571	0,241	PC7	0,769	0,591	0,255	
	PC5	0,678	0,460	0,216	PC5	0,686	0,470	0,228	
	PC4	0,610	0,372	0,194	PC4	0,610	0,372	0,202	
	PC3	0,570	0,325	0,181	PC3	0,585	0,343	0,194	
	PC2	0,344	0,118	0,109					
	PC1	0,246	0,060	0,078					
Inovação	Características Técnicas Materiais e Imateriais	CTMI1	0,843	0,711	0,593	CTMI1	0,843	0,711	0,593
		CTMI2	0,843	0,711	0,593	CTMI2	0,843	0,711	0,593
	Competência do cliente	CC1	0,912	0,832	0,548	CC1	0,912	0,832	0,548
		CC2	0,912	0,832	0,548	CC2	0,912	0,832	0,548
	Competência Direta do Prestador	CDP4	0,806	0,649	0,285	CDP4	0,806	0,649	0,285
		CDP5	0,766	0,587	0,271	CDP5	0,766	0,587	0,271
		CDP1	0,763	0,582	0,270	CDP1	0,763	0,582	0,270
		CDP3	0,759	0,576	0,268	CDP3	0,759	0,576	0,268
		CDP2	0,660	0,436	0,233	CDP2	0,660	0,436	0,233
	Característica do serviço	CSF3	0,906	0,820	0,214	CSF3	0,906	0,820	0,214

Construto	Indicador	Inicial				Final			
		Itens	C.F. ¹	Com. ²	Peso	Itens	C.F. ¹	Com. ²	Peso
		CSF4	0,904	0,818	0,214	CSF4	0,904	0,818	0,214
		CSF5	0,858	0,737	0,203	CSF5	0,858	0,737	0,203
		CSF6	0,796	0,633	0,188	CSF6	0,796	0,633	0,188
		CSF2	0,681	0,464	0,161	CSF2	0,681	0,464	0,161
		CSF7	0,674	0,454	0,159	CSF7	0,674	0,454	0,159
		CSF1	0,552	0,304	0,130	CSF1	0,552	0,304	0,130
Desempenho	Celeridade	CEL1	0,956	0,913	0,523	CEL1	0,956	0,913	0,523
		CEL2	0,956	0,913	0,523	CEL2	0,956	0,913	0,523
	Qualidade	QUA2	0,923	0,852	0,386	QUA2	0,923	0,852	0,386
		QUA1	0,890	0,793	0,372	QUA1	0,890	0,793	0,372
		QUA3	0,866	0,749	0,362	QUA3	0,866	0,749	0,362
	Sustentabilidade	SUS1	0,941	0,885	0,531	SUS1	0,941	0,885	0,531
		SUS2	0,941	0,885	0,531	SUS2	0,941	0,885	0,531

Fonte: elaborado pelo autor.

Os itens DR2_I (“os profissionais não priorizam interesses organizacionais aos pessoais”), REG5 (“para realizar as tarefas, os profissionais são escolhidos pelas competências necessárias à execução”), RP4 (“os profissionais são punidos pelo baixo desempenho no trabalho”), QC1_I (“os profissionais não trabalham de forma mais eficiente individualmente do que em equipe”), QC2_I (“as relações interpessoais nas equipes de trabalho não são conflituosas”), PC1 (“o ritmo de trabalho das equipes é definido pelos profissionais que as constituem”), PC2 (“os horários de trabalho são controlados pela organização”), por apresentarem cargas fatoriais inferiores a 0,50, foram desconsiderados (HAIR et al., 2009).

Analisaram-se, em seguida, a dimensionalidade, a confiabilidade e a validade convergente das variáveis latentes de primeira ordem. Os dados referentes a essa análise constam da Tabela 32:

Tabela 32. Validade, dimensionalidade e confiabilidade dos indicadores

Construto	Indicador	Itens	AVE ¹	A.C. ²	C.C. ³	KMO ⁴	Dim. ⁵
Práticas Organizacionais	Senso de Dever	8	0,542	0,877	0,861	0,896	1
	Relações de Autoridade	6	0,430	0,726	0,759	0,773	1
	Definição de Responsabilidades	5	0,535	0,780	0,790	0,809	1
	Regulação	4	0,437	0,569	0,683	0,675	1
	Recompensas e Punições	3	0,608	0,670	0,745	0,611	1
	Qualidade de Cooperação	6	0,551	0,828	0,827	0,856	1
	Percepção de Controle	6	0,502	0,793	0,802	0,840	1
Inovação	Características Técnicas Materiais	2	0,711	0,593	0,742	0,500	1

		e Imateriais					
	Competência do Cliente	2	0,832	0,797	0,844	0,500	1
	Competência Direta do Prestador	5	0,566	0,805	0,807	0,801	1
	Característica do Serviço	7	0,604	0,883	0,873	0,848	1
Desempenho	Celeridade	2	0,913	0,905	0,917	0,500	1
	Qualidade	3	0,798	0,873	0,869	0,717	1
	Sustentabilidade	2	0,885	0,870	0,891	0,500	1

¹ Variância Extraída; ² Alfa de Cronbach; ³ Confiabilidade Composta; ⁴ Medida de adequação Kaiser-Meyer-Olkin; ⁵ Dimensionalidade.

Fonte: elaborado pelo autor.

Com base nos dados da Tabela 32, faz-se a seguinte análise:

- Todos os construtos apresentaram validação convergente ($AVE > 0,50$);
- A confiabilidade foi comprovada (Alfa de Cronbach e Confiabilidade Composta $> 0,70$);
- Os dados são adequáveis à análise fatorial, segundo Field (2009) – $KMO > 0,50$;
- Todos os construtos são unidimensionais, pelo critério de Kaiser.

7. Aplicação modelagem de equações estruturais ao conjunto de dados

A modelagem de equações estruturais foi empregada na análise de quatro situações, a saber: (i) relações causais do modelo de pesquisa; (ii) relações das dimensões das práticas organizacionais sobre o desempenho processual; (iii) relações das dimensões das práticas organizacionais sobre a inovação processual e (iv) relações das dimensões da inovação sobre o desempenho processual.

Nas seções seguintes, os resultados são apresentados.

7.1. Relações causais do modelo de pesquisa

As análises do modelo de medida e do modelo estrutural são conduzidas a seguir.

7.1.1. Análise do primeiro modelo de medida

A Tabela 33 apresenta os pesos, os intervalos de confiança *bootstrap* percentil, as cargas fatoriais e as comunalidades do modelo de medida. O modelo final foi obtido após a exclusão de variáveis latentes de primeira ordem que apresentassem carga fatorial inferior a 0,50 (HAIR et al., 2009).

Tabela 33. Análise do primeiro modelo de mensuração

Construto	Indicador	Modelo Inicial				Modelo Final			
		Peso	I.C. - 95% ¹	C.F. ²	Com. ³	Peso	I.C. - 95% ¹	C.F. ²	Com. ³
Práticas Organizacionais	Senso de Dever	0,198	[0,18; 0,21]	0,893	0,798	0,201	[0,19; 0,22]	0,893	0,798
	Relações de Autoridade	0,171	[0,15; 0,19]	0,817	0,667	0,174	[0,15; 0,19]	0,819	0,671
	Definição de Responsabilidades	0,199	[0,18; 0,22]	0,904	0,817	0,203	[0,19; 0,22]	0,905	0,819
	Regulação	0,060	[0,01; 0,11]	0,344	0,118				
	Qualidade de Cooperação	0,206	[0,19; 0,22]	0,900	0,810	0,210	[0,19; 0,23]	0,903	0,815
	Recompensas e Punições	0,156	[0,13; 0,18]	0,759	0,576	0,159	[0,13; 0,18]	0,766	0,586
	Percepção de Controle	0,204	[0,19; 0,22]	0,887	0,787	0,208	[0,19; 0,23]	0,884	0,781
Inovação	Características Técnicas Materiais e Imateriais	0,246	[0,22; 0,27]	0,832	0,692	0,246	[0,22; 0,27]	0,832	0,693
	Competência do Cliente	0,268	[0,25; 0,29]	0,828	0,686	0,268	[0,25; 0,29]	0,828	0,686
	Competência Direta do Prestador	0,299	[0,28; 0,32]	0,912	0,833	0,299	[0,28; 0,32]	0,912	0,833
	Característica do Serviço	0,332	[0,31; 0,36]	0,906	0,822	0,331	[0,31; 0,36]	0,906	0,821
Desempenho	Celeridade	0,307	[0,26; 0,36]	0,619	0,383	0,307	[0,27; 0,36]	0,618	0,383
	Preço Econômico	0,244	[0,21; 0,28]	0,719	0,517	0,244	[0,21; 0,28]	0,719	0,517
	Qualidade	0,329	[0,29; 0,38]	0,803	0,645	0,328	[0,29; 0,37]	0,803	0,645
	Sustentabilidade	0,278	[0,25; 0,31]	0,748	0,560	0,279	[0,25; 0,32]	0,749	0,561
	Transparência	0,246	[0,21; 0,29]	0,660	0,436	0,246	[0,20; 0,29]	0,660	0,435

¹ Intervalo Bootstrap; ² Carga Fatorial; ³ Comunalidade.

Fonte: elaborado pelo autor.

Com base nos dados da Tabela 33, faz-se a seguinte análise:

- Exclui-se o indicador “Regulação” do modelo final, por apresentar carga fatorial original inferior a 0,50;
- Com base nos intervalos de confianças, observa-se que todos os pesos foram significativos, comprovando a relevância do indicador na relação com o construto;
- No construto “Práticas Organizacionais”, os indicadores apresentaram divisão relativamente equânime de peso, sendo o maior evidenciado pela “Qualidade de Cooperação”, e o menor por “Recompensas e Punições”;
- No construto “Inovação”, a “Característica do Serviço” evidenciou maior peso, ao passo que as “Características Técnicas Materiais e Imateriais”, o menor;
- No construto “Desempenho”, o indicador “Qualidade” apresentou o maior peso, ao passo que “Transparência”, o menor.

Analisaram-se, em seguida, a dimensionalidade, a confiabilidade e as validades convergente e determinante dos construtos. Os dados referentes a essas análises constam das Tabelas 34 e 35:

Tabela 34. Validade, dimensionalidade e confiabilidade dos construtos (primeiro modelo de medida)

Construto	Itens	A.C. ¹	C.C. ²	Dim. ³	AVE ⁴	Máx(V.C.) ⁵
Práticas Organizacionais	6	0,931	0,946	1	0,745	0,413
Inovação	4	0,893	0,926	1	0,758	0,546
Desempenho	5	0,756	0,838	1	0,508	0,546

¹ Alfa de Cronbach; ² Confiabilidade Composta; ³ Dimensionalidade; ⁴ Variância Extraída; ⁵Máximo da Variância Compartilhada.

Fonte: elaborada pelo autor

Tabela 35. Cargas fatoriais cruzadas (primeiro modelo de medida)

Construto	Indicador	C.F. ¹	Máx(C.F.C.) ²
Práticas Organizacionais	Senso de Dever	0,893	0,589
	Relações de Autoridade	0,819	0,524
	Definição de Responsabilidades	0,905	0,577
	Qualidade de Cooperação	0,903	0,632
	Recompensas e Punições	0,766	0,476
	Percepção de Controle	0,884	0,609
Inovação	Características Técnicas Materiais e Imateriais	0,832	0,517
	Competência do Cliente	0,828	0,573
	Competência Direta do Prestador	0,912	0,678
	Característica do Serviço	0,906	0,771
Desempenho	Celeridade	0,618	0,548
	Preço Econômico	0,719	0,475
	Qualidade	0,803	0,604
	Sustentabilidade	0,749	0,535
	Transparência	0,660	0,493

¹ Carga Fatorial; ² Máximo da Carga Fatorial Cruzada.

Fonte: elaborado pelo autor

Com base nos dados das Tabelas 34 e 35, faz-se a seguinte análise:

- Todos os construtos apresentaram validação convergente ($AVE > 0,50$);
- A confiabilidade foi comprovada para todos os construtos (Alfa de Cronbach e Confiabilidade Composta $> 0,70$);
- Todos os construtos são unidimensionais, pelo critério de Kaiser;

- Não houve validação discriminante para o construto “Desempenho”, pelo critério proposto por Fornell e Larcker (1981), considerando que sua máxima variância compartilhada foi superior à sua AVE. Contudo, pelo método das cargas fatoriais cruzadas (BARCLAY et al., 1995), alcançou-se a validação discriminante, vez que as cargas fatoriais dos itens são superiores a todas as suas cargas fatoriais cruzadas.

7.1.2. Análise do primeiro modelo estrutural

Os resultados da modelagem estrutural aplicada ao modelo teórico são apresentados na Tabela 36 e na Figura 21.

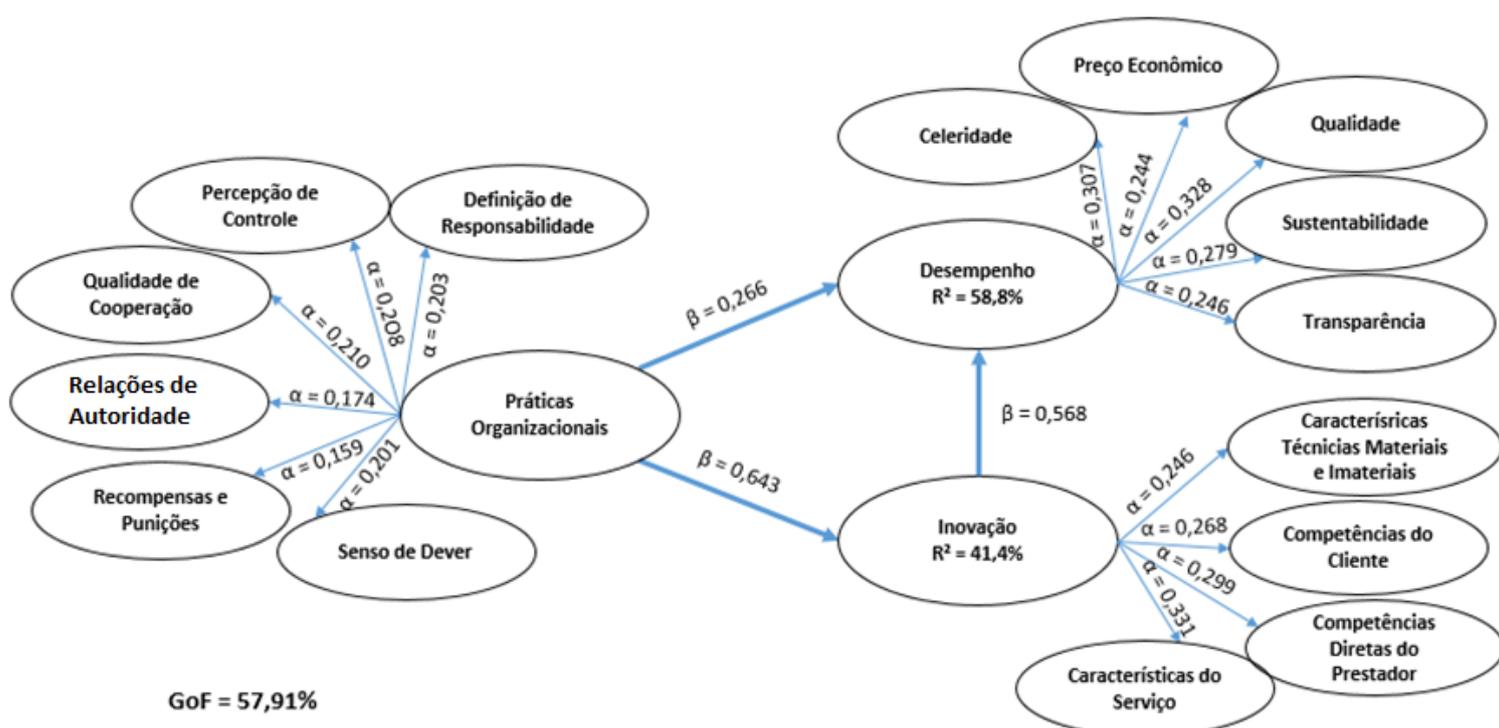
Tabela 36. Análise do primeiro modelo estrutural

Endógena	Exógena	β	I.C. - 95% ¹	E.P.(β) ²	Valor-p	R ²
Inovação	Práticas Organizacionais	0,643	[0,56; 0,71]	0,046	0,000	41,4%
Desempenho	Práticas Organizacionais	0,266	[0,18; 0,36]	0,051	0,000	58,8%
	Inovação	0,568	[0,48; 0,65]	0,051	0,000	

¹ Intervalo Bootstrap; ² Erro Padrão; GoF = 57,94%.

Fonte: elaborado pelo autor

Figura 21. Primeiro modelo estrutural



Fonte: elaborado pelo autor.

Com base nos dados da Tabela 36 e da Figura 21, faz-se a análise a seguir.

Em relação à inovação:

- Houve influência significativa (valor-p = 0,000) e positiva ($\beta = 0,643$ [0,56; 0,71]) das Práticas Organizacionais sobre a Inovação;
- As Práticas Organizacionais conseguiram explicar 41,4% da variância da Inovação.

Em relação ao desempenho:

- Houve influência significativa (valor-p = 0,000) e positiva ($\beta = 0,266$ [0,18; 0,36]) das Práticas Organizacionais sobre o Desempenho;
- Houve influência significativa (valor-p = 0,000) e positiva ($\beta = 0,568$ [0,48; 0,65]) da Inovação sobre o Desempenho;
- As Práticas Organizacionais e a Inovação conseguiram explicar 58,8% da variância do Desempenho.

Ademais, valor de GoF foi de 0,5791, revelando que o modelo está adequado (GoF > 0,36). Há, assim, a comprovação estatística de H1 e H2.

7.2. Relações das dimensões das práticas organizacionais sobre o desempenho processual (segundo modelo)

As análises do modelo de medida e do modelo estrutural são conduzidas a seguir.

7.2.1. Análise do segundo modelo de medida

A Tabela 37 apresenta os pesos, os intervalos de confiança *bootstrap* percentil, as cargas fatoriais e as comunalidades do modelo de medida. O modelo final foi obtido após a exclusão de itens que apresentassem carga fatorial inferior a 0,50 (HAIR et al., 2009).

Tabela 37. Análise do segundo modelo de medida

Variável	Item / Indicador	Modelo Inicial				Modelo Final			
		Peso	I.C. - 95% ¹	C.F. ²	Com. ³	Peso	I.C. - 95% ¹	C.F. ²	Com. ³
Senso de Dever	SD1	0,183	[0,16; 0,21]	0,804	0,646	0,183	[0,16; 0,21]	0,804	0,646
	SD2	0,164	[0,14; 0,19]	0,769	0,591	0,164	[0,14; 0,19]	0,769	0,591
	SD3	0,190	[0,16; 0,22]	0,729	0,531	0,190	[0,16; 0,22]	0,728	0,531
	SD4	0,146	[0,11; 0,18]	0,680	0,462	0,146	[0,11; 0,18]	0,680	0,462
	SD5	0,149	[0,12; 0,18]	0,740	0,547	0,149	[0,12; 0,18]	0,740	0,547
	SD6	0,174	[0,13; 0,21]	0,679	0,462	0,174	[0,13; 0,22]	0,679	0,462
	SD7	0,163	[0,13; 0,19]	0,806	0,650	0,163	[0,13; 0,19]	0,806	0,650
	SD8	0,196	[0,16; 0,23]	0,660	0,436	0,196	[0,16; 0,24]	0,660	0,436
Relações de Autoridade	RA1	0,162	[0,09; 0,23]	0,468	0,219				
	RA2	0,320	[0,27; 0,37]	0,810	0,656	0,357	[0,30; 0,42]	0,801	0,641
	RA3	0,286	[0,23; 0,34]	0,771	0,595	0,319	[0,25; 0,38]	0,761	0,579
	RA4	0,107	[0,02; 0,19]	0,413	0,171				
	RA5	0,314	[0,25; 0,38]	0,669	0,447	0,350	[0,29; 0,42]	0,713	0,509
	RA6	0,279	[0,22; 0,33]	0,684	0,468	0,312	[0,25; 0,37]	0,714	0,510
Definição de Responsabilidades	DR1	0,266	[0,21; 0,31]	0,702	0,493	0,277	[0,22; 0,33]	0,699	0,488
	DR2_I	0,111	[0,02; 0,19]	0,409	0,167				
	DR3	0,221	[0,17; 0,27]	0,653	0,426	0,230	[0,18; 0,28]	0,656	0,431
	DR4	0,282	[0,23; 0,33]	0,764	0,584	0,293	[0,24; 0,34]	0,769	0,591
	DR5	0,256	[0,21; 0,30]	0,753	0,567	0,267	[0,22; 0,32]	0,765	0,585
	DR6	0,285	[0,23; 0,33]	0,757	0,573	0,297	[0,24; 0,35]	0,761	0,579
Regulação	REG1_I	0,216	[-0,03; 0,42]	0,457	0,209				
	REG2_I	0,472	[0,25; 0,65]	0,591	0,349	0,533	[0,21; 0,75]	0,554	0,307
	REG3_I	0,049	[-0,23; 0,26]	0,232	0,054				
	REG4_I	0,083	[-0,23; 0,28]	0,380	0,144				
	REG5	0,739	[0,48; 0,96]	0,784	0,615	0,833	[0,63; 0,99]	0,846	0,716
Recompensas e Punições	RP1	0,508	[0,39; 0,66]	0,757	0,574	0,539	[0,43; 0,68]	0,796	0,634
	RP2	0,300	[0,20; 0,38]	0,708	0,502	0,318	[0,2; 0,41]	0,705	0,497
	RP3	0,402	[0,33; 0,46]	0,813	0,662	0,427	[0,35; 0,49]	0,812	0,659
	RP4	0,198	[0,04; 0,34]	0,385	0,148				
Qualidade de Cooperação	QC1_I	0,025	[-0,04; 0,09]	0,148	0,022				
	QC2_I	0,094	[0,02; 0,16]	0,345	0,119				
	QC3	0,190	[0,14; 0,24]	0,581	0,338	0,196	[0,15; 0,24]	0,593	0,351
	QC4	0,210	[0,17; 0,24]	0,763	0,582	0,217	[0,17; 0,26]	0,766	0,586
	QC5	0,238	[0,21; 0,27]	0,822	0,676	0,246	[0,22; 0,29]	0,816	0,665
	QC6	0,211	[0,17; 0,24]	0,759	0,577	0,218	[0,18; 0,26]	0,765	0,586
	QC7	0,197	[0,16; 0,23]	0,677	0,459	0,204	[0,16; 0,25]	0,688	0,473
	QC8	0,255	[0,22; 0,29]	0,799	0,638	0,263	[0,23; 0,30]	0,800	0,640
Percepção de Controle	PC1	0,116	[0,06; 0,17]	0,282	0,079				
	PC2	0,122	[0,07; 0,17]	0,353	0,124				
	PC3	0,175	[0,13; 0,21]	0,564	0,318	0,187	[0,14; 0,24]	0,579	0,335
	PC4	0,196	[0,15; 0,24]	0,613	0,376	0,209	[0,16; 0,26]	0,615	0,378
	PC5	0,188	[0,14; 0,23]	0,657	0,432	0,200	[0,15; 0,25]	0,669	0,447
	PC6	0,254	[0,22; 0,29]	0,798	0,636	0,272	[0,24; 0,31]	0,806	0,649
	PC7	0,242	[0,21; 0,28]	0,773	0,598	0,258	[0,22; 0,30]	0,772	0,596

Variável	Item / Indicador	Modelo Inicial				Modelo Final			
		Peso	I.C. - 95% ¹	C.F. ²	Com. ³	Peso	I.C. - 95% ¹	C.F. ²	Com. ³
	PC8	0,254	[0,22; 0,29]	0,757	0,573	0,271	[0,23; 0,31]	0,778	0,606
Desempenho	Celeridade	0,349	[0,29; 0,42]	0,652	0,426	0,346	[0,29; 0,42]	0,650	0,423
	Preço Econômico	0,230	[0,18; 0,28]	0,698	0,488	0,232	[0,19; 0,28]	0,700	0,490
	Qualidade	0,335	[0,29; 0,38]	0,806	0,650	0,335	[0,29; 0,39]	0,806	0,650
	Sustentabilidade	0,267	[0,21; 0,31]	0,740	0,548	0,270	[0,22; 0,31]	0,742	0,551
	Transparência	0,225	[0,17; 0,28]	0,639	0,409	0,223	[0,17; 0,28]	0,639	0,408

¹ Intervalo Bootstrap; ² Carga Fatorial; ³ Comunalidade.

