



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA

**FACULDADE DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO, CONTABILIDADE E GESTÃO DE
POLÍTICAS PÚBLICAS**

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO

MESTRADO EM ADMINISTRAÇÃO

**DESEMPENHO EM PROCESSOS DE COMPRAS E CONTRATAÇÕES
PÚBLICAS: UM ESTUDO A PARTIR DOS VALORES
ORGANIZACIONAIS E DOS INSTRUMENTOS DE GOVERNANÇA
RECOMENDADOS PELO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO**

Fabiane Aragão Martins Dourado

BRASÍLIA – DF

Janeiro de 2020

FABIANE ARAGÃO MARTINS DOURADO

**DESEMPENHO EM PROCESSOS DE COMPRAS E CONTRATAÇÕES
PÚBLICAS: UM ESTUDO A PARTIR DOS VALORES
ORGANIZACIONAIS E DOS INSTRUMENTOS DE GOVERNANÇA
RECOMENDADOS PELO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO**

Dissertação de Mestrado submetida ao Programa de pós-graduação em Administração da Universidade de Brasília (UnB) como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Administração.

**Orientador: Prof. Dr. Claudio Vaz
Torres**

**Brasília – DF
2020**

DESEMPENHO EM PROCESSOS DE COMPRAS E CONTRATAÇÕES
PÚBLICAS: UM ESTUDO A PARTIR DOS VALORES
ORGANIZACIONAIS E DOS INSTRUMENTOS DE GOVERNANÇA
RECOMENDADOS PELO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Apresentada e aprovada publicamente em 16 de janeiro de 2020 por:

Prof. Dr. Claudio Vaz Torres – Orientador
Programa de Pós-graduação em Administração
Universidade de Brasília

Prof. Dr. Thiago Gomes Nascimento – Membro Externo
Mestrado Profissional em Gestão Estratégica de Organizações
Centro Universitário IESB

Profa. Dra. Patrícia Guarnieri – Membro Interno
Programa de Pós-graduação em Administração
Universidade de Brasília

Aos meus pais, Maria Eugênia e Anito, pelo que hoje sou.

À Maria Eduarda, minha princesa, razão de tudo em minha vida.

Agradecimentos

Se hoje lemos esta página é porque eu consegui. Passou rápido, mas não foi fácil chegar até aqui, nem tampouco tranquilo.

Quero agradecer a todos aqueles que sempre confiaram em mim, desde sempre.

Primeiramente, a Deus, por ter me dado força, perseverança, sabedoria e serenidade necessárias para terminar esse trabalho.

Aos meus pais, por me terem dado educação, valores e por me terem ensinado a andar sozinha. A meu pai (*in memoriam*), que onde quer que esteja, nunca deixou de me amar, nem de confiar em mim. Pai, meu amor eterno. À minha mãe, amor incondicional. Mãe, você que me gerou e sempre me ensinou a importância do estudo, viu como aprendi direitinho? A senhora que, muitas vezes, renunciou aos seus sonhos e vontades para que eu pudesse realizar o meu, partilho a alegria e o alívio deste momento.

À minha filha, meu tudo, acompanhou tudo de pertinho, muitas vezes no colo. Seremos nortes uma da outra nessa vida.

Aos meus irmãos, cada um do seu jeito, obrigada pelo companheirismo e apoio nessa jornada.

Aos demais familiares, amigos e amigas que se preocupam e torcem para meu sucesso.

Ao meu orientador, Prof. Dr. Claudio Vaz Torres, pela prontidão, dedicação e competência com que me conduziu durante a elaboração deste trabalho. Sou bastante grata pela confiança e respeito. Muito obrigada.

A todos os professores do PPGA e do PSTO que muito contribuíram para minha formação. E a todos os juízes e especialistas, que se dedicaram a avaliar partes substanciais deste trabalho.

Aos colegas, mestrandos e doutorandos, com os quais tive a oportunidade de conviver e aprender.

Por fim, à Câmara dos Deputados, pela autorização para realizar os estudos e pesquisas. Em especial, ao Diretor Administrativo e à Diretora do Departamento de Material e Patrimônio, pelo apoio, bem como a todo o corpo de servidores, pelo apoio na aplicação dos questionários.

Fabiane Aragão Martins Dourado

RESUMO

O objetivo geral desta dissertação foi analisar a relação dos valores organizacionais e da inovação (a partir dos instrumentos de governança – Plano Anual de Compras e Contratações e Plano de Logística Sustentável - recomendados pelo Tribunal de Contas da União) 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, valores organizacionais e inovação em serviços. O estudo dos valores organizacionais baseou-se em Schwartz (2005, 1999) e o de inovação em serviço no modelo de Gallouj e Weinstein (1997). No método, a partir da abordagem quantitativa, foram empregadas escalas de medida de valores, inovação e desempenho processual. O modelo conceitual foi testado por intermédio de técnica de regressão linear múltipla, efetuada mediante o software SPSS (versão 23). Os resultados sugerem a influência direta positiva dos valores organizacionais e da inovação desempenho processual, com exceção do tipo motivacional Hierarquia. Ao final, foram registradas as considerações sobre a percepção dos atores do processo sobre os valores organizacionais, a inovação e o desempenho, bem como a relação entre eles. Além de registrar as contribuições gerenciais desta dissertação, suas limitações e a proposição de uma agenda de pesquisa.

Palavras-chave: Compras e contratações públicas. Governança em Aquisições. Plano Anual de Contratações. Plano de Logística Sustentável. Valores organizacionais. Inovação em serviços. Câmara dos Deputados.

ABSTRACT

The main objective of this thesis was to identify and analyze the relationship of organizational values and innovation (based on the governance instruments - Annual Procurement Plan and Sustainable Logistics Plan - recommended by the Federal Court of Auditors) 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 values and innovation in services. The study of organizational values was based on Schwartz (2005, 1999), and innovation in services, on Gallouj and Weinstein (1997). In the method, from quantitative approach, scales of measurement of values, innovation and procedural performance were used. The conceptual model was tested by multiple linear regression technique, carried out by the SPSS software (version 23). The results suggest a direct and positive influence of organizational values and innovation on procedural performance; except for the motivational type Hierarchy. Finally, considerations about the perception of process actors on organizational values, innovation and performance, as well as their relationship, were recorded. Besides recording the managerial contributions of this dissertation, its limitations and the proposition of a research agenda.

Keywords: Public procurement. Governance in acquisitions. Annual Procurement Plan. Sustainable Logistics Plan. Organizational values. Innovation in services. Brazilian House of Representatives.

Lista de Figuras

Figura 1. Esquema conceitual multidimensional para caracterização do desempenho organizacional	25
Figura 2. Programas de qualidade na Administração Pública Brasileira	29
Figura 3. Níveis de manifestação da cultura	47
Figura 4. Interseções das teorias cultural e organizacional.	51
Figura 5. Traços culturais brasileiros a serem considerados em uma análise organizacional	55
Figura 6. Estrutura teórica de relações entre valores de Schwartz (2005).	65
Figura 7. Círculo motivacional de acordo com a teoria de valores básicos refinada, adaptada de Schwartz et al., 2012.	66
Figura 8. Dimensões bipolares de valores culturais de Schwartz (2006).	69
Figura 9. Dimensões bipolares dos valores organizacionais, adaptado de Tamayo (1996).	74
Figura 10. Estratificação de valores organizacionais público e privado.	84
Figura 11. Relação de valores do setor público e valores organizacionais propostos do Oliveira e Tamayo (2004).	85
Figura 12. Produto (bens e serviços) como vetores de características e de competências.	98
Figura 13. Ciclo de aquisição.	106
Figura 14. Perspectivas de observação da governança no setor público.	109
Figura 15. Variáveis inerentes à governança das aquisições, conforme o TCU	113
Figura 16. Benefícios do Plano Anual de Compras.	116
Figura 17. Modelo de PLS.	119
Figura 18. Principais componentes vetoriais do serviço de aquisição / contratação pública, com base no modelo de Gallouj e Weinstein (1997).	122
Figura 19. Inovação no processo de compras e contratações como vetores de características e competências.	125
Figura 20. Construtos associados no modelo teórico.	129
Figura 21. Diferentes níveis de definição da pesquisa.	132
Figura 22. Adaptação dos itens da Escala de Inovação do Processo de Compras e contratações Públicas.	137
Figura 23. Adaptação de itens da Escala de Desempenho do Processo de compras e Contratações Públicas.	137
Figura 24. Gráfico Screeplot - Escala de Inovação.	150
Figura 25. Gráfico Screeplot - Escala de Desempenho.	154
Figura 26. Gráficos para exame de linearidade e homocedasticidade.	164
Figura 27. Gráfico para exame de normalidade.	164

Lista de tabelas

Tabela 1. Elementos da Cultura	49
Tabela 2. Definições de Cultura Organizacional.....	49
Tabela 3. Definições de valores.	61
Tabela 4. Dez tipos motivacionais de valores de Schwartz.....	63
Tabela 5. Fatores do IPVO, tipos motivacionais e metas organizacionais.....	80
Tabela 6. Itens por tipo motivacional e coeficientes de precisão.....	82
Tabela 7. Tipos de inovação de acordo com o Manual de Oslo.....	89
Tabela 8. Os “4 Ps” da inovação	90
Tabela 9. Tipos de inovação relacionados ao setor público	91
Tabela 10. Classificação quanto à força e modo da inovação, por Koch e Hauknes	91
Tabela 11. Características dos serviços e suas consequências na análise da inovação	94
Tabela 12. Barreiras à inovação no setor público	101
Tabela 13. Comparativo entre as compras privadas e públicas.....	105
Tabela 14. Número de respondentes durante a coleta de dados	139
Tabela 15. Quantitativo de respondentes por função	140
Tabela 16. Dados descritivos relativos à dimensão Domínio	146
Tabela 17. Dados descritivos relativos à dimensão Harmonia.....	146
Tabela 18. Dados descritivos relativos à dimensão Hierarquia.....	147
Tabela 19. Dados descritivos relativos à dimensão Igualitarismo	147
Tabela 20. Dados descritivos relativos à dimensão Conservadorismo.....	147
Tabela 21. Dados descritivos relativos à dimensão Autonomia.....	148
Tabela 22. Resumo descritivos relativos às dimensões de valores organizacionais	148
Tabela 23. Autovalores empíricos.....	150
Tabela 24. Matriz fatorial.....	150
Tabela 25. Descrição dos itens que compõem o Fator Materiais e Serviços.....	151
Tabela 26. Descrição dos itens que compõem o Fator Competências.	152
Tabela 27. Matriz de correlação de fatores	153
Tabela 28. Autovalores empíricos - ED	154
Tabela 29. Matriz fatorial - ED	155
Tabela 30. Descrição dos itens que compõem o Fator Planejamento	156
Tabela 31. Descrição dos itens que compõem o Fator Competências	156
Tabela 32. Correlações entre variável dependente e independentes	159
Tabela 33. Sumarização do modelo de regressão – Desempenho Planejamento	160
Tabela 34. Sumarização do modelo de regressão – Desempenho Planejamento	160
Tabela 35. Sumarização do modelo de regressão – Desempenho Sustentabilidade	161
Tabela 36. Sumarização do modelo de regressão – Desempenho Sustentabilidade	161
Tabela 37. Parâmetros do modelo de regressão	162

Sumário

Agradecimentos.....	v
RESUMO	vi
ABSTRACT	vii
1. Introdução geral	13
1.1 Introdução	13
1.2 Relevância da pesquisa.....	18
1.3 Arquitetura da Pesquisa.....	18
Parte I.	20
Capítulo 1 - Análise Teórica e Conceitual sobre os Construtos Desempenho Organizacional, Cultura e Valores Organizacionais, e Inovação em Serviços, no setor público, com foco específico no processo de compras e contratações públicas.	20
Seção 1. Desempenho organizacional e o processo de compras e contratações públicas, a partir das práticas de governança recomendadas pelo Tribunal de Contas da União.	21
<i>Introdução à Seção 1</i>	21
1.1 Conceitos e abordagens de desempenho	21
1.2 Multidimensionalidade do construto	23
1.3 Perspectivas ou níveis de análise no estudo do desempenho organizacional.....	26
1.4 Desempenho em organizações públicas	27
1.5 Relação entre cultura organizacional, valores e desempenho	31
1.6 Relação entre inovação e desempenho organizacional	34
1.7 Dimensões de desempenho no processo de compras e contratações públicas a partir dos instrumentos de governança recomendados pelo TCU.....	36
Seção 2. Cultura, Cultura Organizacional, Valores Organizacionais	42
<i>Introdução à Seção</i>	42
2.1 Cultura: Abordagens teóricas e conceituais	42
2.2. Cultura Organizacional	48
2.2.1 <i>Abordagens teóricas e conceituais</i>	48
2.2.2 <i>Cultura organizacional levando em conta os traços da cultura brasileira</i>	53
2.3 Valores	58
2.3.1. <i>Valores individuais</i>	58
2.3.2 Análise dos valores em nível cultural	67
2.3.3. <i>Valores organizacionais</i>	69
2.3.4 Valores organizacionais e o setor público	83
Seção 3. Inovação em serviços no setor público: estudo a partir dos instrumentos de governança recomendados pelo Tribunal de Contas da União	87

<i>Introdução à Seção 3</i>	87
3.1 Conceitos de Inovação	88
3.2 Tipologia da inovação	89
3.3 Inovação em serviços	92
3.3.1 O que é serviço e suas características	92
3.3.2 Abordagens sobre inovação em serviços	95
3.3.2.1 Abordagem tecnicista	96
3.3.2.2 Abordagem baseada em serviços	96
3.3.2.3 Abordagem integradora	97
3.4 Inovação no setor público	99
3.4.1 Compras e contratações públicas	104
3.4.2 Governança nas aquisições públicas	107
3.4.3 Inovação em serviços à luz dos instrumentos de governança recomendados pelo Tribunal de Contas da União	112
3.4.3.1 Plano Anual de Compras e Contratações	113
3.4.3.2 Plano de Logística Sustentável (PLS)	117
3.5 Aplicação do modelo de Gallouj e Weinstein (1997) com base nas práticas de governança relacionadas ao processo de compras e contratações públicas	121
Seção 4. O presente estudo – modelo conceitual	126
<i>Introdução à Seção</i>	126
4.1 Componentes do modelo	126
Parte II	130
Capítulo 2. Método	131
2.1 Posicionamento epistemológico da pesquisa e método de investigação	131
2.2 A escolha pela Câmara dos Deputados	132
2.3 Coleta de dados	133
2.3.1 Escala de Valores Organizacional	133
2.4 Descrição da amostra	138
2.4.1 <i>Análise descritiva dos respondentes</i>	140
2.5 Análise de dados	141
2.5.1 Análise de dados ausentes e de outliers	141
2.6 Análise fatorial exploratória	142
2.7 Análise de regressão	143
Capítulo 3. Resultados	145
<i>Introdução à Seção</i>	145
3.1 Análise de dados ausentes e de outliers	145
3.2 Análise descritiva dos valores organizacionais	146

3.3 Escala de inovação em serviços no processo de compras e contratações	149
3.4 Escala de desempenho no processo de compras e contratações	153
3.5 Regressão linear múltipla	158
3.5.1 Correlação de Pearson (r) entre variável dependente e as independentes	158
3.5.2 Coeficientes de correlação parcial	159
3.5.3 Modelos de regressão	160
3.5.4 Coeficientes de regressão	161
3.5.5 Exame de resíduos	163
Capítulo 4. Discussão e Considerações finais.....	166
<i>Introdução ao capítulo</i>	<i>166</i>
4.1 A percepção sobre valores organizacionais.....	167
4.2 A percepção sobre inovação em serviços.....	169
4.3 Percepção sobre o desempenho processual.....	172
4.4 A percepção sobre a relação dos valores organizacionais e da inovação em serviços com o desempenho do processo de compras e contratações públicas.....	174
4.5 Conclusão	176
5 Limites da pesquisa	178
6 Agenda.....	178
7 Referências.....	180

1. Introdução geral

1.1 Introdução

As compras públicas constituem-se em um dos domínios mais sensíveis e relevantes da atividade logística que movimenta a Administração Pública. A contar da década de 1990, houve uma evolução no que concerne às compras e contratações públicas, 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” (OCDE, 2012, p. 5).

Além de seu valor estratégico, o processo de compras públicas mobiliza e influencia toda a organização e o ciclo socioeconômico, haja vista o poder de compra dos Estados (Terra, 2018). Estima-se que o mercado global de compras governamentais movimente US\$ 4,4 trilhões por ano (Merkley & Baldwin, 2016). Entre países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), a média dos gastos representa 12% do PIB por ano (<https://www.oecd.org/gov/public-procurement/>, recuperado em 22 de janeiro de 2020), mas, para alguns membros, como Coreia do Sul e Japão, esse número chega a 35% do PIB (Dawar, 2017).

De forma mais aderente ao presente trabalho, tem-se que o governo federal brasileiro gasta, em média, 5% do PIB na compra de bens e serviços. No ano de 2019, foram gastos, no âmbito do Governo Federal, cerca de R\$ 45 bilhões (<http://paineldecompras.planejamento.gov.br/>, recuperado em 22 de janeiro de 2020). Quando se inclui nos cálculos as despesas efetuadas por estados, municípios e estatais, o percentual chega próximo a 15% do PIB, ou R\$ 900 bilhões (Banco Mundial, 2017; Ribeiro, Inácio, Tortato, & Li, 2018). Constata-se, a partir desse cenário, que as licitações públicas assumem lugar de destaque como ferramenta de fomento a determinadas políticas públicas do Estado, bem como um instrumento propulsor do desenvolvimento e da geração de empregos e renda (Pio et al., 2018).

Nesses lindes, o Tribunal de Contas da União - TCU, analisando a Governança no setor público a compreende como os mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a atuação da gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade (TCU, 2014b). Ademais, a Corte de Contas evidencia que a governança no setor público pode ser analisada sob quatro

perspectivas: ‘Sociedade e Estado’; ‘Entes federativos, esferas de poder e políticas públicas’; ‘Órgãos e Entidades’ e ‘Atividades organizacionais’.

No âmago da perspectiva das ‘Atividades organizacionais’, as aquisições de bens e a contratação de serviços pela Administração Pública são prioridades da Corte de Contas, pois estão inseridas num processo altamente regulado, burocrático e lento, e que envolve grande vulto de recursos públicos. Além disso, com a exigência cada vez maior por parte da sociedade de que a Administração Pública atenda seus objetivos de forma eficaz e eficiente, faz-se necessário obter mais eficiência no gasto público, padronizar procedimentos e melhorar a qualidade, o controle e a fiscalização das compras públicas (TCU, 2014b).

Nesse aspecto que se insere o tema governança de aquisições para o serviço público, escopo utilizado pelo TCU, com vistas a exarar diversas recomendações, bem como estabelecer jurisprudências com efeitos nos processos de compras e contratações públicas. A necessidade de se aperfeiçoar continuamente os sistemas de governança e de gestão das aquisições no setor público decorre da sua forte relação com a geração de resultados para a sociedade e da elevada materialidade dos gastos associados (TCU, 2015).

Assim, busca-se focar este trabalho no desempenho do processo de aquisição de bens e contratação de serviços pelo setor público, a partir dos instrumentos de governança em aquisições recomendadas pelo Tribunal de Contas da união, considerando-os como inovações em serviços, permitindo se conceber o procedimento licitatório como um serviço prestado a determinado cliente (por exemplo, servidores públicos ou cidadãos), congregando-se características internas e externas do rito de compra e contratação. Nessa ótica, entende-se como aplicável às licitações públicas o arcabouço teórico inerente à inovação em serviços. Em especial, nesta dissertação, 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).

Dessa forma, a busca de um melhor desempenho das compras e contratações públicas não pode prescindir da análise da inovação nas licitações, haja vista a íntima relação entre tais construtos. Muitos estudos demonstraram o efeito positivo da inovação no desempenho (Clercq, Thongpapanl, & Dimov, 2011; Damanpour & Gopalakrishnan, 2001; Galvez & Garcia, 2012). A teoria e a pesquisa empírica sugerem uma relação positiva entre inovação e desempenho organizacional. A inovação, no estudo em tela, 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).

Considerando-se, assim, 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” (OCDE, 2012, p. 5), além de destacar que as compras públicas são um dos processos mais transversais que há no setor público, o que permite multiplicar seu poder transformador quando são inovadas e otimizadas (Ferrer & Santana, 2015), 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 nas análises (Fenili, 2016).

Nesse sentido, Hart (2005) salienta que historicamente dispensou-se atenção a indicadores tradicionais tais como custo ao invés de eficiência ou efetividade das licitações. Corroborando esse ponto de vista, para o processo de licitação, Nieburh (2008) arrola três variáveis centrais ao desempenho em licitações públicas: preço, qualidade e celeridade. Tal viés, segundo esse autor, conduziu a uma incapacidade de se demonstrar o valor que as licitações criam para as organizações, e para a sociedade. Somado a isso, há o fato de que o processo de aplicação concreta da Lei foi produzindo uma depuração legislativa e seu cumprimento vêm gerando uma superação da tradição formalista fortemente relacionada ao rito da licitação e permitindo mudanças na sua interpretação, especialmente pela atuação jurisprudencial e a postura dos Tribunais de Contas.

Destarte, observa-se que tanto o ambiente intraorganizacional, quanto o interorganizacional, tornaram-se desafiador devido ao surgimento de novas questões ideológicas, operacionais e organizacionais que permeiam todo o ambiente na qual a organização pública está envolvida, a partir da implantação da governança em âmbito administrativo, o que torna ainda mais complexa os processos de tomada de decisões dos gestores públicos. Tal fato exige um realinhamento dos objetivos e metas das organizações públicas para que contemplem o vigente cenário que influencia a avaliação de desempenho dos processos de compras e contratações, haja vista ser este um construto de natureza multidimensional (Carneiro, Ferreira, Rocha, & Hemais, 2005).