Fonte: elaborado pelo autor

Com base nos dados da Tabela 37, faz-se a seguinte análise:

- No modelo final, todos os itens / indicadores apresentaram cargas fatoriais superiores a 0,50;
- Com relação ao “Senso de Dever”, os pesos dos itens foram distribuídos de forma relativamente uniforme, sendo que SD8 (“os profissionais respeitam-se uns aos outros”) teve maior destaque;
- Com relação às “Relações de Autoridade”, os itens RA1 (“os profissionais relacionam-se no trabalho por meio de laços de amizade”) e RA4 (“a comunicação de assuntos profissionais ocorre de maneira informal entre os diferentes níveis hierárquicos”) apresentaram cargas fatoriais inferiores a 0,50, sendo excluídos no modelo final;
- Com relação à “Definição de Responsabilidades”, o item DR2_I (“os profissionais não priorizam interesses pessoais aos organizacionais”) apresentou carga fatorial inferior a 0,50, sendo excluído no modelo final. A distribuição de pesos entre os itens foi relativamente uniforme;
- Com relação à “Regulação”, os itens REG1_I (“os profissionais não resistem às mudanças determinadas pela organização”), REG3_I (“a chefia não interfere diretamente na forma de trabalhar dos profissionais”) e REG4_I (“as tarefas e as ações não são realizadas por meio de acordos e arranjos – maneira informal”) apresentaram cargas fatoriais inferiores a 0,50, sendo excluídos no modelo final. REG5 (“os conflitos são resolvidos formalmente, utilizando-se as regras da organização”) apresentou o maior peso;
- Com relação às “Recompensas e Punições”, RP4 (“os profissionais são punidos pelo baixo desempenho no trabalho”) apresentou carga fatorial inferior a 0,50, sendo

excluído no modelo final. RP1 (“investe-se continuamente nos profissionais para o desenvolvimento de competências”) apresentou o maior peso;

- Com relação à “Qualidade de Cooperação”, QC1_I (“os profissionais não trabalham de forma mais eficiente individualmente do que em equipe”) e QC2_I (“as relações interpessoais nas equipes de trabalho não são conflituosas”) apresentaram cargas fatoriais inferiores a 0,50, sendo excluídos no modelo final. QC8 (“as distintas unidades (seções / coordenações / departamentos) da organização trabalham de forma integrada”) apresentou o maior peso;
- Com relação à “Percepção de Controle”, PC1 (“o ritmo de trabalho das equipes é definido pelos profissionais que as constituem”) e PC2 (“os horários de trabalho são controlados pela organização”) apresentaram cargas fatoriais inferiores a 0,50, sendo excluídos no modelo final. PC6 (“os profissionais concordam com os critérios de controle da execução das tarefas”) apresentou o maior peso;
- Com relação ao “Desempenho”, celeridade e qualidade apresentaram os maiores pesos, refletindo mais o conceito de interesse.

Analisaram-se, em seguida, a dimensionalidade, a confiabilidade e as validades convergente e determinante dos construtos. Os dados referentes a essas análises constam das Tabelas 38 e 39:

Tabela 38. Validade, dimensionalidade e confiabilidade dos construtos (segundo modelo de medida)

Variável	Itens	A.C. ¹	C.C. ²	Dim. ³	AVE ⁴	Máx(V.C.) ⁵
Senso de Dever	8	0,878	0,904	1	0,541	0,677
Relações de Autoridade	4	0,737	0,835	1	0,560	0,566
Definição de Responsabilidades	5	0,782	0,852	1	0,535	0,659
Regulação	2	0,051	0,678	1	0,512	0,428
Recompensas e Punições	3	0,673	0,822	1	0,597	0,487
Qualidade de Cooperação	6	0,833	0,879	1	0,550	0,677
Percepção de Controle	6	0,797	0,856	1	0,502	0,604
Desempenho	5	0,756	0,838	1	0,504	0,389

¹ Alfa de Cronbach; ² Confiabilidade Composta; ³ Dimensionalidade; ⁴ Variância Extraída; ⁵ Máximo da Variância Compartilhada.

Fonte: elaborado pelo autor.

Tabela 39. Cargas fatoriais cruzadas (segundo modelo de medida)

Variável	Item / Indicador	C.F. ¹	Máx(C.F.C.) ²
Senso de Dever	SD1	0,804	0,621
	SD2	0,769	0,604
	SD3	0,728	0,594
	SD4	0,680	0,588
	SD5	0,740	0,552
	SD6	0,679	0,667
	SD7	0,806	0,664
	SD8	0,660	0,582
Relações de Autoridade	RA2	0,801	0,642
	RA3	0,761	0,556
	RA5	0,713	0,586
	RA6	0,714	0,490
Definição de Responsabilidades	DR1	0,699	0,557
	DR3	0,656	0,491
	DR4	0,769	0,672
	DR5	0,765	0,643
	DR6	0,761	0,693
Regulação	REG2_I	0,554	0,368
	REG5	0,846	0,604
Recompensas e Punições	RP1	0,796	0,550
	RP2	0,705	0,463
	RP3	0,812	0,601
Qualidade de Cooperação	QC3	0,593	0,549
	QC4	0,766	0,624
	QC5	0,816	0,744
	QC6	0,765	0,600
	QC7	0,688	0,531
	QC8	0,800	0,669
Percepção de Controle	PC3	0,579	0,498
	PC4	0,615	0,522
	PC5	0,669	0,647
	PC6	0,806	0,686
	PC7	0,772	0,644
	PC8	0,778	0,566
Desempenho	Celeridade	0,650	0,586
	Preço Econômico	0,700	0,390
	Qualidade	0,806	0,499
	Sustentabilidade	0,742	0,425
	Transparência	0,639	0,370

Fonte: elaborado pelo autor.

Com base nos dados das Tabelas 38 e 39, faz-se a seguinte análise:

- Todos os construtos apresentaram validação convergente ($AVE > 0,50$);
- A confiabilidade foi comprovada (Confiabilidade Composta $> 0,70$). Admitiu-se, para “Regulação”, que a confiabilidade foi, da mesma forma, comprovada, com base em Hair et al. (2009);
- Todos os construtos são unidimensionais, pelo critério de Kaiser;
- Não houve validação discriminante para algumas variáveis, pelo critério proposto por Fornell e Larcker (1981), haja vista que sua máxima variância compartilhada foi superior às suas AVEs. Contudo, pelo método das cargas fatoriais cruzadas (BARCLAY et al., 1995), alcançou-se a validação discriminante, vez que as cargas fatoriais dos itens são superiores a todas as suas cargas fatoriais cruzadas.

7.2.2. Análise do segundo modelo estrutural

Os resultados da modelagem estrutural aplicada ao segundo modelo são apresentados na Tabela 40 e na Figura 22.

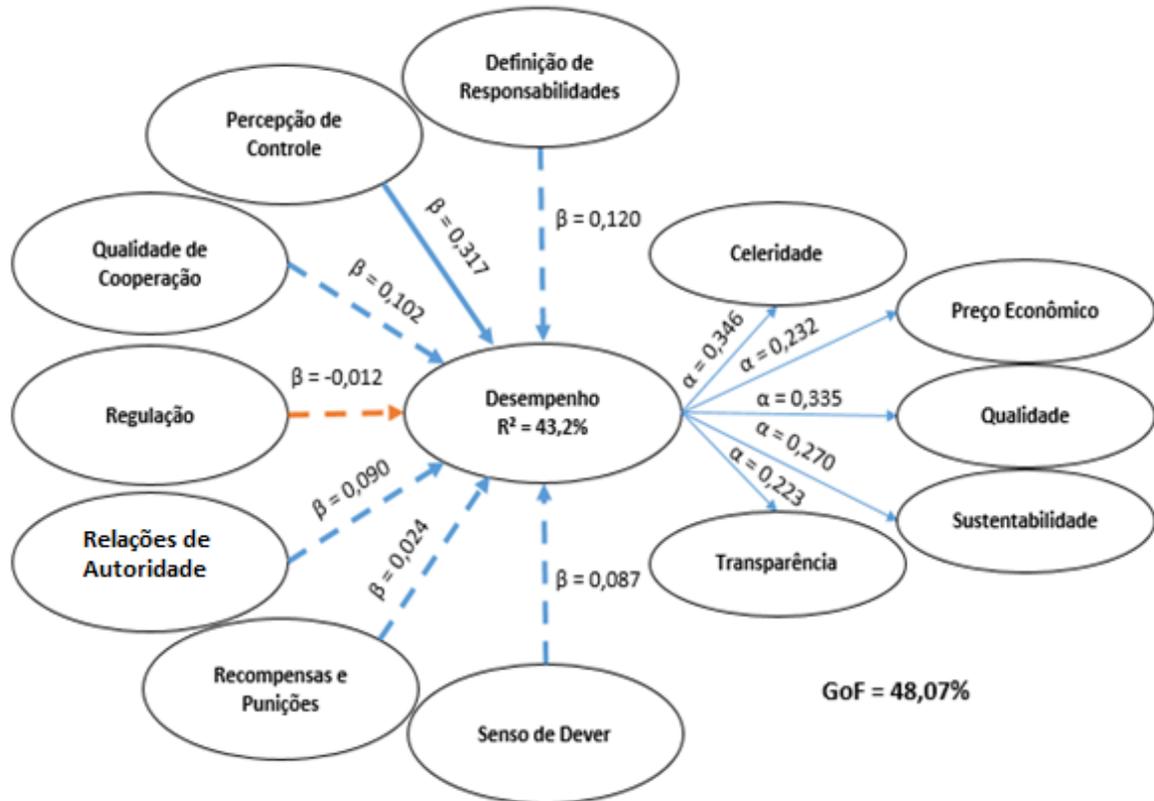
Tabela 40. Análise do segundo modelo estrutural

Endógena	Exógena	β	I.C. - 95% ¹	E.P.(β) ²	Valor-p	R ²
	Senso de Dever	0,087	[-0,08; 0,27]	0,092	0,347	
	Relações de Autoridade	0,090	[-0,07; 0,25]	0,078	0,248	
	Definição de Responsabilidades	0,120	[-0,07; 0,33]	0,096	0,215	
Desempenho	Regulação	-0,012	[-0,14; 0,14]	0,064	0,852	43,2%
	Recompensas e Punições	0,024	[-0,11; 0,15]	0,068	0,721	
	Qualidade de Cooperação	0,102	[-0,11; 0,29]	0,094	0,281	
	Percepção de Controle	0,317	[0,15; 0,47]	0,090	0,001	

¹ Intervalo Bootstrap; ² Erro Padrão; GoF = 57,94%.

Fonte: elaborado pelo autor

Figura 22. Segundo modelo estrutural



Fonte: elaborado pelo autor.

Com base nos dados da Tabela 40 e da Figura 22, faz-se a análise a seguir:

- Não houve influência significativa (valor-p = 0,215; $\beta = 0,120$ [-0,07; 0,33]) da Definição de Responsabilidades sobre o Desempenho;
- Houve influência significativa (valor-p = 0,001) e positiva ($\beta=0,317$ [0,15; 0,47]) da Percepção de Controle sobre o Desempenho;
- Não houve influência significativa (valor-p = 0,281; $\beta = 0,102$ [-0,11; 0,29]) da Qualidade de Cooperação sobre o Desempenho;
- Não houve influência significativa (valor-p = 0,852; $\beta = -0,012$ [-0,14; 0,14]) da Regulação sobre o Desempenho;
- Não houve influência significativa (valor-p = 0,248; $\beta = 0,090$ [-0,07; 0,25]) das Relações de Autoridade sobre o Desempenho;
- Não houve influência significativa (valor-p = 0,721; $\beta = 0,024$ [-0,11; 0,15]) das Recompensas e Punições sobre o Desempenho;

- Não houve influência significativa (valor-p = 0,347; $\beta = 0,087$ [-0,08; 0,27]) do Senso de Dever sobre o Desempenho.
- A Definição de Responsabilidades, a Percepção de Controle, a Qualidade de Cooperação, a Regulação, as Relações de Autoridade, as Recompensas e Punições e o Senso de Dever conseguiram explicar 43,2% da variância do Desempenho.

Ademais, valor de GoF foi de 0,4807, revelando que o modelo está adequado (GoF > 0,36). Há, assim, a comprovação estatística de H1g.

7.3. Relações das dimensões das práticas organizacionais sobre a inovação processual (terceiro modelo)

As análises do modelo de medida e do modelo estrutural são conduzidas a seguir.

7.3.1. Análise do terceiro modelo de medida

A Tabela 41 apresenta os pesos, os intervalos de confiança *bootstrap* percentil, as cargas fatoriais e as comunalidades do modelo de medida. O modelo final foi obtido após a exclusão de itens que apresentassem carga fatorial inferior a 0,50 (HAIR et al., 2009).

Tabela 41. Análise do terceiro modelo de medida

Variável	Item / Indicador	Modelo Inicial				Modelo Final			
		Peso	I.C. - 95% ¹	C.F. ²	Com. ³	Peso	I.C. - 95% ¹	C.F. ²	Com. ³
Senso de Dever	SD1	0,195	[0,17; 0,23]	0,818	0,668	0,195	[0,17; 0,23]	0,818	0,668
	SD2	0,193	[0,16; 0,23]	0,788	0,620	0,193	[0,16; 0,23]	0,788	0,62
	SD3	0,151	[0,11; 0,18]	0,707	0,499	0,151	[0,11; 0,18]	0,707	0,499
	SD4	0,173	[0,14; 0,21]	0,698	0,487	0,173	[0,14; 0,21]	0,698	0,487
	SD5	0,142	[0,11; 0,18]	0,736	0,542	0,142	[0,11; 0,18]	0,736	0,542
	SD6	0,184	[0,15; 0,22]	0,686	0,470	0,184	[0,15; 0,22]	0,686	0,47
	SD7	0,169	[0,14; 0,20]	0,806	0,650	0,169	[0,14; 0,20]	0,806	0,65
	SD8	0,152	[0,12; 0,19]	0,627	0,394	0,152	[0,12; 0,19]	0,627	0,394
Relações de Autoridade	RA1	0,181	[0,08; 0,28]	0,485	0,235	0,189	[0,10; 0,28]	0,486	0,236
	RA2	0,341	[0,28; 0,42]	0,818	0,670	0,355	[0,29; 0,43]	0,820	0,672
	RA3	0,259	[0,19; 0,32]	0,760	0,577	0,270	[0,20; 0,34]	0,749	0,562
	RA4	0,113	[0,01; 0,21]	0,414	0,172				
	RA5	0,333	[0,26; 0,42]	0,678	0,459	0,347	[0,28; 0,43]	0,696	0,484
	RA6	0,249	[0,17; 0,32]	0,663	0,439	0,259	[0,18; 0,33]	0,668	0,447
Definição de Responsabilidades	DR1	0,283	[0,23; 0,35]	0,714	0,510	0,293	[0,23; 0,36]	0,711	0,506
	DR2_I	0,095	[0,01; 0,17]	0,397	0,158				
	DR3	0,250	[0,20; 0,29]	0,672	0,452	0,258	[0,21; 0,31]	0,676	0,457
	DR4	0,270	[0,22; 0,33]	0,756	0,571	0,280	[0,23; 0,34]	0,759	0,576

Variável	Item / Indicador	Modelo Inicial				Modelo Final			
		Peso	I.C. - 95% ¹	C.F. ²	Com. ³	Peso	I.C. - 95% ¹	C.F. ²	Com. ³
	DR5	0,228	[0,17; 0,28]	0,736	0,542	0,236	[0,18; 0,28]	0,746	0,556
	DR6	0,292	[0,24; 0,35]	0,756	0,571	0,302	[0,25; 0,36]	0,759	0,575
Regulação	REG1_I	0,267	[0,00; 0,47]	0,528	0,278	0,296	[0,01; 0,50]	0,517	0,267
	REG2_I	0,462	[0,21; 0,67]	0,628	0,394	0,512	[0,19; 0,76]	0,616	0,38
	REG3_I	0,045	[-0,27; 0,27]	0,263	0,069				
	REG4_I	0,212	[-0,07; 0,39]	0,505	0,255				
	REG5	0,639	[0,35; 0,92]	0,706	0,498	0,708	[0,41; 0,97]	0,751	0,564
Recompensas e Punições	RP1	0,503	[0,40; 0,63]	0,764	0,584	0,517	[0,42; 0,65]	0,781	0,61
	RP2	0,328	[0,22; 0,40]	0,725	0,525	0,337	[0,23; 0,42]	0,721	0,519
	RP3	0,420	[0,35; 0,49]	0,823	0,677	0,432	[0,36; 0,50]	0,818	0,67
	RP4	0,108	[-0,08; 0,24]	0,305	0,093				
Qualidade de Cooperação	QC1_I	0,040	[-0,03; 0,1]	0,156	0,024				
	QC2_I	0,067	[0,00; 0,13]	0,324	0,105				
	QC3	0,172	[0,13; 0,21]	0,566	0,320	0,176	[0,13; 0,22]	0,576	0,331
	QC4	0,221	[0,19; 0,26]	0,774	0,599	0,226	[0,19; 0,26]	0,775	0,601
	QC5	0,230	[0,19; 0,27]	0,817	0,667	0,236	[0,20; 0,28]	0,811	0,658
	QC6	0,180	[0,14; 0,21]	0,745	0,555	0,185	[0,15; 0,22]	0,747	0,558
	QC7	0,216	[0,18; 0,25]	0,688	0,474	0,222	[0,18; 0,26]	0,696	0,484
	QC8	0,287	[0,24; 0,34]	0,812	0,660	0,294	[0,25; 0,35]	0,814	0,663
Percepção de Controle	PC1	0,100	[0,03; 0,16]	0,262	0,069				
	PC2	0,127	[0,07; 0,18]	0,359	0,129				
	PC3	0,169	[0,11; 0,22]	0,558	0,312	0,180	[0,13; 0,23]	0,573	0,329
	PC4	0,182	[0,13; 0,23]	0,600	0,360	0,194	[0,14; 0,24]	0,602	0,362
	PC5	0,205	[0,15; 0,25]	0,672	0,451	0,218	[0,17; 0,26]	0,682	0,465
	PC6	0,272	[0,24; 0,31]	0,808	0,652	0,290	[0,25; 0,33]	0,815	0,664
	PC7	0,222	[0,18; 0,27]	0,761	0,580	0,236	[0,20; 0,29]	0,759	0,576
	PC8	0,259	[0,22; 0,31]	0,765	0,585	0,276	[0,23; 0,32]	0,784	0,614
Inovação	Características Técnicas Mat. E Imateriais	0,262	[0,23; 0,29]	0,838	0,702	0,262	[0,23; 0,29]	0,838	0,702
	Competência do Cliente	0,278	[0,25; 0,31]	0,831	0,691	0,279	[0,25; 0,31]	0,832	0,692
	Competência Direta do Prestador	0,291	[0,27; 0,31]	0,910	0,828	0,291	[0,27; 0,31]	0,910	0,828
	Característica do Serviço	0,315	[0,29; 0,34]	0,901	0,812	0,315	[0,29; 0,34]	0,901	0,812

¹ Intervalo Bootstrap; ² Carga Fatorial; ³ Comunalidade.

Fonte: elaborado pelo autor.

Com base nos dados da Tabela 41, faz-se a seguinte análise:

- No modelo final, todos os itens / indicadores apresentaram cargas fatoriais superiores a 0,50;

- Com relação à “Definição de Responsabilidades”, DR2_I (“os profissionais não priorizam interesses pessoais aos organizacionais”) apresentou carga fatorial inferior a 0,50, sendo excluído no modelo final. DR6 (“os profissionais são valorizados no trabalho”) apresentou o maior peso;
- Com relação à “Percepção de Controle”, PC1 (“o ritmo de trabalho das equipes é definido pelos profissionais que as constituem”) e PC2 (“os horários de trabalho são controlados pela organização”) apresentaram cargas fatoriais inferiores a 0,50, sendo excluídos no modelo final. PC6 (“os profissionais concordam com os critérios de controle da execução das tarefas”) apresentou o maior peso.
- Com relação à “Qualidade de Cooperação”, QC1_I (“os profissionais não trabalham de forma mais eficiente individualmente do que em equipe”) e QC2_I (“as relações interpessoais nas equipes de trabalho não são conflituosas”) apresentaram cargas fatoriais inferiores a 0,50, sendo excluídos no modelo final. QC8 (“as distintas unidades (seções / coordenações / departamentos) da organização trabalham de forma integrada”) apresentou o maior peso.
- Com relação à “Regulação”, os itens REG3_I (“a chefia não interfere diretamente na forma de trabalhar dos profissionais”) e REG4_I (“as tarefas e as ações não são realizadas por meio de acordos e arranjos – maneira informal”) apresentaram cargas fatoriais inferiores a 0,50, sendo excluídos no modelo final. REG5 (“os conflitos são resolvidos formalmente, utilizando-se as regras da organização”) apresentou o maior peso;
- Com relação às “Relações de Autoridade”, o item RA4 (“a comunicação de assuntos profissionais ocorre de maneira informal entre os diferentes níveis hierárquicos”) apresentou carga fatorial inferior a 0,50, sendo excluído no modelo final. RA2 (“as relações entre os diferentes níveis hierárquicos são flexíveis (desenvolvidas com facilidade, adaptáveis)”) apresentou o maior peso;
- Com relação às “Recompensas e Punições”, RP4 (“os profissionais são punidos pelo baixo desempenho no trabalho”) apresentou carga fatorial inferior a 0,50, sendo excluído no modelo final. RP1 (“investe-se continuamente nos profissionais para o desenvolvimento de competências”) apresentou o maior peso;
- Com relação ao “Senso de Dever”, todos os itens apresentaram carga fatorial superior a 0,50, sendo mantidos no modelo final. Os pesos dos itens foram distribuídos de forma relativamente uniforme, sendo que SD1 (“Os profissionais envolvem-se no

trabalho pelo desafio de solucionar problemas e cumprir as metas”) teve maior destaque

- Com relação à “Inovação”, os pesos dos itens foram distribuídos de forma relativamente uniforme, sendo que “Característica do serviço” e Competência direta do prestador apresentaram maior destaque.

Analisaram-se, em seguida, a dimensionalidade, a confiabilidade e as validades convergente e determinante dos construtos. Os dados referentes a essas análises constam das Tabelas 42 e 43:

Tabela 42. Validade, dimensionalidade e confiabilidade dos construtos (terceiro modelo de medida)

Variável	Itens	A.C.	C.C	Dim. ³	AVE ⁴	Máx(V.C.) ⁵
Definição de Responsabilidades	5	0,782	0,852	1	0,534	0,651
Percepção de Controle	6	0,797	0,856	1	0,502	0,599
Qualidade de Cooperação	6	0,833	0,879	1	0,549	0,676
Regulação	3	0,327	0,676	1	0,404	0,423
Relações de Autoridade	5	0,722	0,820	1	0,480	0,560
Recompensas e Punições	3	0,673	0,822	1	0,600	0,482
Senso de Dever	8	0,878	0,904	1	0,541	0,676
Inovação	4	0,893	0,926	1	0,758	0,410

¹ Alfa de Cronbach; ² Confiabilidade Composta; ³ Dimensionalidade; ⁴ Variância Extraída; ⁵Máximo da Variância Compartilhada.

Fonte: elaborado pelo autor.

Tabela 43. Cargas fatoriais cruzadas (terceiro modelo de medida)

Variável	Item / Indicador	C.F. ¹	Máx(C.F.C.) ²
Definição de Responsabilidades	DR1	0,711	0,554
	DR3	0,676	0,486
	DR4	0,759	0,669
	DR5	0,746	0,642
	DR6	0,759	0,695
Percepção de Controle	PC3	0,573	0,498
	PC4	0,602	0,529
	PC5	0,682	0,643
	PC6	0,815	0,681
	PC7	0,759	0,643
	PC8	0,784	0,562
Qualidade de Cooperação	QC3	0,576	0,550

Variável	Item / Indicador	C.F. ¹	Máx(C.F.C.) ²
	QC4	0,775	0,619
	QC5	0,811	0,741
	QC6	0,747	0,597
	QC7	0,696	0,529
	QC8	0,814	0,669
Regulação	REG1_I	0,517	0,257
	REG2_I	0,616	0,365
	REG5	0,751	0,598
Relações de Autoridade	RA1	0,486	0,325
	RA2	0,820	0,638
	RA3	0,749	0,554
	RA5	0,696	0,581
	RA6	0,668	0,485
Recompensas e Punições	RP1	0,781	0,550
	RP2	0,721	0,460
	RP3	0,818	0,599
Sentido de Dever	SD1	0,818	0,620
	SD2	0,788	0,603
	SD3	0,707	0,592
	SD4	0,698	0,588
	SD5	0,736	0,551
	SD6	0,686	0,664
	SD7	0,806	0,661
	SD8	0,627	0,581
Inovação	Características Técnicas Materiais e Imateriais	0,838	0,526
	Competência do Cliente	0,832	0,537
	Competência Direta do Prestador	0,910	0,570
	Característica do Serviço	0,901	0,592

¹ Carga Fatorial; ² Máximo da Carga Fatorial Cruzada.

Fonte: elaborado pelo autor.

Com base nos dados das Tabelas 42 e 43, faz-se a seguinte análise:

- Houve validação convergente ($AVE > 0,50$). No que concerne a “Regulação” e a “Relações de Autoridade”, entende-se, da mesma forma, ter havido a validação convergente, com base em Nunnally et al. (1994);
- Comprovou-se a confiabilidade (Confiabilidade Composta $> 0,70$). Para “Regulação”, a confiabilidade foi, da mesma forma, comprovada, com base em Hair et al. (2009) e Skerlavaj e Dimovski (2009).
- Todos os construtos são unidimensionais, pelo critério de Kaiser;

- Não houve validação discriminante para algumas variáveis, pelo critério proposto por Fornell e Larcker (1981), haja vista que sua máxima variância compartilhada foi superior às suas AVEs. Contudo, pelo método das cargas fatoriais cruzadas (BARCLAY et al., 1995), alcançou-se a validação discriminante, vez que as cargas fatoriais dos itens são superiores a todas as suas cargas fatoriais cruzadas.

7.3.2. Análise do terceiro modelo estrutural

Os resultados da modelagem estrutural aplicada ao terceiro modelo apresentados na Tabela 44 e na Figura 23.

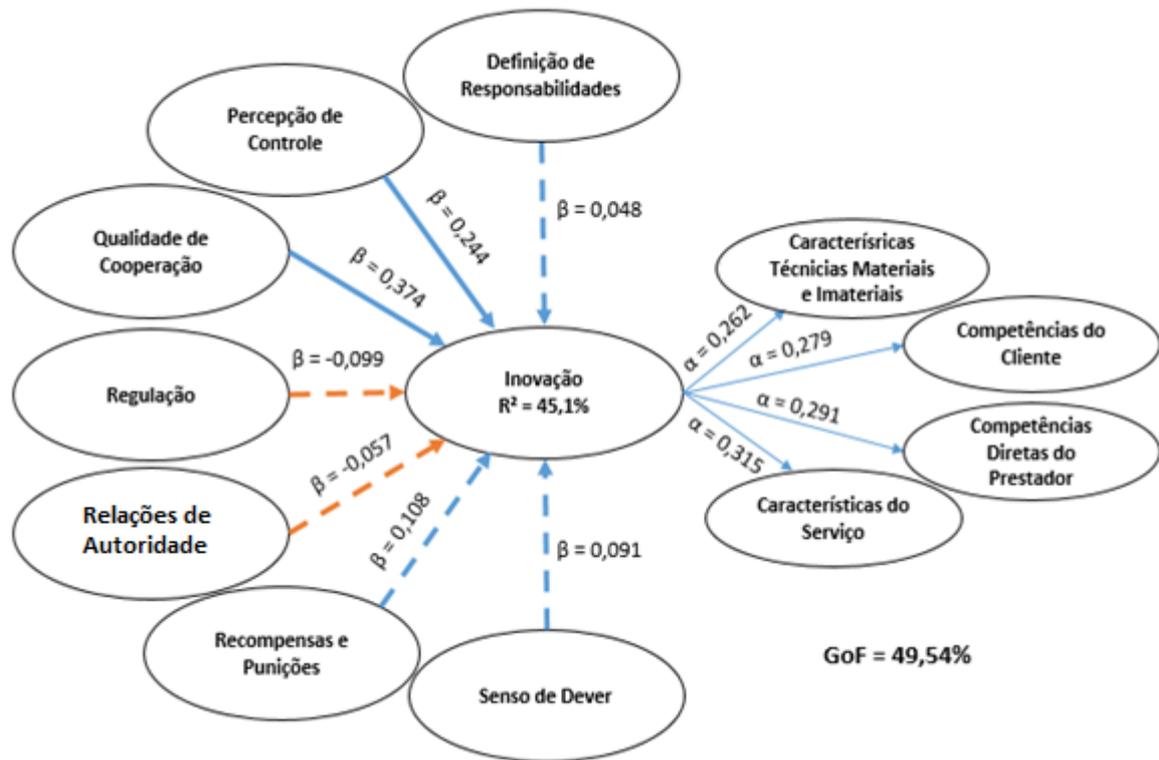
Tabela 44. Análise do terceiro modelo estrutural

Endógena	Exógena	β	I.C. - 95% ¹	E.P.(β) ²	Valor-p	R ²
	Senso de Dever	0,091	[-0,08; 0,29]	0,089	0,311	
	Relações de Autoridade	-0,057	[-0,21; 0,11]	0,076	0,452	
	Definição de Responsabilidades	0,048	[-0,17; 0,25]	0,092	0,608	
Inovação	Regulação	-0,099	[-0,22; 0,07]	0,061	0,106	45,1%
	Recompensas e Punições	0,108	[-0,03; 0,24]	0,067	0,111	
	Qualidade de Cooperação	0,374	[0,18; 0,56]	0,092	0,000	
	Percepção de Controle	0,244	[0,06; 0,39]	0,089	0,006	

¹ Intervalo Bootstrap; ² Erro Padrão; GoF = 49,54%.

Fonte: elaborado pelo autor

Figura 23. Terceiro modelo estrutural



Fonte: elaborado pelo autor.

Com base nos dados da Tabela 44 e da Figura 23, faz-se a análise a seguir:

- Não houve influência significativa (valor-p = 0,608; $\beta = 0,048$ [-0,17; 0,25]) da Definição de Responsabilidades sobre a Inovação;
- Houve influência significativa (valor-p = 0,006) e positiva ($\beta = 0,244$ [0,06; 0,39]) da Percepção de Controle sobre a Inovação;
- Houve influência significativa (valor-p = 0,000) e positiva ($\beta = 0,374$ [0,18; 0,56]) da Qualidade de Cooperação sobre a Inovação;
- Não houve influência significativa (valor-p = 0,106; $\beta = -0,099$ [-0,22; 0,07]) da Regulação sobre a Inovação;
- Não houve influência significativa (valor-p = 0,452; $\beta = -0,057$ [-0,21; 0,11]) das Relações de Autoridade sobre a Inovação;
- Não houve influência significativa (valor-p = 0,111; $\beta = 0,108$ [-0,03; 0,24]) das Recompensas e Punições sobre a Inovação;

- Não houve influência significativa (valor-p = 0,311; $\beta = 0,091$ [-0,08; 0,29]) do Senso de Dever sobre a Inovação;
- A Definição de Responsabilidades, a Percepção de Controle, a Qualidade de Cooperação, a Regulação, as Relações de Autoridade, as Recompensas e Punições e o Senso de Dever conseguiram explicar 45,1% da variância da Inovação.

Ademais, valor de GoF foi de 0,4954, revelando que o modelo está adequado (GoF > 0,36). Há, assim, a comprovação estatística de H2f e H2g.

7.4. Relações das dimensões da inovação sobre o desempenho processual (quarto modelo)

As análises do modelo de medida e do modelo estrutural são conduzidas a seguir.

7.4.1. Análise do quarto modelo de medida

A Tabela 45 apresenta os pesos, os intervalos de confiança *bootstrap* percentil, as cargas fatoriais e as comunalidades do modelo de medida. Todos itens apresentaram carga fatorial superior a 0,50, não sendo necessária sua exclusão (HAIR et al., 2009).

Tabela 45. Análise do quarto modelo de medida

Constructos		Peso	I.C. - 95% ¹	C.F. ²	Com. ³
Características Técnicas Materiais e Imateriais	CTMI1	0,595	[0,51; 0,70]	0,844	0,712
	CTMI2	0,592	[0,50; 0,68]	0,842	0,709
Competência do Cliente	CC1	0,558	[0,51; 0,60]	0,915	0,838
	CC2	0,539	[0,50; 0,58]	0,909	0,826
Competência Direta do Prestador	CDP1	0,238	[0,20; 0,28]	0,749	0,561
	CDP2	0,213	[0,16; 0,26]	0,643	0,413
	CDP3	0,275	[0,24; 0,31]	0,766	0,587
	CDP4	0,284	[0,25; 0,32]	0,803	0,645
	CDP5	0,313	[0,28; 0,36]	0,787	0,620
Característica do Serviço	CSF1	0,150	[0,13; 0,18]	0,572	0,327
	CSF2	0,161	[0,14; 0,18]	0,679	0,462
	CSF3	0,205	[0,19; 0,22]	0,894	0,799
	CSF4	0,196	[0,18; 0,21]	0,893	0,797
	CSF5	0,201	[0,19; 0,22]	0,851	0,724
	CSF6	0,177	[0,16; 0,20]	0,793	0,629
	CSF7	0,192	[0,17; 0,22]	0,697	0,486
Desempenho	Celeridade	0,266	[0,21; 0,32]	0,584	0,342
	Preço Econômico	0,256	[0,22; 0,30]	0,738	0,544
	Qualidade	0,322	[0,28; 0,38]	0,798	0,637

Constructos	Peso	I.C. - 95%¹	C.F.²	Com.³
Sustentabilidade	0,287	[0,25; 0,33]	0,754	0,569
Transparência	0,268	[0,23; 0,31]	0,680	0,462

¹ Intervalo Bootstrap; ² Carga Fatorial; ³ Comunalidade.

Fonte: elaborado pelo autor.

Com base nos dados da Tabela 45, faz-se a seguinte análise:

- Todos os itens apresentaram cargas fatoriais acima de 0,50;
- Com relação às “Características Técnicas Materiais e Imateriais”, os itens CTMI1 (“houve melhorias em regulamentos internos sobre licitações e contratos”) e CTMI2 (“o SIGMAS teve suas funcionalidades otimizadas”) apresentaram pesos praticamente iguais;
- Com relação à “Competência do Cliente”, os itens CC1 (“áreas demandantes passaram a ter melhor domínio sobre as etapas do processo”) e CC2 (“o termo de referência passou a ser elaborado com maior precisão - menos lacunas ou informações imprecisas”) apresentaram pesos praticamente iguais;
- Com relação à “Competência Direta do Prestador”, o item CDP5 (“a estimativa de preços passou a ser mais precisa”) apresentou o maior peso, refletindo melhor a dimensão de interesse;
- Com relação às “Características do Serviço”, os itens CSF3 (“os materiais adquiridos atendem melhor as necessidades do órgão”) e CSF5 (“os materiais adquiridos são mais duráveis”) apresentaram os maiores pesos. O item CSF1 (“houve adoção mais frequente de critérios de sustentabilidade”), por sua vez, apresentou o menor peso;
- Com relação ao “Desempenho”, a variável “Qualidade” apresentou o maior peso.

Analisaram-se, em seguida, a dimensionalidade, a confiabilidade e as validades convergente e determinante dos construtos. Os dados referentes a essas análises constam das Tabelas 46 e 47:

Tabela 46. Validade, dimensionalidade e confiabilidade dos construtos (quarto modelo de medida)

Variável	Itens	A.C. ¹	C.C. ²	Dim. ³	AVE ⁴	Máx(V.C.) ⁵
Características Técnicas Materiais e Imateriais	2	0,593	0,831	1	0,711	0,507
Competência do Cliente	2	0,798	0,908	1	0,832	0,452
Competência Direta do Prestador	5	0,807	0,867	1	0,565	0,619
Característica do Serviço	7	0,885	0,912	1	0,604	0,619
Desempenho	5	0,756	0,838	1	0,511	0,601

¹ Alfa de Cronbach; ² Confiabilidade Composta; ³ Dimensionalidade; ⁴ Variância Extraída; ⁵ Máximo da Variância Compartilhada.

Fonte: elaborado pelo autor.

Tabela 47. Cargas fatoriais cruzadas (quarto modelo de medida)

Variável	Item / indicador	C.F. ¹	Máx(C.F.C.) ²
Características Técnicas Materiais e Imateriais	CTMI1	0,844	0,634
	CTMI2	0,842	0,566
Competência do Cliente	CC1	0,915	0,647
	CC2	0,909	0,619
Competência Direta do Prestador	CDP1	0,749	0,586
	CDP2	0,643	0,525
	CDP3	0,766	0,610
	CDP4	0,803	0,621
	CDP5	0,787	0,676
Característica do Serviço ou Final	CSF1	0,572	0,520
	CSF2	0,679	0,688
	CSF3	0,894	0,672
	CSF4	0,893	0,647
	CSF5	0,851	0,656
	CSF6	0,793	0,586
	CSF7	0,697	0,626
Desempenho	Celeridade	0,584	0,497
	Preço Econômico	0,738	0,546
	Qualidade	0,798	0,649
	Sustentabilidade	0,754	0,581
	Transparência	0,680	0,500

¹ Carga Fatorial; ² Máximo da Carga Fatorial Cruzada.

Fonte: elaborado pelo autor.

Com base nos dados das Tabelas 46 e 47, faz-se a seguinte análise:

- Todos os construtos apresentaram validação convergente ($AVE > 0,50$);
- A confiabilidade foi comprovada (Confiabilidade Composta $> 0,70$);
- Todos os construtos são unidimensionais, pelo critério de Kaiser;

- Não houve validação discriminante para algumas variáveis, pelo critério proposto por Fornell e Larcker (1981), haja vista que sua máxima variância compartilhada foi superior às suas AVEs. Contudo, pelo método das cargas fatoriais cruzadas (BARCLAY et al., 1995), alcançou-se a validação discriminante, vez que as cargas fatoriais dos itens são superiores a todas as suas cargas fatoriais cruzadas. A exceção deve-se à CSF2 (“as compras e as contratações passaram a ser mais céleres”). Visto que os valores da carga fatorial e a da máxima carga fatorial compartilhada foram muito próximos e que só houve problema nesse item, considerou-se que o constructo Característica do Serviço também atingiu validade discriminante.

7.4.2. Análise do quarto modelo estrutural

Os resultados da modelagem estrutural aplicada ao terceiro modelo apresentados na Tabela 48 e na Figura 24.

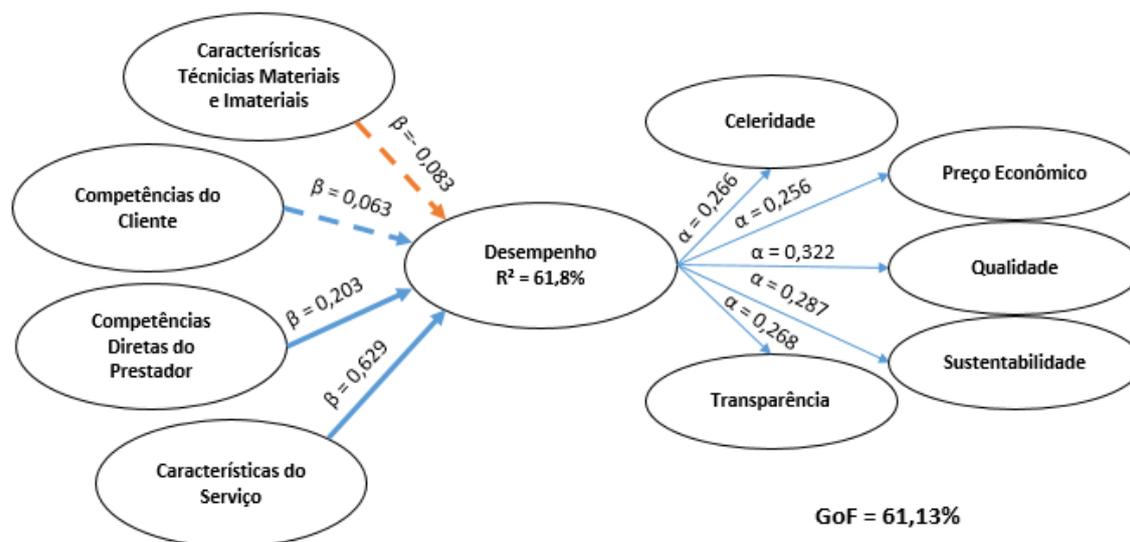
Tabela 48. Análise do quarto modelo estrutural

Endógena	Exógena	β	I.C. - 95% ¹	E.P.(β) ²	Valor-p	R ²
Desempenho	Características Técnicas Materiais e Imateriais	-0,083	[-0,19; 0,02]	0,055	0,134	61,8%
	Competência do Cliente	0,063	[-0,03; 0,16]	0,053	0,240	
	Competência Direta do Prestador	0,203	[0,08; 0,35]	0,069	0,003	
	Característica do Serviço ou Final	0,629	[0,50; 0,75]	0,065	0,000	

¹ Intervalo Bootstrap; ² Erro Padrão; GoF = 61,13%.

Fonte: elaborado pelo autor

Figura 24. Quarto modelo estrutural



Fonte: elaborado pelo autor.

Com base nos dados da Tabela 48 e da Figura 24, faz-se a análise a seguir:

- Não houve influência significativa (valor-p = 0,134; $\beta = -0,083$ [-0,19; 0,02]) das Características Técnicas Materiais e Imateriais sobre o Desempenho;
- Não houve influência significativa (valor-p = 0,240; $\beta = 0,063$ [-0,03; 0,16]) da Competência do Cliente sobre o Desempenho;
- Houve influência significativa (valor-p = 0,003) e positiva ($\beta = 0,203$ [0,08; 0,35]) da Competência Direta do Prestador sobre o Desempenho;
- Houve influência significativa (valor-p = 0,000) e positiva ($\beta = 0,629$ [0,50; 0,75]) da Característica do Serviço sobre o Desempenho;
- As Características Técnicas Materiais e Imateriais, a Competência do Cliente, a Competência Direta do Prestador e a Característica do Serviço conseguiram explicar 61,8% da variância do Desempenho.

Ademais, valor de GoF foi de 0,6113, revelando que o modelo está adequado (GoF > 0,36). Há, assim, a comprovação estatística de H3c e H3d.

8. Testes dos efeitos de mediação e moderação da inovação sobre a relação entre práticas e desempenho processual

Os resultados dos testes de mediação e de moderação da inovação sobre a relação entre práticas e desempenho processual são apresentados nas seções a seguir.

8.1. Análise do efeito mediador da inovação

A relação direta entre práticas organizacionais e desempenho é apresentada na Tabela 49.

Tabela 49. Relação entre práticas organizacionais e desempenho

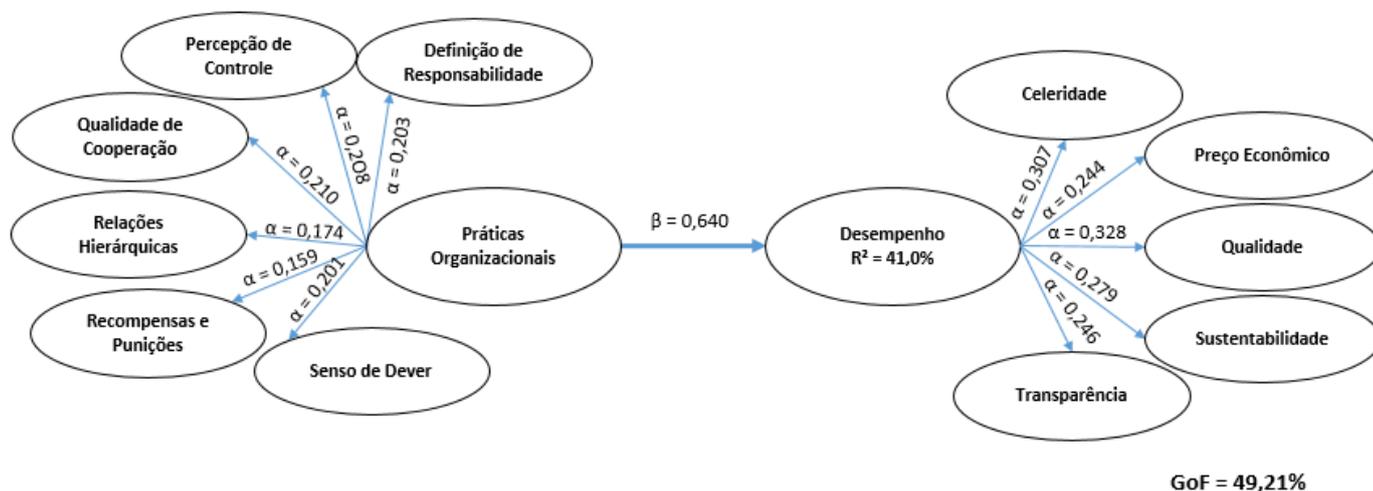
Endógena	Exógena	β	I.C. - 95% ¹	E.P.(β) ²	Valor-p	R ²
Desempenho	Práticas Organizacionais	0,640	[0,58; 0,71]	0,046	0,000	58,80%

¹ Intervalo Bootstrap; ² Erro Padrão; GoF = 49,21%.

Fonte: elaborado pelo autor

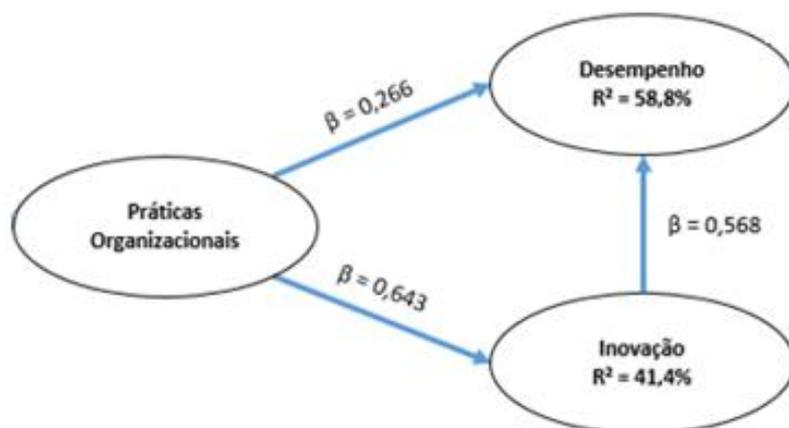
A análise do efeito mediador da inovação é feita com base nas Figuras 25 e 26.

Figura 25. Relação direta entre práticas organizacionais e desempenho



Fonte: elaborado pelo autor

Figura 26. Relações do modelo conceitual



Fonte: elaborado pelo autor

Com base nas Tabelas 36 e 49 e nas Figuras 25 e 26, faz-se a seguinte análise:

- “Práticas organizacionais” tem efeito significativo sobre “Desempenho”, na ausência de “Inovação”;
- “Práticas organizacionais” afeta significativamente “Inovação”;
- “Inovação” afeta significativamente “Desempenho”;
- O efeito de “Práticas Organizacionais” sobre “Desempenho” enfraquece no modelo representado na Figura 6, após a inserção da “Inovação”.

Desse modo, constata-se que houve efeito mediador da variável “Inovação” sobre a relação entre “Práticas Organizacionais” e “Desempenho” (comprova-se estatisticamente H4).

A constatação de que a inovação medeia a relação entre práticas e desempenho é entendida, nesta tese, apenas como um resultado estatístico, não se evidenciando suporte teórico para análises subsequentes. No entanto, mostra-se adequada a inserção de estudos sobre essa mediação em agenda de pesquisa.

8.2. Análise do efeito moderador da inovação

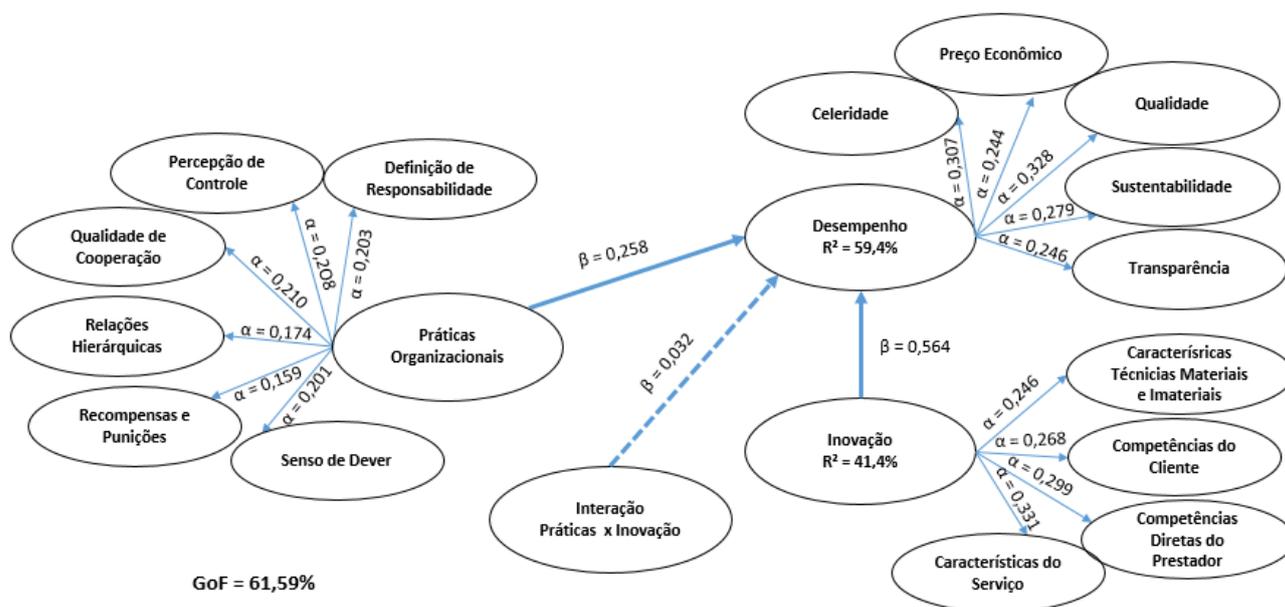
A verificação do efeito moderador da “Inovação” sobre a relação entre “Práticas Organizacionais” e “Desempenho” foi feita com base em um modelo ajustado contemplando o termo de moderação (produto entre “Práticas Organizacionais” e “Inovação”), com relações constantes da Tabela 50 e representado na Figura 27.

Tabela 50. Relações do modelo ajustado para o teste de moderação

Endógena	Exógena	β	I.C. - 95% ¹	E.P.(β) ²	Valor-p	R ²
	Práticas Organizacionais	0,258	[0,16; 0,35]	0,052	0,000	
Desempenho	Inovação	0,564	[0,47; 0,65]	0,051	0,000	59,4%
	Interação (Práticas Organizacionais X Inovação)	0,032	[-0,05; 0,12]	0,044	0,473	

¹ Intervalo Bootstrap; ² Erro Padrão; GoF = 61,59%.

Fonte: elaborado pelo autor

Figura 27. Modelo ajustado para o teste de moderação

Fonte: elaborado pelo autor

Haja vista não ter havido relação significativa entre o termo moderador (“Práticas Organizacionais” X “Inovação”), conclui-se que a variável “Inovação” não apresentou efeito moderador sobre a relação entre “Práticas Organizacionais” e “Desempenho”.

Há, ainda, a comprovação estatística de H3.