Esta pesquisa, ainda, partilha da análise recorrente na literatura de que a cultura organizacional é fator crítico ao desempenho (Cameron & Quinn, 2005). Analogamente ao observado nos estudos voltados às organizações privadas, a cultura organizacional, definida como os valores, crenças e suposições ocultas que os membros de uma organização têm em comum (Erez, Miron, & Naveh, 2014), é reconhecida como um fator de destaque no que diz respeito ao desempenho no setor público (Kotter & Heskett, 1992). Já no que concerne a valores, estes constituem o núcleo de uma cultura, definidos como “a tendência para se preferir um certo estado de coisas face a outro” (Hofstede, 2003, p. 23). Embora as culturas apresentem-se como constituídas principalmente pelas práticas, Hofstede (2003) sustenta serem também constituídas por valores.

Nesse contexto, entre as diversas variáveis que podem afetar direta ou indiretamente o desempenho de uma organização estão os valores organizacionais, definidos por Porto e Ferreira (2016) como “representações mentais compartilhadas sobre os princípios que orientam as práticas e padrões organizacionais”. As autoras postulam que os valores são “compartilhados pelos membros da organização que convivem no mesmo ambiente por um período de tempo relativamente longo; são organizados hierarquicamente e transcendem as práticas ou padrões especificados”.

Nesse escopo, a presente pesquisa aborda o desempenho dos processos de compra e contratação pública a partir dos valores organizacionais que os permeia. Para tanto, parte-se do pressuposto que os valores organizacionais indicam os modos de resolver problemas e são um dos fundamentos das práticas de uma organização e, conseqüentemente, dos resultados obtidos (Denison, 1997), tendo, portanto, uma possível influência, indireta e direta, destes valores no desempenho.

Em face ao exposto, torna-se pertinente analisar a relação que tem a cultura, em termos de valores organizacionais, com a variável inovação, servindo-se da posição de Naranjo, Jiménez e Sanz (2016), os quais demonstram que a cultura pode fomentar a inovação, assim como o desempenho da empresa, bem como a inovação pode mediar a relação entre certos tipos de culturas organizacionais e o desempenho organizacional.

Em apertada síntese, a jurisprudência da corte de contas que ora se consolida permite a identificação de instrumentos que subjazem a governança das compras e das contratações públicas, tais como o Plano Anual de Compras e Plano de Logística Sustentável, considerados como inovação *top down*, os quais devem ser implementados pelos órgãos e entidades públicos.

Sendo assim, o panorama que se apresenta é o de difusão das recomendações em pauta, com a conseqüente sensibilização de órgãos e entidades no intuito de implantação das novas práticas. A inovação proposta pela Corte Federal de Contas vem demandando a edição de normas, o desenvolvimento de novas funcionalidades de *e-gov* e custos intensivos de capacitação, bem como alterando a lógica de trabalho das organizações. Nada obstante, a recenticidade das orientações implica lacuna de conhecimento acerca da relação entre as recomendações propostas e os efeitos em termos do desempenho no processo de aquisições públicas.

Soma-se a isso o fato de a academia ser ainda carente de estudos que relacionam esses três construtos (valores organizacionais, inovação e desempenho) ao processo de compras e contratações, no setor público. Há estudos que relacionam práticas, inovação e desempenho (Fenili, 2016), valores organizacionais e inovação no setor público (Bedani, 2012, Damanpour & Gopalakrishnan, 2001), compras públicas e inovação (Rainville, 2017), valores organizacionais e desempenho (Naranjo et al., 2016).

Ante o exposto, justifica-se a pergunta de pesquisa: ***como se dá a relação entre os valores organizacionais, os instrumentos de governança recomendados pelo Tribunal de Contas da União e o desempenho do processo de compras e contratações públicas?***

O objetivo geral do presente estudo é analisar a relação entre os valores organizacionais, os instrumentos de governança recomendados pelo Tribunal de Contas da União, entendidos como inovação *top down*, e o desempenho do processo de compras e contratações públicas.

Visando a alcançar o objetivo geral, consideram-se os objetivos específicos:

1. Descrever as dimensões de desempenho e de inovação no processo de compras e contratações públicas.
2. Identificar a relação entre os valores organizacionais e o desempenho do processo de compras e contratações;
3. Identificar a relação entre os instrumentos de governança, entendidas como inovação *top down*, e o desempenho do processo de compras e contratações;
4. Identificar a percepção dos atores organizacionais, em termos de valores, sobre os instrumentos de governança recomendados pelo TCU, bem como sobre os seus impactos no desempenho do processo de compras e contratações públicas.

1.2 Relevância da pesquisa

A relevância da presente pesquisa se baseia tanto em perspectiva teórica quanto no que se refere à sua contribuição gerencial. A relevância teórica diz respeito, inicialmente, à abordagem da inter-relação entre cultura organizacional, por meio dos valores organizacionais, inovação em serviços e desempenho no setor público, destoando do lugar comum dos estudos sobre inovação, haja vista afastar-se do *locus* afeto às firmas com regulação de mercado (Lima & Vargas, 2010).

Ademais, almeja-se avançar teoricamente ao se associarem as variáveis inerentes à governança em aquisições públicas, entendidas no bojo do presente trabalho como inovações, nos moldes ora recomendados pelo TCU, ao modelo de serviços relativo à abordagem integradora de inovação em serviço proposto por Gallouj e Weinstein (1997).

No que tange às contribuições gerenciais, a pesquisa vem a reforçar matéria ainda insipiente nos estudos administrativos sobre compras públicas, temática tocada por ótica usualmente jurídica. Em especial, aborda orientações recentes da Corte Federal de Contas em termos de governança das aquisições, cujos impactos no desempenho processual são pouco conhecidos, principalmente quando se relaciona aos valores organizacionais. Desse modo, esta pesquisa contribui ao abordar as compras e contratações governamentais sob o prisma da governança e da gestão, indo além, pois, de reflexões sobre aspectos legais inerentes à matéria.

Relevante assinalar, ainda, que a pesquisa tem por foco as licitações públicas, processo que responde por cerca de 12% a 30% do PIB dos países por ano (Dawar, 2017).

1.3 Arquitetura da Pesquisa

Esta dissertação se articula em duas partes: a primeira composta pelo marco teórico, culminando na apresentação do modelo conceitual, e a segunda formada pelo método, seguindo-se a apresentação dos resultados e análises, bem como das considerações finais e conclusão.

A Parte I refere-se ao primeiro capítulo, segmentado em quatro seções. A primeira seção traz um levantamento teórico sobre desempenho – variável critério na pesquisa. A segunda é dedicada à abordagem da cultura, com ênfase valores organizacionais – variável a ser relacionada ao desempenho. A terceira seção volta-se ao levantamento teórico sobre inovação, com foco na inovação em serviços, bem como no estudo sobre o construto governança em aquisições, relacionada às recomendações exaradas pela Corte Federal de Contas. A quarta

seção, por sua vez, encerra o marco teórico, trazendo o modelo conceitual, derivado do referencial teórico.

A parte II estrutura-se em três capítulos. O segundo apresenta o método empregado na pesquisa. O terceiro traz os resultados e a discussão atinente ao estudo quantitativo. Por fim, as considerações finais, conclusão da dissertação, limitações do estudo e agenda.

Parte I.

Capítulo 1 - Análise Teórica e Conceitual sobre os Construtos Desempenho Organizacional, Cultura e Valores Organizacionais, e Inovação em Serviços, no setor público, com foco específico no processo de compras e contratações públicas.

Seção1. Desempenho organizacional e o processo de compras e contratações públicas, a partir dos instrumentos de governança recomendados pelo Tribunal de Contas da União.

Introdução à Seção 1

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% do PIB do Brasil, ou R\$ 900 bilhões (Banco Mundial, 2017; Ribeiro et al., 2018). Considera-se, ainda, o caráter multifacetado do processo, que apresenta objetivos diversificados, cenário acentuado em razão dos instrumentos de governança em aquisições públicas recomendadas pelo Tribunal de Contas da União, a partir de um rol de acórdãos e jurisprudências, os quais intencionam propor melhorias, em busca da almejada boa governança, bem como da eficiência, eficácia e efetividades das contratações realizadas pelo setor público.

Esta Seção foi estruturada em seis subseções, além desta introdução. A primeira expõe os conceitos e abordagens do desempenho organizacional; a segunda trata da multidimensionalidade do construto; a terceira discorre sobre as perspectivas ou níveis de análise no estudo do desempenho organizacional; a quarta caracteriza o desempenho em organizações públicas; a quinta e a sexta, tratam da relação entre as variáveis cultura organizacional, valores, inovação e desempenho; e a seção final identifica as dimensões de desempenho dos processos de aquisição / contratação no setor público utilizadas nessa dissertação.

1.1 Conceitos e abordagens de desempenho

Na ciência, as acepções de um construto variam de acordo com as disciplinas. Claramente, o desempenho tem muitos significados. Por exemplo, a psicologia, as ciências sociais e as ciências gerenciais usam definições diferentes, a depender do foco que se dá, relativo mais ao desempenho individual, societário, organizacional ou de sistema (West &

Blackman, 2015). Dubnick (2005, p. 391) corrobora essa visão ao afirmar que “fora de qualquer contexto específico, o desempenho pode ser associado a uma série de ações, desde o ato simples e mundano de abrir uma porta de carro até uma elaborada encenação do musical da Broadway ‘Chicago’”. Segundo o autor, em todas essas formas, o desempenho se distingue do mero "comportamento" ao implicar algum grau de intenção. A partir dessas metáforas, entende-se que desempenho é sobre o comportamento intencional, que pode ser individual ou organizacional, sendo o segundo central a este estudo.

Gavrea, Ilies e Stegorean (2011) postulam que desempenho contínuo é o foco de qualquer organização, sendo uma das variáveis mais importantes na pesquisa gerencial e, possivelmente, o indicador mais importante do desempenho organizacional. Nessa mesma linha, Cameron e Whetten (1983) diz que 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. Em que pese o conceito de desempenho organizacional seja muito comum na literatura acadêmica, sua definição é difícil devido ao seus muitos significados. Em razão disso, não há uma definição universalmente aceita desse conceito.

Em uma retrospectiva sobre desempenho organizacional, Gavrea et al. (2011) dizem que, nos anos 1950, definia-se o construto como a medida em que as organizações, vistas como um sistema social, cumpriam seus objetivos. Neste período, a avaliação de desempenho era focada no trabalho, nas pessoas e na estrutura organizacional. Mais tarde, nos anos 1960 e 1970, as organizações começaram a explorar novas formas de avaliar seu desempenho de modo que o desempenho fosse definido como a capacidade de uma organização de explorar seu ambiente para acessar e usar os recursos limitados. Por fim, os anos 1980 e 1990 foram marcados pela percepção de que a identificação dos objetivos organizacionais é mais complexa, entendendo que uma organização é bem-sucedida se atinge seus objetivos (eficácia) usando um mínimo de

recursos (eficiência). Assim, as teorias organizacionais que se seguiram apoiaram a ideia de uma organização que atinge seus objetivos de desempenho com base nas restrições impostas pelos recursos limitados. Contudo, não se chegou a um consenso sobre como caracterizar o construto desempenho e sobre como mensurá-lo (Carneiro et al., 2005).

Importante registrar, ainda, que pesquisas organizacionais frequentemente empregam os conceitos “desempenho” e “efetividade” organizacional com o mesmo sentido. No entanto, trabalhos tais como os de Richard, Devinney, Yip e Johnson (2009) e Venkatraman e Ramanujam (1987) argumentam que 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 e avaliações econômicas, tais como reputação e responsabilidade social (Richard et al., 2009).

Com base nas colocações postas, observa-se que o desempenho organizacional é um fenômeno complexo e multifacetado, que escapa a uma concepção simplista (Carneiro et al., 2005). Segundo os autores, a natureza multidimensional do conceito de desempenho deve ser compreendida e devidamente considerada para evitar o uso de medidas de pouca cobertura em relação à amplitude e profundidade do construto. Devido a isso, a multidimensionalidade do conceito de desempenho tem sido reconhecida como uma de suas principais características (Matitz & Bulgacov, 2011), aspecto que será debatido no próximo tópico.

1.2 Multidimensionalidade do construto

De forma geral, segundo Carneiro et al. (2005), não é possível descrever o sucesso de uma empresa, de uma divisão ou de um projeto fazendo-se uso simplesmente de uma única

métrica. Diversas perspectivas deverão ser consideradas para se avaliar se o sucesso foi ou não alcançado. Além disso, o sucesso pode, a rigor, ser entendido como uma questão de grau ou de nível, dependente do ponto de vista do avaliador, e não uma simples questão dicotômica entre “sim” ou “não”.

A título de ilustração, Barney (1996) organiza sua análise em torno de quatro abordagens do desempenho: sobrevivência, medidas contábeis, perspectiva de múltiplos *stakeholders* e medidas de valor presente. Já Venkatraman e Ramanujam (1986) compararam as vantagens e desvantagens de indicadores financeiros vs. operacionais, bem como de fontes primárias vs. fontes secundárias. Kaplan e Norton (1992) propuseram uma combinação de quatro visões complementares do desempenho – conjuntamente designadas por *balanced scorecard* ou indicadores balanceados – que, ao mesmo tempo em que relatariam a história passada, também trariam indicações sobre o desempenho futuro esperado: visão financeira, visão dos clientes, visão dos processos internos e visão de inovação e aprendizado.

Richard et al. (2009) relacionam a multidimensionalidade a três fatores: partes interessadas para as quais uma medida de desempenho é relevante, heterogeneidade de recursos organizacionais, ambientes e escolhas estratégicas e a variação do desempenho ao longo do tempo.

Nessa mesma linha, Carneiro et al. (2005), com o objetivo de contribuir para o avanço de um esquema conceitual capaz de esclarecer algumas das principais dimensões do fenômeno desempenho, em uma revisão de mais de 150 artigos, sintetizaram estudos anteriores e desenvolveram um esquema conceitual multidimensional, o qual leva em conta as macro dimensões conceituais (ou seja, de definição) e as macro dimensões metodológicas (ou seja, relativas à coleta dos dados), conforme Figura 1.

Macro-dimensões conceituais				Macro-dimensões metodológicas		
Ótica dos stakeholders	Classes de medidas	Perspectiva de referência	Orientação Temporal	Nível de análise	Objetividade dos dados	Formato dos dados
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Acionistas ▪ Clientes ▪ Empregados ▪ Executivos e Gerentes ▪ Credores ▪ Fornecedores ▪ Canais de distribuição ▪ Parceiros ▪ Sindicatos ▪ Beneficiários de pensões ▪ Membros do Conselho de Adm ▪ Comunidade local ▪ Público em geral ▪ ONG's ▪ Governos 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Contábeis-financeiras ▪ De clientes / De mercado ▪ De processos internos (eficiência ou eficácia) ▪ De inovação e aprendizado ▪ Sociais ▪ Ambientais ▪ Comportamentais / Situacionais ▪ Gerais / Agregadas 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Absoluta ▪ Relativa <ul style="list-style-type: none"> - Média dos (principais) competidores - <i>Benchmark</i> - Outras operações da empresa - Objetivos pré-definidos 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Transversal / Estática <ul style="list-style-type: none"> - Passado recente - Expectativas de futuro ▪ Longitudinal / Dinâmica <ul style="list-style-type: none"> - Mudanças no passado recente - Mudanças nas expectativas de futuro 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ U.E.N. / Divisão ▪ Conjunto de U.E.N. ▪ Empresa ▪ Combinação específica produto-mercado 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Objetivos <ul style="list-style-type: none"> - De fontes secundárias - Auto-reportados ▪ Subjetivos / Perceptuais (fontes primárias) <ul style="list-style-type: none"> - Auto-avaliação - Avaliação pelos competidores - Avaliação por especialistas ▪ Subjetivos / Perceptuais (fontes secundárias) <ul style="list-style-type: none"> - Material de casos 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Qualitativos ▪ Quantitativos (métricos) <ul style="list-style-type: none"> - Intervalares - Escalares ▪ Quantitativos (não-métricos) <ul style="list-style-type: none"> - Nominais - Ordinais

Figura 1. Esquema conceitual multidimensional para caracterização do desempenho organizacional
Fonte: Carneiro et al. (2005)

Matitz e Bulgacov (2011) salientam que o esquema de classificação de Carneiro et al. (2005) tem como propósito servir de guia para futuras pesquisas e como facilitador de esforços comparativos entre diferentes trabalhos. Justificou-se a importância de seu desenvolvimento com base em duas dificuldades encontradas por pesquisadores, ao utilizar o conceito de desempenho: (a) a definição conceitual e (b) a mensuração do fenômeno. Portanto, a partir dos critérios suscitados, torna-se, pois, necessário alcançar no curto e no longo prazo um certo equilíbrio (embora não necessariamente um consenso) nos níveis de desempenho de acordo com as diversas óticas envolvidas.

Em que pese esta pesquisa ter como *locus* firmas do primeiro setor, o esquema conceitual proposto na Figura 1 pode ser integralmente aplicado ao presente objeto de estudo, no caso, desempenho em processos de compras e contratações públicas. Dentro das macro dimensões conceituais, em relação à ótica dos stakeholders, as partes interessadas são os clientes e empregados (servidores responsáveis por solicitar os materiais e serviços necessários para manter órgão). No que concerne às classes de medidas, a mensuração pode se dá no âmbito

de processos internos (eficiência e eficácia), ou seja, no bojo do processo de licitação pública. A perspectiva de referência é relativa, com orientação temporal transversal, tendo em vista que as informações são de passado recente, mas de expectativas para futuro, já que o estudo do desempenho será realizado a partir das práticas de governança recomendadas pela Corte de Contas, a partir de 2015. No campo ‘Dimensões Metodológicas’, a unidade de análise é na esfera da organização pública, num modo de abordagem subjetivo e coleta de dados quantitativos.

Assim, aplicando o esquema de Carneiro et. al. ao objeto desta pesquisa, corrobora-se com as concepções de Barney (1996), Venkatraman e Ramanujam (1986) e Kaplan e Norton (1992), entre outros, no que concerne à multidimensionalidade do desempenho dos processos de compras e contratações. Para o presente trabalho o foco dar-se-á, precipuamente, nas dimensões referentes aos processos internos, *stakeholders* e unidade de análise.

Prosseguindo, aspecto crítico subjacente ao estudo do desempenho organizacional refere-se ao nível de análise requerido, questão a ser versada na próxima subseção.

1.3 Perspectivas ou níveis de análise no estudo do desempenho organizacional

Segundo Kirby (2005), uma das dificuldades iniciais no estudo do desempenho refere-se à determinação do nível de análise, referindo-se às fronteiras de generalização utilizada para a mensuração do construto. A autora ainda postula que as dificuldades de estudar o desempenho começam por determinar, principalmente, onde ele se situa: no indivíduo, na equipe, na unidade de negócios ou na organização. Segundo Carneiro et al. (2005), nenhuma medida individual conseguirá capturar toda a riqueza e a complexidade do fenômeno de desempenho.

Em trabalho dedicado à proposta de modelo multidimensional de análise do conceito de desempenho, Matitz e Bulgacov (2011) identificam perspectivas e níveis análise. No escopo da presente pesquisa, é destacada a abordagem processual, com ênfase em propriedades e/ou

características organizacionais decorrentes e/ou provenientes do processo de conversão das entradas (*inputs*) em saídas (*outputs*), quando se pretende inferir resultados agregados por meio de dados obtidos por um subconjunto de ações organizacionais espaciotemporalmente delimitadas, e cujas metas/objetivos podem ou não ser previamente conhecidas.

Segundo Rummler e Brache (1994), parar de pensar em termos de organização funcional e começar a raciocinar em termos de processo implica uma mudança cultural difícil. O trabalho é feito por processos; estes deveriam guiar a estrutura da organização, e não o contrário. Se uma infraestrutura para o gerenciamento contínuo do processo não é estabelecida, o processo pode entrar em deterioração. O sistema de avaliação de desempenho deve induzir nos processos da empresa seus objetivos e estratégias, constituindo os elos de ligação entre os objetivos e a execução prática das atividades nas organizações (Müller, 2003).

1.4 Desempenho em organizações públicas

De forma geral, como visto até este ponto, o conceito de desempenho, utilizado no bojo desta dissertação, refere-se aos resultados alcançados pela organização, geralmente focados no atendimento de necessidades dos stakeholders, e decorrem de estratégias organizacionais (Carlos, Junior, & Guimarães, 2014). Já sob o enfoque de serviços públicos, o desempenho organizacional é visto, nesta pesquisa, como resultante de fatores organizacionais, considerando a percepção das partes interessadas da organização, tais como: cidadãos, governo, empregados, sociedade e fornecedores (Gespública 2008).

Consoante Fenili (2016), 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. No entanto, nos dias atuais, ganha cada vez mais destaque a

discussão sobre os parâmetros de funcionamento da Administração Pública, suas práticas administrativas e de gestão.

Sendo assim, em que pese a diferença entre o primeiro e o segundo setores, 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). Tal discussão originou a Reforma Administrativa no Brasil em meados da década de 1990, que imprimiu novos contornos à administração do setor público, introduzindo características da denominada Administração Pública Gerencial, em um movimento denominado *New Public Management* (NPM) ou Nova Gestão Pública (NGP). Segundo esse movimento reformista, a administração deve pautar suas atividades no ideal de busca pela eficiência administrativa.