9. Análise da percepção sobre as práticas, a inovação e o desempenho, em função das variáveis sociodemográficas e funcionais

O cotejamento da percepção dos construtos “Práticas Organizacionais”, “Inovação” e “Desempenho”, em função do(s) papel(eis) desempenhado(s) pelos respondentes no processo de compras e contratações, bem como em função da idade, tempo de atuação no processo e escolaridade é apresentado a seguir.

9.1. Percepção sobre as práticas, a inovação e o desempenho, em função do(s) papel(eis) desempenhado(s) pelos respondentes

As Tabelas 51 a 55 apresentam a comparação da percepção dos respondentes sobre “Práticas Organizacionais”, “Inovação” e “Desempenho”, em função de seu(s) papel(s) no processo de compras e contratações.

Tabela 51. Comparação da percepção sobre os construtos (cliente)

Construto		N	Média	E.P.	1° Q	2° Q	3° Q	Valor-p ¹
Práticas Organizacionais	Não	116	0,015	0,034	-0,297	0,023	0,271	0,202
	Sim	163	-0,036	0,025	-0,264	-0,070	0,174	
Inovação	Não	116	0,090	0,034	-0,109	0,053	0,330	0,820
	Sim	163	0,082	0,025	-0,165	0,051	0,297	
Desempenho	Não	116	0,065	0,035	-0,143	0,051	0,282	0,089
	Sim	163	-0,005	0,025	-0,203	-0,051	0,219	

¹ Teste de Mann-Whitney.

Fonte: elaborado pelo autor.

Tabela 52. Comparação da percepção entre os construtos (especificador)

Indicadores		N	Média	E.P.	1° Q	2° Q	3° Q	Valor-p ¹
Práticas Organizacionais	Não	183	0,031	0,025	-0,212	0,026	0,271	0,001
	Sim	96	-0,101	0,034	-0,349	-0,095	0,066	
Inovação	Não	183	0,106	0,024	-0,109	0,052	0,351	0,192
	Sim	96	0,045	0,036	-0,189	0,053	0,273	
Desempenho	Não	183	0,041	0,026	-0,187	0,002	0,277	0,312
	Sim	96	-0,008	0,034	-0,200	-0,044	0,219	

¹ Teste de Mann-Whitney.

Fonte: elaborado pelo autor.

Tabela 53. Comparação da percepção sobre os construtos (responsável pela instrução do processo)

Construto		N	Média	E.P.	1° Q	2° Q	3° Q	Valor-p ¹
Práticas Organizacionais	Não	190	-0,031	0,023	-0,282	-0,062	0,207	0,205
	Sim	89	0,021	0,039	-0,209	-0,005	0,281	
Inovação	Não	190	0,077	0,024	-0,158	0,024	0,289	0,363
	Sim	89	0,103	0,037	-0,102	0,061	0,334	
Desempenho	Não	190	0,007	0,025	-0,206	0,000	0,254	0,334
	Sim	89	0,059	0,037	-0,152	0,000	0,297	

¹ Teste de Mann-Whitney.

Fonte: elaborado pelo autor.

Tabela 54. Comparação da percepção sobre os construtos (assessor jurídico)

Construto		N	Média	E.P.	1º Q	2º Q	3º Q	Valor-p ¹
Práticas Organizacionais	Não	258	-0,022	0,021	-0,280	-0,059	0,220	0,138
	Sim	21	0,076	0,066	0,000	0,084	0,262	
Inovação	Não	258	0,080	0,021	-0,145	0,047	0,290	0,383
	Sim	21	0,149	0,067	-0,059	0,111	0,348	
Desempenho	Não	258	0,013	0,022	-0,198	-0,011	0,233	0,030
	Sim	21	0,162	0,063	-0,051	0,255	0,398	

¹ Teste de Mann-Whitney.

Fonte: elaborado pelo autor.

Tabela 55. Comparação da percepção sobre os construtos (responsável pela liquidação / pagamento)

Construto		N	Média	E.P.	1º Q	2º Q	3º Q	Valor-p ¹
Práticas Organizacionais	Não	247	-0,028	0,022	-0,289	-0,054	0,214	0,057
	Sim	32	0,085	0,050	-0,111	0,069	0,381	
Inovação	Não	247	0,079	0,022	-0,156	0,048	0,309	0,302
	Sim	32	0,135	0,047	-0,086	0,060	0,328	
Desempenho	Não	247	0,003	0,022	-0,205	-0,013	0,221	0,008
	Sim	32	0,181	0,056	-0,074	0,201	0,394	

¹ Teste de Mann-Whitney.

Fonte: elaborado pelo autor.

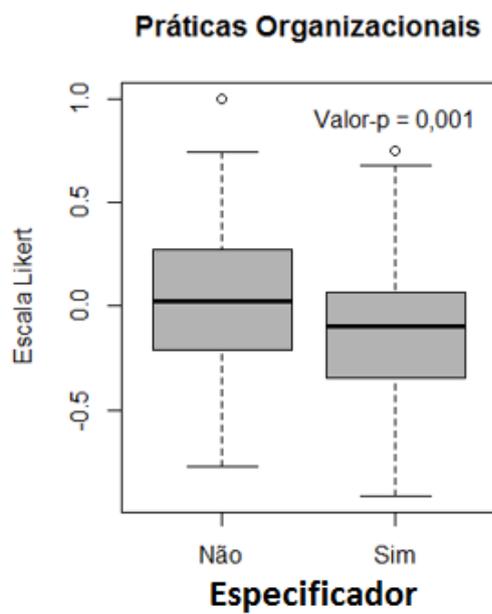
Com base nas Tabelas 51 a 55, faz-se a seguinte análise:

- Não houve diferenças significativas na percepção sobre os construtos em função do papel “cliente” (valor-p > 0,05);
- Houve diferença significativa (valor-p = 0,001) da percepção sobre as práticas organizacionais em função do papel “especificador”. Os especificadores apresentaram menor *score* na prática organizacional média;
- Não houve diferenças significativas na percepção sobre os construtos em função do papel “responsável pela instrução do processo” (valor-p > 0,05);
- Houve diferença significativa (valor-p = 0,030) da percepção sobre o desempenho processual em função do papel “assessor jurídico”. Os assessores jurídicos apresentaram maior *score* no desempenho processual médio.
- Houve diferença significativa (valor-p = 0,008) da percepção sobre o desempenho processual em função do papel “responsável pela liquidação / pagamento”. Os ocupantes desse papel apresentaram maior *score* no desempenho processual médio.

- Há, assim, comprovação parcial de H9.

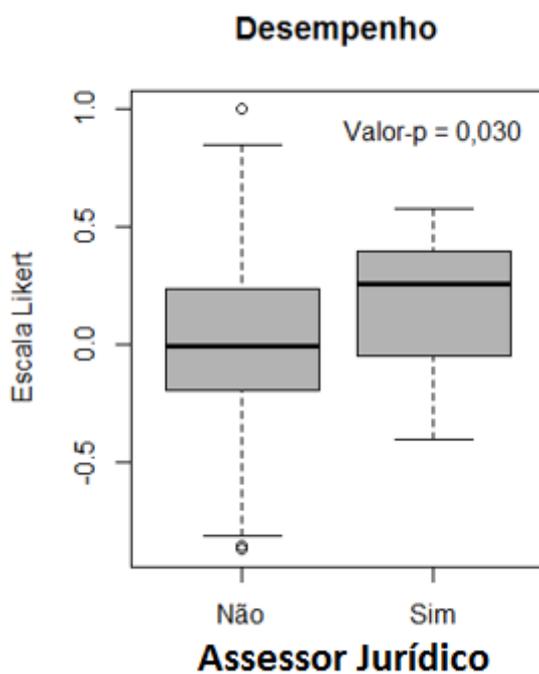
Os achados significativos são representados nos Gráficos 17 a 19.

Gráfico 17. Diferença na percepção sobre as práticas organizacionais (especificador)



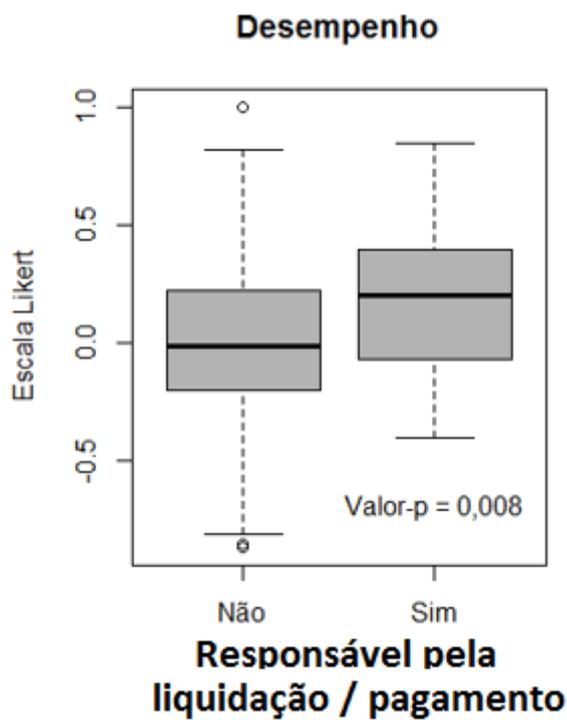
Fonte: elaborado pelo autor.

Gráfico 18. Diferença na percepção sobre o desempenho processual (assessor jurídico)



Fonte: elaborado pelo autor.

Gráfico 19. Diferença na percepção sobre o desempenho processual (responsável pela liquidação / pagamento)



Fonte: elaborado pelo autor.

9.2. Percepção sobre as práticas, a inovação e o desempenho, em função da idade, escolaridade e tempo de atuação no processo

A Tabela 56 apresenta a comparação da percepção dos respondentes sobre “Práticas Organizacionais”, “Inovação” e “Desempenho”, em função da idade, escolaridade e tempo de atuação no processo de compras e contratações:

Tabela 56. Comparação da percepção sobre os construtos, em função dos dados sociodemográficos

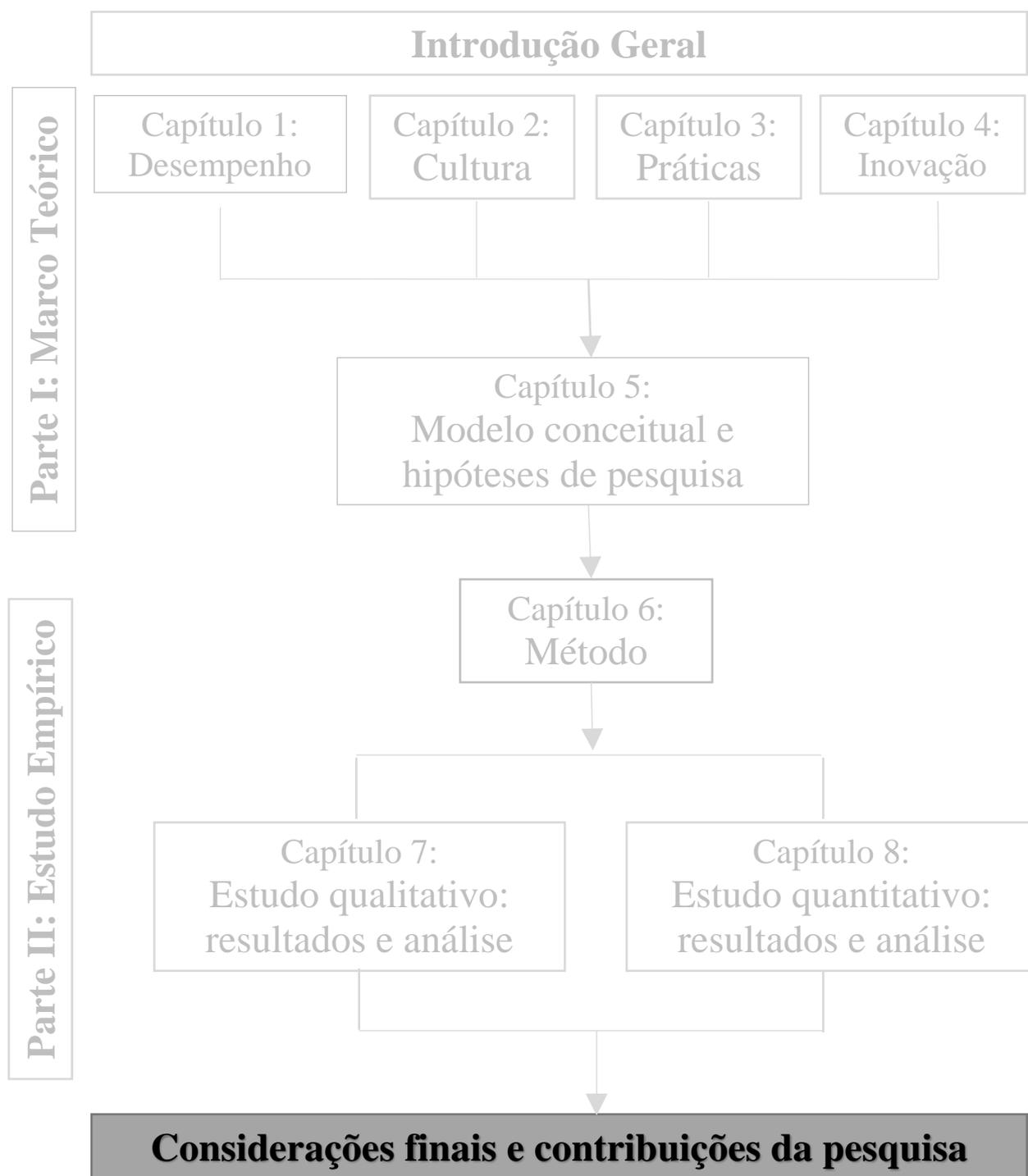
Construto	Idade		Tempo de atuação		Escolaridade	
	r ¹	Valor-p	r ¹	Valor-p	r ¹	Valor-p
Práticas Organizacionais	-0,11	0,080	-0,13	0,058	-0,17	0,004
Inovação	-0,02	0,732	-0,03	0,675	-0,11	0,070
Desempenho	-0,03	0,668	0,04	0,570	-0,13	0,032

¹ Correlação de Spearman

Fonte: elaborado pelo autor.

Com base na Tabela 56, faz-se a seguinte análise:

- Não houve correlação significativa entre a percepção sobre os construtos e a idade;
- Não houve correlação significativa entre a percepção sobre os construtos e o tempo de atuação no processo;
- Houve correlação negativa e significativa ($r = -0,17$; valor- $p = 0,004$) entre a escolaridade e a percepção sobre as práticas organizacionais;
- Houve correlação negativa e significativa ($r = -0,13$; valor- $p = 0,032$) entre a escolaridade e o desempenho processual percebido. Quanto maior a escolaridade, menor o desempenho processual percebido. Comprova-se estatisticamente H7.



CONSIDERAÇÕES FINAIS E CONTRIBUIÇÕES DA PESQUISA

Nesta parte final da tese, discorre-se, inicialmente, sobre o cumprimento dos objetivos específicos determinados. Em seguida, sintetizam-se os achados das percepções conceituais e relacionais entre práticas, inovação e desempenho do processo de compras / contratações públicas, decorrentes das abordagens de pesquisa qualitativa e quantitativa. Registram-se, ainda, as contribuições e as limitações desta pesquisa, bem como se propõe uma agenda para estudos futuros.

1. Cumprimento dos objetivos específicos

A presente pesquisa visou a identificar a relação das práticas de gestão e da inovação em serviço com o desempenho dos processos das compras e contratações públicas. A relevância do estudo justifica-se em face da magnitude econômica desse processo – que responde por cerca de 15% do PIB (BRASIL, 2014; ICLEI, 2007), bem como pelo papel das licitações públicas como meio de execução de políticas públicas redistributivas, como indutora do desenvolvimento econômico e como catalisadora da inovação (UNOPS, 2014).

O lócus da pesquisa foi a Câmara dos Deputados, órgão do Poder Legislativo federal brasileiro cujo processo em estudo guarda características singulares, tais como o significativo número de processos de compra / contratação por período, o montante despendido e a variedade de bens e serviços pleiteados por esses processos.

A pesquisa valeu-se de abordagens qualitativa e quantitativa, sendo o método qualitativo empregado como facilitador da pesquisa quantitativa ulterior; como facilitador da interpretação das relações de causa e efeito evidenciadas na pesquisa quantitativa, e como modo de incremento da confiança nos resultados.

Os objetivos específicos, a seguir, foram cumpridos, mediante análise documental, análises de conteúdo de entrevistas e por meio de questionários aplicados a servidores efetivos da Câmara dos Deputados com atuação direta no processo estudado:

- 1) Identificar e descrever as dimensões de desempenho e de inovação no processo de compras e contratações públicas da Câmara dos Deputados, bem como suas variáveis associadas;
- 2) Identificar e descrever a percepção dos atores organizacionais sobre as práticas, o desempenho e a inovação desse processo de compras e contratações públicas;

- 3) Descrever a relação entre práticas organizacionais e inovação, e práticas organizacionais e desempenho desse processo;
- 4) Descrever a relação entre inovação e desempenho desse processo;
- 5) Analisar as relações entre as práticas, a inovação e o desempenho processual desse processo de compras e contratações públicas.

Os objetivos específicos que se referem às relações entre práticas organizacionais, inovação e desempenho processual são os que guardam relação mais direta com o objetivo geral da tese, pois respondem pelas hipóteses de pesquisa.

Assim, as análises de documentos, das entrevistas e estatísticas realizadas permitiram identificar relações das manifestações culturais, aqui mensuradas pelas práticas organizacionais e pelas inovações no processo de compras e contratações públicas, com o desempenho desse processo. Ante a criticidade da consecução desses objetivos específicos, tais perspectivas são, na próxima seção, consolidadas, de forma a prover visão mais robusta dos achados sobre a percepção dos servidores sobre práticas, inovação e desempenho, provendo a base para as conclusões subsequentes.

2. Consolidação das perspectivas qualitativa e quantitativa sobre práticas, inovação e desempenho processual e seus aspectos relacionais

Esta seção é segmentada em seis subseções, que respondem pela consolidação das perspectivas qualitativa e quantitativa sobre a percepção de práticas, inovação e desempenho processual, bem como seus aspectos relacionais.

2.1. A percepção sobre práticas organizacionais

A pesquisa sobre as práticas organizacionais conduzidas no âmbito do processo de compras e contratações públicas baseou-se nos estudos de D'Iribarne (1989), considerando a análise em sete dimensões distintas: senso de dever, relações de autoridade, definição de responsabilidades, regulação, recompensas e punições, qualidade da cooperação e percepção de controle.

Os servidores perceberam a característica **senso de dever** como um compromisso, um envolvimento com suas atividades no processo em estudo, o que foi confirmado pela análise dos dados dos questionários que caracterizaram os atores relacionados ao processo como compromissados com o trabalho e prontos para vencer os desafios encontrados. Percebeu-se na análise das falas que esse compromisso se dá de forma distinta, a depender do cargo

ocupado pelo respondente. Nesse sentido, a falta de visão sistêmica dos servidores, usualmente presente em cargos de níveis hierárquicos inferiores, implica que suas percepções estejam limitadas às atribuições da unidade de sua lotação e não ao processo como um todo. Essa falta de compreensão e de convergência de esforços com o todo pode levar à morosidade na condução do processo, podendo esta ser atribuída à heterogeneidade das diferentes unidades internas da Câmara dos Deputados e à falta de conhecimento técnico sobre o serviço demandado. Infere-se, assim, que o conhecimento do processo e da instituição facilita o compromisso e o empenho dos servidores para que as práticas influenciem positivamente o desempenho do rito.

As **relações de autoridade**, ou seja, as relações entre os diferentes níveis de gestão e o processo de tomada de decisão na organização, foram entendidas nas falas dos participantes do estudo como a facilidade ou não de acesso e de comunicação entre os níveis organizacionais. Nessa dimensão, o resultado das análises estatísticas ressaltou a importância dos laços de amizade e a flexibilidade na forma das relações profissionais. Explicações para esse achado podem ser encontradas em traços da cultura brasileira que Freitas (1997) identifica como personalismo, ou seja, uma sociedade de traços culturais baseados em relações pessoais, que busca proximidade e afeto nas relações sociais.

O modo pelo qual as tarefas relativas ao processo em estudo são divididas internamente na organização foi como os respondentes entenderam a dimensão **definição de responsabilidades**. O chefe da seção distribui, em processos específicos, aos seus subordinados, os diversos pedidos de compra e contratação, cabendo a estes procederem aos atos de instrução, trabalhando cada um de forma independente. Assim, essa distribuição de responsabilidades dá-se de acordo com as competências individuais dos servidores, fazendo com que alguns recebam mais tarefas do que outros, constatando-se a prática das chefias sobrecarregarem os indivíduos mais eficientes, gerando um sentimento de injustiça. Isso promove uma tendência à informalidade e, inclusive a atender preferências, o que pode ser considerado influência do misto entre o personalismo e a concentração de poder, sendo este o traço cultural denominado paternalismo (BARROS; PRATES, 1996).

Reforçando essa tendência, na escala de práticas organizacionais houve uma discordância quanto à questão “as regras sobre a operacionalização do processo são elaboradas com a participação dos profissionais”. A explicação é encontrada na análise documental, que apresenta o processo como significativamente normatizado por leis, havendo pouco espaço para a flexibilização intraorganizacional.

Na dimensão **regulação**, definida como ações de moderação e de acordos que regem as atividades dos profissionais, o cumprimento de contratos, a gestão de interesses organizacionais e individuais, as tarefas e ações, para a maioria dos funcionários da amostra de estudo, são realizadas por meio de acordos e arranjos, sendo as ações informais fragilizadas pela forte regulamentação legal do processo. Essa regulamentação – normativa em termos da instrução processual, e suscetível à moderação informal no que tange às definições de responsabilidades e à priorização de pleitos, por exemplo – permite a criação de um ambiente de cooperação que minimiza a própria existência de conflitos, conforme evidenciado nas falas dos entrevistados.

A percepção dos atores sociais quanto a **recompensas e punições** revelou uma incipiência de ações da organização associadas ao processo em estudo, sendo esse um achado comum nos dois tipos de análises realizadas. Ressalta-se que o investimento contínuo nos profissionais para o desenvolvimento de competências não foi entendido como uma recompensa, mas sim como uma obrigação do órgão em investir em seu capital intelectual.

As falas a respeito da dimensão **qualidade da cooperação**, apresentaram convergência com o que Carbone (2000) apresenta como traço cultural do setor público brasileiro, referindo-se a relacionamentos e sistemas de apoio informais baseados “na afinidade, festividade, complementariedade e cooperação”. No entanto, pode-se inferir que as percepções sobre as boas relações interpessoais se restringem às fronteiras de uma unidade administrativa (uma seção, geralmente), não se observando a mesma característica em termos intersetoriais. Ademais, houve discordância sobre o envolvimento de todos os profissionais no planejamento das atividades; o encorajamento da cooperação entre as diferentes áreas, e o trabalho integrado das distintas unidades. Pelos resultados das análises, infere-se que os profissionais não se sentem membros de uma equipe, fragilizando a noção de equipe de trabalho.

O surgimento de uma fraca tendência dos profissionais criarem novas práticas no processo pode ser explicada, uma vez mais, pela intensiva normatização legal do rito, o que se alinha com a afirmação de Carbone (2000), de que a normatização inerente ao setor público é fator cerceador de sua capacidade de inovação (CARBONE, 2000).

Por fim, quanto à **percepção de controle**, os funcionários concordaram que existe controle rígido dos horários de trabalho, o que pode ser explicado pela recente implantação do ponto eletrônico, um sistema de registro biométrico de horários de entrada e saída da Câmara dos Deputados, com intervalos para alimentação. Além disso ficou claro que os profissionais

tendem a não aceitar o controle de seu desempenho. Esse resultado, em especial quando há rigidez no controle, revela uma tendência cultural próxima traço cultural brasileiro de aversão ao trabalho metódico, apresentado por Freitas (1997).

Como síntese, são apresentados no Quadro 59 os principais resultados da pesquisa (estudos qualitativo e quantitativo) no que diz respeito às práticas organizacionais, tidas como manifestações culturais da organização.

Quadro 59. Comparação dos achados dos estudos qualitativo e quantitativo sobre as práticas organizacionais

Dimensão	Estudo Qualitativo	Estudo Quantitativo
Senso de dever	Revelou narrativas em termos de comprometimento, dedicação, envolvimento e senso de colaboração dos servidores.	Os respondentes tenderam a caracterizar os servidores como comprometidos com o trabalho e envolvidos em suas atribuições pelo desafio de solucionar problemas e cumprir as metas
Relações de autoridade	Caracterizadas como acessíveis, flexíveis, não autoritárias e com fluxo de comunicação facilitado. Opiniões e contribuições dos subordinados levadas em consideração pelas chefias.	Salientou os laços de amizade e a flexibilidade que permeiam as relações profissionais. Ademais, houve a tendência a discordar de que a escolha dos profissionais para a realização de tarefas dá-se pelas competências necessárias à sua execução.
Definição de responsabilidades	Houve narrativas que se referiam ao nível individual, e narrativas alusivas ao nível intersetorial. No nível individual, a divisão de tarefas foi percebida como tendenciosa e parcial. No nível intersetorial, a percepção dominante foi no sentido da existência de lacunas de atribuições entre as unidades.	Os respondentes tenderam a apontar a existência de regras que permeiam o processo, elaboradas sem a participação dos servidores. Ainda, indicaram que a divisão de tarefas não é feita mediante critérios claros e que os profissionais não são valorizados no trabalho.
Regulação	Moderação informal foi descrita como tênue, em virtude da intensiva normatização do processo. A moderação, conforme as narrativas coletadas, refere-se à priorização de pleitos, por vezes em função da atuação informal do cliente.	Houve certa incoerência com relação à uniformidade de sentido percebido da dimensão. Ao passo que, por exemplo, pende-se a se concordar que as ações não são realizadas por acordos informais (REG4_I), tal noção é contraposta ao se discordar que os conflitos são resolvidos formalmente (REG5).
Recompensas e Punições	De modo geral, revelou incipiência da gestão institucional de recompensas e punições.	De modo geral, revelou incipiência da gestão institucional de recompensas e punições.
Qualidade de cooperação	Nas relações interpessoais, as falas revelaram a existência de amizade, cooperação e cumplicidade, em especial nas relações circunscritas a uma mesma unidade administrativa. Nas relações intersetoriais, foram descritos conflitos	Dos oito itens que medem essa dimensão, há 5 que se referem à cooperação entre indivíduos (QC1, QC2, QC5, QC6, QC7) e 3 que são alusivos à cooperação entre setores (QC3, QC4 e QC8). Houve tendência a

Dimensão	Estudo Qualitativo	Estudo Quantitativo
	em virtude da falta de clareza na definição de responsabilidades e da disputa por recursos intraorganizacionais.	se frisar a boa cooperação entre indivíduos, e a tendência a se contrapor à cooperação intersetorial.
Percepção de controle	As falas dos entrevistados revelaram um controle processual flexível, não intensivo e benéfico à qualidade da instrução do rito. Contudo, as narrativas indicaram a percepção de um forte controle de horários de trabalho, impositivo e com impacto emocional negativo.	Os respondentes tenderam a indicar que os horários de trabalho são, de fato, controlados pela organização, bem como que a avaliação dos profissionais é feita de maneira imparcial. Houve, ainda, a tendência a discordar de que os profissionais são promovidos de acordo com critérios estabelecidos em normas da organização.

Fonte: elaborado pelo autor.

2.2. A percepção sobre o desempenho processual

O estudo do desempenho do processo de compras e contratações públicas deu-se em função das dimensões celeridade, preço econômico, qualidade, sustentabilidade e transparência.

No que concerne à **celeridade**, houve convergência entre os funcionários sobre a lentidão processual das compras e contratações públicas na Câmara dos Deputados, explicada, em especial, pela dependência do mercado em oferecer propostas para estimativas de preços, bem como pelo excesso de tramitações dentro do próprio órgão. Ademais, vícios nas informações que constam dos processos, apontados em fase avançada de suas instruções – usualmente pelas instâncias jurídicas, implica retrabalho que, por sua vez, reforça a lentidão do rito. A morosidade identificada, ainda, alinha-se a traços da burocracia disfuncional, conforme avalia Du Gay (2000).

Quanto ao **preço econômico**, houve convergência em apontar a compatibilidade dos preços pagos pela Câmara dos Deputados com os praticados no mercado, explicada pela competitividade da modalidade pregão em sua forma eletrônica e pela boa reputação do órgão em honrar suas obrigações como fatores que favorecem a obtenção de um preço econômico. No entanto, houve entrevistados que apontaram as fases da despesa pública e a exigência de regularidade fiscal e trabalhista ao particular como elementos que concorrem para a majoração do preço.

A **qualidade** dos bens comprados e dos serviços contratados pela Câmara dos Deputados foi criticada, principalmente em virtude da adoção do critério isolado de menor preço no julgamento das propostas. No entanto, houve uma tendência a apontar que os materiais e serviços atendem as necessidades do órgão.

A busca isolada pelo menor preço, em detrimento da qualidade, conforme evidenciada na pesquisa, é fato apontado de forma recorrente na literatura da área de licitações e contratos (BRASIL, 2010). Tal prática contrapõe-se às óticas de que a proposta mais vantajosa à Administração Pública deve conjugar a prestação a cargo do particular contratado, por um lado, e a contraprestação pecuniária a cargo da Administração, do outro (MEIRELLES, 1991; SUNDFELD, 1995; JUSTEN FILHO, 2011), em terminologia empregada pelo Tribunal de Contas da União como “melhor preço” (BRASIL, 2010, p. 109).

O indicador de desempenho **sustentabilidade** não parece estar associado ao desempenho processual, para os servidores da Câmara dos Deputados, denotando ser esse ainda um paradigma em evolução, mas não vigente (FENILI, 2015). Nesse sentido, para Erdmenger (2003), se, por um lado, há uma ampla aceitação acerca da inserção de critérios de sustentabilidade nas compras públicas, por outro há dúvidas contundentes sobre como instruir o processo licitatório nesse sentido. A fragmentação e as informações difusas típicas das normas que regem a sustentabilidade, associadas ao fato de produtos sustentáveis (usualmente mais onerosos) não se compatibilizarem com restrições orçamentárias, minimizam a importância conferida pelos servidores a esse indicador.

Em virtude de a sustentabilidade não haver sido associada, pelos entrevistados, ao desempenho, sugere-se que essa temática específica seja inserida em agenda de pesquisa, conforme mencionado mais adiante.

Situação análoga ocorre com a **transparência**, que, de um lado, foi indicada como presente nos processos de compras e contratações da Câmara dos Deputados, e, de outro, não foi associada ao desempenho processual, na fala dos entrevistados. Nesse aspecto, a transparência parece ser uma regra a ser cumprida, conforme disposto nas Leis de Licitações e Contratos (BRASIL, 1993) e de Acesso à Informação (BRASIL, 2011).

Os principais achados nos estudos qualitativo e quantitativo e a consolidação dessas perspectivas, no que diz respeito ao desempenho, são apresentados no Quadro 60.

Quadro 60. Comparação dos achados dos estudos qualitativo e quantitativo sobre o desempenho processual

Dimensão	Estudo Qualitativo	Estudo Quantitativo
Celeridade	Morosidade do processo, em função de sua dependência com relação a ações do mercado, do excesso de tramitações, de falta de estrutura de apoio à área de compras e de questionamentos das instâncias jurídicas.	Tendência dos respondentes em apontar a morosidade do processo.

Dimensão	Estudo Qualitativo	Estudo Quantitativo
Preço econômico	Percepções divergentes: (i) preços elevados, decorrente das especificidades da dinâmica de compra e contratação da Administração Pública; (ii) preços econômicos, em virtude do pregão eletrônico e do fato de a Câmara dos Deputados ser boa pagadora.	Os respondentes tenderam a concordar com PE1 (“os preços pagos na aquisição de materiais e serviços são compatíveis aos de mercado”).
Qualidade	Emprego desvirtuado do critério “menor preço” para julgamento das propostas compromete a qualidade dos bens adquiridos e dos serviços contratados.	Os respondentes tenderam a concordar com QUA2 (“Os materiais adquiridos atendem satisfatoriamente às necessidades da Câmara dos Deputados”) e QUA3 (“Os serviços contratados atendem satisfatoriamente às necessidades da Câmara dos Deputados”).
Sustentabilidade	Não ocorreram falas significativas relacionadas a essa dimensão.	Os respondentes demonstraram fraca tendência a discordar do fato que os materiais adquiridos e os serviços contratados atendem a critérios de sustentabilidade.
Transparência	Não ocorreram falas significativas relacionadas a essa dimensão.	Os respondentes tenderam a indicar a efetiva transparência do processo de compras e contratações públicas à sociedade.

Fonte: elaborado pelo autor.

2.3. A percepção sobre a inovação processual

O estudo da inovação do processo de compras e contratações públicas deu-se em função das dimensões: características materiais e imateriais, competências do cliente, competências diretas do prestador e características do serviço.

No que diz respeito às **características materiais e imateriais**, os funcionários entendem que a implantação do sistema informatizado de suporte às compras e contratações – Sistema de Gestão de Materiais e Serviços (SIGMAS) – inovou as tecnologias de informação e comunicação, dando suporte à inovação do serviço prestado pelo processo em estudo, em abordagem *top-down*, o que se alinha com a análise de Hollanders et al. (2013). No entanto, cabe a ressalva de que, embora o instrumento de medida de desempenho refira-se somente as inovações internas à Câmara dos Deputados, os entrevistados discorreram, também sobre inovações que ultrapassam as fronteiras do órgão, tais como o pregão eletrônico e a adesão a sistema informatizado mantido por outro órgão público, requerendo alguns cuidados e mudanças em alguns itens do instrumento de medida de inovação em serviço em próximas pesquisas.

Na **interface de prestação** de serviço, ou seja, no plano relacional entre as competências diretas do cliente e as competências diretas do prestador do serviço, a implantação do termo de referência eletrônico, regido pela Portaria-DG nº. 117/09, foi indicada como inovação central, sendo elaborado com maior precisão (menos lacunas ou informações imprecisas).

Nas **características do serviço** houve consenso quanto à existência de transparência processual. A evolução da adoção de critérios de sustentabilidade foi percebida apenas no estudo quantitativo. A melhoria dos preços, principalmente devido à adesão da Câmara dos Deputados ao Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais (SIASG), que possibilitou a condução dos pregões eletrônicos em ambiente de maior competitividade, foi identificada na fala dos entrevistados. A evolução no que tange à celeridade do rito, devido ao termo de referência eletrônico, foi percebida nas falas dos entrevistados. No entanto, na análise dos dados obtidos nos questionários, o processo foi caracterizado como permanentemente moroso, inferindo-se que a aludida inovação não se deu em intensidade suficiente capaz de alterar a percepção sobre a correspondente dimensão do processo. Ressalta-se que as entrevistas foram realizadas com funcionários em postos de gerência e conhecedores do processo e o questionário foi respondido por funcionários em distintos cargos e diretorias da Câmara, o que pode explicar essa divergência de opiniões.

Relevante assinalar, também, que as inovações percebidas quanto à sustentabilidade e transparência não foram refletidas no desempenho percebido do processo, nas mesmas dimensões. Isso pode significar que, apesar de ter havido melhoria nessas dimensões de inovação, ainda não foi na intensidade necessária para sensibilizar o desempenho percebido.

Em face da intensiva normatização do processo, infere-se, em convergência com Hollanders et al. (2013), que o principal indutor de inovação, no caso, foi a introdução de novas leis e regulamentos, seguida de novas funcionalidades de governo eletrônico. Tal condição é exemplificada pela introdução da Portaria-DG nº 117/09 na Câmara dos Deputados, que instituiu o uso do termo de referência naquela Casa Legislativa, seguindo-se, em 2011, a inserção desse termo em sistema informatizado de gestão de materiais e serviços do órgão.

Os principais achados nos estudos qualitativo e quantitativo e a consolidação dessas perspectivas, no que diz respeito à inovação, são apresentados no Quadro 61.

Quadro 61. Comparação dos achados dos estudos qualitativo e quantitativo sobre a inovação processual

Dimensão	Estudo Qualitativo	Estudo Quantitativo
Características materiais e imateriais	Evidenciou-se como a dimensão da inovação mais sensibilizada, em função de alterações normativas e evoluções em sistemas de tecnologia da informação e comunicação.	Os respondentes tenderam a concordar que o SIGMAS (sistema informatizado de suporte às compras e contratações) teve suas funcionalidades otimizadas. No entanto, houve tendência à neutralidade quanto à percepção de inovações em normativos internos do órgão.
Interface da prestação (competências do cliente – competências diretas do prestador)	A inovação em características imateriais do processo impinge mudança correspondente na interface de sua prestação, visto que demandam alterações nas regras processuais, exigindo o desenvolvimento de competências inéditas ou o aprimoramento de competências pré-existentes, tanto por parte do cliente, quanto do prestador. O termo de referência eletrônico foi indicado pelos entrevistados como inovação central na interface da prestação.	Os respondentes tenderam a concordar com o fato de que o termo de referência passou a ser elaborado com menos lacunas ou informações imprecisas (competência do cliente), bem como com o menor índice de erros de instrumentos convocatórios (competência direta do prestador). Contudo, a inexistência de melhorias quanto à uniformidade dos pareceres jurídicos também foi salientada pelos respondentes.
Característica do serviço	Melhoria dos preços obtidos e da transparência do processo. Termo de referência eletrônico favorece a celeridade do rito, ao evitar o retrabalho.	Os respondentes tenderam a concordar com CSF7 (“passou-se a conferir maior transparência ao processo de aquisição / contratação” e “houve adoção mais frequente de critérios de sustentabilidade”). A discordância deu-se com relação a CSF2 (“as compras e contratações passaram a ser mais céleres”).

Fonte: elaborado pelo autor.

2.4. A percepção sobre a relação entre práticas organizacionais e desempenho do processo de aquisições e contratações públicas

O estudo da relação entre práticas organizacionais e desempenho do processo de aquisições e contratações públicas deu-se por dimensão da prática, conforme definido nos estudos de D'Iribarne (1989).

No que diz respeito às relações de **senso de dever, relações de autoridade, definição de responsabilidades e recompensas e punições com desempenho**, as diferentes análises realizadas, apresentaram resultados divergentes. Sugere-se que, em pesquisas futuras, as dimensões das práticas sejam relacionadas, em termos estatísticos, diretamente às dimensões

do desempenho, de modo a aclarar a influência das dimensões de práticas em cada uma das variáveis de primeira ordem que compõem o desempenho processual.

Os resultados das análises realizadas neste estudo mostraram uma convergência significativa no que diz respeito à relação entre a **percepção de controle e o desempenho processual**. A análise qualitativa, explicou que essa relação se deu pela melhoria da qualidade de instrução do processo, pela conseqüente minimização de retrabalho e pelo atingimento de maior celeridade.

De modo geral, infere-se que a intensa normatização do processo acaba por caracterizá-lo como marcado pela presença de um sistema de regras e procedimentos racionais, estruturados, buscando sua estabilidade e previsibilidade, fatores que se aproximam de um modelo burocrático de administração pública, segundo Parker e Bradley. Nesse sentido, a atuação discricionária do gestor é sobremaneira limitada, minimizando a “cultura de flexibilidade e a gestão empreendedora” (GUIMARÃES, 2000, p. 126) inerente ao modelo gerencial.

Dessa maneira, afirmar que práticas burocráticas, no processo de compras e contratações públicas, devam ser substituídas por práticas empreendedoras típicas do setor privado, evidencia-se argumento simplista e pouco funcional, conforme análise efetuada por O’Donnel e Boyle (2008). As práticas ditas burocráticas perpetuam-se dominantes no processo em estudo, relegando a segundo plano o controle de resultados e a autonomia gerencial, coadunando-se com panorama descrito por Wyne e Verhoest (2013).

Os principais achados nos estudos qualitativo e quantitativo e a consolidação dessas perspectivas, no que diz respeito a essa relação, são apresentados no Quadro 62.

Quadro 62. Comparação dos achados dos estudos qualitativo e quantitativo sobre a relação entre práticas e desempenho processual

Relação	Estudo Qualitativo	Estudo Quantitativo
Senso de dever – desempenho	Influência positiva do senso de dever na obtenção do preço econômico (preocupação na economia de dinheiro público), na celeridade (preocupação com prazos) e na qualidade (especificações mais bem-feitas).	Não houve influência significativa.
Relações de autoridade - desempenho	Influência positiva e indireta no desempenho, ao facilitar o processo decisório (melhor fluxo de comunicação) e a promover a motivação do indivíduo.	Não houve influência significativa.
Definição de responsabilidades – desempenho	Influência ao mesmo tempo positiva (atuação generalista do indivíduo promove a celeridade do rito) e negativa (falta de isonomia na distribuição de tarefas forma gargalos e gera insatisfação) no desempenho.	Não houve influência significativa.

Relação	Estudo Qualitativo	Estudo Quantitativo
Regulação – desempenho	Pouco proeminente nas entrevistas. A informalidade na relação intersetorial é passível de prover eficiência ao processo, por fomentar a conexão entre áreas.	Não houve influência significativa.
Recompensas e punições – desempenho	Falta de recompensas institucionalizadas compromete o desempenho. A existência de punições legais atreladas ao processo, por outro lado, promove a transparência do rito.	Não houve influência significativa.
Qualidade da cooperação – desempenho	O ambiente de cooperação age em prol do desempenho processual, seja na qualidade do bem ou do serviço ou na celeridade do rito.	Não houve influência significativa.
Percepção de controle – desempenho	Controle processual promove a qualidade da instrução, minimizando o retrabalho e influenciando positivamente a celeridade do processo.	Houve influência significativa e positiva da percepção de controle sobre o desempenho.

Fonte: elaborado pelo autor.

2.5. A percepção sobre a relação entre práticas organizacionais e a inovação do processo de aquisições e contratações públicas

O estudo da relação entre práticas organizacionais e a inovação do processo de aquisições e contratações públicas deu-se por dimensão da prática, conforme definido nos estudos de D'Iribarne (1989).

No que diz respeito às relações de **senso de dever, relações de autoridade e regulação com inovação**, as perspectivas foram divergentes. Sugere-se que, em pesquisas futuras, as dimensões das práticas sejam relacionadas, em termos estatísticos, diretamente às dimensões do desempenho, de modo a aclarar a influência das dimensões de inovação em cada uma das variáveis de primeira ordem que compõem o desempenho processual.

As relações com a inovação das práticas organizacionais que dizem respeito à **definição de responsabilidades e recompensas e punições** não foram significativas.

Quanto à relação entre **qualidade da cooperação e inovação**, com base nas falas dos entrevistados, parecem ser as boas relações de autoridade (haja vista que o indivíduo mantém as principais relações funcionais de trabalho com seu chefe, e não com seus pares) e não a qualidade de cooperação (já que o senso de equipe é frágil ao longo do processo) que fomentam a inovação.

Houve, ainda, convergência nos achados sobre a **relação entre percepção de controle e inovação processual**. O controle processual flexível, não intensivo e benéfico à qualidade da instrução do rito, descrito nas entrevistas, mostra-se como minimizador das barreiras à inovação.

De modo geral, infere-se que esses achados coadunam-se com a análise de Litton (2006), para quem a cultura do setor público, típica de organizações burocráticas, pode limitar a inovação. Em especial, a percepção dos entrevistados no que concerne à existência de chefias temerárias a inovações, com vistas a não comprometer a dinâmica processual, alinha-se com o assentado por esse autor, referente ao chefe deter o “comando de combinar tanto o ambiente interno quanto o externo”, zelando prioritariamente pela minimização de incertezas (LITTON, 2006, p. 196).

A insipiência de recompensas e de incentivos individuais à inovação, bem como a aludida cultura de aversão ao risco – visto que o fracasso em atuações de risco acarreta dano público aos envolvidos, são traços encontrados na pesquisa, e que se alinham com fatores que agem como impeditivos à inovação no setor público, identificados por Mulgan e Albury (2013).

Os principais achados nos estudos qualitativo e quantitativo e a consolidação dessas perspectivas, no que diz respeito a essa relação, são apresentados no Quadro 63.

Quadro 63. Comparação dos achados dos estudos qualitativo e quantitativo sobre a relação entre práticas e inovação processual

Relação	Estudo Qualitativo	Estudo Quantitativo
Senso de dever – inovação	O envolvimento dos profissionais e a proatividade na procura de novas soluções favorecem a melhoria em práticas administrativas, promovendo, assim, a inovação organizacional.	Não houve influência significativa.
Relações de autoridade – inovação	Chefias temerárias a inovações, pelo risco de comprometerem a dinâmica processual. Aversão ao risco.	Não houve influência significativa.
Definição de responsabilidades – inovação	Não foi abordada ou esclarecida pelos entrevistados	Não houve influência significativa.
Regulação – inovação	A maneira como as chefias moderam informalmente as ideias dos subordinados pode facilitar ou dificultar as mudanças.	Não houve influência significativa.
Recompensas e punições – inovação	Não foi abordada ou esclarecida pelos entrevistados	Não houve influência significativa.
Qualidade da cooperação – inovação	As boas relações de amizade e cumplicidade, em especial com a chefia imediata (relação de autoridade) promove a inovação.	Houve influência significativa e positiva da qualidade de cooperação sobre o desempenho.
Percepção de controle - inovação	Não foi abordada ou esclarecida pelos entrevistados	Houve influência significativa e positiva da percepção de controle sobre o desempenho.

Fonte: elaborado pelo autor.

2.6. A percepção sobre a relação entre a inovação e o desempenho do processo de aquisições e contratações públicas

O estudo da relação entre a inovação e o desempenho do processo de aquisições e contratações públicas deu-se por dimensão da inovação, conforme definido no Capítulo 4.

No que diz respeito às relações das **características materiais e imateriais com o desempenho**, as perspectivas foram divergentes. Apenas nas falas dos entrevistados houve menção do uso de ferramentas de tecnologia da informação e comunicação otimizadas como modo de favorecer a transparência e a obtenção de preços econômicos, ao passo que a padronização do termo de referência eletrônico, segundo os entrevistados, fomenta a celeridade. Sugere-se que, em pesquisas futuras, as dimensões da inovação sejam relacionadas, em termos estatísticos, diretamente às dimensões do desempenho, de modo a aclarar a influência das dimensões de inovação em cada uma das variáveis de primeira ordem que compõem o desempenho processual.

A relação entre a **competência direta do prestador e o desempenho processual** possivelmente pelo fato de a maioria dos entrevistados ocuparem papel de prestador de serviço, apresentou-se significativa. Já no que tange à **relação entre competências do cliente e desempenho**, não houve convergência. Contudo, rememora-se que as inovações referentes às características materiais e imateriais do processo impingem mudanças correspondentes na interface de sua prestação, visto que demandam alterações nas regras processuais, exigindo o desenvolvimento de competências inéditas ou o aprimoramento de competências pré-existentes, tanto por parte do cliente, quanto do prestador. Assim, por exemplo, o advento do termo de referência eletrônico demandou do cliente o desenvolvimento da competência de preenche-lo, no mesmo momento em que demandou do prestador do serviço o desenvolvimento da capacidade de analisá-lo. Todavia, como a maioria dos entrevistados ocupava o papel de prestador de serviço, o foco na competência do cliente parece ter sido minimizado.

A relação entre características do serviço e desempenho foi significativa, em especial devido à melhor transparência processual. A evolução da adoção de critérios de sustentabilidade não foi sentida no desempenho, possivelmente em virtude da dissociação que o servidor faz entre desempenho processual e atendimento a critérios de sustentabilidade, conforme discutido previamente. A melhoria dos preços sentida no desempenho foi influenciada, possivelmente, devido à adesão da Câmara dos Deputados ao SIASG, o que possibilitou a condução dos pregões eletrônicos em ambiente de maior competitividade. A

evolução no que tange à celeridade do rito pela implantação ao termo de referência eletrônico, foi informação obtida nas falas dos entrevistados, funcionários em postos de chefia, diferente do resultado obtido nas análises dos questionários, aplicados em uma amostra composta por servidores de diversos setores, em diversos níveis hierárquicos. Por isso recomenda-se que, ao replicar essa pesquisa, os entrevistados ocupem os diferentes postos de hierarquia, enriquecendo, assim, as percepções obtidas do processo.

Importante frisar que as inovações percebidas quanto à sustentabilidade e transparência não foram refletidas no desempenho do processo, o que pode significar que, apesar de ter havido melhoria nessas dimensões, ainda não foi na intensidade necessária para sensibilizar o desempenho do processo.

Os principais achados nos estudos qualitativo e quantitativo e a consolidação dessas perspectivas, no que diz respeito a essa relação, são apresentados no Quadro 64.

Quadro 64. Comparação dos achados dos estudos qualitativo e quantitativo sobre a relação entre inovação e desempenho processual

Relação	Estudo Qualitativo	Estudo Quantitativo
Características materiais e imateriais - desempenho	Uso de ferramentas de tecnologia da informação e comunicação otimizadas favorece a transparência e a obtenção de preços econômicos, ao passo que a padronização do termo de referência eletrônico fomenta a celeridade.	Não houve influência significativa.
Competência do cliente - desempenho	Não foi abordada ou esclarecida pelos entrevistados	Não houve influência significativa.
Competência direta do prestador - desempenho	Mudança nas características materiais e imateriais do processo demanda o desenvolvimento de competências do prestador, podendo impactar positivamente o desempenho processual.	Houve influência significativa e positiva da competência direta do prestador sobre o desempenho.
Característica do serviço – desempenho	Melhoria dos preços obtidos e da transparência do processo. Termo de referência eletrônico favorece a celeridade do rito, ao evitar o retrabalho.	Houve influência significativa e positiva da característica do serviço sobre o desempenho.

Fonte: elaborado pelo autor.

De modo geral, em termos **culturais**, a análise conduzida permite caracterizar o processo como intensivamente normatizado, instruído por servidores empenhados com suas obrigações. O conhecimento do rito e da própria instituição facilita o compromisso dos agentes para que as práticas de gestão influenciem positivamente o desempenho processual.

A despeito da normatização processual, há discricionariedade da atuação do gestor em termos de definição de responsabilidades, por exemplo, sendo tais decisões, de modo geral, tomadas de acordo com as competências individuais dos servidores, levando as chefias a

sobrecarregarem os funcionários mais eficientes. Não existe uma política clara de recompensas e punições, sendo vistos os programas de capacitação como uma obrigação do órgão em investir em seu capital intelectual. Além disso, os profissionais não se sentem membros de uma equipe, fragilizando a noção de equipe de trabalho.