A busca pelo desempenho da Administração Pública deu-se, historicamente, no Brasil, 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 2.

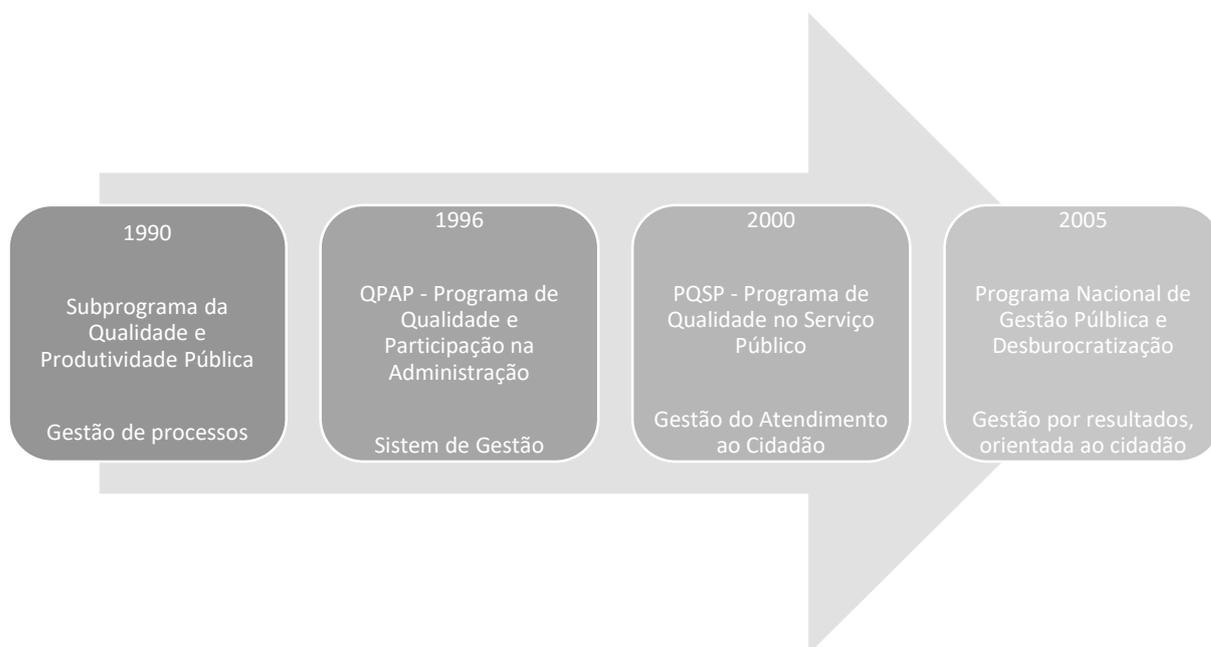


Figura 2. Programas de qualidade na Administração Pública Brasileira
Fonte: Adaptado de Gespública (2009, p. 7)

A iniciativa mais notável 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.

Após essa digressão, verifica-se que o desempenho não é apenas um conceito, mas também uma agenda. Nas sociedades ocidentais, a promessa de aumento do desempenho tem sido uma das pautas dominantes no setor público (Bryson et al., 2018). Os governos se comprometeram a fazer mais com menos recursos - um governo que funciona melhor e custa menos. Foram governos em todo o mundo reformados em nome do desempenho.

Nesse aspecto, a mensuração do desempenho realizou um papel fundamental nas iniciativas de reforma. A mensuração de resultados constitui um dos pilares das reformas em curso em diversos países nas últimas duas ou três décadas, sendo a base para outras inovações como agencificação, contratualização de resultados, remuneração variável por desempenho, parcerias, Estado-rede (descentralizado, flexível, transparente, moderno tecnologicamente, difuso) e outras (Pacheco, 2002). No entanto, tais medidas vão além das grandes reformas do setor público, encontram-se em atividades recorrentes na gestão pública e na política pública (Dooren, Bouckaert, & Halligan, 2010). Para alguns autores, a mensuração de desempenho no setor público tem contribuído para o alcance de múltiplos objetivos, dentre eles a transparência de custos e de resultados, a melhoria da qualidade dos serviços prestados, a motivação dos funcionários, sendo um dos pilares mais importantes da nova governança em torno do Estado-rede (Pacheco, 2002).

Conforme postula Fenili (2016), 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. Nesses limites, ao analisar a temática, Banco Mundial (2003) salienta o papel que os processos administrativos têm como condicionantes ao desempenho no setor público. Para esse estudo, processos bem delineados podem prover resultados satisfatórios, dispendo, ainda, de controles efetivos sem impor burocracia excessiva.

Por fim, Behn (2003, p. 588) sugere sete razões para a medição do desempenho no setor público: (i) avaliar o desempenho da agência governamental; (ii) controlar como os gestores públicos podem orientar seus subordinados no direção certa, de modo a garantir um excelente desempenho; (iii) orçamentar os programas, pessoas ou projetos para os quais o governo deveria gastar o dinheiro público; (iv) motivar, ou seja, como os gestores públicos podem motivar os funcionários de linha, gerentes de nível médio, colaboradores, partes

interessadas e cidadãos para contribuir com a evolução do desempenho; (v) enaltecer as realizações dignas de importante ritual organizacional de celebrar o sucesso; (vi) aprender porque algo está funcionando ou não trabalhando; (vii) melhorar, em outras palavras, o que exatamente deve ser feito de forma diferente para melhorar o desempenho.

Assim sendo, boa medição de desempenho é um componente crucial de melhoria e planejamento, monitoramento e controle, comparação e *benchmarking* e também garante a responsabilidade democrática (Matei, Matei, & Lazar, 2016).

O desempenho nesta dissertação será relacionado aos construtos cultura, em termos de valores organizacionais, e inovação em serviços. Prosseguindo, desta forma, tem-se que a cultura está diretamente relacionada ao desempenho, haja vista influenciar o comportamento dos membros da organização (Hofstede, 1998; Martins & Terblanche, 2013). No entanto, a necessidade de se considerar a cultura como elemento central ao desempenho organizacional (Cameron & Quinn, 2005) não se restringe ao segundo setor. Assim, norteando-se pelo foco deste trabalho, segue a abordagem sobre a relação entre cultura, por meio dos valores organizacionais, e desempenho, com destaque para as características próprias da seara pública.

1.5 Relação entre cultura organizacional, valores e desempenho

Cultura organizacional pode ser definida como os valores, crenças e suposições ocultas que os membros de uma organização têm em comum (Erez et al., 2014). Já valores constituem o núcleo de uma cultura, definidos como “*a tendência para se preferir um certo estado de coisas face a outro*” (Hofstede, 2003, p. 23). Embora as culturas apresentem-se como constituídas principalmente pelas práticas, Hofstede (2003) sustenta serem também constituídas por valores, fortemente associados com a cultura nacional.

De acordo, com Jacobs et al. (2013), um punhado de textos populistas escritos na década de 1980 influenciaram a noção de que "culturas fortes", definidas como "*um conjunto de normas e valores que são amplamente compartilhada e fortemente realizada em toda a*

organização” (O’Reilly & Chatman, 1996, p. 166), estão relacionados ao alto desempenho em várias indústrias.

Alvesson (2013), no entanto, 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 que poderia implicar 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. Por fim, 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.

Nesse contexto, além dessas considerações, entre as diversas variáveis que podem afetar direta ou indiretamente o desempenho de uma organização estão os valores organizacionais, definidos por Tamayo e Gondim (1996, p.63) como “*princípios ou crenças, organizados hierarquicamente, relativos a tipos de estrutura ou a modelos de comportamento desejáveis que orientam a vida da empresa e estão a serviço de interesses individuais, coletivos ou mistos*”. Verifica-se, nesta definição, a importância que estes valores possuem, ao serem orientadores da vida organizacional. Para outros autores, os valores organizacionais indicam os modos de resolver problemas e são um dos fundamentos das práticas de uma organização e, conseqüentemente, dos resultados obtidos (Denison, 1997).

Diversos autores discorrem sobre as funções dos valores organizacionais que indicam uma possível influência, indireta e direta, destes valores no desempenho. Tamayo e Gondim (1996) argumentam que os valores organizacionais são determinantes da rotina diária da empresa. Tamayo e Borges (2006) acrescentam que os valores da organização contribuem para

a integração interna, “*motivam a consecução de metas e objetivos*” (p. 422) e “*são imperativos para a eficácia organizacional*” (p. 422). Corroborando esse pensamento, Tamayo (1998) afirma que estes valores “*determinam ... a produtividade organizacional*” (p. 58). E, por sua vez, para Deal e Kennedy (2000), os valores são a essência da filosofia de sucesso de uma empresa.

Analogamente ao observado nos estudos voltados às organizações privadas, a cultura organizacional é reconhecida como um fator de destaque no que diz respeito ao desempenho no setor público (Kotter & Heskett, 1992). Aspecto semelhante se dá no que diz respeito aos valores organizacionais. Segundo Wal et al., (2008), existe aparentemente um consenso na literatura na área da administração pública que sustenta que os valores organizacionais relativos ao setor público têm uma composição distinta da dos valores do setor privado tais como: a 'responsabilização' ('agir de boa vontade para justificar e explicar ações para os stakeholders relevantes') como valor mais importante na tomada de decisão do setor público, seguido por "legalidade", "inocorrupibilidade", "expertise", "confiabilidade", "eficácia", "imparcialidade", "obediência", "Auto-realização" e "proficabilidade", sendo os dois últimos, valores relativamente menos importantes do setor público, mas relevantes ao setor privado.

Após análise da relação entre cultura e valores organizacionais com desempenho, faz-se pertinente, no bojo deste trabalho, explorar a relação do desempenho organizacional com a variável inovação. Muitos estudos demonstraram o efeito positivo da inovação no desempenho (Clercq et al., 2011; Damanpour & Gopalakrishnan, 2001; Galvez & Garcia, 2012). A teoria e a pesquisa empírica sugerem uma relação positiva entre os dois construtos. Assim, norteando-se pelo foco deste trabalho, segue a abordagem sobre a relação entre inovação e desempenho, com destaque para o setor público.

Antes, contudo, faz-se mister ressaltar posição de Naranjo et. al. (2016) sobre a associação entre cultura organizacional e inovação. Referidos autores demonstram que cultura

pode fomentar a inovação, assim como o desempenho da empresa, ou pode ser um obstáculo para ambas, dependendo dos valores promovidos pela cultura. Com base nisso, concluem que a inovação media a relação entre certos tipos de culturas organizacionais e o desempenho.

1.6 Relação entre inovação e desempenho organizacional

Definições de inovação como "novidade em ação" (Altschuler e Zegans, 1997) e "novas idéias que funcionam" (Mulgan & Albury, 2003) enfatizam que a inovação não é apenas uma idéia nova, mas uma nova prática (Hartley, 2005).

A inovação é amplamente vista como um componente essencial da competitividade, embutido nas estruturas organizacionais, processos, produtos e serviços dentro de uma empresa (Gunday, Ulusoy, Kilic, & Alpkan, 2011). Nessa perspectiva, os efeitos das inovações no desempenho em firmas do segundo setor diferem em um amplo espectro de vendas, participação de mercado e lucratividade, além de produtividade e eficiência. Gunday et al. (2011) e Walker (2004) afirmam que as inovações podem realmente melhorar o desempenho corporativo em vários aspectos, ou seja, a inovação tem um impacto considerável ao produzir uma posição de mercado melhorada que transmita vantagem competitiva e desempenho superior.

Corroborando esse entendimento, García, Jiménez E Gutiérrez (2012) afirmam existir uma ligação positiva entre inovação e desempenho organizacional ou entre diferentes aspectos da inovação organizacional (por exemplo, design ou velocidade da inovação, flexibilidade) e desempenho organizacional (Calantoneet, Cavusgil, & Zhao, 2002; Danneel & Kleinschmidt, 2001; Gopalakrishnan, 2000). Segundo os autores, a literatura sobre inovação também inclui vários estudos empíricos que apóiam essa relação, assim como vários trabalhos que usam métodos econométricos para demonstrar a relação empiricamente (Loof & Heshmati, 2002). Organizações com maior inovação obterão uma melhor resposta do ambiente, obtendo mais facilmente os recursos necessários para aumentar o desempenho organizacional e consolidar

uma vantagem competitiva sustentável (Calantone et al., 2002). A não promoção de projetos e atividades inovadoras terá um efeito negativo na produtividade e no desempenho organizacional (Loof & Heshmati, 2002).

Dando ênfase ao objeto e *locus* desta pesquisa, tem-se que várias relações são identificadas entre inovação e melhoria nos serviços públicos. No primeiro setor, a inovação geralmente não é um artefato físico, mas uma mudança nas relações entre os provedores de serviços e seus usuários. Em tais mudanças, os julgamentos devem ser feitos sobre os processos, impactos e resultados (Hartley, 2005). Nesses limites, destaca-se algumas diferenças importantes entre inovação no setor público e privado. A inovação no segundo setor é impulsionada principalmente pela vantagem competitiva - isso tende a restringir o compartilhamento de boas práticas para parceiros estratégicos. Em contrapartida, na seara pública, a difusão de inovações (às vezes chamada de disseminação de boas ou promissoras práticas) para outras organizações, localidades e jurisdições é particularmente importante (Rashman & Hartley, 2002).

A ideia central é que os impulsionadores do setor público devem alcançar melhorias generalizadas na governança e no desempenho dos serviços, incluindo eficiência, a fim de aumentar o valor público (Moore, 1995), valor atribuído pelo público beneficiário ao que recebe do poder público, uma espécie de retorno sobre o “investimento” (os impostos pagos) feito pelo cidadão (Martins & Mariani, 2014). Hartley (2005) enfatiza que, nos serviços públicos, a inovação só é justificável quando aumenta o valor público na qualidade, eficiência ou adequação ao propósito de governança ou serviços (Martins & Mariani, 2014).

A governança tratada no bojo deste trabalho é a governança em aquisições públicas, a qual tem por objetivo assegurar a utilização eficiente de recursos e otimizar a disponibilidade e o desempenho dos objetos adquiridos e dos serviços contratados pela Administração Pública.

Sua essência é orientar as organizações, por meio da alta administração, a estabelecer formalmente mecanismos para acompanhar o desempenho da gestão das aquisições (Acórdão n. 2622/2015), tendo em vista não ser possível prever a gestão no setor público, sem o devido respeito à busca do desempenho.

Nesses limites, busca-se focar este trabalho no desempenho do processo de aquisição de bens e contratação de serviços pelo setor público, a partir dos instrumentos de governança recomendados pelo Tribunal de Contas da união (Plano Anual de Compras e Contratações e Plano de Logística Sustentável), considerando tais artefatos como inovações em serviços, permitindo entender a inovação como uma mudança em um ou mais termos dos vetores de características ou de competência do modelo de Gallouj (2007), a ser detalhado na Seção 3 deste capítulo.

Sendo assim, torna-se pertinente uma discussão sobre as características desse processo de compras e contratações públicas, bem como a proposição em termos de indicadores de desempenho, conduzidas no próximo tópico.

1.7 Dimensões de desempenho no processo de compras e contratações públicas a partir dos instrumentos de governança recomendados pelo TCU

A regra para a aquisição de bens e a contratação de serviços pelo setor público brasileiro é a observância do rito de licitação pública. 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 (TCU, 2010).

A maior parte dos projetos e programas de governo precisam, como insumo para ser executados, de compras públicas. Por isso, para que a estratégia de governo seja executada, e

consequentemente exista a geração de resultados e de valor público, é fundamental um processo de aquisição otimizado envolvendo todo o ciclo da gestão da cadeia de suprimentos desde o planejamento da demanda, a compra, o armazenamento, a distribuição, recolhimento de resíduos, e a gestão dos contratos (Lucia & Dezolt, 2016).

Para esse processo, Nieburh (2008) arrola três variáveis centrais ao desempenho em licitações públicas: preço, qualidade e celeridade. O autor salienta que 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.

Assim, identificam-se, a princípio, a qualidade do objeto, o preço e a celeridade do rito como dimensões de desempenho em processos de aquisição de bens e contratação de serviços pelo setor público (Fenili, 2016). No entanto, o processo de aplicação concreta da Lei foi produzindo uma depuração legislativa e seu cumprimento vêm gerando uma superação da tradição formalista classicamente relacionada à disciplina da licitação e permitindo mudanças na sua interpretação, especialmente pela atuação jurisprudencial e a postura dos Tribunais de Contas (Justen Filho, 2010). Neste sentido, o gestor público atua conforme as diferentes interpretações jurisprudenciais, em outras palavras, a aplicação da lei pelo gestor público está sujeita a alterações ao longo do tempo em função das mudanças de interpretações legais, bem como da inserção da governança nos processos de aquisições públicas.

À vista disso, observa-se que tanto o ambiente intraorganizacional, quanto o interorganizacional, tornaram-se desafiador devido ao surgimento de novas questões ideológicas, operacionais e organizacionais que permeiam todo o ambiente na qual a

organização pública está envolvida, notadamente a partir da implantação da governança em âmbito administrativo, o que torna ainda mais complexa os processos de tomada de decisões dos gestores públicos. Tal fato exige um realinhamento dos objetivos e metas das organizações públicas para que contemplem o vigente cenário que influencia a avaliação de desempenho dos processos de compras e contratações, haja vista ser este um construto de natureza multidimensional. Neste aspecto, outras dimensões de desempenho do processo de aquisições merecem ser analisadas.

Segundo Terra (2018), muitas limitações ainda precisam ser sobrepujadas e é preciso que a Administração Pública adote práticas e modelos que permitam utilizar as compras públicas de forma estratégica. Assim, o autor destaca que são fundamentais o surgimento e a efetivação de iniciativas que busquem contribuir para a melhoria do desempenho e alcance de resultados positivos na área de compras públicas. O caráter transversal e o potencial das compras públicas exigem que o tema seja discutido e pesquisado não apenas em relação aos instrumentos, normatização e operacionalização das compras públicas, mas sim tratando o tema de forma multidimensional, buscando um ganho sistêmico e mais duradouro dentro da atividade das compras governamentais.

Para este trabalho, serão levantadas dimensões de desempenho relacionadas ao planejamento e à sustentabilidade nas compras e contratações públicas, a partir dos instrumentos de governança recomendados pela Corte de Contas. Ressalta-se que os instrumentos de governança relacionados a essas variáveis serão esmiuçados no bojo desta dissertação quando se tratar do construto inovação, na Seção 3.

Em relação ao planejamento das aquisições, relevante se faz a ênfase aos processos internos de dimensionamento das demandas, de sua adequada caracterização e do planejamento dos trabalhos em compras, de forma a maximizar a eficiência no atendimento aos clientes

internos, que são as áreas finalísticas de cada instituição, responsáveis diretamente pela manutenção da organização, bem como pela implementação de políticas públicas de atendimento aos cidadãos. Nesse contexto, destaca-se a implementação de um plano anual de compras como traço elementar ao êxito da almejada governança em aquisições, com vistas a estruturar o trabalho de compras ao longo de cada exercício financeiro, bem como para o monitoramento dos resultados obtidos nos processos.

Consoante Acórdão n. 2341/2016 – TCU - Plenário, o planejamento das contratações traz diversos benefícios às organizações públicas. Dentre eles: (a) facilitação das compras conjuntas, pois haveria maior possibilidade de confrontar com antecedência o que cada organização pretendia adquirir no decorrer do ano; (b) uso mais eficiente e eficaz dos recursos orçamentários, pois evitaria contratações realizadas às pressas, sem ampla cotação de preços, e sem a adequada mensuração e especificação do bem/serviço a ser adquirido; e (c) caso o plano seja aprovado por um comitê que represente os diversos setores da organização, redução do risco de que as contratações atendam apenas a setores individualmente e não à organização como um todo, conseqüentemente maior alinhamento da função contratações com os objetivos estratégicos estabelecidos.

Somado a tais aspectos, o plano de contratações também possibilita mapear e distribuir os processos e esforços do setor de compras ao longo do exercício financeiro. Outrossim, em atendimento ao art. 6º, inciso I, da Lei 12.527/2011, a publicação do seu teor na internet, de forma a introduzir a transparência ainda na fase de planejamento das demandas do órgão ou entidade pública. Por fim, deve haver acompanhamento concomitante da execução do que foi planejado para ajustes, caso sejam necessários, e para garantir o seu cumprimento.

Nessa visão, quanto às medidas de planejamento, o objetivo das compras e contratações públicas transcende o mero suprimento célere, econômico e com qualidade (Fenili, 2016),

passando a abarcar outros quesitos, tais como: economia de escala, incremento de compras compartilhadas, atendimento às demandas no prazo solicitado pelo cliente, independente dos interstícios de instrução processual; transparência; tomada de decisão de forma sistêmica; execução homogênea do orçamento e distribuição da força de trabalho ao longo do exercício.

No que concerne a medidas afetas à sustentabilidade nas compras, em 2010, o art. 3º da Lei de Licitações e Contratos (Lei n. 8666 de 1993), alterado pela Lei Complementar n. 12.349/2010, passou a prever a promoção do desenvolvimento nacional sustentável como um dos objetivos gerais das compras e contratações públicas. A partir dessa alteração, passou-se a inserir critérios de sustentabilidade nas atividades da administração pública, surgindo 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).