Se, por um lado, a regulamentação do processo e a cultura de aversão ao risco dos servidores agem como limitadoras de sua **inovação**, a pesquisa evidenciou dimensões em que as mudanças se fizeram presentes. Em especial, as inovações referentes às características materiais e imateriais do processo foram significativas, promovendo mudanças correspondentes na interface de sua prestação, ao demandarem alterações nas regras processuais, com o concomitante desenvolvimento ou de competências inéditas ou o aprimoramento de competências pré-existentes, tanto por parte do cliente, quanto do prestador.

O processo de compras e contratações, na Câmara dos Deputados, foi percebido, em termos de seu **desempenho**, como moroso, transparente, e com tendência a adquirir bens e a contratar serviços de qualidade satisfatória e por preços compatíveis com o mercado. A sustentabilidade, contudo, não é ainda percebida como atributo de desempenho processual, a despeito de comandos legais que elevam tal preceito a objetivos máximos das licitações públicas.

3. Contribuições da pesquisa

As contribuições desta pesquisa são categorizadas em teóricas, metodológicas e gerenciais.

No que diz respeito às contribuições teóricas, esta tese analisou o desempenho e a inovação dos processos de compras e contratações públicas, delimitando, com base na literatura da área e em normas legais aplicáveis, dimensões e variáveis para a análise desses construtos. Em adição, esta pesquisa permitiu explicar a percepção dos indivíduos sobre práticas organizacionais, inovação e desempenho do citado processo. Ainda, foi possível elucidar o modo como se dá a relação entre tais construtos.

A customização do modelo de serviço de Gallouj e Weinstein (1997) às características do processo de compras e contratações, por meio da identificação de seus componentes vetoriais, é também citada como contribuição teórica.

A associação do modelo teórico de práticas organizacionais desenvolvido com base em D'Iribarne (1989) com o modelo de serviços relativo à abordagem integradora de

inovação em serviço proposto por Gallouj e Weinstein (1997), evidencia-se, da mesma forma, contribuição teórica, mostrando-se pertinente o seu uso em pesquisas subsequentes no intuito de colher novos subsídios à análise de sua adequação e a seu aprimoramento.

Ademais, foram estudadas as relações que cada uma das dimensões de práticas do modelo de D'Iribarne (1989) mantém com o desempenho e com a inovação processuais, bem como as relações que as dimensões de inovação – estabelecidas com fundamento no modelo de serviço de Gallouj e Weinstein (1997) guardam com o desempenho do rito. Ainda, cumpriu-se parte da agenda de pesquisa proposta por Nascimento (2014), referente à busca de novas evidências de validade da Escala de Manifestações Culturais (SOUZA, 2014).

Em termos metodológicos, as contribuições referem-se, às novas evidências de validade da Escala de Manifestações Culturais (SOUZA, 2014), bem como à elaboração de instrumentos de medida de inovação e de desempenho do processo de compras e contratações públicas. Tais instrumentos são passíveis de emprego (e adaptação) em outras pesquisas com finalidades análogas.

A consideração do nível de análise referente ao processo (MATITZ; BULGACOV, 2011) evidenciou-se, em termos metodológicos, adequada à consecução da visão sistêmica da atividade intraorganizacional voltada às compras e contratações, em especial pelo fluxo perpassar fronteiras interdepartamentais. Ainda, e em consonância com Rummler e Brache (1994), avalia-se que a abordagem processual contribuiu ao prover o devido foco ao desempenho, ao passo que demonstrou mais facilmente o modo como os desempenhos individuais influenciam as características do serviço prestado, sendo os processos vetores por meio dos quais uma organização produz suas saídas. Ademais, a ótica baseada em um processo em efetivo exercício contínuo na organização implica que sejam minimizadas eventuais dissonâncias temporais entre o desempenho e as percepções individuais sobre as variáveis independentes. Tal fato vem, assim, a minimizar problema apontado por March e Sutton (1997), no que concerne às percepções retrospectivas sobre variáveis independentes serem menos influenciadas pela memória do que pela consciência contemporânea dos resultados do desempenho.

As contribuições para fins gerenciais comportam o ferramental conferido ao gestor que almeja incrementar o desempenho do processo de compras e contratações públicas. De antemão, a identificação de medidas de desempenho das licitações públicas que transcendam o foco em custos orçamentários é capaz de bem retratar o valor que tais processos criam para as organizações e para sociedade, conforme analisa Hart (2005).

O ponto de partida passa a ser, nesse sentido, o entendimento e a disseminação no órgão público das dimensões inerentes ao desempenho processual. A sustentabilidade, por exemplo, ainda é uma dimensão pouco compreendida (FENILI, 2015) haja vista, *a priori*, a problemática da definição do termo “sustentável” (JUSTEN FILHO, 2011). Somam-se a isso limitações orçamentárias e de disponibilidade de mercado, que culminam na minimização da relevância atribuída a essa dimensão.

Uma vez definidas as dimensões do desempenho do processo de compras e contratações públicas, esta pesquisa vem a contribuir na análise da influência a partir das práticas organizacionais. O fomento de um ambiente de cooperação interpessoal e intersetorial, a instituição de recompensas atreladas ao exercício processual, a manutenção e o aperfeiçoamento do controle do rito, por exemplo, evidenciam-se fatores que promovem o desempenho do processo.

Por fim, contribui-se ao abordar a influência da inovação no desempenho das compras e contratações públicas. O investimento, da Câmara dos Deputados, no desenvolvimento de competências do prestador de serviço, bem como em características imateriais que promovam evoluções na interface de prestação foram evidenciadas empiricamente, da mesma forma, como fomentadoras do desempenho.

4. Limitações da pesquisa

As principais limitações desta pesquisa são assim discriminadas:

- Ao se lidar com um processo de ampla transversalidade em uma grande organização, há a dificuldade de se delimitar com precisão a amostra a ser pesquisada. Em uma seção, por exemplo, pode ser que apenas um servidor tenha relação com o processo de compras e contratações. Em outra, todos os indivíduos podem estar envolvidos. Assim, não foi possível quantificar com exatidão a população do estudo;
- Ao se transpor o modelo de serviço de Gallouj e Weinstein (1997) para a mensuração da inovação, os itens do instrumento correspondente abordaram mudanças em vetores preexistentes (p. ex.: mudanças em sistemas informatizados de suporte ao processo). No entanto, o surgimento de um novo componente vetorial que não tenha sensibilizado os demais componentes não será captado pelo questionário;
- Não se entrevistaram os ocupantes do papel “ordenador de despesas”. No caso da Câmara dos Deputados, os ordenadores são três pessoas: Diretor-Geral, Diretor Administrativo e, para situações bem específicas, o Diretor de Recursos Humanos.

Não/ houve, à época da realização das entrevistas, agenda disponível desses indivíduos;

- Se, por um lado, a utilização de amostra circunscrita a apenas uma organização permite a obtenção de validade interna, a generalização dos resultados a outros contextos organizacionais é limitada.

5. Agenda de pesquisa

Como sugestão de agenda de pesquisa, mostram-se pertinentes as seguintes iniciativas:

- Replicação desta pesquisa em outras organizações ou entidades públicas;
- Investigação de outros processos, adaptando-se o modelo conceitual proposto;
- Investigação em processos de compras e contratações públicas conduzidos de forma geograficamente descentralizada, tal como ocorre nas Forças Armadas ou nos Correios;
- Estudo sobre a sustentabilidade das compras e contratações públicas e de sua associação como dimensão do desempenho percebido;
- Estudo sobre a transparência das compras e contratações públicas e de sua associação como dimensão do desempenho processual percebido;
- Estudo das relações entre as dimensões de práticas organizacionais (D'IRIBARNE, 1989) e as dimensões da inovação do processo de compras e contratações, adaptadas a partir do modelo de serviço de Gallouj e Weinstein (1997);
- Estudo das relações entre as dimensões de práticas organizacionais (D'IRIBARNE, 1989) e do desempenho processual percebido;
- Aprimoramento e busca de novas evidências de validade das escalas empregadas nesta pesquisa;
- Estudo das relações que as dimensões de práticas organizacionais guardam entre si;
- Estudo das relações que as dimensões da inovação processual guardam entre si;
- Estudo das relações que as dimensões do desempenho processual guardam entre si.

Referências

ABBAD, G.; BORGES-ANDRADE, J. E. Aprendizagem humana em organizações de trabalho. In: ZANELLI, J. C.; BORGES-ANDRADE, J. E.; BASTOS, A. V. B. (orgs.) **Psicologia, organizações e trabalho no Brasil**, p. 237 – 275. Porto Alegre: Artmed, 2004.

ABERCROMBIE, N.; HILL, S.; TURNER, B. S. **The Dominant Ideology Thesis**. London: Routledge, 2015.

ABERNATHY, W. J.; CLARK, K. B. Innovation: mapping the winds of creative destruction. **Research Policy**, v. 14, n. 1, p. 3 – 22, 1985.

AIDAR, M. M. Da qualidade à infra-estrutura. **GV Executivo**, v. 4, n. 3, p. 41 – 45, 2005.

AKRAM, S. Fully unconscious and prone to habit: the characteristics of agency in the structure and agency dialectic. **Journal for the Theory of Social Behaviour**, v. 43, n. 1, p. 45-65, 2012.

ALEXANDER, J. C.; SMITH, P. Introduction: The Rise and Fall and Rise of Clifford Geertz. In: ALEXANDER, J. C.; SMITH, P.; NORTON, M. (eds) **Interpreting Clifford Geertz: Cultural Investigation in The Social Sciences**. New York: Palgrave Macmillan, 2011.

ALVESSON, M. **Cultural Perspectives on Organizations**. Cambridge: Cambridge University Press, 1993.

_____. Organizational Culture: Meaning, Discourse and Identity. In: ASHKANASY, N. M.; WILDEROM, C. P.; PETERSON, M. F. (eds.) **The Handbook of Organizational Culture and Climate**, 2nd edition. California: SAGE Publications, 2011.

_____. **Understanding Organizational Culture**, 2nd Edition. London: SAGE Publications, 2013.

ALVESSON, M.; BERG, P. O. **Corporate culture and organizational symbolism: an overview**. New York: Walter de Gruyter, 1992.

ANDERSON, J.; REID, G.; RYTERMAN, R. **Understanding Public Sector Performance in Transition Countries: an empirical contribution**. Washington, DC: World Bank, 2003.

ANDREWS, R.; VAN DE WALLE, S. New Public Management and Citizens' Perceptions of Local Service Efficiency, Responsiveness, Equity and Effectiveness. **Cocops Working Paper n° 7**, 2012.

ANDRIOLO, L. J. A Reforma do Estado de 1995 e o Contexto Brasileiro. **Anais do 30º Encontro da ANPAD**, 2006.

ARAÚJO, U. P.; ANTONIALLI, L. M.; BRITO, M. J.; GOMES, A. F., OLIVEIRA, R. F. Consubstanciação da imagem da Embrapa no campo científico. **RAP**, v. 45, n. 3, p. 775-811, 2011.

ARCHER, M. **Culture and Agency: the Place of Culture in Social Theory**. Cambridge: Cambridge University Press, 1988.

ARMSTRONG, A. A comparative analysis: New Public Management – the way ahead? **Australian Journal of Public Administration**, v. 57, n. 2, p. 12 – 24, 1998.

BARCLAY, D.; HIGGINS, C.; THOMPSON, R. The partial least squares (PLS) approach to causal modeling: Personal computer adoption and use as an illustration. **Technology studies**, v. 2, n. 2, p. 285-309, 1995.

- BARDIN, L. **Análise de Conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 1979.
- BARON, R. M.; KENNY, D. A. The moderator–mediator variable distinction in social psychological research: Conceptual, strategic, and statistical considerations. **Journal of Personality and Social Psychology**, 1986.
- BARRAS, R. Towards a theory of innovation in services. **Research Policy**, v. 15, n. 4, p. 161 – 173, 1986.
- BARROS, B. T.; PRATES, M. A. S. **O Estilo Brasileiro de Administrar**. São Paulo: Atlas, 1996.
- BAKER, E. L. Managing Corporate Culture. **Management Review**, v. 69, p. 8 – 13, 1980.
- BEDANI, M. **Valores, práticas e criatividade organizacionais: estudo do perfil cultural de uma instituição bancária**. Tese de doutorado. Programa de Pós-graduação em Psicologia Social, do Trabalho e das Organizações. Universidade de Brasília, Brasília, 2008.
- BENSON, R. News media as a “journalistic field”: what Bourdieu adds to new institutionalism and vice versa. **Political Communication**, v. 23, p. 187-202, 2006.
- BERGUE, S. T. **Cultura e mudança organizacional**. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração / UFSC; Brasília? CAPES, 2010.
- BERTERO, C.; CALDAS, M.; WOOD, T. **Produção científica em administração no Brasil: o estado-da-arte**. São Paulo: Atlas, 2005.
- BOOMSMA, A.; HOOGLAND, J. J. The robustness of LISREL modeling revisited. In: CUDECK, R.; SORBOM, D. (eds.) **Structural equation models: present and future**. Lincolnwood, IL: Scientific Software International, 2001.
- BOURDIEU, P. **La distinction: critique sociale du jugement**. Paris: Minuit, 1979.
- _____. **Sociologia**. In: ORTIZ, R. (Org.). São Paulo: Ática, 1983. (Coleção Grandes Cientistas Sociais).
- _____. The forms of capital. In: RICHARDSON, J. **Handbook of theory and research for the sociology of education**. NY: Greenwood Press, p. 241-258, 1986.
- _____. What makes a social class? On the theoretical and practical existence of groups. **Berkeley Journal of Sociology**, n. 32, p. 1-49, 1987.
- _____. **Homo Academicus**. Stanford: Stanford University Press, 1988.
- _____. **A Miséria do Mundo**. Petrópolis: Editora Vozes, 1999.
- _____. **Meditações pascalianas**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2001a.
- _____. **O poder simbólico**. 4. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2001b.
- _____. **Esboço de uma teoria da prática: precedido de três estudos de etnologia Cabila**. Oeiras: Celta Editora, 2002.
- _____. **The social structures of the economy**. Cambridge: Polity Press, 2005.
- _____. **O senso prático**. Petrópolis: Editora Vozes, 2009.

_____.; WACQUANT, L. **An invitation to reflexive sociology**. Chicago: Chicago University Press, 1992.

BRANDÃO, H. P.; BORGES-ANDRADE, J. E.; GUIMARÃES, T. A. Desempenho organizacional e suas relações com competências gerenciais, suporte organizacional e treinamento. **RAUSP**, v. 47, n. 4, p. 523 – 539, 2012.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, Senado Federal, 1988.

_____. **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. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18666cons.htm> Acesso em 05.06.2015

_____. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. Programa da Qualidade e Participação na Administração Pública. **Caderno MARE da Reforma do Estado**, nº 4. Brasília, 1997.

_____. **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. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110520.htm> Acesso em 05.07.2015.

_____. **Decreto nº 5.450**, de 31 de maio de 2005. Regulamenta o pregão, na forma eletrônica, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/decreto/d5450.htm>. Acesso em 10.07.2015.

_____. **Lei Complementar nº 123**, de 14 de dezembro de 2006. Institui o Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte, e dá outras providências. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp123.htm > Acesso em 01.09.2015.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Gestão. Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização – GESPÚBLICA. **Documento de Referência 2008 / 2009**. Brasília, 2009.

_____. Tribunal de Contas da União. **Licitações e Contratos: orientações e jurisprudência do TCU**, 4ª edição. Brasília: TCU, Secretaria-Geral da Presidência: Senado Federal, Secretaria Especial de Editoração e Publicações, 2010.

_____. **Lei nº 12.527**, de 18 de novembro de 2011a. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm > Acesso em 18.09.2015.

_____. **Lei nº 12.462**, de 4 de agosto de 2011b. Institui o Regime Diferenciado de Contratações Públicas – RDC e dá outras providências. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/Lei/L12462.htm> Acesso em 16.07.2015.

_____. **Decreto nº 7.746**, de 5 de junho de 2012. Regulamenta o art. 3º da Lei no 8.666, de 21 de junho de 1993, para estabelecer critérios, práticas e diretrizes para a promoção do desenvolvimento nacional sustentável nas contratações realizadas pela administração pública federal, e dá outras providências. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/decreto/d7746.htm> Acesso em 18.08.2015.

_____. **Decreto nº 7.892**, de 23 de janeiro de 2013. Regulamenta o Sistema de Registro de Preços previsto no art. 15 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/Decreto/D7892.htm> Acesso em 15.06.2015.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Sustentabilidade na Administração Pública**. Brasília: Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação, 2014a.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Gestão Pública. Programa GESPÚBLICA. **Modelo de Excelência em Gestão Pública**. Brasília, 2014b.

BRESSER-PEREIRA, L. C. Da administração pública burocrática à gerencial. **Revista do Serviço Público**, v. 20, n. 1, p. 7 – 40, 1996.

_____. A Reforma Gerencial do Estado de 1995. **Revista de Administração Pública**, v. 34, n. 4, p. 55 – 72, 2000.

_____. Do Estado Patrimonial ao Gerencial. In: PINHEIRO; WILHEIM e SACHS (orgs.) **Brasil: um Século de Transformações**. São Paulo: Cia. das Letras, 2001.

BRAVO, M. P. C.; EISMAN, L. B. **Investigación Educativa**, 3ª ed. Sevilla: Ediciones Alfar, 1998.

BRYMAN, A. **Quantity and Quality in Social Research**. New York: Taylor & Francis e-library, 2004.

BURRELL, G.; MORGAN, G. **Sociological paradigms and organisational analysis**. Aldershot: Ashgate Publishing, 1979.

BYRNE, B. **Structural equation modeling with Amos: basic concepts, applications and programming**. New Jersey: Lawrence Erlbaum Associates, 2001.

CALLENDER, G.; MATTHEWS, D. Government Purchasing: an Evolving Profession? **Journal of Public Budgeting**, v. 12, n. 2, p. 272 – 290, 2000.

CALUWÉ, C.; VAN DOOREN, W. Do Organizations Matter? A multilevel analysis explaining perceptions of organizational performance. **11th Public Management Research Conference**, Wisconsin, June 22 – 23, 2013.

CAMERON, K. S.; QUINN, R. E. **Diagnosing and Changing Organizational Culture: Based on the Competing Values Framework**, Revised Edition. San Francisco: Jossey-Bass, 2005.

_____. ; WHETTEN, D. A. **Organizational effectiveness: a comparison of multiple models**. San Diego: Academic Press, 1983.

CARBONE, P. P. Cultura organizacional no setor público brasileiro: desenvolvendo uma metodologia de gerenciamento da cultura. **Revista de Administração Pública**, v. 34, n. 2, p. 133 – 144, 2000.

CARGILE, A. Being mindful of the habitus of culture. **China Media Research**, v. 7, n. 3, p. 11-20, 2011.

CASTOR, B. V. J.; JOSÉ, H. A. A. Reforma e contra-reforma: a perversa dinâmica da administração pública brasileira. **Revista de Administração Pública**, v. 32, n. 6, p. 97 – 111, 1998.

CASTRO-LUCAS, C. **A Relação entre Inovação e o Desempenho Internacional de Atividades de Serviços em Empresas**. Tese de Doutorado. . Programa de Pós-graduação em Administração. Universidade de Brasília, Brasília, 2011.

CHETTY, S. K.; STANGL, L. M. Internationalization and innovation in a network relationship context. **European Journal of Marketing**, v. 44, n. 11/12, p. 1725-1743, 2010.

CHIN, W. W. How to write up and report PLS analyses. In: ESPOSITO, V. V.; CHIN, W. W.; HENSELER, J.; WANG, H. (eds.) **Handbook of Partial Least Squares**, 2010.

_____. The partial least squares approach for structural equation modeling. In: MARCOULIDES, G. A. (ed.) **Modern methods for business research**. London: Lawrence Erlbaum Associates, 1998.

CLARKE, J.; NEWMAN, J. **The Managerial State: Power, Politics and Ideology in the Remaking of Social Welfare**. London: SAGE, 1997.

CLEGG, S.; KORNBERGER, M.; RHODES, C. Business ethics as practice. **British Journal of Management**, v. 18, p. 107-122, 2007.

COHEN, I. J. Teoria da estruturação e práxis social. In: GIDDENS, A.; TURNER, J. (Org.). **Teoria social hoje**. São Paulo: UNESP, 1999.

COHEN, J. A power primer. **Psychological bulletin**, v. 112, n. 1, p. 155, 1992.

COSTA, E. L. C. **As Licitações Sustentáveis na Ótica do Controle Externo**. Instituto Serzedello Corrêa – ISC / TCU. Brasília, 2011.

CRESPI, F. **Manual de Sociologia da Cultura**. Lisboa: Editora Estampa, 1997.

CRUZ, L. B.; PEDROZO, E. A. Pesquisas de Concepção como Alternativa para o Campo da Estratégia. **RAM – Revista de Administração Mackenzie**, v. 9, n. 4, p. 56 – 74, 2008.

CURRIE, G.; HUMPHREYS, M.; UCBASARAN, D.; MCMANUS, S. Entrepreneurial leadership in the English Public Sector: Paradox or Possibility. **Public Administration**, v. 86, n. 4, p. 987 – 1008, 2008.

D'IRIBARNE, P. **La Logique d'Honneur. Gestion des entreprises et traditionales**. France: Editions du Seuil, 1989.

_____. The Honour Principle in the 'Bureaucratic Phenomenon'. **Organization Studies**, v. 15, n. 1, p. 81 – 97, 1994.

_____. Práticas modernas de gestão inseridas nas culturas do terceiro mundo. **Civitas – Revista de Ciências Sociais**, v. 3, n. 2, p. 327-337, 2003.

_____. National Cultures and Organisations in Search of a Theory : an Interpretative Approach. **International Journal of Cross Cultural Management**, v. 9, n. 3, p. 309-321, 2009.

DAMATTA, R. **O que faz o brasil, Brasil?** Rio de Janeiro: Rocco, 1986.

DEAL, T. E. ; KENNEDY, A. A. **Corporate Cultures : the rites and rituals of corporate life**. Reading, Mass : Addison-Wesley Publishing Co., 1982.

DEFRA – Department for Environment, Food and Rural Affairs. **Sustainable Procurement National Action Plan: Recommendations from the Sustainable Procurement Task Force**. London: DEFRA, 2006.

DIALLO, M. F. **Les déterminants du choix des marques de distributeur: application à um marche émergent, Le Brésil**. Thèse de Doctorat en Sciences de Gestion. Université Paul Cézanne, Aix-Marseille Université, 2011.

DIMAGGIO, P.; POWELL, W. The iron cage revisited. In: POWELL, W.; DIMAGGIO, P. (eds.) **The new institutionalism in organizational analysis**. Chicago: University of Chicago Press, 1991.

DJELLAL; F.; GALLOUJ, F. **Measuring and Improving Productivity in Services: Issues, Strategies and Challenges**. UK: Edward Elgar Publishing Limited, 2008.

DOSI, G. **Mudança Técnica e Transformação Industrial: a teoria e uma aplicação à indústria dos semicondutores**. Campinas: Editora Unicamp, 2005.

DU GAY, P. **In Praise of Bureaucracy: Weber, organization, ethics**. SAGE: London, 2000.

DUPUIS, J. P. Antropologia, cultura e organizações: proposta de um modelo construtivista. In: CHANLAT, J. F. (org.). **O indivíduo na organização: dimensões esquecidas**, v. 3. São Paulo: Atlas, 1996.

_____. Intercultural analysis in management: decompartmentalizing the classical approaches. In: CHANLAT, J. F.; DAVEL, E.; DUPUIS, J. P. (eds.) **Cross-Cultural Management: Culture and management across the world**. New York: Routledge, 2013.

DURKHEIM, E. **Educação e Sociologia**, 8ª edição. São Paulo: Melhoramentos, 1972.

_____. **Da Divisão do Trabalho Social**, 2ª edição. São Paulo: Martins Fontes, 2004.

_____. **As Regras do Método Sociológico**, 3ª edição. São Paulo: Martins Fontes, 2007.

EDLER, J.; GEORGHIOU, L. Public procurement and innovation – Resurrecting the demand side. **Research Policy**, v. 36, n. 7, p. 949 – 963, 2007.

EDVARDSSON, B.; ROOS, G.; ROOS, I. Service portraits in service research: a critical review. **International Journal of Service Industry Management**, v. 16, n. 1, p. 101 – 121, 2005.

EFRON, B.; TIBSHIRANI, R. J. **An Introduction to the Bootstrap**. Chapman & Hall, 1993.

EHTESHAM, U. M.; MUHAMMAD, T. M.; MUHAMMAD, S. A. Relationship between Organizational Culture and Performance Management Practices: a case of University in Pakistan. **Journal of Competitiveness**, v. 4, n. 11, p. 78 – 86, 2011.

EMBER, C. R.; EMBER, M. R.; PEREGRINE, P. N. **Anthropology**, 13th Edition. USA: Pearson, 2011.

EMIRBAYER, M. Useful Durkheim. **Sociological Theory**, v. 14, n. 2, p. 109 – 130, 1996.

_____.; JOHNSON, V. Bourdieu and organizational analysis. **Theoria Sociologica**, v. 37, p. 1-44, 2008.

ERDMENGER, C. **Buying into the Environment: experiences, opportunities and potential for eco-procurement**, 1st ed. Greenleaf Publishing Limited, 2003.

FAORO, R. **Os Donos do Poder**, 3ª edição. São Paulo: Globo, 2001.

FEATHERSTONE, M. **Cultura de Consumo e Pós-Modernismo**. São Paulo: Studio Nobel, 1995.

FELDMAN, S.; ORLINOWSKI, J. Theorizing practice and practicing theory. **Organization Science**, v. 22, n. 5, p. 1240-1253, 2011.