Ademais, recentemente, o Acórdão n. 1056/2017 - TCU – Plenário, trouxe uma série de recomendações relativas à necessária aplicação do caput do art. 3 da lei 8666, no que se refere ao desenvolvimento nacional sustentável. Dentre tais determinações, exige-se a implantação do instrumento do Plano de Gestão de Logística Sustentável (PGLS ou simplesmente PLS), o qual se reveste de grande importância, por ser a ferramenta de planejamento a ser elaborada por todas as instituições da Administração Pública Federal, em que são definidas as ações de promoção da sustentabilidade e respectivas metas, com seus prazos de execução e mecanismos de monitoramento e avaliação (Acórdão 1056/2017 -TCU – Plenário).

Esse aspecto traz para o processo de compras e contratações, mais uma vertente da dimensão de desempenho, que é verificar a observância a critérios de sustentabilidade. Nesse prisma, se uma compra alcança bom desempenho em termos de preço, qualidade, celeridade,

transparência, ou mesmo, nas medidas relacionados ao planejamento, mas às custas do meio ambiente, ou dos benefícios econômicos ou sociais da sociedade, seus objetivos e resultados não estarão sendo atingidos de maneira equilibrada. Dessa forma, uma outra dimensão de desempenho que deve ser avaliada é quanto ao atendimento aos critérios de sustentabilidade.

Como se verifica, nenhuma medida individual conseguirá capturar toda a riqueza e a complexidade do fenômeno de desempenho (Carneiro et al., 2005). Segundo o autor, a independência conceitual entre os diferentes tipos de medidas não significa que não haja correlação entre elas, já que, de alguma forma, todas se referem à mesma situação, ainda que de ângulos diferentes. Tal lógica se aplica ao processo de compras e contratações, haja vista ser um processo transversal, que permeia diversas unidades dos órgãos ou entidades públicas, sendo que seu resultado tem efeito em diferentes *stakeholders*.

Por fim, em síntese, um bom sistema de medição deve também contemplar as múltiplas perspectivas de resultado como eficiência, eficácia, efetividade e economicidade (Lucia & Dezolt, 2016). No presente trabalho, os indicadores são alusivos ao Plano Anual de Compras e ao Plano de Logística Sustentável. A título de ilustração, como um indicador de eficiência podemos ter o tempo médio da licitação, a entrega da demanda conforme a necessidade do solicitante, execução homogênea do orçamento; já como eficácia podemos considerar a satisfação dos demandantes com o produto ou serviço. O indicador relacionado à efetividade deve envolver a geração de valor público, envolvendo critérios de sustentabilidade (no tripé econômico, social e ambiental) e transparência, e o de economicidade deve incluir o custo médio de aquisição, compras compartilhadas e economia de escala.

Tendo em vista os construtos em estudo nesta pesquisa, passe-se ao levantamento teórico sobre cultura e cultura organizacional, com ênfase nos valores organizacionais.

Seção 2. Cultura, Cultura Organizacional, Valores Organizacionais

Introdução à Seção

A presente Seção tem por objetivo apresentar uma revisão do complexo e polissêmico tema cultura, apresentando-se um apanhado histórico em termos de tendências na abordagem da relação cultura-sociedade, mais especificamente, cultura organizacional, voltada ao setor público brasileiro, para fins de análises organizacionais.

A primeira subseção trata, inicialmente, das origens, definições e perspectivas teóricas relativas aos estudos sobre cultura e cultura organizacional. Em seguida, aborda a cultura organizacional levando em conta os traços da cultura brasileira, e, por fim, da cultura do setor público.

A segunda subseção apresenta a temática dos valores organizacionais, constantemente referenciada na literatura sobre cultura organizacional como um dos seus principais componentes. Inicia-se por uma perspectiva histórica relativa aos estudos dos valores individuais, com destaque para a teoria de valores humanos de Schwartz, passando, em seguida, para análise dos valores em nível cultural. Após, passa a tratar especificamente de valores organizacionais, suas definições e perspectivas para o tema, descrevendo sua estrutura e as formas de medição, onde se apresenta um dos instrumentos a ser utilizado nesta dissertação. No final traz uma relação entre valores organizacionais e o setor público.

2.1 Cultura: Abordagens teóricas e conceituais

A palavra cultura se caracteriza por uma diversidade de possibilidades semânticas, as quais aludem para sentidos diversos em áreas diferentes do conhecimento. Isso se dá devido ao seu intrincado desenvolvimento histórico, em várias línguas europeias, e, principalmente, por passar a ser usada para conceitos importantes em profusas disciplinas intelectuais e vários sistemas distintos e incompatíveis de pensamento (Williams, 1983). O conceito de cultura,

portanto, é um conceito essencialmente plural (Kramsch & Widdowson, 1998), de várias acepções. Nesse sentido, diversos autores, ao longo dos séculos, debateram amplamente sobre a melhor maneira de se definir cultura.

Cultura se originou do verbo latino *colere*, significando atividades diversas como habitar, proteger, adorar e cultivar (Williams, 1983). França e Alemanha foram os primeiros países a liderarem os estudos, e posteriormente debates, sobre o termo “cultura”, ainda na Idade Média. No final do século XVIII e no princípio do seguinte, empregava-se, na Alemanha, o termo *Kultur*, utilizado para simbolizar todos os aspectos espirituais de uma comunidade, enquanto que, na França, a palavra *Civilization* referia-se principalmente às realizações materiais de um povo (Laraia, 2001).

‘Cultura’ para os franceses teve o seu sentido muito próximo de ‘civilização’, e, às vezes, substituível por ela. Entendia-se que cultura evocava os progressos individuais, enquanto civilização, os progressos coletivos. No entanto, para os alemães, ‘cultura’ era como um conjunto de conquistas artísticas e morais, diferente de civilização, definida pelo progresso material ligado ao desenvolvimento econômico e técnico (Cuche, Gandra, & Pereira, 2003). Nesse sentido, constatou-se, no debate franco-alemão do século XVIII ao século XX, duas concepções desse construto: uma particularista e a outra universalista. Duas ideias bases para definir o conceito de cultura nas ciências sociais contemporâneas (Elias, 1980). A noção alemã, particularista, se opunha à noção francesa universalista de civilização, culminando na dicotomia quanto ao uso do conceito de ‘cultura’ no singular (a Cultura) ou no plural (as culturas).

No século XIX, mais especificamente em 1871, o termo “cultura” surgiu como síntese dos vocábulos *Kultur* e *Civilization*, inserido nessa concepção universalista, defendida pelos franceses, carregando em si um sentido coletivo, a cultura da humanidade (Cuche et al., 2003). A condensação dos termos coube a Tylor (1871), antropólogo britânico, que propôs uma das primeiras tentativas de elaboração de uma definição científica de cultura (Crespim, 1997) em

um profuso sentido etnográfico. Cultura, para Tylor (1871), significa “este todo complexo que inclui conhecimentos, crenças, arte, moral, leis, costumes ou qualquer outra capacidade ou hábitos adquiridos pelo homem como membro de uma sociedade”. O autor, portanto, abrange num só vocábulo todas as realizações humanas, bem como o forte caráter de aprendizagem da cultura, e afasta a ideia de cultura como uma disposição inata, perpetuada biologicamente (Laraia, 2001).

Nesse aspecto, avista-se que as diferenças genéticas não são determinantes das diferenças culturais. Felix Keesing (1961, p.184-5.), conforme citado por Laraia (2001), corrobora com esse prisma quando diz que “não existe correlação significativa entre a distribuição dos caracteres genéticos e a distribuição dos comportamentos culturais. Qualquer criança humana normal pode ser educada em qualquer cultura, se for colocada desde o início em situação conveniente de aprendizado”. Em suma, para Tylor, a cultura é caracterizada por sua dimensão coletiva e expressa a totalidade da vida social do homem (Cucho et al., 2003).

Contudo, essa concepção não é a melhor aplicada para um conceito científico, tendo em vista que coloca “cultura” como sendo tudo, e ao ser um conceito que explica tudo, acaba por se tornar vazio. Assim, segundo Smith, Fischer, Vignoles e Bond (2013), algo que é “*Cultural*” não é algo que “*cure-all*” (cure tudo). Por esse motivo, há a necessidade do “Desempacotamento da Cultura”, ou seja, de se “quebrar” o conceito em dimensões, características ou valores, conforme será visto adiante a partir de autores como: Hofstede (1998), Schwartz (1992) e Kroeber e Kluckhohn (1952).

Retomando o raciocínio, de outro lado, a visão particularista dos alemães coloca que cada cultura é única e tem um estilo particular. Uma grande contribuição, nesse sentido, foi dada por Franz Boas, antropólogo alemão, naturalizado americano, preocupado em estudar a diversidade humana. Boas (2010) era crítico de vários determinismos: geográfico, racial, psicológico. Para ele, não há diferença natural, biológica entre os povos; as diferenças são

culturais, adquiridas ao longo da vida, não inatas. O objetivo de Boas era o estudo “das culturas” e não “da Cultura” (Cuche, 1999).

A utilização do termo “culturas” se dava devido à sua teoria do relativismo cultural, pois segundo Boas (2010), cada povo possuiria uma singularidade cultural. Relativizar, nesse caso, significa não usar os valores da sua própria cultura para julgar os costumes de uma cultura completamente diferente. De fato, nessa ótica, “não se pode analisar um traço cultural independentemente do sistema cultural ao qual ele pertence e que lhe dá sentido” (Cuche, 1999, p. 241). Ou seja, cultura segue os seus próprios caminhos em função dos diferentes eventos históricos que enfrentou. Aquilo que é “normal” na cultura de uma sociedade pode ser visto como estranho ou mesmo cruel em outra.

Mesmo após quase um século, desde a primeira definição de cultura, por Taylor (1871), não houve consenso entre os antropólogos quanto ao conceito desse polissêmico construto. Em seus estudos, Kroeber e Kluckhohn (1952) conseguiram identificar cerca de 164 acepções de cultura. Nessa revisão, segundo os autores, a ideia central formulada pela maioria dos cientistas sociais aproxima-se da seguinte interpretação: “A cultura consiste em padrões, explícitos e implícitos, de e para o comportamento adquirido e transmitido por símbolos, constituindo a conquista distintiva de grupos humanos, incluindo suas incorporações em artefatos” (Kroeber & Kluckhohn, 1952, p. 181). E, por fim, concluem que se não havia uma teoria completa sobre cultura na antropologia, existia ao menos um “*conceito razoavelmente bem delineado*” (p.181).

Ainda nesse sentido, de se analisar algumas das acepções de cultura identificadas na supracitada revisão, seguindo o legado de Franz Boas, para quem as diferenças entre os grupos são de ordem cultural, não racional, geográfica ou biológica, para Ruth Benedict (1934), cada cultura se caracteriza pelo seu “padrão cultural” (*parttern*), isto é, por uma certa configuração, estilo ou modelo. São ideias e normas compartilhadas, às quais agregam os homens e implica uma totalidade homogênea e coerente (Cuche, 1999), em meio a temperamentos e

comportamentos típicos. Ruth Benedict (1972) conceitua cultura como uma lente que filtra a maneira como o homem vê e percebe o mundo. Ou seja, o modo como se age e se enxerga o mundo depende, fundamentalmente, de qual cultura sob a qual foi socializado.

Dentro desse prisma, a cultura como parte do ambiente, pode, segundo Triandis (2002), ser dividida em cultura objetiva e subjetiva. Sendo a primeira caracterizada por elementos como a vestimenta, comida, habitação, estrutura das cidades. Já a cultura subjetiva se coaduna ao conceito colocado por Ruth Benedict (1934), relativa à percepção do ambiente pelo homem. Consiste em ideias sobre o que teve bons resultados no passado e, portanto, vale a pena ser transmitido para as gerações futuras, em termos de: sistemas linguísticos e econômicos, educacionais, políticos, legais, filosóficos e religiosos; os quais são elementos relevantes da cultura. Além disso, a parte subjetiva ainda inclui ideias sobre como realizar os elementos da cultura material, por exemplo: como construímos uma casa, como viver adequadamente, como se comportar em relação a objetos e pessoas.

Considerando que um dos objetivos desta dissertação é trabalhar cultura organizacional, com foco em valores, em nível organizacional, faz-se importante destacar pesquisa conduzida por Geert Hofstede, entre 1967 e 1973, envolvendo mais de 50 culturas nacionais, com vistas a identificar as dimensões das culturas responsáveis por diferenciar indivíduos ou grupos de diversos países. A partir desse estudo, Hofstede (1991) propôs um modelo, no qual descreve cinco tipos de diferenças/perspectivas de valores entre as culturas nacionais: i) Distância ao poder, ii) Individualismo *versus* coletivismo, iii) Masculinidade *versus* feminilidade, iv) Aversão à incerteza e v) Orientação a longo prazo *versus* orientação a curto prazo.

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” (p. 18) – é produzido no ambiente social em que a pessoa cresce e adquire suas experiências, atribuindo-se peso significativo ao período da infância, quando o indivíduo se mostra mais suscetível à aprendizagem e à assimilação.

No entanto, Hofstede (2003, p. 18), no intuito de evitar uma ótica determinista, já que defende que cultura é aprendida, e não inata, derivando do ambiente social, ao invés dos genes, 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”.

As diferenças culturais, conforme postula Hofstede (2003), se evidenciam de várias maneiras, passíveis de serem agrupadas em quatro níveis de manifestação, classificadas em duas categorias: (1) valores (que representam a parte invisível da cultura) e (2) símbolos, rituais e heróis, que refletem a parte manifesta da cultura, agrupada sob o termo práticas, conforme representado na Figura 3.

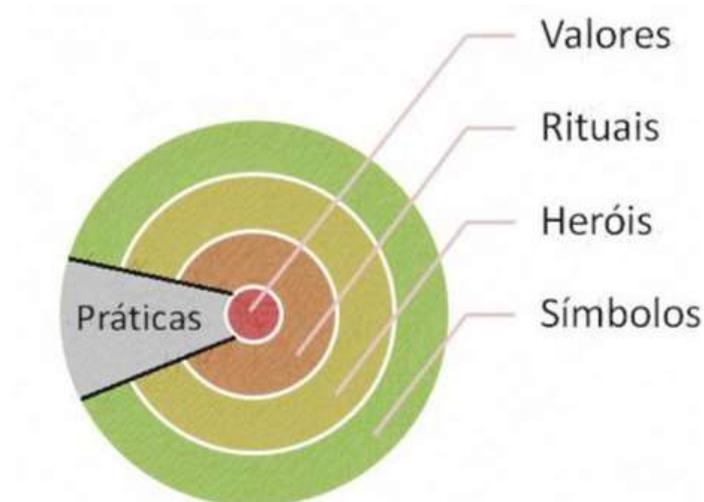


Figura 3. Níveis de manifestação da cultura
Fonte: Hofstede (2003)

Valores constituem o núcleo de uma cultura, definidos como “a tendência para se preferir um certo estado de coisas face a outro” (Hofstede, 2003, p. 23). Embora as culturas

apresentem-se como constituídas principalmente pelas práticas, Hofstede (2003) sustenta serem também constituídas por valores, fortemente associados com a cultura nacional.

Assim, isto posto, pode-se dizer que por cultura entende-se aqui um conjunto hermético e multidimensional de tudo o que constitui a vida em comum nos grupos sociais. Ademais, entende-se por um composto de modos de pensar, de sentir e de agir, mais ou menos convencionais, os quais, tendo sido aprendidos e sendo partilhados por uma pluralidade de pessoas, servem de maneira ao mesmo tempo objetiva e simbólica, e passam a integrar essas pessoas em uma coletividade distinta de outras. É o resultado de ações cujos componentes e determinantes são compartilhados e transmitidos pelos membros de um dado grupo (Calixto, Pires, & Macêdo, 2006).

2.2. Cultura Organizacional

2.2.1 Abordagens teóricas e conceituais

Há na literatura um vasto referencial sobre cultura organizacional. O tema apresenta uma simplicidade aparente, mas leva os autores a vários posicionamentos teóricos diferentes, estudando essa temática de modo contínuo e sistemático, de certa forma espelhando a multiplicidade de conceitos de cultura em si.

Ao longo das décadas de 1970 e 1980, o termo cultura organizacional recebeu várias definições e abordou inúmeros aspectos do universo empresarial. Sob esse rótulo, pesquisadores investigaram valores, pressupostos básicos, mitos, heróis, ritos, práticas e políticas administrativas e projetos de mudança (Barbosa, 1996, p. 8). Corrobora esse entendimento Freitas (1991, pg. 75), quando diz que é bastante comum encontrarmos a cultura sendo conceituada a partir dos seus próprios elementos. A Tabela 1 demonstra os elementos mais frequentemente citados, segundo essa autora.

Tabela 1. Elementos da Cultura

Valores	Definições a respeito do que é importante para se atingir o sucesso.
Crenças e pressupostos	Geralmente usados como sinônimos para expressar aquilo que é tido como verdade na organização. Os pressupostos tendem a tornar-se inconscientes e inquestionáveis.
Ritos, rituais e cerimônias	São exemplos de atividades planejadas que têm consequências práticas e expressivas, tornando a cultura mais tangível e coesa.
Histórias e mitos	Enquanto as histórias são narrativas de eventos ocorridos que informam sobre a organização, os mitos referem-se a estórias consistentes com os valores organizacionais, porém sem sustentação nos fatos.
Tabus	Demarcam as áreas de proibições, orientando o comportamento com ênfase no não-permitido.
Heróis	Personagens que incorporam os valores e condensam a força da organização; fala-se dos heróis natos e dos criados.
Normas	As regras que defendem o comportamento que é esperado, aceito e sancionado pelo grupo, podendo estar escritas ou não.
Processo de comunicação	Inclui uma rede de relações e papéis informais que comportam padres, fofoqueiros, conspiradores, contadores de estórias etc.

Fonte: Freitas (1991)

O campo dos estudos organizacionais preocupou-se em definir cultura organizacional como um constructo importante. Esse termo, 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”. Não se pretende aqui, no entanto, esgotar a apresentação de tais definições, mas apenas trazer algumas acepções, que serão balizadoras das análises que se seguem. Assim sendo, a cultura organizacional pode ser conceituada de algumas maneiras, sintetizadas na Tabela 2:

Tabela 2. Definições de Cultura Organizacional

Autores	Definição
Smircich, 1983, p.339.	<i>“Cultura é o que a empresa é? Ou cultura é o que a empresa tem? ”</i>
Hofstede, 1991, p. 210	<i>“Cultura organizacional é a programação coletiva da mente que distingue os membros de uma organização dos de outras. ”</i>
Aktouf, 1994, p. 42	<i>“Cultura é uma maneira diferente de designar um sistema informal generalizado, irracional e talvez, profundamente subjetivo ou inconsciente. ”</i>

<p>Dupuis, 1996, p. 243</p>	<p><i>“Uma definição de cultura não estaria completa se não levasse em conta as significações ocorridas no âmago das práticas. Assim, uma definição rigorosa de cultura deveria articular de maneira dialética contextos de interação social, práticas dos atores e significações das ações. ”</i></p>
<p>Schein, 2004, p.17</p>	<p><i>“Cultura é o conjunto de pressupostos básicos que um grupo inventou, descobriu ou desenvolveu ao aprender a lidar com os problemas de adaptação externa e integração interna e que funcionaram bem o suficiente para serem considerados válidos e ensinados a novos membros como a forma correta de perceber, pensar e sentir, em relação a esses problemas. ”</i></p>

Ao se analisar os conceitos apresentados é possível perceber diferença entre a abordagem dos antropólogos - Aktouf e Dupuis - e dos administradores. Para aqueles a cultura organizacional tem elementos que envolvem aspectos relacionados ao indivíduo e suas relações com ele mesmo e seu ambiente social, onde ocorrem as práticas sociais. Entretanto para os demais autores - Schein, Hofstede - a cultura tem um aspecto funcionalista. Isto é, ela existe para tornar a organização mais eficiente no que se refere à organização interna na busca de resultados (Pinto, 1995).

Nessa linha, Smircich (1983) buscou explicar como se operacionaliza a cultura nos estudos organizacionais, com o cruzamento entre o arcabouço antropológico e a teoria das organizações (Figura 4) dando origem à estrutura conceitual dos cinco principais modelos que orientam tais estudos, os quais apresentam focos de pesquisa e interesses teóricos próprios, conforme assinala (Fenili, 2016).

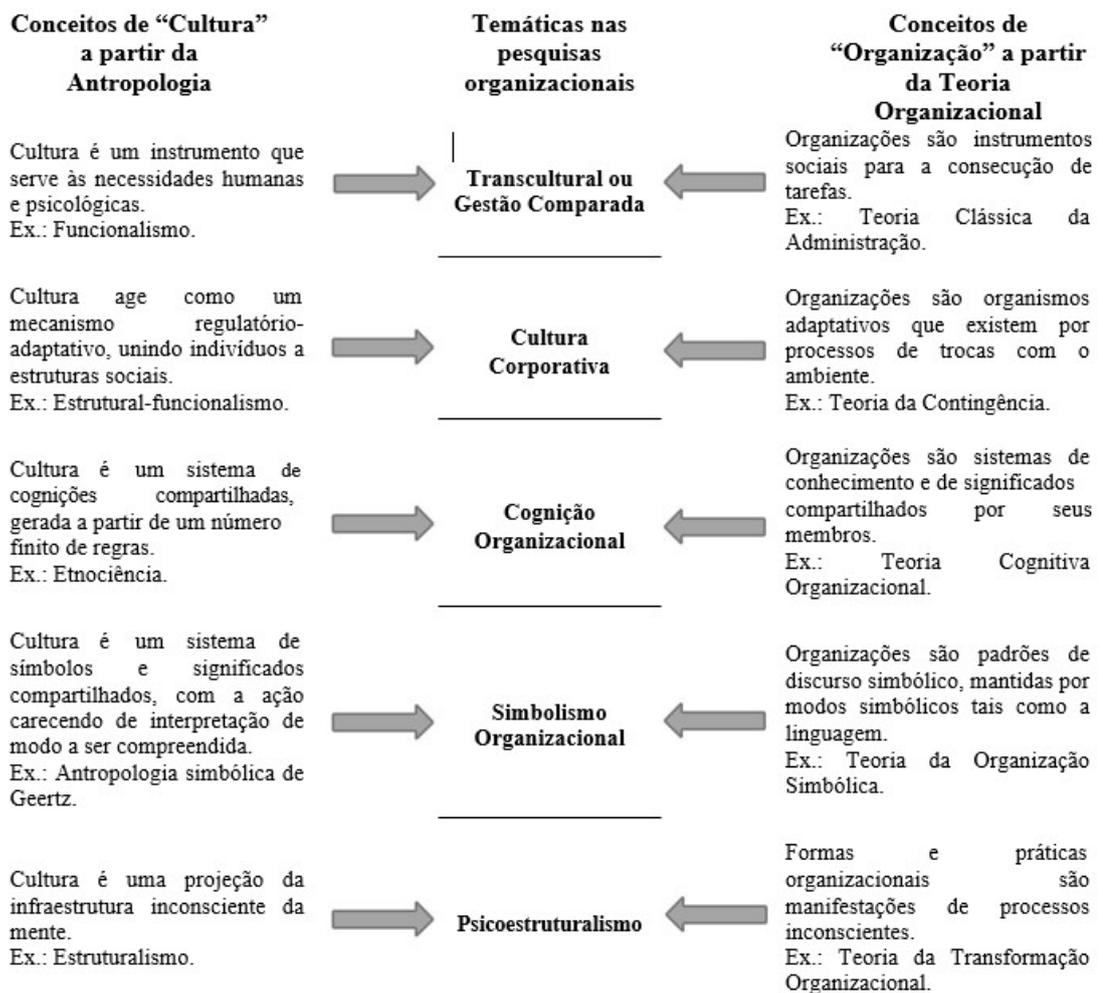


Figura 4. Interseções das teorias cultural e organizacional.
Fonte: Adaptado de Smircich (1983, p.342)

Os estudos culturais vinculados à perspectiva *transcultural* focam a relação entre as culturas nacionais e diferenças no comportamento organizacional, voltando-se à variação em práticas e atitudes dos gestores e dos empregados entre países (Bedani, 2008; Smircich, 1983). Destarte, vislumbra-se cultura como uma variável externa à organização. 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 (Fenili, 2016).

Em relação à cultura corporativa, a definição é usualmente indicada como “*uma cola social ou normativa que mantém a organização unida*” (Smircich, 1983, p. 344), responsável

pela unificação da organização, expressa por dispositivos simbólicos tais como mitos, rituais, heróis, valores, crenças e ideais compartilhados por todos os atores organizacionais. Nesta abordagem, esse conceito é estudado como uma variável (interna da organização) que pode influenciar aspectos como comprometimento, motivação, socialização, desempenho, entre outros. A organização seria um ente produtor de cultura, uma vez que é um instrumento social que produz bens, serviços e também artefatos culturais (Bedani, 2008; Fenili, 2016).

Na perspectiva da cognição organizacional, a cultura é entendida como um sistema de conhecimentos e crenças compartilhadas na organização. Nessa ótica, as organizações são examinadas como redes de significados subjetivos, diferentemente compartilhados e criados pela mente de seus membros, ou seja, a abordagem cognitiva entende cultura como um sistema de conhecimentos, com padrões de percepção e crenças, cujos modelos de avaliação são aprendidos e norteiam o modo de agir dos sujeitos organizacionais (Nascimento, 2014; Bedani, 2008).

A concepção simbólica estuda a cultura como um sistema de símbolos e significados, e toma por foco a maneira como os indivíduos interpretam e compreendem suas experiências (Fenili, 2016; Bedani, 2008), ou seja, resultam das interações sociais devido à necessidade de interpretar a realidade e de estabelecer critérios orientadores para a ação. Os temas expressos nos diversos sistemas simbólicos representam o coração da organização como uma cultura (Smircich, 1983).

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). Na ótica psicoestruturalista, transcende-se o “nível superficial da aparência e da experiência a fim de se aclarar as fundações objetivas dos arranjos sociais” (Smircich, 1983, p. 352). A finalidade desses estudiosos é romper com a

superficialidade, revelando a realidade escondida ou os fundamentos inconscientes que dariam origem à cultura organizacional (Nascimento, 2014).

Fleury (1987) destaca as duas grandes linhas de pesquisa apresentadas por Smircich (1983): a primeira, que congrega as abordagens *transcultural* e cultura corporativa, enfoca a cultura como uma variável independente, externa à organização - algo que a organização tem; já a segunda linha - cognição organizacional, simbolismo e psicoestruturalismo -, concebe a cultura como raiz da própria organização, variável interna - trata-se de algo que a organização é.

Em que pese a gama de opções que os pesquisadores dispõem em relação ao estudo da cultura organizacional, tendo em vista que diversos outros autores propuseram a descrição de perspectivas para o estudo desse construto, 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.

Para falar de cultura nas organizações, conforme abordado até este ponto, entende-se de fundamental importância identificar e analisar os valores que caracterizam a sociedade em que estão inseridas. Nesse sentido, desvela-se a relevância de se apresentar traços importantes da cultura brasileira que devem ser levados em conta para entender como as características, pressupostos e valores individuais dos brasileiros influenciam a formação da cultura nas suas organizações.

2.2.2 Cultura organizacional levando em conta os traços da cultura brasileira

Referidos traços são tidos como os pressupostos básicos que cada indivíduo usa para enxergar a si mesmo como brasileiro (Freitas, 1997), os quais refletem seus desígnios, de

origem histórica, econômica e antropológica. A formação desses traços tem íntima relação com os fatores de formação do país: sua colonização, a cultura específica que o colonizou e formas de poder que atuaram em sua formação, consolidação e desenvolvimento (Motta & Caldas, 1997).

A cultura do Brasil foi moldada pela influência e a interação entre os povos indígenas, africanos e portugueses. De acordo com Freitas (1997), 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 assim o chamado "triângulo racial". A matriz portuguesa, ressalta Holanda (1995), 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).

As relações sociais no Brasil, pondera Freitas (1997, p. 46) “surtem 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”. Conforme salienta Fenili (2016), 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. Nessa perspectiva, considera-se que a sociedade brasileira possui algumas características ou traços que influenciam a sua integração, seus conflitos, a prática social e a reprodução cultural de seus indivíduos, bem como influenciam decisivamente a cultura organizacional. Nessa ótica, Freitas (1997) identifica cinco traços culturais principais a serem considerados em uma análise organizacional no contexto brasileiro, apresentados na Figura 5 a seguir.

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.

Figura 5. Traços culturais brasileiros a serem considerados em uma análise organizacional

Fonte: Adaptado de Freitas (1997)

De acordo com Freitas (1997), o traço da hierarquia é um aspecto um tanto quanto antigo, que veio sendo disseminado desde a época da colonização do Brasil pela família patriarcal, a qual foi a responsável pela colonização agrária, estabelecendo um poder aristocrático quase ilimitado. Com esteio na história, é possível perceber o poder centralizado na figura do patriarca e a ideia da normalidade do poder, da respeitabilidade e da obediência irrestrita. Como resultado dessa forma de colonização, o paradigma moral apresenta-se quase que inflexível, pois 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).

Barros (2003) analisa a relação do brasileiro com a hierarquia por meio de suas consequências: a concentração do poder, a atitude de espectador, o paternalismo e o medo de errar. O autor corrobora com Freitas (1997) quando diz que as origens desse traço remontam ao autoritarismo patriarcal, proveniente do Brasil agrário, que foi trazido para as cidades com o processo de urbanização. Assim sendo, práticas como o mandonismo, o protecionismo e a dependência, características sempre presentes nas atitudes paternalistas, continuam vigentes ainda hoje, presentes na cultura brasileira.

Da combinação da concentração de poder com o personalismo, surge o paternalismo, definido por Damatta (1986, p. 22) da seguinte maneira.

[...] 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 [...]

Ainda para esse autor, a sociedade é caracteristicamente fundada no personalismo, isto é, nas relações pessoais que orientam o comportamento individual e coletivo. Tais relações são resultados dos sentimentos de cordialidade, respeito, afeto e consideração que aproximam uma pessoa da outra, formando uma verdadeira rede social que subordina e condiciona o indivíduo (DaMatta, 1986).

Nesse sentido, Freitas (1997) acrescenta que essas relações ultrapassam a esfera social para as esferas jurídicas e políticas, uma vez que institucionalizou em nossas leis um complexo conjunto de intermediações que privilegiam indivíduos segundo critérios que variam de acordo com suas relações. A autora observa que muitas vezes pertencer a uma determinada família ou ser amigo de certa pessoa é mais importante que a própria lei. Ou seja, o personalismo é o traço revelador da importância atribuída ao indivíduo e aos seus interesses em detrimento das pessoas ou do grupo (Chu & Wood Jr., 2008).

As relações pessoais no Brasil ainda são marcadas pela sensualidade. Na visão 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. ” Quer dizer, isso tudo é visto, a partir dos gestos que demonstrem esses traços, como uma ferramenta para se alcançar aquilo que se almeja mais facilmente.

O traço cultural da malandragem, segundo Damatta (1986), é a arte de sobreviver às dificuldades da vida. Denota um relacionamento complexo e criativo entre o talento pessoal e as leis, utilizando-se do uso de “histórias” e “contos do vigário” como recursos pessoais engenhosos para tirar proveito de certas situações, e também valer-se do próprio argumento da lei ou das normas para isso. O malandro seria o profissional do jeitinho (Damatta,1986), uma característica brasileira que reúne flexibilidade, adaptabilidade e criatividade (Barros, 2003), como modos de navegação social.

A tendência à aversão ao trabalho manual ou metódico, aliada a ganhos fáceis e de curto prazo, bem como o fato de ser mais sonhador que disciplinado consubstancia o caráter aventureiro do brasileiro. Para Freitas (1997) o “Aventureiro” pode ser definido como aquela figura que estabelece projetos e que não se importa com as ferramentas que serão utilizadas para atingir seus resultados. O aventureiro é o contraponto da figura do trabalhador. É aquele cujo ideal é colher o fruto sem plantar a árvore, tipo humano que ignora fronteiras e vive dos espaços ilimitados, dos projetos vastos e dos horizontes distantes. Não enxerga a dificuldade a vencer, mas a recompensa. Não é adepto nem do esforço nem da persistência (Holanda, 1995).

Com esteio na análise dos traços culturais brasileiro, depreende-se que a influência da cultura nacional sobre a cultura organizacional adquire maior relevância, haja vista que no Brasil a sociedade é baseada nas relações pessoais. O núcleo familiar centrado na figura do patriarca é dirigido por laços de sangue e de coração. Consequentemente, o que vale em nossa sociedade não é a figura do cidadão, mas a malha de relações estabelecidas por pessoas, famílias e grupos de parentes e amigos, utilizada como meio de navegação social.

A partir da cultura nacional, pressupor os aspectos que influenciam e modelam a cultura organizacional é de fundamental importância para uma análise adequada e crítica, sobretudo para a adoção de estratégias mais aderentes e efetivas às especificidades da organização.

Depreende-se desse cenário que no contexto da administração pública, foco deste trabalho, da mesma forma que na gestão privada, há ingerência da cultura brasileira no comportamento e no exercício profissional dos indivíduos da organização. Nesta pesquisa, a cultura será abordada por meio dos valores, haja vista constituírem o núcleo fundamental da cultura organizacional (Tamayo et al., 2000). Desse modo, uma análise mais detida sobre os valores individuais e organizacionais será realizada no próximo tópico.

2.3 Valores

Esta subseção refere-se a valores organizacionais, considerados, neste trabalho, como uma das dimensões utilizadas para analisar com se dá a relação com o desempenho em compras e contratações públicas. Inicialmente será apresentada uma breve perspectiva histórica do estudo dos valores individuais, com destaque para a teoria de valores humanos de Schwartz, referência para o instrumento de medida de valores a ser aqui utilizado. Em um segundo momento, serão considerados os valores organizacionais.

2.3.1. Valores individuais

Consoante o senso comum, quando se pensa em valores, logo surge o que é importante para as pessoas em suas vidas individuais ou em grupo (por exemplo, segurança, independência, sabedoria, sucesso, bondade, prazer). Cada um de nós tem vários valores com diferentes graus de importância pessoal. Um valor particular pode ser muito relevante para uma pessoa, mas sem valia para outra.

A maneira de se conceituar valores cientificamente surgiu gradualmente desde a década de 1950, conforme transcrito adiante. No entanto, essa temática já vem sendo pesquisada há muitos séculos, desde meados da Idade Antiga, com pensadores gregos e romanos (Nascimento, 2014). Sócrates, por exemplo, defendeu o caráter absoluto e objetivo dos valores éticos, ao contrário de doutrinas sofistas que entendiam valores morais como relativos e subjetivos. Por outro lado, Aristóteles sedimentou a base teórica que entendia valores como um

guia para viver melhor, ou seja, as pessoas buscavam viver de maneira produtiva e agradável e suas prioridades valorativas poderiam fornecer guias para viver da melhor maneira possível (Rohan, 2000). Além deles, Platão entendia que a aproximação com valores supremos (ideias, eterno, essências etc.) se daria através da busca pela racionalidade.

Valores individuais estão relacionados a pressupostos intrínsecos do indivíduo, mas também associa-se à sua cultura e ao grupo no qual está inserido, conforme coloca Kluckhohn (1968, p. 443), quando diz que “valor é uma concepção, explícita ou implícita, própria de um indivíduo ou característica de um grupo, a respeito do desejável, o que influi na seleção dos modos, meios e fins de ação acessíveis”. Conforme salienta Torres et al (2016), diversos teóricos, assim como sociólogos (e.g., Williams, 1968) e antropólogos (Kluckhohn, 1952), já entendiam os valores como critérios que as pessoas usam para avaliar suas ações, outras pessoas e eventos. Como visto, os valores desempenham um papel importante não apenas na sociologia, mas também em psicologia, antropologia e disciplinas relacionadas. Valores são usados para caracterizar grupos culturais, sociedades e indivíduos, para rastrear mudanças ao longo do tempo, e explicar as bases motivacionais de atitudes e comportamentos (Schwartz, 2012).

À vista disso, observa-se que o estudo dos valores humanos não é tema novo na literatura. Allport foi o pioneiro no estudo de valores (Torres et al., 2016), participando da construção do primeiro instrumento para avaliação dos valores (Tamayo & Porto, 2009), denominado *Study of Values*. Allport aponta que os valores têm um papel fundamental na vida das pessoas, pois orientam as suas atividades com objetivo de alcançar suas realizações.

O outro autor de realce no estudo desse construto é Rokeach (1973, p. 5), para quem valores é “uma crença duradoura de que um modo específico de conduta ou estado final de existência é pessoal ou socialmente preferível a um modo de conduta ou estado final de existência oposto ou contrário”.

Rokeach (1973) diferencia os valores individuais em dois tipos: os que se referem a modos de conduta e os valores que se relacionam a estados finais de existência. Denomina-os, respectivamente, instrumentais e terminais, sendo os primeiros considerados como meios para se atingir os últimos. Os valores instrumentais exibem-se como morais (ser honesto, responsável), que se apresentam como interpessoais, cuja falta de realização provoca culpa e, por fim, de competência (autorrealização, ser eficaz, ser imaginativo), em que a falta de cumprimento acende sentimentos de ineficiência pessoal. Os terminais dizem respeito às necessidades de existência do homem, podendo ser pessoais (autorrealização, felicidade, harmonia interna) e sociais ou interpessoais (segurança familiar e nacional, igualdade) (Nascimento, 2014).

Em que pese o destaque dos autores supracitados, Ros (2006) afirma que foi com os estudos realizados a partir da década de 1970, destacando o trabalho de Hofstede, que a noção de valor ganhou força e que uma teoria de valor de fato foi desenvolvida entre os anos de 1980 e 1990, com os trabalhos de Shalom Schwartz. Ressalta-se que Schwartz e Rokeach se dedicaram a salientar a relação entre os valores pessoais e o comportamento das pessoas. Nesse viés, Schwartz é destacado e tem sua teoria de Valores Humanos básicos considerada um marco no estudo dos valores (Torres et. al., 2016). O referido autor desenvolveu propondo uma teoria unificadora para o campo da motivação humana. Inicialmente ela contava com dez valores, mas, recentemente foi revisada com seu desdobramento em dezenove potenciais valores, conceitualmente distintos, que representam um contínuo de motivações de maneira mais particularizada (Schwartz, 2012).

Para Schwartz (1992) e Schwartz e Bilsky (1987), a definição conceitual de valores incorpora cinco características recorrentemente mencionadas na literatura, a qual os diferencia de atitudes, principalmente em termos de generalidade e abstração, bem como em sua ordenação hierárquica por importância:

(1) Valores são crenças ligadas à emoção de forma intrínseca, não são objetivas, ideias frias, podendo gerar sentimentos positivos ou negativos.

(2) Valores são um construto motivacional, relaciona-se aos objetivos desejáveis que as pessoas se esforçam para atingir, que orientam pessoas para agirem de forma adequada;

(3) Valores transcendem ações e situações específicas. Distinguem-se de conceitos como normas e atitudes sociais. São objetivos abstratos.

(4) Valores orientam a seleção ou avaliação de ações, políticas, pessoas e eventos. Servem como padrões ou critérios de julgamentos.

(5) os valores são ordenados de acordo com a importância em relação um ao outro. Formam um sistema de prioridades de valores que caracterizam um indivíduo.

Somado a esses conceitos, devido à relevância da temática, sem a pretensão de se esgotar a matéria, a Tabela 3 traz a definição de valores na visão de outros autores, de uma forma longitudinal.

Tabela 3. Definições de valores.

Autor/Ano	Definição
C.K.M. Kluckholm (1951, p.395)	Valor é uma concepção explícita ou implícita, distintiva de um indivíduo ou um grupo, do desejável que influencia a seleção de modos, meios e fins de ações disponíveis.
Lewin (1952, p. 41)	Valores influenciam o comportamento, mas não tem a característica de uma meta em si. É provavelmente correto dizer que valores determinam quais atividades possuem valência negativa ou positiva para um indivíduo em uma determinada situação.
Heider (1958, p. 223)	Valor é a propriedade de uma entidade (x é um valor) com a conotação de ser objetivamente positivo de alguma maneira.
Rokeach (1973, p.5)	Valor é uma crença consistente em que um tipo específico de construto ou estado de existência é pessoalmente ou socialmente preferível a uma maneira oposta ou inversa de construto ou estado de existência.
Schwartz (1994, p.21)	Valores são objetivos desejáveis transsituacionais, variando em importância, que serve como guia de princípios na vida de uma pessoa ou uma entidade social.
Feather (1996, p. 222)	Valores são maneiras desejáveis ou indesejáveis de se comportar ou como desejabilidade ou oposição a objetivos gerais.

Autor/Ano	Definição
Schwartz (1999, p.24)	Valores são conceitos do desejável que guiam a vida de atores sociais (indivíduos, líderes organizacionais, legisladores etc.) selecionam ações, avaliam pessoas e eventos e explicam suas ações e avaliações.

Fonte: Adaptado de Rohan (2000)

Em síntese, os valores se caracterizam como desejáveis, tendo objetivos transsituacionais, variando em importância, e servem como princípios orientadores na vida das pessoas. Além desse enfoque, Schwartz e Bilsky (1987, 1990) propuseram que o aspecto crucial do conteúdo que distingue os valores é o tipo de meta motivacional que eles expressam. Nessa linha, levando em consideração as representações cognitivas de três tipos de necessidades humanas universais: necessidades biológicas do organismo; necessidades de interação social para a regulação das relações interpessoais; e necessidades sócio institucionais que buscam o bem-estar e a sobrevivência do grupo; os autores derivaram dez tipos motivacionais de valores distintos, ilustrado na Tabela 4, os quais foram confirmados ao longo de várias pesquisas empíricas transculturais (Schwartz, 1992, 1994, 1996, 2005).

Tabela 4. Dez tipos motivacionais de valores de Schwartz

Tipo Motivacional	Metas / Objetivos que definem os valores	Serve a interesses
Segurança	Segurança, harmonia e estabilidade da sociedade, dos relacionamentos e de si mesmo	Mistos
Tradição	Respeito, compromisso e aceitação dos costumes	Coletivos
Conformidade	Advertência das ações, inclinações e impulsos que incomodam, prejudicam ou que violam as expectativas ou normas sociais	Coletivos
Benevolência	Preocupação com a preservação e fortalecimento do bem-estar de pessoas próximas	Coletivos
Universalismo	Compreensão, apreço, tolerância e proteção do bem-estar de todas as pessoas e da natureza	Mistos
Autodeterminação	Independência de ação e pensamento - escolher, criar, explorar	Individuais
Estimulação	Excitação, novidade, desafio	Individuais
Hedonismo	Prazer ou gratificação sensual	Individuais
Realização	Sucesso pessoal por intermédio da demonstração de competência de acordo com padrões sociais	Individuais
Poder	Controle ou domínio sobre pessoas ou recursos, <i>status</i> social e prestígio	Individuais

Fonte: Adaptado de Schwartz e Bilsky (1987, 1990)

Schwartz e Tamayo (1993) salientam que estes tipos motivacionais são considerados como a estrutura motivacional universal dos valores. Schwartz (1992) prevê uma estrutura dinâmica entre as categorias motivacionais desses valores, de forma que os indivíduos apresentem alta prioridade para os tipos compatíveis e baixa prioridade para tipos antagônicos (Schwartz & Bilsky, 1987). A estrutura das relações entre os tipos motivacionais, demonstrada na Figura 6, representa que os tipos de valores adjacentes são mais harmonizáveis. À medida que a distância ao redor da ordem circular aumenta, os valores tendem a ser menos compatíveis até que, se localizados numa posição oposta, indicam grande conflito (Schwartz, 1992). Os valores que expressam metas e interesses individuais (autodeterminação, estimulação, hedonismo, realização e poder social) ocupam áreas contíguas opostas em relação aos tipos motivacionais que expressam metas e interesses coletivos (benevolência, tradição e conformidade). Os tipos motivacionais que expressam metas e interesses tanto coletivos como

individuais (segurança e universalismo) são opostos e situam-se nas fronteiras dessas duas áreas.