FENILI, R. R. **Boas práticas administrativas em compras e contratações públicas**, 1ª edição. Rio de Janeiro: Impetus, 2015.

_____. Gestão de Materiais. Escola Nacional de Administração Pública, **ENAP Didáticos**, nº 1, 2015.

FERREIRA, A. R. Modelo de excelência em gestão pública. **Revista Eixo**, v. 1, n. 1, p. 31 – 43, 2012.

FIELD, A. **Descobrimdo a Estatística usando o SPSS**, 2ª edição. Porto Alegre: Artmed, 2009.

FITZSIMMONS, J; FITZSIMMONS, M. **Administração de Serviços**, 2ª edição. Porto Alegre: Bookman, 2000.

FORNELL, C.; LARCKER, D. F. Evaluating structural equation models with unobservable variables and measurement error. **Journal of marketing research**, p. 39-50, 1981.

FREEMAN, C.; PEREZ, C. Structural crises of adjustment: business cycles and investment behavior. In: DOSI, G. et al. (eds.) **Technical Change and Economic Theory**. London: Pinter, 1988.

FREITAS, A. B. Traços brasileiros para uma análise organizacional. In: MOTTA, F. C. P.; CALDAS, M. P. (Orgs.). **Cultura Organizacional e Cultura Brasileira**, São Paulo: Atlas, 1997.

GADREY, J. The Characterization of Goods and Services: an alternative approach. **Review of Income and Wealth**, v. 46, n. 3, p. 369 – 387, 2000.

_____.; GALLOUJ, F.; WEINSTEIN, O. New models of innovation: how services benefit industry. **International Journal of Service Industry Management**, v. 6, n. 3, p. 4 – 16, 1995.

GALLOUJ, F. Economia da Inovação: um Balanço dos Debates Recentes. In: BERNARDES, R.; ANDREASSI, T. (orgs.) **Inovação em Serviços Intensivos em Conhecimento**. São Paulo: Saraiva, 2007.

_____. **Innovation in the service economy: new wealth of nations**. Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited, 2002.

_____.; DJELLAL, F. **Two decades of research on innovation in services: which place for public services?** 1st International EIBURS – TAIPS Conference on Innovation in the public sector and public e-services. Urbino, Italy, 2012.

_____.; _____. Introduction: filling the innovation gap in the service economy – a multidisciplinary perspective. In: GALLOUJ, F.; DJELLAL, F. (orgs.) **The Handbook of Innovation and Services**. UK: Edward Elgar Publishing Limited, 2010.

_____.; SAVONA, M. Innovation in services: a review of the debate and a research agenda. **Journal of Evolutionary Economics**, v. 19, n. 2, p. 149 – 172, 2009.

_____.; _____. Towards a theory of innovation in services: a state of the art. In: GALLOUJ, F.; DJELLAL, F. (orgs.) **The Handbook of Innovation and Services**. UK: Edward Elgar Publishing Limited, 2010.

_____.; WEINSTEIN, O. Innovation in Services. **Research Policy**, n. 26, p. 537 – 556.

GEERTZ, C. **A Interpretação das Culturas**. Rio de Janeiro: LTC, 2011.

GIDDENS, A. **Central problems in social theory: action, structure and contradiction in social analysis**. Los_Angeles: UC Press, 1979.

_____. **A constituição da sociedade**. São Paulo: Martins Fontes, 1984.

_____. **Sociologia**. 4^a ed. Porto Alegre: Artmed, 2005.

GLINER, J. A.; MORGAN, G. A.; LEECH, N. L. **Research Methods in Applied Settings: An Integrated Approach to Design and Analysis**, Second Edition. New York: Routledge Taylor & Francis Group, 2010.

GONÇALVES, R. A internacionalização da produção: uma teoria geral? **Revista de Economia Política**, v. 4, n. 1, 1984.

GOPALAKRISHNAN, S.; DAMANPOUR, F. Organizational innovation: a meta-analysis of effects of determinants and moderators. **The Academy of Management Journal**, v. 34, n. 3, p. 555-590, 1997.

GOUVEIA, V. V.; SILVEIRA, S. S.; SANTOS, W. S.; SOUZA, S. S. B.; BELO, R. P. Escala de Ciúme Romântico (ECR): Evidências Psicométricas de uma Versão Reduzida. **Psicologia: Ciência e Profissão**, v. 35, n. 2, p. 1 – 16, 2015.

GREENHALGH, C.; ROGERS, M. **Innovation, Intellectual Property and Economic Growth**. New Jersey: Princeton University Press, 2010.

GUIMARÃES, T. A. A nova administração pública e a abordagem da competência. **RAP**, v. 34, n. 3, p. 125 – 140, 2000.

GÜNTHER, H. Pesquisa Qualitativa *versus* Pesquisa Quantitativa: está é a questão? **Psicologia: Teoria e Pesquisa**, v. 22, n. 2, p. 201 – 210, 2006.

HAIR, J. F.; BLACK, W. C.; BABIN, B. J.; ANDERSON, R. E.; TATHAM, R. L. **Análise Multivariada de Dados**. Porto Alegre: Bookman. 2009.

_____.; RINGLE, C. M.; SARSTEDT, M. PLS – SEM: Indeed a Silver Bullet. **Journal of Marketing Theory and Practice**, v. 19, n. 2, p. 139 – 152, 2011.

HARMAN, H. H. **Modern Factor Analysis**, 3rd edition. Chicago: University of Chicago Press, 1976.

HARRIS, L.; CRONEN, V. A rules-based model for the analysis and evaluation of organizational communication. **Communication Quarterly**, v. 27, n. 1, p. 12 – 28, 1979.

HART, K. **How do we measure up? An Introduction to Performance Measurement of the Procurement Profession**. Australia: Chartered Institute of Purchasing and Supply, 2005.

HATCH, M. J.; SCHULTZ, M. Relations between organizational culture, identity and image. **European Journal of Marketing**, v. 31, n. 5, p. 356 – 365, 1997.

HAUKNES, J. Services in innovation, innovation in services. **Step report n. 13**. Oslo, 2005.

HENSELER, J.; RINGLE, C. M.; SINKOVICS, R. R. The use of partial least squares path modeling in international marketing. **Advances in International Marketing**, v. 20, n. 1, p. 277-319, 2009.

HILAL, A. V. G. Brazilian National Culture, Organizational Culture and Cultural Agreement: Findings from a Multinational Company. **International Journal of Cross Cultural Management**, v. 6, n. 2, p. 139-167, 2006.

HILL, T. On goods & services. **Review of Income & Wealth**, v. 23, n. 4, p. 315 – 338, 1977.

HOFER, C. W. Turnaround strategies. **Journal of Business Strategy**, v. 1, n. 1, p. 19 – 31, 1980.

HOFSTEDE, G. Business cultures: every organization has its symbols, rituals and heroes. **UNESCO Courier**, p. 12 – 16, 1994.

_____. Problems remain, but theories will change: the universal and the specific in 21st century global management. **Organizational Dynamics**, v. 28, n. 1, p. 34 – 44, 1999.

_____. **Culturas e Organizações: Compreender a nossa programação mental**. Lisboa: Editora Silabo, 2003.

_____. ; HOFSTEDE, G. J.; MINKOV, M. **Cultures and Organizations – Software of the Mind: Intercultural Cooperation and its Importance for Survival**, 3rd edition. New York: McGraw-Hill, 2010.

_____. ; NEUIJEN, B.; OHAYV, D. D.; SANDERS, G. Measuring Organizational Cultures: a Qualitative and Quantitative Study Across Twenty Cases. **Administrative Science Quarterly**, v. 35, n. 2, p. 286 – 316, 1990.

HOLANDA, S. B. **Raízes do Brasil**. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

HOLLANDER, M.; WOLFE, D. A. **Nonparametric Statistical Methods**. New York: John Wiley & Sons, 1999.

HOLLANDERS, H.; ARUNDEL, A.; BULIGESCU, B.; PETER, V; ROMAN, L.; SIMMONDS, P. **European Public Sector Innovation Scoreboard 2013: a pilot exercise**. European Union Publications Office, 2013.

HOOD, C. The new public management in the 1980s : variations on a theme. **Accounting, Organizations and Society**, v. 20, n. 2, p. 93 – 109, 1995.

HRONEC, S. M. **Sinais vitais: usando medidas de desempenho da qualidade, tempo e custo para traçar a rota para o futuro da empresa**. São Paulo : Makron, 1994.

HURTADO, P. S. Assessing the use of Bourdieu's key concepts in the strategy-as-practice field. **Competitiveness Review: An International Business Journal**, v. 20, n. 1, p. 52-61, 2010.

ICLEI. International Council for Local Environmental Initiatives. **The Procura+ Manual – a Guide to Cost-Effective Sustainable Public Procurement**, 2nd Edition. Germany: ICLEI European Secretariat, 2007.

IJOSE, O. Culture and the Adoption of Practices: An Assessment of the U.S. Automotive Manufacturing Sector. **Journal of Business and Cultural Studies**, v. 2, p. 1-16, 2010.

JACKSON, P. Pierre Bourdieu, the “cultural turn” and the practice of international history. **Review of International Studies**, v. 34, p. 155-181, 2008.

JACOBS, K. Making sense of social practice: theoretical pluralism in public sector accounting research. **Financial Accountability & Management**, v. 28, n. 1, p. 1-25, 2012.

JACOBY FERNANDES, J. U. **Como comprar da micro e pequena empresa**. Brasília : SEBRAE, 2008.

JAMIESON, S. Likert scales: how to ab(use) them. **Medical Education**, v. 38, n. 12, p. 1217 – 1218, 2004.

JÖRESKOG, K. G.; WOLD, H. The ML and PLS techniques for modeling with latent variables: historical and competitive aspects. In: JÖRESKOG, K. G.; WOLD, H. (eds.) **Systems under indirect observation**. Amsterdam: North Holland, 1982.

JUSTEN FILHO, M. Desenvolvimento nacional sustentado: contratações administrativas e o regime introduzido pela lei 12.349. **Informativo Justen, Pereira, Oliveira e Talamini**, nº 50, abril de 2011, disponível em <<http://www.justen.com.br//informativo.php?&informativo=50&artigo=1077>>, acesso em 14.07.2015.

KAISER, H. F. The varimax criterion for analytic rotation in factor analysis. **Psychometrika**, v. 23, n. 3, p. 187-200, 1958.

KAMOCHE, K.; PINNINGTON, A. Managing people “spiritually”: a Bourdieusian critique. **Work, Employment and Society**, v. 26, n. 3, p. 497-513, 2012.

KANDULA, S. R. **Performance Management : strategies, interventions, drivers**. New Delhi : Prentice Hall of India Private Limited, 2006.

KEELEY, L.; PIKKEL, R.; QUINN, B.; WALTERS, H. **Ten Types of Innovation: The Discipline of Building Breakthroughs**. New Jersey: John Wiley & Sons, 2013.

KHANCHEL, H.; BEN KAHLA, K. Mobilizing Bourdieu’s theory in organizational research. **Review of General Management**, v. 17, n. 1, p. 86-94, 2013.

KIRBY, J. Toward a theory of high performance. **Harvard Business Review**, v. 83, n. 7, p. 30 – 39, 2005.

KITA, E. Potential and possibility: psychodynamic psychotherapy and social change with incarcerated patients. **Clin Soc Work Journal**, v. 39, p. 9-17, 2011.

KNOX, S. The boardroom agenda: developing the innovative organization. **Corporate Governance**, v. 2, n. 1, p. 27 – 36, 2002.

KOCH, P.; HAUKNES, J. **Innovation in the Public Sector**. Publin Report n. D20. Oslo: Nifu Step, 2005.

KON, A. **Economia de Serviço – Teoria e Evolução no Brasil**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

KOTSEMIR, M.; ABROSKIN, A. Innovation Concepts and Typology – an Evolutionary Discussion. **Basic Research Program Working Papers. Series: Science, Technology and Innovation**, WP BRP 05/STI/2013. Moscow: National Research University, Higher School of Economics, 2013.

KOTTER, J. P. ; HESKETT, L. **Corporate Culture and Performance**. New York : Free Press, 1992.

KROEBER, A. L.; KLUCKHOHN, C. **Culture: a Critical Review of Concepts and Definitions**. Harvard University Peabody Museum of American Archeology and Ethology Papers (paper 47), 1952.

KUNDA, G. **Engineering Culture**. Philadelphia: Temple University Press, 1992.

LAZAROTTI, F.; DALFOVO, M. S.; HOFFMAN, V. E. A Bibliometric Study of Innovation Based on Schumpeter. **Journal of Technology Management & Innovation**, v. 6, n. 4, p. 121 – 135, 2011.

LIMA, D. H.; VARGAS, E. R. O Estado da Arte sobre Inovação no Setor Público: Como Estudos de Inovação em Serviços Podem Contribuir? In: **Encontro Nacional dos Programas de Pós-Graduação em Administração – ENANPAD**, 2010, Rio de Janeiro. Anais do XXXIV Enanpad, 2010.

_____.; _____. Estudos internacionais sobre inovação no setor público: como a teoria da inovação em serviços pode contribuir? **RAP**, v. 46, n. 2, p. 385 – 401, 2012.

LINCOLN, J.; GUILLOT, D. A Durkheimian View of Organizational Culture. In: KORCZYNSKI, M.; HODSON, R.; EDWARDS, P. K. (eds.) **Social Theory at Work**. Oxford: Oxford University Press, 2005.

LITTON, F. The Civil service and a new design for democracy. In: LITTON, F.; FARMER, T.; SCOTT-LENNON, F. (eds.) **Ideas at work: essays in honour of Geoffrey Mackechnie**. Dublin, A&A Farmar, 2006.

LIZARDO, O. Pierre Bourdieu as a post-cultural theorist. **Cultural Sociology**, v. 5, n. 1, p. 1-22, 2010.

LOPES, P. Bourdieu e Goffman: um ensaio sobre os pontos comuns e as fissuras que unem e separam ambos os autores a partir da perspectiva do primeiro. **Estudos e Pesquisas em Psicologia**, v. 9, n. 2, p. 389-407, 2009.

LUNDGREN, A. **Technological Innovation and Industrial Evolution – The Emergence of Industrial Networks**. Dissertation for the Doctor’s Degree in Philosophy. Stockholm School of Economics, 1991.

MACHADO, J. G. **Gestão Ambiental na Administração Pública: a mudança dos padrões de consumo “começa em casa”**. Dissertação de mestrado em desenvolvimento sustentável. Centro de Desenvolvimento Sustentável, Universidade de Brasília, 2002.

MACLEAN, M.; HARVEY, C.; CHIA, R. Reflexive practice and the making of elite business careers. **Management Learning**, v. 43, n. 4, p. 385-404, 2012.

MALINA, M. A.; SELTO, F. H. Choice and change of measures in performance measurement models. **Management Accounting Research**, v. 15, n. 4, p. 441 – 469, 2004.

MALINOWSKI, B. **Uma Teoria Científica da Cultura**. Rio de Janeiro: Zahar, 1962.

MANGI, L. Neoinstitucionalism and the appropriation of Bourdieu's work: a critical assessment. **RAE**, v. 49, n. 3, p. 323-336, 2009.

_____. Durável e/ou modificável? Reflexões acerca da noção de *habitus* em Pierre Bourdieu. In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM ADMINISTRAÇÃO (EnANPAD), 36, 2012, Rio de Janeiro. **Anais....Rio de Janeiro, ENANPAD, 2012**, p. 1 – 15.

MARCH, J. G.; SUTTON, R. I. Organizational Performance as a Dependent Variable. **Organization Science**, v. 8, n. 6, p. 698 – 706, 1997.

MARÔCO, J. **Análise estatística com o SPSS Statistics**, 5ª edição. Pero Pinheiro, 2011.

MARTIN, J. Breaking up the mono-method monopolies in organizational analysis. In: HASSARD, J.; PYM, D. **The theory and philosophy of organizations: critical issues and new perspectives**. London: Routledge, 1990.

MATITZ, Q. R. S.; BULGACOV, S. O Conceito de Desempenho em Estudos Organizacionais e Estratégia: um modelo de análise multidimensional. **Revista de Administração Contemporânea**, v. 15, n. 4, p. 580 – 607, 2011.

McDONOUGH, P.; POLZER, J. Habitus, hysteresis, and organizational change in the public sector. **Canadian Journal of Sociology**, v. 37, n. 4, p. 357-379, 2012.

MCGEE, R. J.; WARMS, R. L. **Anthropological Theory: An Introductory History**, Second Edition. London: Mayfield Publishing Company, 2000.

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

MEIRELLES, D. S. O Conceito de Serviço. **Revista de Economia Política**, v. 26, n. 1, p. 119 – 126, 2006.

MENDES, A. P.; COSTA, F. J. L. A Cultura Gerencialista na Formação e na Prática dos Novos Gestores Públicos Brasileiros. **Anais do XXXVII Encontro da ANPAD**. Rio de Janeiro: ANPAD, 2013.

MEYER, R. E.; EGGER-PEITLER, I.; HÖLLERER, M. A.; HAMMERSCHMID, G. Of Bureaucrats and Passionate Public Managers: institutional logics, executive identities, and public service motivation. **Public Administration**, v. 92, n. 4, p. 861 – 885, 2014.

MINGOTO, S. A. **Análise de Dados Através de Métodos de Estatística Multivariada: Uma Abordagem Aplicada**. Belo Horizonte: UFMG. 2007.

MISOCZKY, M. A. Implicações do uso das formulações sobre campo de poder e ação de Bourdieu nos estudos organizacionais. **RAC**, edição especial, p. 9-30, 2003.

- MIROSHNICK, V. Culture and international management: a review. **Journal of Management Development**, v. 21, n. 7, p. 521-544, 2002.
- MONASSA, C. C. S.; LEONELLI, A. O. É interessante para o Brasil aderir ao acordo sobre compras governamentais na OMC? **Revista de Direito Internacional**, v. 10, n. 1, p. 72 – 84, 2013.
- MONECKE, A.; LEISCH, F. semPLS: Structural Equation Modeling Using Partial Least Squares. **Journal of Statistical Software**, v. 48, n. 3, p. 1 – 32, 2012.
- MONTGOMERY, C. D.; RUNGER, G. C. **Estatística aplicada e probabilidade para engenheiros**, 2ª edição. São Paulo: LTC, 2003.
- MOORE, G. A. **Dealing with Darwin: How Great Companies Innovate at Every Phase of their Evolution**. New York: Penguin Group, 2005.
- MORRAR, R. Innovation in Services: a Literature Review. **Technology Innovation Management Review**, v. 4, n. 4, p. 6 – 14, 2014.
- MOTTA, F. C. P.; CALDAS, M. P. **Cultura Organizacional e Cultura Brasileira**, São Paulo: Atlas, 1997.
- MORBERG, S.; LAGERSTRÖM, M.; DELLVE, L. The school nursing profession in relation to Bourdieu's concepts of capital, habitus_and_field. **Scandinavian Journal of Caring Sciences**, v. 26, p. 355-362, 2012.
- MULGAN, G.; ALBURY, D. **Innovation in the Public Sector**. London: Cabinet Office Strategy Unit, 2003.
- MWITA, J. I. Performance management model – a systems-based approach to public service quality. **The International Journal of Public Sector Management**, v. 13, n. 1, p. 19 – 37, 2000.
- NAVARI, C. The concept of practice in the English School. **European Journal of International Relations**, v.17, n.4, p.611-630, 2011.
- NASCIMENTO, T. G. **Desempenho Profissional: relações com valores, práticas e identidade no serviço policial**. Tese de doutorado. Programa de Pós-graduação em Administração. Universidade de Brasília, Brasília, 2014.
- NELSON, R.; WINTER, S. **Uma Teoria Evolucionária da Mudança Econômica**. Campinas: Editora Unicamp, 2005.
- NIEBURH, J. M. **Pregão Presencial e Eletrônico**, 5ª edição. Curitiba: Zênite, 2008.
- NOORDEGRAAF, M.; SCHINKEL, W. Professional capital contested: a Bourdieusian analysis of conflicts between professionals and managers. **Comparative Sociology**, v. 10, p. 97-125, 2011.
- NORMAN, G. Likert scales, levels of measurement and the “laws” of statistics. **Advances in Health Sciences Education**, v. 15, n. 5, p. 625 – 632, 2010.

- NORTH, D. C. Institutions. **Journal of Economic Perspectives**, v. 5, n. 1, p. 97-112, 1991.
- NUNNALLY, J.; BERNSTEIN, I. H. **Psychometric Theory**. McGraw-Hill: New York. 1994.
- O'DONNELL, O.; BOYLE, R. **Understanding and Managing Organisational Culture**. Dublin: Institute of Public Administration, 2008.
- OAKLAND, W. H. Theory of public goods. In: AUERBACH, A. J.; FELDSTEIN, M. (orgs.) **Handbook of public economics**, Elsevier, 1987.
- OCDE. **Manual de Oslo: Proposta de Diretrizes para Coleta e Interpretação de Dados sobre Inovação Tecnológica**, Segunda Edição. Traduzido pela Financiadora de Estudos e Projetos (FINEP), 2004.
- _____. **Manual de Oslo: Proposta de Diretrizes para Coleta e Interpretação de Dados sobre Inovação Tecnológica**, Terceira Edição. Traduzido pela Financiadora de Estudos e Projetos (FINEP), 2005.
- OECD. Organisation for Economic Co-operation and Development. **Discussion Paper on Public Performance Measures**, OECD Meeting of Leading Practitioners on Public Procurement, Paris, 2012.
- OLIVEIRA, P. P. Illusio: aquém e além de Bourdieu. **Mana** [online], v. 11, n. 2, p. 529-543, 2005.
- OLIVER, C.; O'REILLY, K. A Bourdieusian analysis of class and migration: habitus and the individualizing process. **Sociology**, v. 44, n. 1, 2010.
- ONU – Organização das Nações Unidas. **Relatório Brundtland – Nosso Futuro Comum**. Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento da Organização das Nações Unidas, 1987.
- OSBORNE, D.; GAEBLER, T. **Reinventing Government: how the entrepreneurial spirit is transforming the public sector**. Reading, MA: Addison-Wesley, 1992.
- PARKER, M. **Organizational Culture and Identity: unity and division at work**. London: Sage Publications, 2000.
- PARKER, R.; BRADLEY, L. Organisational Culture in the Public Sector: Evidence from Six Organisations, **International Journal of Public Sector Management**, v. 13, n. 2, p. 125 – 141, 2000.
- PARSONS, T. **The Structure of Social Action**. New York: The Free Press, 1937.
- _____. **The Social System**. New York: The Free Press, 1951.
- _____. An Outline of the Social System. In: CALHOUN, C.; GERTEIS, J.; MOODY, J.; PFAFF, S.; VIRK, I. (eds.) **Classical Sociology Theory**, 2nd edition. Malden: Blackwell, p. 421 – 440, 2007.
- PECI, A. Estrutura e ação nas organizações: algumas perspectivas sociológicas. **RAE**, v. 43, n. 1, p. 24-35, 2003.

PEINADO, J.; GRAEML, A. R. Mapeamento dos Temas Pertinentes à Gestão de Operações. **BAR – Brazilian Business Review**, v. 13, n. 2, p. 84 – 108, 2016.

PENROSE, E. **A Teoria do Crescimento da Firma**. Campinas: Editora Unicamp, 2006.

PERRET, V.; SÉVILLE, M. Fondements épistémologiques de la recherche. In: THIETART, R. A. (org.) **Méthodes de recherche en management**. Paris: Dunod, 2003.

PETTIGREW, A. M. On Studying Organizational Cultures. **Administrative Science Quarterly**, v. 24, n. 4, p. 570 – 581, 1979.

_____. Longitudinal Field Research on Change: Theory and Practice. **Organization Science**, v. 1, n. 3, p. 267 – 292, 1990.

PIRES, J. C. S.; MACÊDO, K. B. Cultura organizacional em organizações públicas no Brasil. **Revista de Administração Pública**, v. 40, n. 1, p. 81 – 105, 2006.

PNUMA – Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente. **Caminhos para o Desenvolvimento Sustentável e a Erradicação da Pobreza: síntese para os tomadores de decisão**. PNUMA, 2011.

POLLIT, C.; BOUCKAERT, G. Avaliando Reformas da Gestão Pública: uma perspectiva internacional. **Revista do Serviço Público**, v. 53, n. 3, p. 7 – 30, 2002.

POPPER, K. R. **The logic of scientific discovery**. London: Routledge, 2002.

PORTER, M. E. **Competition in Global Industries**. Boston, MA: Harvard Business School Press, 1986.

PRADO JÚNIOR, C. **História Econômica do Brasil**, 41^a edição. São Paulo: Brasiliense, 1994.

REAY, D. Beyond consciousness? The psychic landscape of social class. **Sociology**, v. 39, n. 5, p. 911-928, 2005.

_____; CROZIER, G.; CLAYTON, J. “Strangers in Paradise”? : Working – class students in elite universities. **Sociology**, v. 43, n. 6, p. 1103-1121, 2009.

REZENDE, R. M. O Regime Diferenciado de Contratações Públicas: comentários à Lei nº 12.462, de 2011, Textos para Discussão nº 100, 2011.

RICHARD, P. J.; DEVINNEY, T. M.; YIP, G. S.; JOHNSON, G. Measuring organizational performance: towards methodological best practices. **Journal of Management**, v. 35, n. 3, p. 718 – 804, 2009.