Ademais, a estrutura de valores de Schwartz também apresenta quatro grandes ordens de valores, que formam duas dimensões conceituais básicas: (1) abertura à mudança versus conservação, a qual opõe valores que enfatizam pensamento e ação independentes (Estimulação, Autodeterminação e Hedonismo), favorecendo a mudança, e, do outro lado, valores que dão ênfase à autorrestricção, preservação de práticas tradicionais e proteção da estabilidade (Segurança, Conformidade e Tradição), segundo expõe Oliveira e Tamayo (2004); e (2) autopromoção versus autotranscendência, a qual apresenta, no primeiro polo, os valores relativos aos tipos motivacionais Poder, Realização e Hedonismo, e no polo da autotranscendência, os valores de universalismo e benevolência. Essa dimensão contrasta valores que privilegiam os interesses do indivíduo, mesmo à custa dos outros, em oposição à preocupação com o bem-estar do próximo e da natureza. O Hedonismo é componente tanto da abertura à mudança quanto da autopromoção.

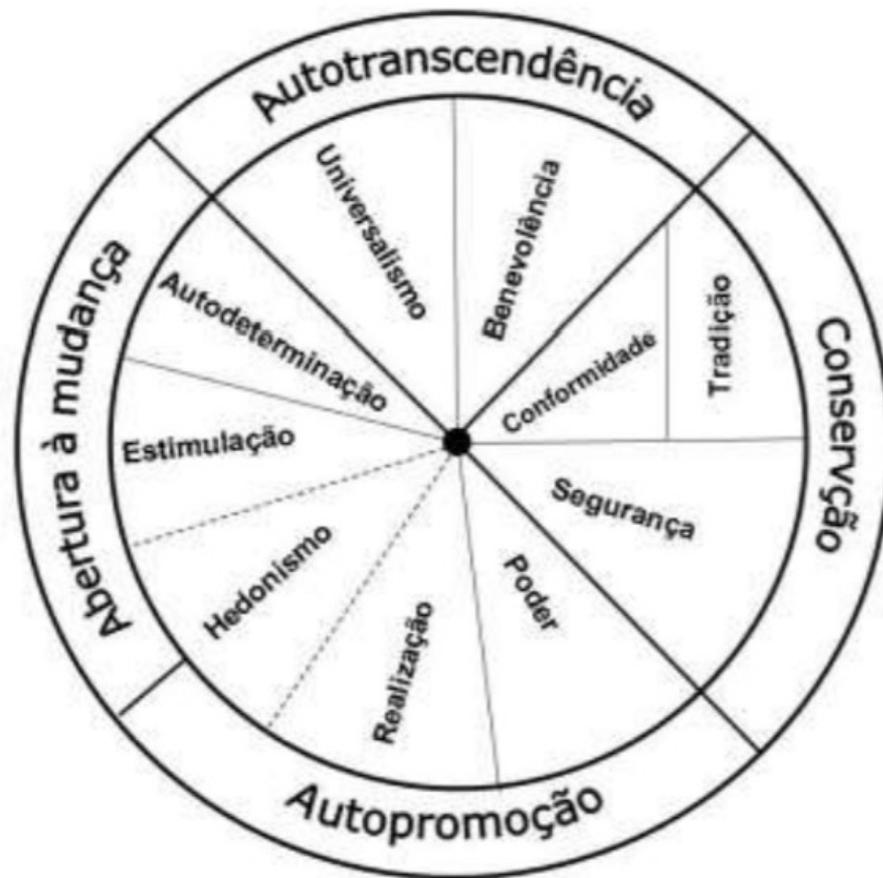


Figura 6. Estrutura teórica de relações entre valores de Schwartz (2005).
Fonte: Schwartz (2005)

Tamayo e Paschoal (2003) indicam que a procura simultânea de metas pertencentes a áreas adjacentes é aceitável, pois satisfazem interesses afins, enquanto a busca por metas pertencentes a motivações opostas pode ser conflitante, pois focam interesses desiguais. Além disso, releva-se destacar que, apesar dos valores comuns entre os indivíduos de um grupo, sua importância relativa difere, pois as pessoas têm prioridades ou hierarquia de valores diferentes.

Nascimento (2014) coloca que, de forma contrária às demais propostas para o estudo dos valores, que buscam o exame das relações entre valores isolados e atitudes ou comportamento, no modelo de Schwartz (1992), a estrutura do sistema de valores capta o relacionamento dinâmico (compatível ou antagônico) entre os dez tipos motivacionais, permitindo pesquisar as relações dos valores com atitudes, comportamentos ou outras variáveis de maneira integrada.

Em 2012, Schwartz et al. propuseram uma nova divisão do contínuo de valores. Os autores identificaram 19 valores potenciais, conceitualmente distintos, conforme Figura 7. Quanto maior a compatibilidade entre dois valores, mais próximos eles estão no ordenamento circular. Quanto maior o conflito entre os valores, mais distantes eles estão no círculo. No entanto, cumpre ressaltar que a teoria refinada não invalidou a estrutura dos 10 tipos motivacionais supramencionados, em virtude da possibilidade da nova estrutura de valores em agrupar os valores de forma similar ao da teoria original (Schwartz et al., 2012) conforme se mostrar mais útil para o pesquisador (Nascimento, 2014).

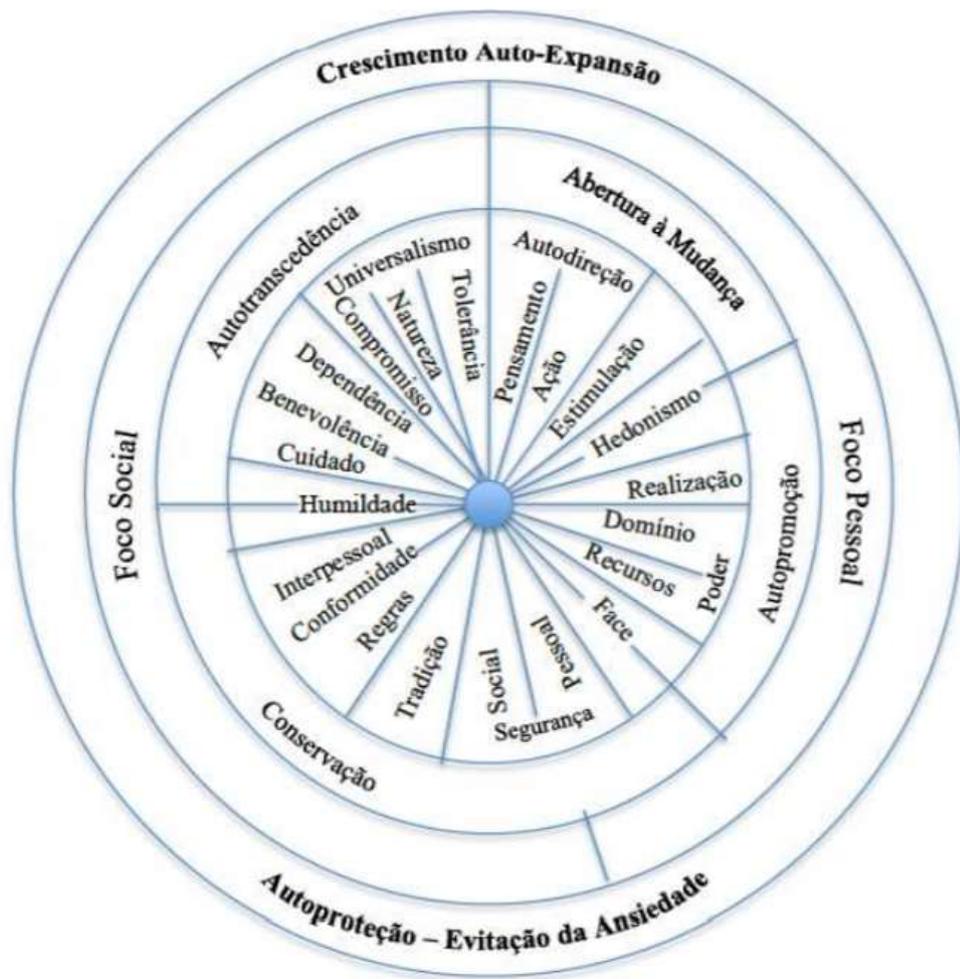


Figura 7. Círculo motivacional de acordo com a teoria de valores básicos refinada, adaptada de Schwartz et al., 2012.

Fonte: Torres et al. (2016)

2.3.2 Análise dos valores em nível cultural

Os valores também foram investigados por Schwartz (1999, 2006) em nível cultural. Nesse aspecto, a ênfase em valor expressa concepções compartilhadas do que é bom e desejável na cultura, nos ideais culturais. Segundo Williams (como citado em Shwartz, 1999), os valores culturais representam as ideias abstratas implícitas ou explicitamente compartilhadas sobre o que é bom, certo e desejável em uma sociedade. Esses valores culturais (por exemplo, liberdade, prosperidade, segurança) são as bases para as normas específicas que dizem às pessoas o que é apropriado em várias situações. As formas como as instituições sociais (por exemplo, a família, a educação, os sistemas econômicos, políticos e religiosos) funcionam, seus objetivos e seus modos de operação, expressam prioridades de valores culturais (Schwartz, 1999).

Nessa linha, o valor cultural enfatiza a forma e justifica crenças, ações e objetivos individuais e grupais. Arranjos institucionais e políticas, normas e práticas cotidianas expressam ênfases de valores culturais subjacentes nas sociedades. Como exemplo, cita-se a ênfase de valor cultural no sucesso e na ambição, o que pode se refletir e promover sistemas econômicos altamente competitivos, sistemas legais de confronto e práticas de educação infantil que pressionem as crianças a alcançar tais objetivos (Schwartz, 2006). Em contraste, uma ênfase cultural no bem-estar do grupo, provavelmente será expressa em sistemas econômicos e legais mais cooperativos, por exemplo, socialismo e mediação (Schwartz, 1999). Indo na linha de outros teóricos, tais como: Hofstede(1980), Kluckhohn & Strodtbeck (1961), Rokeach (1973); Schwartz (1999) postula que as dimensões culturais dos valores refletem as questões ou problemas básicos que as sociedades devem enfrentar para regular a atividade humana. De acordo com o autor, as pessoas devem reconhecer esses problemas, planejar respostas e motivar uns aos outros para lidar com eles.

As maneiras pelas quais as sociedades respondem a essas questões ou problemas básicos podem ser usadas para identificar as dimensões nas quais as culturas podem diferir

umas das outras. Dito isso, Schwartz (1999, 2006) propõe uma estrutura abrangente e universal que representa as compatibilidades e conflitos entre valores em um modelo circumplex, considerando três questões críticas que confrontam todas as sociedades.

A primeira questão é definir a natureza da relação entre o grupo e indivíduos. O segundo problema societal é garantir que as pessoas tenham um comportamento responsável para preservar o tecido social. E a terceira questão é definir a relação da humanidade com o social e o ambiente natural. Portanto, os valores culturais emergem da resolução destes problemas. Sendo assim, Schwartz define três dimensões bipolares (Figura 8): (1) autonomia (autonomia intelectual enfatiza a conveniência de indivíduos que buscam de forma independente suas próprias idéias e direções intelectuais, enquanto autonomia afetiva enfatiza a conveniência dos indivíduos buscando experiências afetivamente positivas) em oposição ao conservadorismo (que enfatiza a manutenção do status quo e a restrição de ações que possam atrapalhar o grupo ou tradições); (2) hierarquia (que enfatiza a legitimidade de desigualdades de distribuição de poder, papéis e recursos) em oposição ao igualitarismo (que enfatiza a transcendência de interesses egoístas em favor do compromisso voluntário de promover o bem-estar dos outros); e (3) domínio (enfatizando o sucesso através da auto-afirmação) em oposição à harmonia (que enfatiza ajuste harmonioso ao meio ambiente).

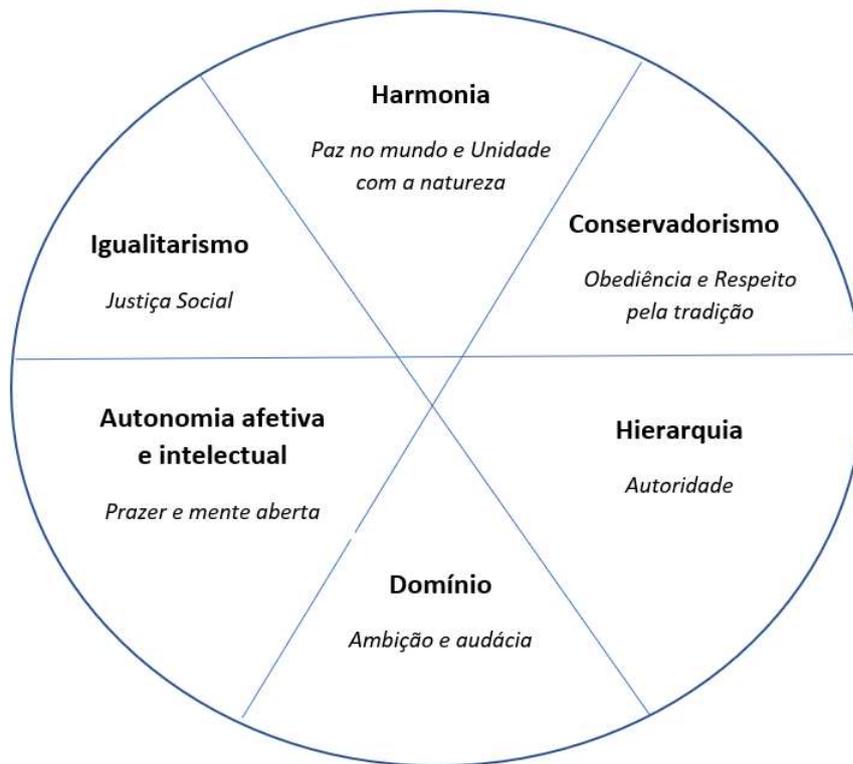


Figura 8. Dimensões bipolares de valores culturais de Schwartz (2006)

As dimensões compartilhadas e opostas inerentes aos valores culturais produzem uma estrutura circular coerente de relações entre elas (Schwartz, 2006). Assim como a estrutura de valores individuais, a estrutura de valores culturais reflete as orientações culturais que são compatíveis (adjacentes ao círculo) ou incompatíveis (distantes ao redor do círculo).

Além disso, enfatiza que a unidade apropriada de análise para avaliar a validade das dimensões no nível de cultura é a sociedade ou o grupo cultural, não o indivíduo (Hofstede, 1980, 1991).

2.3.3. Valores organizacionais

Toda empresa cria sua própria cultura, seu próprio clima de trabalho, com crenças, tradições, usos, rituais, rotinas, normas, valores e tabus próprios (Tamayo et al., 2000). Os valores, junto com as normas, as crenças compartilhadas, os símbolos, e os rituais constituem os elementos da cultura de uma sociedade ou empresa (Tamayo, 1996), isto é, apresentam-se

como um instrumento de relevância para a compreensão da cultura organizacional (Mendes & Tamayo, 2001).

Na concepção de Katz e Khan (1976), os valores, juntamente com os papéis e as normas, constam entre os principais componentes de uma organização, pois definem e orientam o funcionamento de uma empresa. Os papéis são elementos discriminadores, prescrevem e definem formas de comportamento associadas a determinadas tarefas, cargos e funções; as normas são expectativas transformadas em exigências e os valores são as justificativas e aspirações ideológicas mais generalizadas. Os valores e as normas atuam como elementos integradores, no sentido de que são compartilhados por todos ou pela maioria dos membros da organização (Tamayo, 1996).

Os valores organizacionais refletem as crenças sobre o que é bom e desejável no contexto da empresa e compõem o núcleo da cultura organizacional. Ou seja, as normas definem claramente o comportamento que se espera dos sujeitos de uma organização, e os valores possibilita uma justificativa mais elaborada e disseminada, tanto para o comportamento apropriado como para as atividades e funções do sistema (Katz & Kahn, 1978).

A definição dos valores organizacionais é construída sobre princípios ou crenças, hierarquicamente organizados, relativos a metas e a comportamentos organizacionais desejáveis, que orientam a vida da empresa e estão a serviço de interesses individuais, coletivos ou mistos (Tamayo, 1996). Tamayo e Gondim (1996) salientam vários aspectos nesta definição: os aspectos cognitivos e motivacionais, a função dos valores e a organização hierárquica deles. O aspecto cognitivo são crenças existentes na empresa, isto é, formas de conhecer a realidade organizacional, respostas cognitivas prontas e privilegiadas a problemas da instituição. O aspecto motivacional expressa interesses e desejos de alguém, que pode ser um indivíduo, o dono, o fundador, um gerente, ou alguma pessoa influente, ou mesmo um grupo, ou o conjunto dos membros da empresa. Assim, os valores organizacionais representam metas mais ou menos

conscientes da organização (Tamayo & Schwartz, 1993). A função dos valores é orientar a vida da empresa, guiar o comportamento dos seus membros. Elas são determinantes da rotina diária na organização, já que orientam a vida da pessoa e determinam a sua forma de pensar, de agir e de sentir. Os valores são mais abrangentes que as normas e constituem uma espécie de ideologia. Por último, em relação à hierarquia, as pessoas, as organizações e as culturas se diferenciam entre si, não tanto pelo fato de possuir valores diferentes, mas pela organização hierárquica desses valores. Os valores organizacionais implicam necessariamente uma preferência, uma distinção entre o importante e o secundário, entre o que tem valor e o que não tem. Assim, a essência mesma dos valores organizacionais parece ser a de permitir a sua hierarquização (Tamayo, 1996).

Os valores organizacionais são capazes de dar à organização uma determinada identidade e são normalmente introduzidos pelo criador da empresa ou por indivíduos com forte influência dentro da organização (Bansal, 2003). Portanto, os valores que os gestores de topo sancionam através de declarações verbais ou escritas, bem como por meio de documentos formais, são frequentemente presumidos como representativos dos valores organizacionais (Bourne & Jenkins, 2013). O estabelecimento do que é ideal, valorizado e quais os princípios motivacionais e as metas organizacionais são definidos por este grupo dominante. Cabe ao fundador ou a outro sujeito organizacional, detentor de poder de decisão na organização, encontrar a solução para determinado problema decorrente de uma nova situação, apontando a adequada forma de se lidar com o problema (Tamayo & Borges, 2006). A partir de então, os valores são percebidos pelos membros da organização com clara função de integração organizacional (Tamayo & Borges, 2006), têm um longo alcance e uma grande extensão de influência sobre os processos críticos e característicos nas organizações (Bourne & Jenkins, 2013).

Segundo Tamayo et al.(2000), os valores organizacionais não devem ser confundidos com os valores pessoais, pois o sistema de valores de uma organização não coincide, necessariamente, com os valores de seus empregados. No entanto, a teoria dos valores humanos proposta por Schwartz (1992) constitui uma base para o estudo dos valores organizacionais (Oliveira & Tamayo, 2004). Outro ponto é que o foco no estudo dos valores, conforme Tamayo et al. (2000), representa uma contribuição ao estudo da cultura organizacional, visto que há necessidade de encontrar estratégias que permitam avaliar fatores culturais da organização, estudar o seu impacto na vida organizacional, bem como desenvolver formas para o seu gerenciamento. Nessa linha, os valores, junto com os outros componentes da cultura organizacional, são determinantes do comportamento organizacional (Triandis, 1994).

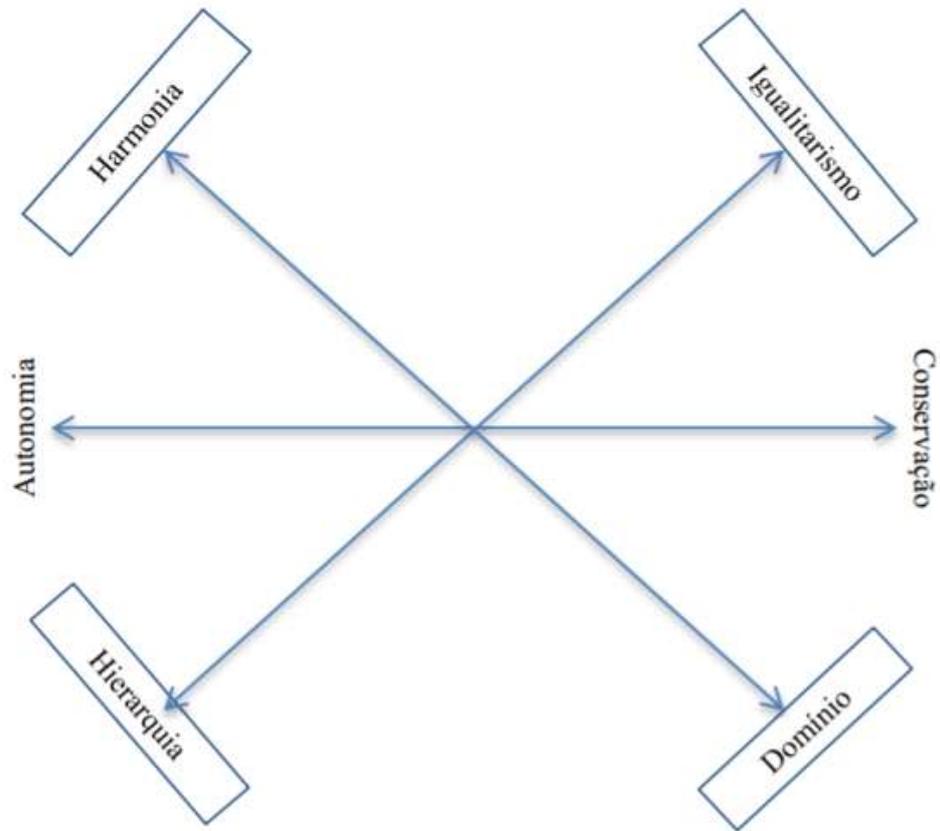
A estrutura axiológica de uma empresa pode ser descrita como um sistema relativamente estável de valores (Tamayo et al., 2000). Tais prioridades axiológicas distinguem uma organização da outra, não por terem valores diferentes, mas devido ao grau de importância atribuído aos mesmos (Tamayo et al., 2000). Contudo, os valores organizacionais podem mudar espontaneamente de acordo com a evolução da empresa e/ou da cultura da sociedade da qual faz parte, com vistas a melhorar o clima organizacional, transformar a cultura da empresa, aumentar a produtividade etc. (Tamayo, 1996).

2.3.3.1 Estrutura dos valores organizacionais

Tamayo (1996) constata que as organizações, da mesma forma que o indivíduo e os grupos em geral, encontram exigências universais que precisam ser satisfeitas com vistas a garantir sua sobrevivência. Os valores organizacionais originam-se em resposta a estas exigências ou a problemas concretos a partir de soluções bem-sucedidas no passado, e orientam a satisfação de tais necessidades (Tamayo & Borges, 2001).

Seguindo os estudos de Schwartz e Ros (1995), sobre valores em nível cultural, considera-se que as necessidades a serem satisfeitas levam em conta três exigências fundamentais ou problemas: (1) a relação entre o indivíduo e o grupo (relação que sempre se apresenta conflitiva, pois é penoso harmonizar os interesses do indivíduo com os da organização); (2) a necessidade de estabelecer uma estrutura (para se manter como organização, é necessário definir as normas, papéis, subsistemas organizacionais, relações de trabalho, entre outros); (3) a relação entre a organização e o meio ambiente natural e social (toda organização está inserida em uma sociedade concreta, portanto, para continuar a sobreviver, é essencial sua interação sistemática com o ambiente externo).

Nessa perspectiva, com base nas citadas necessidades (exigências) e na abordagem cultural de valores de Schwartz e Ros (1995), Tamayo (1996) propõe um modelo para o estudo dos valores organizacionais (Figura 9), a partir de três dimensões bipolares com vistas a apresentar as alternativas de resposta das organizações, quais sejam: (1) autonomia versus conservadorismo, (2) hierarquia versus igualitarismo e (3) domínio versus harmonia. O autor salienta que as opções feitas pela organização implicam a valorização de determinadas formas de pensar, agir e de sentir que constituem os valores organizacionais.



**Figura 9. Dimensões bipolares dos valores organizacionais, adaptado de Tamayo (1996).
Fonte: Nascimento (2014)**

A primeira dimensão, autonomia versus conservação, trata da conciliação entre os interesses do indivíduo e da organização. Nesse prisma, as possíveis soluções de problemas situam-se num contínuo definido pelo individualismo e o coletivismo. Cada vez que a ênfase da organização recai sobre o polo de autonomia, o indivíduo é visto como uma entidade autônoma hábil a perseguir seus próprios interesses e fixar suas metas em harmonia com as metas e normas da organização. Essas organizações são reconhecidas por valorizarem a inovação, a criatividade bem como a promoção de mudanças e originais formas de agir, pensar, produzir e trabalhar. No extremo oposto dessa dimensão, enfatiza-se a manutenção do status quo, com paralisação de comportamentos de indivíduos que possam perturbar as normas e as tradições da empresa.

A segunda dimensão se refere à hierarquia versus o igualitarismo e se relaciona ao problema da estrutura assumida pela organização, cuja solução é de fundamental importância para a organização funcionar e até mesmo existir. A estrutura é que define o sistema social da empresa, as funções a serem executadas, bem como as relações entre as unidades e seus membros. Organizações que privilegiam a hierarquia buscam assegurar o comprometimento dos membros com sua missão, bem como valores culturais que enfatizam autoridade, poder social, influência, fiscalização e controle. O polo oposto, a dimensão do igualitarismo, salienta o bem-estar dos membros da organização, de forma geral; há poucos níveis hierárquico e a gestão se dá, prioritariamente, por consenso. O realce incide sobre valores que expressam justiça social, equidade e responsabilidade.

A terceira dimensão trata das relações entre harmonia versus domínio, representando a relação entre a organização e o ambiente físico e social em que se insere. No primeiro polo, concernente à harmonia, enfatiza a coesão com a natureza e a integração interorganizacional, e se caracteriza por apresentar valores como proteção da natureza, cooperação, integração no relacionamento entre empresas, paz e tolerância. No polo oposto, tem-se o domínio, representado por uma relação desequilibrada com o meio ambiente. Os valores relativos a essa dimensão são domínio dos recursos materiais, do mercado, da tecnologia, e do conhecimento na área específica de atuação. Tais organizações buscam o sucesso mesmo às custas do sacrifício ao meio-ambiente.

Conforme sugere Tamayo (1996), há relação dinâmica de compatibilidade e ou conflito entre as dimensões, que se vislumbraria pelo grau de proximidade ou afastamento entre os polos motivacionais. Ainda segundo o autor, as prioridades axiológicas de uma organização podem ser descritas como um sistema relativamente estável de valores que determina e sustenta o clima e a cultura organizacional. Sendo imperioso ressaltar, no entanto, que o sistema de valores da empresa não se confunde com os valores pessoais dos seus membros.

2.3.3.2 Medindo valores organizacionais

As escalas mais citadas na literatura nacional e internacional sobre valores organizacionais foram desenvolvidas por Hofstede et al. (1990), englobando seis dimensões de cultura; Cameron e Quinn (2011), O'Reilly, Chatman, e Caldwell (1991), Oliveira e Tamayo (2004) e Tamayo et al. (2000). Algumas delas analisam não só os valores, mas também outros componentes da cultura, como acontece com a escala de Hofstede que cobre valores e práticas. (Porto & Ferreira, 2011).

Ao analisar o cenário brasileiro, destaca-se o pesquisador Álvaro Tamayo, que contribuiu com a literatura dos valores organizacionais, desde 1986, com sua primeira pesquisa na área de valores por intermédio do inventário de valores de Rokeach (IVR). No estudo dos valores, segundo Tamayo e Borges (2001), os pesquisadores têm adotado tradicionalmente duas estratégias. A primeira consiste na análise de documentos da organização (relatórios, discursos, revistas etc.) com o objetivo de identificar os valores esposados no bojo desses arquivos. A maioria dos estudos que utiliza essa abordagem é de tipo qualitativo. A análise de conteúdo desses documentos permite identificar com precisão os valores mais enfatizados. No entanto, geralmente, essa análise é realizada sem um modelo ou estrutura axiológica de referência. Assim, uma crítica apresentada à abordagem de identificar os valores organizacionais a partir de documentos da organização é que os valores assim identificados podem estar presentes em documentos, mas não, efetivamente, na prática organizacional e, em consequência, na mente das pessoas.

A segunda estratégia, segundo os mesmos autores, consiste em utilizar a média dos valores pessoais dos membros da organização como estimativa dos valores organizacionais. Contudo, essa abordagem pode não ser a mais adequada, pois, como frequentemente, há desarmonia entre os valores pessoais dos empregados e os valores organizacionais, o resultado obtido não expressa de forma adequada os valores da organização.

Tamayo (1996) propõe então uma terceira alternativa, a ser utilizada nesta dissertação, a qual consiste em estudar os valores organizacionais a partir da percepção que os empregados têm dos valores existentes e praticados na sua empresa.

“No discurso cotidiano dos empregados frequentemente podem ser observadas análises diretas dos valores da sua organização ou alusões indiretas aos mesmos. Os empregados têm uma visão relativamente clara dos valores que predominam na sua organização. (...) Ao analisar os valores organizacionais a partir da percepção dos empregados é como se o pesquisador estivesse utilizando observadores internos, envolvidos ativamente no processo coletivo, para identificar as prioridades axiológicas da organização” (Tamayo, 1996, p. 66).

Diz respeito a uma abordagem de tipo quantitativo, a avaliação dos valores é realizada por meio de questionários objetivos. Sendo possível determinar os valores compartilhados na organização como um todo ou em setores, fazendo uso da estatística.

Os valores, portanto, só podem ser analisados com base na sua expressão por meio de manifestações de comportamentos, atitudes, preferências, tomadas de decisão e opções decorrentes da atuação. Isso porque, como dito, os valores não são diretamente observáveis, cabendo ao observador captar as formas pelas quais os valores organizacionais se exteriorizam em termos de percepções, opiniões, atitudes, preferências, medos, e um conjunto de muitas outras manifestações inerentes a esse contexto (Alves & Correia, 2017). Nesse sentido, esta pesquisa é dedicada à aferição das percepções dos valores organizacionais por parte de gestores públicos.

Ao explorar estudos sobre escalas de valores organizacionais, foram encontrados quatro instrumentos validados no Brasil, quais sejam: Escala de Valores Organizacionais (EVO), Inventário de Valores Organizacionais (IVO), Inventário de Perfis de Valores Organizacionais (IPVO) e Escala de Valores Organizacionais de Porto e Ferreira (2016). Os modelos apresentam distinções entre si, como salientado adiante:

2.3.3.2.1 Escala de Valores Organizacionais - EVO

Foi constituída e validada por Tamayo e Gondim (1996). Para sua construção, os autores utilizaram uma estratégia exclusivamente empírica, não se valendo de um modelo teórico para representar a estrutura dos valores organizacionais. É formada por itens resultantes de um levantamento em empresas públicas e privadas em que os empregados foram solicitados a relacionar cinco valores primordiais de sua organização. Ao final, obteve-se uma lista de 565 valores, posteriormente reduzidos a 48. O EVO foi validado por meio da aplicação de questionários à 537 empregados, oriundos de 16 empresas, também públicas e privadas. Dez itens foram eliminados por não atenderem aos critérios estabelecidos para as cargas fatoriais. Após a análise dos resultados, os valores foram agrupados em cinco fatores: eficácia/eficiência, interação no trabalho, gestão, inovação e respeito ao servidor.

2.3.3.2.2 Inventário de valores organizacionais – IVO

Construído por Tamayo, Mendes e Paz (2000), os autores fundamentaram o trabalho no modelo dos valores culturais (Schwartz, 1999; Schwartz & Ros, 1995), o qual apresenta três dimensões bipolares, a saber: autonomia versus conservadorismo, hierarquia versus igualitarismo, e harmonia versus domínio. Utilizaram-se, ainda, de alguns dos itens da Escala de Valores Organizacionais, e outros foram constituídos para representar tipos motivacionais não contemplados no EVO, focando prioritariamente os polos de igualitarismo e autonomia, menos representados no levantamento de Tamayo e Gondim (1996).

Este instrumento foi aplicado a 1.010 empregados de cinco organizações. No entanto, o resultado não se apresentou da forma desejada. Foi encontrada a estrutura de três dimensões; entretanto, apenas na dimensão hierarquia versus igualitarismo, houve a relação de conflito conjecturada; nas demais, os polos eram adjacentes. Ainda assim, garantiu-se uma solução satisfatória bem como a confirmação dos pressupostos teóricos.

Por fim, em complemento à análise, os itens foram distribuídos nos 6 tipos motivacionais: autonomia, conservadorismo, hierarquia, igualitarismo, harmonia e domínio. Destaca-se que a escala pode ser respondida tanto para a situação real da empresa quanto para a situação desejável, ambas percebidas pelo trabalhador, ou seja, possibilita avaliar os tipos motivacionais de valores em dois níveis (real e desejado), o que permite mensurar a descompensação axiológica, isto é, o grau de satisfação/insatisfação do empregado com as prioridades da organização (Veiga, 2010).

2.3.3.2.3 Inventário de perfis de valores organizacionais – IPVO

O IPVO foi elaborado por Oliveira & Tamayo (2004), tendo como premissa a similaridade entre a estrutura e o conteúdo dos valores organizacionais e dos valores pessoais, com base na teoria de valores humanos (Schwartz, 2005). De acordo com Tamayo (2007), existiria uma correspondência biunívoca entre os valores pessoais e os valores da organização. Cabe, ainda, destacar que os aspectos cognitivo, motivacional e organização hierárquica dos valores foram considerados. Dessa forma, as prioridades axiológicas determinam a quantidade de esforço a ser empreendido por cada trabalhador e diferencia as organizações (Veiga, 2010).

A primeira etapa no desenvolvimento do IPVO levou em consideração a confecção das definições constitutivas e operacionais de cada um dos tipos motivacionais de valores organizacionais, fundamentando-se na teoria de valores pessoais. Os resultados revelaram 8 fatores: autonomia, bem-estar, realização, domínio, prestígio, conformidade, tradição e preocupação com a coletividade. Na Tabela 5, pode ser observada a correspondência dos fatores às dez motivações pessoais, as metas organizacionais e o coeficiente alpha.

Tabela 5. Fatores do IPVO, tipos motivacionais e metas organizacionais

Fatores	Correspondência	Metas	Alpha
Autonomia	Autodeterminação Estimulação	Oferecer desafios e variedade no trabalho, estimular a curiosidade, a criatividade e a inovação.	0,87
Bem-estar	Hedonismo	Promover satisfação, o bem-estar e a qualidade de vida no trabalho.	0,87
Realização	Realização	Valorizar a competência e o sucesso dos trabalhadores.	0,80
Domínio	Poder	Obter lucros, ser competitiva e dominar o mercado.	0,80
Prestígio	Poder	Ter prestígio, ser conhecida e admirada por todos, oferecer produtos e serviços satisfatórios para os clientes.	0,81
Tradição	Tradição	Manter a tradição e respeitar os costumes da organização.	0,75
Conformidade	Conformidade	Promover a correção, a cortesia e as boas maneiras no trabalho e o respeito às normas da organização.	0,75
Preocupação com a Coletividade	Benevolência Universalismo	Promover a justiça e a igualdade na organização, bem como a tolerância, a sinceridade e a honestidade.	0,86

Fonte: Oliveira e Tamayo (2004)

Como resultado da análise do instrumento, os oito tipos motivacionais encontrados encaixam-se em nove tipos de valores pessoais, e como apontam autores, é comum na teoria de valores que itens de tipos motivacionais adjacentes se juntem num único fator (Veiga, 2010).

2.3.3.2.4 Escala de valores organizacionais de Porto e Ferreira (2016)

Assim, diversas são as escalas que tratam dos valores organizacionais, seja na literatura brasileira (Oliveira & Tamayo, 2004; Porto et al., 2012; Tamayo et al., 2000), seja na internacional (Cameron & Quinn, 2011, Hofstede et al., 1990; O'Reilly et al., 1991). Parte dessas escalas é construída sobre teoria de valores culturais, de Schwartz (1999): Tamayo et al. (2000); Oliveira e Tamayo (2004) e Porto et al. (2012). Para mensurar os valores, esta pesquisa utilizará a escala proposta por Porto e Ferreira (2016), que se apresenta adequada aos objetivos propostos. Dessa forma, por interesse da presente pesquisa, descrevo com mais detalhes referida escala.

Conforme relatado, o Inventário de Valores Organizacionais, escala que usa a abordagem cultural, corroborou apenas parcialmente a teoria. Assim, Porto e Ferreira (2016), adotando a teoria de valores culturais de Schwartz (1999) como referência, desenvolveram e testaram empiricamente um novo instrumento, na tentativa de superar as limitações identificadas em estudos anteriores (Oliveira & Tamayo, 2004).

O desenvolvimento da Escala de Valores Organizacionais envolveu uma revisão da literatura das escalas de valores e cultura organizacionais mais citadas - a Escala de Cultura Organizacional de Hofstede et al. (1990), a Estrutura de Valores Competitivos (Cameron & Quinn, 2011), OCP (O'Reilly, Chatman, & Caldwell, 1991), o Inventário de Perfil de Valores Organizacionais (Oliveira & Tamayo, 2004) e a Escala de Valores Organizacionais (Tamayo et al., 2000). Foram usados os itens relativos a valores. Além disso, a equipe de pesquisa acrescentou novos itens para cobrir as dimensões teóricas com base nos valores declarados pelas organizações.

Foram realizados três estudos originalmente pelas autoras. O primeiro abordou a estrutura interna da escala, por meio do escalonamento multidimensional exploratório, usando uma amostra de organizações públicas e privadas. O segundo estudo descreveu uma análise fatorial confirmatória para a escala, assim como sua relação com variáveis externas (clima ético, comprometimento organizacional afetivo, bem-estar no trabalho, comportamento proativo e engajamento no trabalho). O terceiro estudo relaciona a escala com a Escala de Valores Competitivos de Cameron e Quinn (Cameron & Quinn, 2011).

Os resultados indicaram a pertinência do modelo teórico de Schwartz para compreender os valores organizacionais em conformidade com Tamayo et al. (2000). Corroborando o modelo teórico, os resultados identificaram as seis regiões teóricas apresentadas na Figura 9. Além disso, todas as oposições esperadas entre os tipos motivacionais foram identificadas e os coeficientes de confiabilidade foram adequados.

O questionário final inclui 38 itens que mapeiam as seis dimensões - Autonomia, Conservadorismo, Hierarquia, Igualitarismo, Harmonia e Domínio. Para obter uma escala menor e melhor equilíbrio entre os tipos emocionais, testaram a estrutura com quatro itens que representam cada tipo (Tabela 6). O modelo apresentou boa adequação ($S\text{-Stress} = 0,06$ e coeficiente de congruência de Tucker = $0,98$) e bons coeficientes de confiabilidade.

Tabela 6. Itens por tipo motivacional e coeficientes de precisão.

Itens	Tipos motivacionais	Lambda 2 de Guttman
DO13 Posicionamento agressivo no mercado.	Domínio	0,74
DO15 Eliminação de concorrentes.	Domínio	
DO20 Lucros cada vez maiores.	Domínio	
DO35 Ambição nos negócios.	Domínio	
HA8 Relações transparentes com a sociedade.	Harmonia	0,85
HA18 Respeito à sociedade.	Harmonia	
HA23 Respeito às leis.	Harmonia	
HA40 Proteção do meio ambiente.	Harmonia	
H3 Centralização das decisões.	Hierarquia	0,75
H14 Centralização da definição das normas na alta hierarquia.	Hierarquia	
H50 Tratamento diferenciado aos ocupantes de cargos de chefia.	Hierarquia	
H52 Poder concentrado nos níveis hierarquicamente superiores.	Hierarquia	
I10 Cordialidade no relacionamento entre os empregados.	Igualitarismo	0,87
I17 Saúde e bem-estar dos empregados.	Igualitarismo	
I19 Trabalho em equipe.	Igualitarismo	
I43 Oportunidades iguais a todos os empregados.	Igualitarismo	
C11 Fidelidade às práticas consagradas da organização.	Conservadorismo	0,83
C25 Respeito aos costumes da organização.	Conservadorismo	
C38 Obediência às normas da organização.	Conservadorismo	
C48 Atuação dos empregados de acordo com a missão da organização.	Conservadorismo	
IN4 Busca de novidades.	Autonomia	0,82
IN9 Liderança de mercado por suas ideias criativas.	Autonomia	
IN28 Autonomia dos empregados na realização de tarefas.	Autonomia	
IN30 Capacidade de inovar.	Autonomia	

Fonte: Porto e Ferreira (2016)

Em suma, os três estudos corroboraram os modelos propostos por Porto e Ferreira (2016). Com base nos procedimentos adotados pelas autoras na busca de evidências de validade e confiabilidade da escala, ela foi considerada como válida para a presente pesquisa, sendo utilizada na íntegra.

Dos quatro instrumentos citados, apenas o EVO não utilizou nenhum modelo teórico para representar a estrutura de valores organizacionais. Já os outros três foram desenvolvidos com base em arcabouço teórico consistente. Neste trabalho, a opção é pelo uso da Escala de Valores Organizacionais de Porto e Ferreira (2016), pois o mesmo, além de se sustentar empírica e teoricamente, permite sua utilização para fins de diagnóstico e em estudos que identificam os antecedentes, consequentes e mediadores da cultura organizacional.

2.3.4 Valores organizacionais e o setor público

O reaparecimento da gestão pública nos anos setenta dá corpo a um novo movimento que põe em xeque alguns princípios, parâmetros e processos incrustados na administração do setor público, e que veio a ser conhecido como Nova Gestão Pública (NGP). A gestão pública que surge com a roupagem da NGP foi marcada pelos valores do mercado, pelo espírito, teorias e modelos da gestão empresarial, pela racionalidade técnica e instrumental da eficiência e pela teoria da *public choice*, pela teoria dos custos de transação, pela teoria da agência, e pela teoria organizacional, entre outras (Bilhim & Correia, 2016).