ROMEIRO, A. R.; SALLES FILHO, S. Dinâmica de inovações sob restrições ambientais. In: ROMEIRO, A. R.; BASTIAN, P. R.; LEONARDI, M. L. (Org.) **A Economia do Meio Ambiente: teoria, políticas e a gestão de espaços regionais**. Campinas: Editora Unicamp, 1996.

ROSA, A. R.; BRITO, M. J. “Corpo e alma” nas organizações: um estudo sobre dominação e construção social dos corpos na organização militar. **RAC**, v. 14, n. 2, p. 194-211, 2010.

ROSE, R. C.; KUMAR, N.; ABDULLAH, H.; LING, G. Y. Organizational Culture as a Root of Performance Improvement: research and recommendations. **Contemporary Management Research**, v. 4, n. 1, p. 43 – 56, 2008.

ROSENBERG, N. **Por dentro da caixa preta**. Campinas: Editora Unicamp, 2006.

RØSTE, R. Studies of innovation in the public sector, a theoretical framework. **Publin Report**, n. D16. Oslo, 2005.

ROUSSEL, P.; DURRIEU, F.; CAMPOY, E.; EL AKREMI, A. Méthodes d'équations structurelles: recherché et applications en gestion. **Economica**, 2002.

RUMMLER, G. A.; BRACHE, A. P. **Melhores Desempenhos das Empresas**. São Paulo: Makron Books, 1994.

SAFFOLD, G. S. Culture traits, strength and organizational performance: moving beyond strong culture. **Academy of Management Review**, v. 13, n. 4, p. 546 – 558, 1988.

SANCHEZ, G. **PLS Path Modeling with R. Berkeley**: Trowchez Editions. 2013.

SARAIVA, L.; IRIGARAY, H. Políticas de diversidade nas organizações: uma questão de discurso? **RAE**, v. 49, n. 3, p. 337-348, 2009.

SCHÄFER, W. Global Civilization and Local Cultures. **International Sociology**, v. 16, n. 3, p. 301 – 319, 2001.

SCHUELER, M. Social effects of enterprise 2.0 in organizational practice. **ACM WebSci'11**, Koblenz, Germany, June 14-17, 2011.

SCHUMPETER, J. A. **Teoria do Desenvolvimento Econômico: uma Investigação sobre Lucros, Capital, Crédito, Juro e o Ciclo Econômico**. São Paulo: Abril Cultural, 1982.

_____. **Capitalismo, Socialismo e Democracia**. Rio de Janeiro: Zahar, 1984.

SCOTT, A.; WILSON, L. Valued identities and deficit identities: wellness recovery action planning and self-management in mental health. **Nursing Inquiry**, v. 18, n. 1, p. 40-49, 2011.

SEBRAE – Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas. **Compras Públicas: um bom negócio para a sua empresa**. Brasília: SEBRAE, 2014.

SECCHI, L. Modelos organizacionais e reformas da administração pública. **RAP - Revista de Administração Pública**, v. 43, n. 2, p. 347 – 369, 2009.

SERVA, M. Contribuições para uma teoria organizacional brasileira. **Revista de Administração Pública**, v. 24, n. 2, p. 10 – 21, 1990.

SETTON, M. A teoria do *habitus* em Pierre Bourdieu: uma leitura contemporânea. **Revista Brasileira de Educação**, São Paulo, v. 20, p. 60-70, 2002.

SIEGER, M.; FRITZ, E.; THEM, C. In discourse: Bourdieu's theory of practice and habitus in the context of a communication-oriented nursing interaction model. **Journal of Advanced Nursing**, v. 68, n. 2, p. 480-489, 2012.

SILVA, A. R. L.; CARRIERI, A. P.; SOUZA, E. M. Social practices and strategizing: a study of produce merchants in the Vila Rubim market. **BAR**, v. 8, n. 1, p. 86-106, 2011.

SKERLAVAJ, M.; DIMOVSKI, V. Organizational learning and performance in two national cultures: a multinational group structural equation modeling approach. In: KING, W. R. (ed.) **Knowledge, management and organizational learning**. New York: Springer, 2009.

SKILLE, E. A. The Norwegian sporting field reconsidered: the application of Bourdieu's field theory on a pluralistic and blurred world. **European Journal for Sport and Society**, v. 4, n. 2, p. 103-115, 2007.

SMIRCICH, L. Concepts of Culture and Organizational Analysis. **Administrative Science Quarterly**, v. 28, n. 3, p. 339 – 358, 1983.

SMITH, P. **Culture Theory: an Introduction**. Oxford: Blackwell, 2001.

SONNENTAG, S.; FREESE, M. Performance concepts and performance theory. In: SONNENTAG, S. (Eds.) **Psychological management of individual performance**, p. 3-25. New York: Wiley, 2002.

SOUZA JUNIOR, C. C. Utilização do poder de compra do Estado de Minas Gerais como instrumento de desenvolvimento regional e para promoção de políticas públicas locais redistributivas. **Anais do XIII Seminário sobre Economia Mineira**, 2008.

SOUZA, D. E. ; WILLIAMS, F. P. Appropriateness of the stakeholder approach to measuring manufacturing performance. **Journal of Managerial Issues**, v. 12, n. 2, p. 227 – 246, 2000.

SOUZA, E. C. L. **Construção da escala de manifestação da cultura pelas práticas organizacionais segundo os estudos de d'Iribarne**. Manuscrito Não-publicado. Programa de Pós-graduação em Administração, Universidade de Brasília, 2014.

_____. La logique culturelle des organisations au Brésil: leurs pratiques de gestion. **Actes du Séminaire: Innovation et Internationalisation des Activités de Services**. Aix-en-Provence, Université Paul Cézanne Aix-Marseille III et Université de Brasília, 2009.

_____.; CASTRO-LUCAS, C.; TORRES, C. V. **Cultura, práticas sociais e inovação: três conceitos associados**. In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM ADMINISTRAÇÃO (ENANPAD), 34, 2010, Rio de Janeiro. **Anais...**Rio de Janeiro: ENANPAD, 2010, p. 1 – 17.

_____.; _____.; _____. Práticas Sociais, Cultura e Inovação: Três Conceitos Associados. **R. Adm. FACES**, v. 10, n. 2, p. 210 – 230, 2011.

_____.; _____.; FENILI, R. R.; FARIAS, R. M. C. Internacionalização de organizações: propostas à luz da cultura. **Revista de Administração FACES Journal**, v. 12, n. 1, p. 139 – 151, 2013.

SPAARGAREN, G. **The ecological modernization of social practices at the consumption junction**. Madison, Wisconsin. Section 5, June 2-3, 2006. (Discussion-paper for the ISA-RC-24 conference 'Sustainable Consumption and Society).

STROPPIA, C. D. C. Licitação Sustentável. In: **9º Seminário Internacional de Compras Governamentais e Sustentabilidade**, 2009. Disponível em: <http://licitacao.uol.com.br/9seminario/downloads.asp>. Acesso em 04.02.16.

SUNDBO, J.; GALLOUJ, F. Innovation in Service. **Policy Research in Engineering, Science and Technology**, PREST. Project Report S2, 1998.

SUNDFELD, C. A. **Licitação e Contrato Administrativo**, 2ª edição. São Paulo : Malheiros Editores, 1995.

SWEETMAN, P. Revealing *habitus*, illuminating practice: Bourdieu, photography and visual methods. **The Sociological Review**, v. 57, n. 3, p. 491-511, 2009.

SWIDLER, A. Cultural Power and Social Movements. In: JOHNSTON, H.; KLANDERMANS, B. (eds) **Social Movements and Culture**. USA: University of Minnesota Press, 1995.

TEIXEIRA, J. C.; MOREIRA, L. B.; CASTRO, C. C. Dinâmica de poder em redes interorganizacionais: uma análise sob a ótica dos conceitos de *habitus*, campo e capital de Bourdieu. **Perspectiva**, v. 35, n. 130, p. 113-128, 2011.

TENENHAUS, M.; VINZI, V.; CHATELIN, Y.; LAURO, C. **PLS path modeling. Computational statistics & Data Analysis**, 2005.

THIRY-CHERQUES, R. Pierre Bourdieu: a teoria na prática. **RAP**, v. 40, n. 1, p. 27-55, 2006.

TIDD, J.; BESSANT, J.; PAVITT, K. **Managing innovation - integrating technological, market and organizational change**, 2nd edition. England: John Wiley & Sons Ltd, 2001.

TIGRE, P. B. **Gestão da Inovação: a economia da tecnologia no Brasil**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2006.

TRICE, H. M. ; BEYER, J. M. **The Cultures of Work Organization**. London : Prentice Hall, 1982.

TRIVIÑOS, A. N. S. **Introdução à pesquisa em ciências Sociais: a pesquisa qualitativa em educação**. São Paulo: Atlas, 1987.

TURETA, C.; LIMA, J. Estratégia como prática social: o estrategizar em uma rede interorganizacional. **RAM**, v. 12, n. 6, p. 76-108, 2011.

TUSHMAN, M. A; ANDERSON, P. Technological Discontinuities and Organization Environments. **Administrative Science Quarterly**, v. 31, n. 3, p. 439 – 465, 1986.

TYLOR, E. B. **Primitive Culture: Researches into the Development of Mythology, Philosophy, Religion, Art, and Custom**, 4th edition, v. 1. London: John Murray, 1903.

UNOPS – The United Nations Office for Project Services. **Procurement and Innovation**. Supplement to the 2013 Annual Statistical Report on United Nations Procurement. UNOPS, 2014.

VALLE, I. A obra do sociólogo Pierre Bourdieu: uma irradiação incontestável. **Educação e Pesquisa**, v. 33, n. 1, p. 117-134, 2007.

VARGAS, E. R.; ZAWISLAK, P. A. Inovação em Serviços no Paradigma da Economia do Aprendizado: a Pertinência de uma Dimensão Espacial na Abordagem dos Sistemas de Inovação. **RAC**, v. 10, n. 1, p. 139 – 159, 2009.

_____.; BOHRER, C. T.; FERREIRA, L. B.; MOREIRA, M. F. A Pesquisa sobre Inovação em Serviços no Brasil: estágio atual, desafios e perspectivas. **Revista de Empreendedorismo e Gestão de Pequenas Empresas**, v. 2, n. 1, p. 3 – 21, 2013.

VENKATRAMAN, N.; RAMANUJAM, V. Measurement of business economic performance: an examination of method convergent. **Journal of Management**, v. 13, n. 1, p. 109 – 122, 1987.

VERGARA, S. C.; CALDAS, M. P. Paradigma interpretacionista: a busca da superação do objetivismo funcionalista nos anos 1980 e 1990. **RAE**, v. 45, n. 4, p. 66-72, 2005.

VINZI, V. E.; CHIN, W. W.; HENSELER, J.; WANG; H. **Handbook of Partial Least Squares**. Springer, 2010.

WACQUANT, L. Habitus as a topic and tool: reflections on becoming a prizefighter. **Qualitative Research in Psychology**, v. 8, n. 1, p. 81-92, 2011.

WALKER, R. M.; AVELLANEDA, C. N.; BERRY, F. S. Exploring the diffusion of innovation among high and low innovative localities: a test of the Berry and Berry model. **Public Management Review**, v. 13, n. 1, p. 95 – 125, 2011.

WETZELS, M.; ODEKERKEN-SCHRÖDER, G.; OPPEN, C. V. Using PLS path modeling for assessing hierarchical construct models: guidelines and empirical illustration. **MIS Quartely**, v. 33, n. 1, p. 177 – 195, 2009.

WHITE, L. A. The concept of culture. **American Anthropologist**, v. 61, n. 6, p. 227-251, 1959.

WHITTINGTON, R. Practice perspectives on strategy: unifying and developing a field. In. ANNUAL MEETING OF ACADEMY OF MANAGEMENT, 2002, Denver. **Proceedings...** Denver: [s.n.], 2002.

WILKINS, A. L. ; OUCHI, W. G. Efficient Cultures : Exploring the Relationship Between Culture and Organizational Performance. **Administrative Science Quaterly**, v. 28, n. 3, p. 468 – 481, 1983.

WINCHESTER, D. Embodying the faith: religious practice and the making of a muslim moral habitus. **Social Forces**, v. 86, n. 4, p. 1753-1780, 2008.

WYNE, J. ; VERHOEST, K. Do NPM-Type Reforms Lead to a Cultural Revolution within Public Sector Organizations? **Public Management Review**, v. 17, n. 3, p. 356 – 379, 2013.

APÊNDICE A – ROTEIRO DE ENTREVISTA

1. Agradecimento

Agradecer a disponibilidade do(a) entrevistado(a). Ressaltar a importância de sua contribuição para a pesquisa.

2. Apresentação

De modo sintético, apresentar-se (no papel de pesquisador), bem como informar o objetivo da pesquisa:

Identificar e discutir a relação entre as práticas de gestão e o desempenho processual das aquisições e contratações públicas.

3. Confirmar a autorização para a gravação da entrevista em áudio

Reforçar o sigilo na divulgação dos dados e na identificação do entrevistado.

4. Criação de vínculo com o entrevistado

Iniciar com pergunta que suscite uma narrativa natural por parte do entrevistado, com a expectativa de perpetuar-se ao longo da entrevista. Preferencialmente, usar algumas proposições como:

- Fale sobre sua trajetória dentro da Câmara dos Deputados.

5. Roteiro

Desempenho

- Falar sobre a qualidade dos bens e serviços adquiridos / contratados pela Câmara dos Deputados;
- Falar sobre o custo dos bens e serviços adquiridos / contratados pela Câmara dos Deputados (preços elevados ou econômicos em face do mercado);
- Falar sobre o intervalo temporal para a conclusão de um processo de aquisição / contratação (satisfatório ou não).

- Em sua opinião, a introdução do termo de referência eletrônico, a padronização na aplicação de sanções, as alterações legais ou outras modificações melhoraram o processo de aquisição / contratação nos últimos anos? Explique.

Senso de dever

- Falar sobre o compromisso dos profissionais com o trabalho desenvolvido no processo de compras e contratações.
- Falar sobre a relação entre o compromisso dos profissionais e o resultado do processo de aquisições (qualidade dos bens e serviços / preço final / prazo para a conclusão do processo).

Relações de Autoridade

- Falar a respeito da relação entre os diferentes níveis de gestão que atuam no processo de aquisições e contratações.
- Explicar como se dá o processo de tomada de decisão e o controle nesse processo.
- Falar sobre a relação entre relações de autoridade e o desempenho do processo de aquisições (qualidade dos bens e serviços / preço final / prazo para a conclusão do processo).

Definição de responsabilidades

- Falar como são atribuídas as funções/tarefas no processo de aquisições e contratações (segundo critérios normativos, por fidelidade, por amizade, por interesses individuais).
- Em sua opinião, as responsabilidades, na instrução do processo de aquisições, são definidas claramente? Explique
- Falar sobre a relação entre a definição de responsabilidades e o desempenho do processo de aquisições (qualidade dos bens e serviços / preço final / prazo para a conclusão do processo).

Regulação

- Explicar como se dá o cumprimento de regras e de acordos entre os setores e entre os indivíduos envolvidos no processo de aquisição (de maneira estrita / flexibilização conforme interesses individuais).
- Falar sobre a relação entre o modo de cumprir as regras e o desempenho do processo de aquisições.

Recompensas e Punições

- Falar sobre a concessão de benefícios ou a aplicação de punições em termos de comportamentos exercidos na instrução dos processos de aquisição / contratação.
- Falar sobre o investimento da organização na capacitação dos profissionais que atuam no processo de aquisição / contratação.
- Falar a respeito dos critérios para a nomeação das chefias que atuam no processo de aquisições e contratações.
- Fale sobre a relação entre sanções e recompensas e o desempenho do processo de aquisições (qualidade dos bens e serviços / preço final / prazo para a conclusão do processo).

Percepção do controle

- Como se dão as atividades de controle e monitoramento que agem sobre o processo de aquisições e contratações? E sobre trabalho específico do(a) entrevistado(a) (rotinas, horários, práticas)?
- Falar sobre a relação entre o controle individual e processual no desempenho dos processos de aquisições e contratações (qualidade dos bens e serviços / preço final / prazo para a conclusão do processo).

Qualidade da cooperação

- Definir como se dão as relações entre funcionários na instrução dos processos de aquisição / contratação (nível de colaboração, conflitos, atuação como equipe).
- Falar sobre a influência das relações entre os funcionários e o desempenho do processo de aquisições/contratações.

Inovação

- Falar sobre eventuais mudanças implementadas no processo de aquisição / contratação nos últimos anos (mudanças na legislação, na forma de instrução, na relação com fornecedores, na padronização de documentos, no SIGMAS etc.)
- Em sua opinião, essas mudanças geraram melhorias (qualidade do objeto / diminuição de prazos / menores preços finais? Explique.

6. Fechamento

- Agradecer novamente o(a) entrevistado(a);
- Perguntar sobre a possibilidade de entrar novamente em contato no futuro, a fim de dirimir dúvidas e/ou complementar aspectos da entrevista (anotar e-mail, preferencialmente).

APÊNDICE B – QUESTIONÁRIOS

QUESTIONÁRIO I – Práticas organizacionais

Prezado(a) senhor(a),

Este questionário traz uma lista de práticas organizacionais, vistas como “ações nas organizações”. Agora você deverá marcar o quanto você concorda com as frases seguintes. Utilize a escala de cinco pontos mostrada abaixo. Quanto mais próximo de cinco, mais você concorda com a afirmativa.

1	2	3	4	5
Discordo totalmente	Discordo um pouco	Concordo em parte	Concordo bastante	Concordo totalmente

Com relação ao processo de compras e contratações...	Concordância				
	1	2	3	4	5
As práticas de gestão são desempenhadas de acordo com as regras definidas <i>a priori</i> pela organização, independentemente dos interesses individuais.					
Os profissionais envolvem-se no trabalho pelo desafio de solucionar problemas e cumprir as metas.					
As equipes trabalham para alcançar resultados.					
Os profissionais resistem às mudanças determinadas pela organização.					
O ritmo de trabalho das equipes é definido pelos profissionais que as constituem.					
Os profissionais sentem prazer nas tarefas que realizam, em seu trabalho					
Os profissionais relacionam-se no trabalho por meio de laços de amizade.					
Investe-se continuamente nos profissionais para o desenvolvimento de competências.					
As relações entre os diferentes níveis hierárquicos são flexíveis (desenvolvidas com facilidade, adaptáveis)					
Os horários de trabalho são controlados pela organização.					
Os profissionais trabalham de forma mais eficiente individualmente do que em equipe.					
Os profissionais são promovidos de acordo com critérios estabelecidos nas normas da organização					
Os profissionais priorizam interesses pessoais aos organizacionais.					
A linguagem utilizada pelas chefias estabelece distância com os demais profissionais.					
Profissionais comunicam-se livremente sobre suas atividades com distintos níveis de chefia.					
As escalas de trabalho são respeitadas pelas chefias.					
A comunicação de assuntos profissionais ocorre de maneira informal entre os diferentes níveis hierárquicos.					
As relações interpessoais nas equipes de trabalho são conflituosas					
Os profissionais envolvem-se no trabalho pelo sentimento de orgulho e pertencimento à organização.					
O planejamento das atividades/rotinas é um processo contínuo.					
O planejamento das atividades envolve todos os profissionais da seção / coordenação / departamento.					
A chefia interfere diretamente na forma de trabalhar dos profissionais.					

Com relação ao processo de compras e contratações...	Concordância				
	1	2	3	4	5
As tarefas e ações são realizadas por meio de acordos e arranjos (maneira informal).	1	2	3	4	5
As recompensas concedidas pela organização atendem as expectativas dos profissionais.	1	2	3	4	5
A cooperação entre as diferentes áreas de trabalho é encorajada pela organização.	1	2	3	4	5
Os prazos para execução das tarefas são cumpridos	1	2	3	4	5
Os profissionais estão comprometidos com o seu trabalho.	1	2	3	4	5
A divisão das tarefas é estabelecida mediante critérios claros.	1	2	3	4	5
Os conflitos são resolvidos formalmente, utilizando-se as regras da organização.	1	2	3	4	5
Os profissionais são recompensados pelo bom desempenho no trabalho.	1	2	3	4	5
Os profissionais trabalham sentindo-se membros de uma equipe.	1	2	3	4	5
O ambiente da organização estimula os profissionais a serem mais efetivos no trabalho	1	2	3	4	5
As regras sobre a operacionalização do trabalho são elaboradas com a participação dos profissionais.	1	2	3	4	5
Para realizar as tarefas, os profissionais são escolhidos pelas competências necessárias à execução.	1	2	3	4	5
Os profissionais envolvem-se no trabalho visando ao alcance de resultados	1	2	3	4	5
Os profissionais concordam com os critérios de controle da execução das tarefas.	1	2	3	4	5
As tarefas (atividades) são realizadas por meio das equipes.	1	2	3	4	5
Os profissionais são valorizados no trabalho.	1	2	3	4	5
Os profissionais criam novas práticas no trabalho.	1	2	3	4	5
As chefias delegam autoridade aos profissionais.	1	2	3	4	5
A avaliação dos profissionais é realizada de forma imparcial.	1	2	3	4	5
Os profissionais são punidos pelo baixo desempenho no trabalho.	1	2	3	4	5
Os profissionais respeitam-se uns aos outros.	1	2	3	4	5
As distintas unidades (seções / coordenações / departamentos) da organização trabalham de forma integrada.	1	2	3	4	5
Os profissionais aceitam o controle de seu desempenho					

QUESTIONÁRIO II – Inovação

Prezado(a) senhor(a),

Este questionário aborda a inovação relativa ao processo de aquisições ou contratações. Agora você deverá marcar o quanto você concorda com as frases seguintes. Utilize a escala de cinco pontos mostrada abaixo. Quanto mais próximo de cinco, mais você concorda com a afirmativa.

1	2	3	4	5
Discordo totalmente	Discordo um pouco	Concordo em parte	Concordo bastante	Concordo totalmente

Com relação ao processo de aquisição de bens ou contratação de serviços, nos últimos anos:	Concordância				
As áreas demandantes passaram a ter melhor domínio sobre as etapas do processo.	1	2	3	4	5
O termo de referência passou a ser elaborado com maior precisão (menos lacunas ou informações imprecisas).	1	2	3	4	5
A estimativa de preços passou a ser mais célere.	1	2	3	4	5
Houve melhorias em regulamentos internos sobre licitações e contratos.	1	2	3	4	5
As análises jurídicas passaram a ser mais uniformes.	1	2	3	4	5
Os editais e contratos elaborados passaram a apresentar menos erros.	1	2	3	4	5
O SIGMAS teve suas funcionalidades otimizadas.	1	2	3	4	5
A elaboração de editais e de contratos passou a ser mais célere.	1	2	3	4	5
Houve adoção mais frequente de critérios de sustentabilidade.	1	2	3	4	5
A estimativa de preços passou a ser mais precisa.	1	2	3	4	5
As compras e as contratações passaram a ser mais céleres.	1	2	3	4	5
Os materiais adquiridos atendem melhor as necessidades do órgão.	1	2	3	4	5
Os serviços contratados atendem melhor as necessidades do órgão.	1	2	3	4	5
Os materiais adquiridos são mais duráveis.	1	2	3	4	5
Passou-se a adquirir bens e a contratar serviços por preços mais econômicos.	1	2	3	4	5
Passou-se a conferir maior transparência ao processo de aquisição / contratação	1	2	3	4	5

QUESTIONÁRIO III – Desempenho

Prezado(a) senhor(a),

Este questionário aborda o desempenho relativo ao processo de aquisições ou contratações. Agora você deverá marcar o quanto você concorda com as frases seguintes. Utilize a escala de cinco pontos mostrada abaixo. Quanto mais próximo de cinco, mais você concorda com a afirmativa.

1	2	3	4	5
Discordo totalmente	Discordo um pouco	Concordo em parte	Concordo bastante	Concordo totalmente

Com relação ao processo de aquisição de bens ou contratação de serviços:	Concordância				
As compras de materiais são realizadas com celeridade.	1	2	3	4	5
Os materiais adquiridos são duráveis.	1	2	3	4	5
Os materiais adquiridos atendem satisfatoriamente às necessidades da Câmara dos Deputados.	1	2	3	4	5
Os materiais adquiridos atendem a critérios de sustentabilidade.	1	2	3	4	5
As contratações de serviços são realizadas com celeridade.	1	2	3	4	5
Os serviços contratados atendem satisfatoriamente às necessidades da Câmara dos Deputados.	1	2	3	4	5
Os serviços contratados atendem a critérios de sustentabilidade.	1	2	3	4	5

Com relação ao processo de aquisição de bens ou contratação de serviços:	Concordância				
As análises jurídicas são uniformes.	1	2	3	4	5
O resultado do processo de aquisição / contratação é transparente à sociedade.	1	2	3	4	5
Os preços pagos na aquisição de materiais são compatíveis aos de mercado.	1	2	3	4	5
Os preços pagos na contratação de serviços são compatíveis aos de mercado.	1	2	3	4	5

Informações demográficas e funcionais:

Sexo: () Masculino () Feminino

Idade: ____ anos.

Papel exercido no processo de compra / contratação (marcar mais de uma opção, se for o caso):

- () cliente () especificador () instância jurídica
 () responsável pela instrução do processo (orçamento, minutas de edital / contrato, pregoeiro etc.)

Tempo de atuação no processo de compra / contratação: ____ anos.

Escolaridade:

- () Ensino Fundamental
 () Ensino Médio
 () Graduação
 () Especialização
 () Mestrado
 () Doutorado