Segundo Wal et al., (2008), existe aparentemente um consenso na literatura na área da administração pública que sustenta que os valores organizacionais relativos ao setor público têm uma composição distinta da dos valores do setor privado. Referidos autores, em uma pesquisa empírica comparativa com 382 gestores de uma variedade de organizações do setor público e privado na Holanda, chegaram aos seguintes valores públicos: a 'responsabilização' ('agir de boa vontade para justificar e explicar ações para os *stakeholders* relevantes') como valor mais importante na tomada de decisão do setor público, seguido por "legalidade", "inocorrupibilidade", "expertise", "confiabilidade", "eficácia", "imparcialidade", "obediência", "Auto-realização" e "proficabilidade", sendo os dois últimos, valores relativamente menos importantes do setor público, mas relevantes ao setor privado.

Em estudos posteriores (Alves & Correia, 2017; Bilhim & Correia, 2016), relacionados ao setor público, questões relativas aos valores organizacionais tiveram por base a adaptação da estratificação de valores proposta por Wal et al. (2008), contemplando um núcleo de valores partilhados, extremos com valores específicos do setores público e privado, e uma camada exterior de outros valores organizacionais (Figura 10).

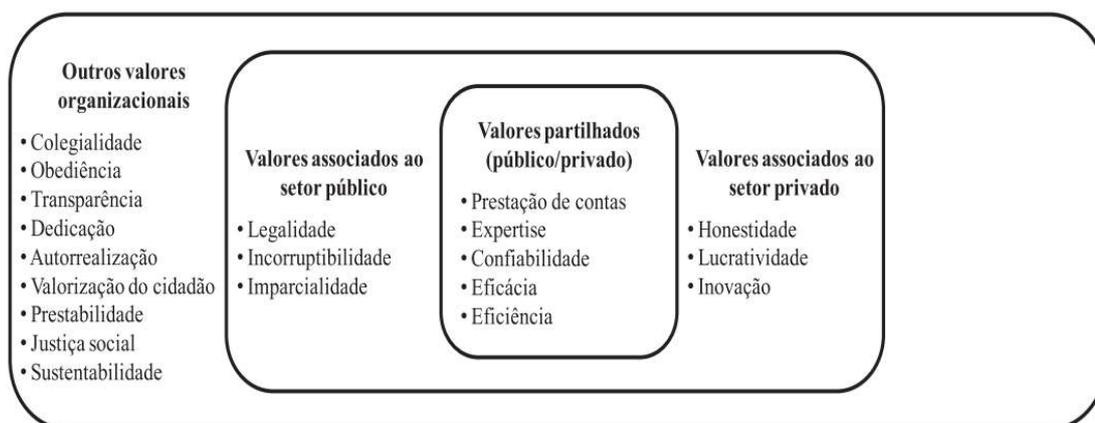


Figura 10. Estratificação de valores organizacionais público e privado.
Fonte: Alves e Correia (2017)

Por um lado, a administração pública passou a incorporar valores tradicionalmente pertencentes ao domínio da ética da administração privada, mas, por outro, ainda que em menor escala, essa atividade reflete o efeito recíproco da administração pública mediante assimilação de práticas de responsabilidade social e de princípios de cidadania, sustentabilidade, prestação de contas e integridade empresarial (Kaptein & Wempe, 2002). Acresce que, no setor público, os valores tradicionais da administração privada introduzidos pela nova gestão pública incluem, em geral, eficiência, eficácia, inovação, mérito e a dimensão qualidade (Rocha, 2001).

Extraí-se dos fatos que os valores organizacionais são elementos comuns à cultura de qualquer organização ou setor de atividade, ou mesmo de profissionais cuja maneira de estar, sentir e agir, isto é, de proceder é idêntica. Dentro dessa perspectiva, tendo em vista ser o *locus* principal deste trabalho, é possível fazer algum tipo de relação entre os valores organizacionais

propostos por Oliveira e Tamayo (2004) e valores organizacionais concernentes ao setor público, conforme demonstrado na Figura 11.

Valores organizacionais (Oliveira & Tamayo, 2004)	Valores do setor público (Alves & Correia, 2017)
Realização	Expertise, Autorrealização
Conformidade	Legalidade, incorruptibilidade
Domínio	Lucratividade
Bem-estar	Colegialidade, honestidade, justiça social
Tradição	Legalidade, imparcialidade
Prestígio organizacional	Eficácia, eficiência
Preocupação com a coletividade	Sustentabilidade, prestação de contas, confiabilidade

Figura 11. Relação de valores do setor público e valores organizacionais propostos do Oliveira e Tamayo (2004).

Em face o exposto, entende-se que conhecer a real percepção que os colaboradores têm sobre os valores organizacionais é fundamental para que a organização elabore estratégias para o desenvolvimento e a manutenção de um ambiente de trabalho que possa propiciar o desenvolvimento das pessoas e dos processos nas organizações. Isto porque os valores organizacionais influenciam o comportamento dos colaboradores da organização, atuando como elementos integradores compartilhados pelos mesmos (Oliveira & Tamayo, 2004). De acordo com Francis e Woodcock (2008), os valores organizacionais são significativos porque não só nos dizem o que é, e não é importante, como também fundamentam o comportamento das pessoas e moldam as ações de diversas formas.

Assim, se a temática dos valores organizacionais se revela importante, também a forma como eles são encarados nas diversas modalidades de governança pública merece destaque. Com o surgimento de novos modelos de governança, bem como a criação e implementação de inovações no setor público, procura-se inculcar nos organismos públicos novas técnicas e instrumentos de gestão. De acordo com o Relatório da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE) em 1998, a reforma da gestão pública tenta combinar as práticas modernas de gestão com a lógica da economia, tentando manter sempre os valores essenciais do serviço público. Em vista disto, vê-se a relevância do presente estudo em buscar verificar como se dá a relação dos valores organizacionais, percebidos pelos colaboradores,

com a inovação (entendidas como os instrumentos de governança recomendados pelo TCU) e o desempenho no processo de compras e contratações públicas.

Seção 3. Inovação em serviços no setor público: estudo a partir dos instrumentos de governança recomendados pelo Tribunal de Contas da União

Introdução à Seção 3

Devido ao ritmo intenso em que surgem novos serviços, processos e produtos, as organizações, inclusive públicas, necessitam ser capazes de gerar e implementar novas práticas, estruturas e ferramentas gerenciais, de modo a adaptar-se a novas conjunturas ou antecipar-se às alterações do ambiente externo. Nesse sentido, a capacidade de inovar, como atributo organizacional, torna-se crucial para o êxito das organizações, considerada como estratégica para construir vantagens duradouras e atender as necessidades do cidadão, em termos de prestação de serviços públicos.

A inovação vem ganhando cada vez mais espaço como tema estratégico no setor público (Mulgan & Albury, 2003). Assim como esse tema se difundiu na iniciativa privada nos últimos anos, as instituições públicas e seus gestores também começam a enxergar as possibilidades decorrentes de uma abordagem estruturada de gestão da inovação. No entanto, os desafios relacionados ao setor público são muitos. A depender da esfera e do objetivo do órgão em análise, as necessidades mudam. O combate à desigualdade, o excesso de burocracia, serviços ineficientes (em qualidade ou quantidade), o combate à corrupção ou mesmo a mudança das expectativas dos cidadãos quanto aos serviços prestados pressionam por ambientes inovadores.

No âmbito deste estudo, a inovação refere-se aos instrumentos de governança recomendados pelo Tribunal de Contas da União no contexto das licitações públicas. Tais instrumentos serão relacionadas aos valores organizacionais e ao desempenho dos processos de compras e contratações públicas, o qual é afetado pela implementação de novas ideias e práticas, e por condições ambientais internas e externas, uma vez que a inovação se faz presente em

vários aspectos das organizações públicas, refletindo-se tanto em sua concepção teórica quanto em seu âmbito de aplicação prática.

3.1 Conceitos de Inovação

A inovação tem sido conceituada e classificada de diversas maneiras ao longo do tempo. Inovar vem do latim “*innovare*”, que significa tornar novo, mudar ou alterar as coisas, introduzindo nelas novidades, renovação (Parolin, 2001). Muitos são os autores que procuraram definir inovação. Um dos maiores pensadores sobre o tema, Schumpeter (1934), afirmava que inovação se caracteriza pela abertura de um novo mercado. Esse autor, numa perspectiva economicista, apresenta o conceito de inovação no contexto da firma. Para ele, inovar são novas combinações dos fatores de produção presentes nas organizações que sejam capazes de dar origem a novos produtos, bem como a realização de novas combinações no intuito de impulsionar o desenvolvimento organizacional (Schumpeter, 1934).

Para Drucker (1985), considerado o pai da administração moderna, inovação pode ser considerada uma ferramenta específica de empreendedores, por meio da qual eles podem explorar a mudança como uma oportunidade para diferentes negócios ou serviços. Na mesma vertente, com foco na natureza multifacetada e multidimensional da inovação, Van de Ven e Poole (1989) postulam que inovar é um processo que envolve geração, adoção, implementação e incorporação de novas ideias, práticas ou artefatos dentro da organização.

De fato, partindo para o contexto organizacional, a inovação é usualmente apontada como mecanismo central de renovação, sob a forma do desenvolvimento e da implementação de novos produtos, novas tecnologias, novos processos de produção e novos métodos gerenciais. Nesse sentido, as inovações exercem considerável influência no modo como as organizações são estruturadas e geridas (Tidd, Bessant, & Pavitt, 1997). Sundbo e Gallouj (1998, p. 4), ao definir inovação como “uma mudança de negócio mediante a adição de um novo elemento ou uma nova combinação de elementos antigos”, expõem que mudança se torna

inovação quando 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. Do contrário, remanesce como mudança, não alcançando a condição de algo inovador.

Por fim, mas não menos importante, traz-se à baila a definição de inovação, segundo o Manual de Oslo, a ser usada no bojo desta dissertação, publicado pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE, 2005), como a implementação de um produto (bem ou serviço) novo ou significativamente melhorado, ou um processo, ou um novo método de marketing, ou um novo método organizacional nas práticas de negócios, na organização do local de trabalho ou nas relações externas. 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”.

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

3.2 Tipologia da inovação

Além da diversidade de conceitos, diferentes tipologias de inovação também são encontradas na literatura sobre o tema. Em consonância com a evolução dos conceitos, diferentes tipos de inovação foram desenvolvidos (Kotsemir & Abroskin, 2013). O Manual de Oslo (OCDE, 2005) contempla quatro tipos de inovação:

Tabela 7. 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, softwares <i>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 <i>Marketing</i>	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 pela autora com base em OCDE (2005).

Inovações de produto e inovações de processo relacionam-se estreitamente com os conceitos de inovação tecnológica de produto e inovação tecnológica de processo (OCDE, 2005). São inovações aplicadas principalmente às firmas do segundo setor, sem considerar, de forma direta, os serviços. As inovações de marketing e as inovações organizacionais ampliam o conjunto de inovações, numa abordagem dita não tecnológica, adequada ao setor de serviços, podendo ser aplicada de forma mais intensiva no setor público.

Tidd e Bessant (2015) distinguem quatro tipos de inovação (Tabela 8), as quais guardam similaridade à classificação dada no Manual de Oslo.

Tabela 8. 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 pela autora com base em Tidd e Bessant (2015).

Os tipos de inovação ainda podem ser apresentados em níveis (Kotsemir & Abroskin, 2013). Inserida nessa classificação, cita-se a proposição de Walker et al. (2011), que identificam três tipos principais de inovação. Na análise desses autores, a tipologia tem olhar detido nas organizações públicas. Tais tipos e subtipos são apresentados na Tabela 9.

Tabela 9. Tipos de inovação relacionados ao setor público

Tipo	Descrição
Inovação de serviços	Novos serviços oferecidos por organizações públicas a fim de atender a um usuário externo ou ao mercado. Pode ser dividida em inovação total, expansiva ou evolutiva.
Inovação de processo	Mudança de regra, papéis, procedimentos, estruturas, comunicação e/ou trocas entre membros da organização e entre membros e os atores organizacionais. Pode ser dividida em organizacional ou de <i>marketing</i> .
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 pela autora, com base em Walker, Avellaneda e Berry (2011).

Tendo em vista o *locus* de pesquisa deste trabalho, traz-se outro exemplo de tipologia, proposta por Koch e Hauknes (2005), com foco no setor público, mas a classificação se dá quanto à força (incrementais e radicais) e modo da inovação (*top down e bottom up*).

Tabela 10. Classificação quanto à força e modo da inovação, por Koch e Hauknes

Tipo	Descrição
Inovações incrementais e radicais	As incrementais proporcionam aperfeiçoamento das características já existentes no serviço ou processo, ao passo que as radicais denotam um grau de novidade. Observa-se que no setor público, a maioria das inovações se associa a melhorias incrementais em produtos, processos e serviços já existentes.
Inovações <i>top down</i> e inovações <i>bottom up</i>	Refere-se a quem iniciou o processo de mudança.
Inovações lideradas por necessidade e por eficiência	Indicam se o processo de inovação foi iniciado para resolver um problema específico ou se foi motivado pela oportunidade de tornar produtos, serviços ou procedimentos existentes mais eficientes.

Fonte: elaborada pela autora, com base em Koch e Hauknes (2005)

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 organizações, tanto no primeiro quanto no segundo setores.

Por fim, o modo de inovação *top down* mostra-se prevalente no setor público, haja vista que o principal indutor de inovação no setor público é a introdução de novas leis e regulamentos, seguida de novas prioridades políticas (Hollanders et al., 2013).

3.3 Inovação em serviços

3.3.1 O que é serviço e suas características

As tentativas de descrever e definir serviços remontam a mais de dois séculos. Os economistas clássicos, no final do século XVIII e início do XIX, concentravam-se na criação e propriedade da riqueza, esta vista como posse tangível de um objeto adquirido por meio de compra. Conforme citado em Lovelock, Wirtz e Hemzo (2009), havia a distinção entre trabalho “produtivo” e “improdutivo”: o primeiro gerava bens que podiam ser armazenado após a fabricação; já o segundo, por mais útil ou necessário que fosse, criava serviços que pereciam no momento da produção, não contribuindo para riqueza. Levou-se à conclusão, já à época, de que a produção e o consumo eram inseparáveis nos serviços (Lovelock et al., 2009).

Nessa linha, muitas definições de serviços são encontradas, mas todas têm em comum o tema da intangibilidade e do consumo simultâneo. A complexidade na definição de serviço deve-se, entre outros fatores, à lacuna histórica no estudo dos serviços, em favorecimento à indústria, ao foco nos bens (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). Isso implica, na visão de Kohn (2004), a

permanência, no debate atual, da indefinição quanto às fronteiras conceituais entre bens e serviços.

Grönroos (2001, p. 2) enfatiza a natureza processual dos serviços. Ele define serviço “como uma atividade ou uma série de atividades de natureza mais ou menos intangível que, normalmente, mas não necessariamente, ocorre nas interações entre consumidores e empregados e/ou recursos físicos ou bens e/ou sistemas do fornecedor do serviço.” Edvardsson, Gustafsson e Roos (2005) destacam as três dimensões principais desta definição: (1) atividades; (2) interações (o que separa serviços dos bens); e (3) soluções para problemas do cliente. Ou seja, os serviços são atividades econômicas oferecidas por uma parte à outra em que se considera o desempenho baseado no tempo com a intenção de obter os resultados desejados nos próprios usuários, em objetos ou em outros bens pelos quais os compradores são responsáveis. Em troca de seu dinheiro, tempo e esforço, os clientes de serviços esperam obter valor com o acesso a bens, mão de obra, capacidades profissionais, instalações, redes e sistemas; mas normalmente eles não se apropriam dos elementos físicos envolvidos (Lovelock & Wright, 2006).

Edvardsson et al. (2005), a partir de revisão de literatura, afirmam que os atributos mais frequentemente citados no que diz respeito aos serviços são intangibilidade, inseparabilidade (entre produção e consumo), heterogeneidade e perecibilidade (inestocabilidade), melhor caracterizados na Tabela 11. Esses autores reconhecem a importância desses fatores, no entanto, postulam que não se deve generalizar para todos os serviços, mas sim empregá-los àqueles a que de fato se mostram aplicáveis e relevantes para análise. Ressaltam, para tanto, situações específicas que exceptualizariam a aplicação simultânea de todas as características. 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.

Tabela 11. Características dos serviços e suas consequências na análise da inovação

Característica	Descrição	Consequência na análise da inovação
Natureza intangível	O serviço é intangível, não palpável. 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. Embora seja essencialmente intangível, todo serviço possui diversos elementos tangíveis, palpáveis, perceptíveis, os quais funcionam como evidências do serviço.
Inseparabilidade	Dinâmica interativa dos serviços, também chamada de simultaneidade e coprodução. Traduz certa forma de participação na produção e consumo 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 coprodutor, mas também coinventor, suscitando óbices de apropriação da inovação.
Heterogeneidade	Trata-se da diversidade do setor de serviços. Os serviços variam e podem variar de acordo com o cliente ou prestador do serviço.	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. O prisma positivo da variabilidade é que ela permite a customização, a personalização. No entanto, o lado negativo é que torna difícil o estabelecimento de um padrão de serviço.
Perecibilidade	Também pode ser entendido como ausência de transferência de propriedade, ou	Essa forma particular de circulação econômica tem consequências sobre a natureza

	<p>instabilidade. Inexistência de produto que circule econômica e independentemente do suporte do serviço, não havendo (como para os bens) estabelecimento ou troca do direito de propriedade. São temporais, prestados num tempo e local precisos.</p>	<p>dos regimes de apropriação da inovação nos serviços, explicando, em particular, as facilidades e as dificuldades de Proteção.</p>
--	---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Fonte: elaborado pela autora com base em Fenili (2016) e Kahtalian(n.d.)

Tais características, na visão de Vargas (2009), configuram uma definição técnica das atividades de serviço, no sentido em que estão associadas a propriedades dos resultados dessas atividades (um resultado que não é material, que é perecível) e do processo produtivo (que se dá de forma relacional, com a participação do cliente/usuário). Nessa mesma linha, Grönroos (2001), adicionando um quarto aspecto, o dos serviços como uma sequência de atividades, diz que na maioria dos serviços, quatro características básicas podem ser identificadas: 1) os serviços são mais ou menos intangíveis; 2) os serviços são atividades ou uma série de atividades em vez de coisas; 3) os serviços são, pelo menos até certo ponto, produzidos e consumidos simultaneamente; e o 4) o cliente participa do processo de produção, pelo menos até certo ponto.

A relação de serviço envolve, portanto, as interações diretas que se dão ao longo do processo produtivo, vertente que pode ser aplicada ao objeto desta pesquisa, o qual tem a participação do cliente como elemento essencial. A relação de serviço diz respeito, igualmente, aos aspectos sociais que envolvem esta interação, bem como aos mecanismos que a regulam e permitem sua consecução (Vargas, 2009).

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

3.3.2 Abordagens sobre inovação em serviços

A complexidade da definição dos serviços, que se pode observar, e a preponderância dos estudos no setor manufatureiro têm sido os principais obstáculos na evolução dos estudos sobre a inovação em serviços (Vargas, 2009).

No que se refere especificamente à inovação em serviços, que é o foco deste trabalho, as pesquisas e as contribuições teóricas são passíveis de serem agrupadas em três abordagens principais: tecnicista, baseada em serviços e integradora (Gallouj, 2002).

3.3.2.1 Abordagem tecnicista

Para a abordagem tecnicista, a inovação em serviços equivale à inovação tecnológica, no sentido tradicional desta palavra, proveniente da indústria (Lima & Vargas, 2010). Sob esta denominação, Gallouj (2002) propõe a reunião de todos os estudos sobre inovação em serviços que tenham como ponto de partida a introdução de algum aparato tecnológico como característico da inovação. 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.

O expoente dessa abordagem é o modelo de Barras (1986), chamado de ciclo reverso do produto, onde se sustenta que a inovação em serviços percorreria um ciclo ao contrário do verificado nas inovações tecnológicas, no sentido schumpeteriano. Inicia-se com uma fase de inovação de processo incremental, e, apenas no estágio final, quando o processo de difusão tecnológica estaria em sua fase mais avançada, então a tecnologia levaria à constituição de novos serviços (inovações radicais) ou recombinações de serviços já existentes (Vargas & Zawislak, 2006). No entanto, Gallouj (2007, p. 11) critica a limitação desse modelo, argumentando que “não constitui uma teoria da inovação nos serviços, e sim uma teoria da difusão da inovação tecnológica de origem industrial nos serviços”.

3.3.2.2 Abordagem baseada em serviços

A abordagem baseada em serviços é uma reação ao enfoque tecnicista, centrado na indústria (Lima & Vargas, 2010) e enfatiza a importância das trajetórias intangíveis dos

serviços, considerando as características de seu resultado – imaterialidade, interatividade, coprodução (Fenili, 2016). Essa abordagem é usual em serviços intensivos em conhecimentos (*knowledge intensive business services* – KIBS). A forma interativa de atuação dos KIBS, que caracteriza a relação de serviço intensa, favorece a geração de inovação *ad hoc*, por exemplo, na qual clientes e provedores se articulam e trabalham sinergicamente para criar soluções novas e novos conhecimentos que mudam a situação posta pelo cliente de forma positiva e original (Gallouj, 2002; Lima & Vargas, 2010).

3.3.2.3 Abordagem integradora

Por fim, a abordagem integradora visa a conciliar a abordagem tecnicista e a baseada em serviços, agregando bens e serviços em uma única teoria de inovação. Nesse aspecto, 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 dissertação.

Nessa direção, a contribuição de maior destaque parte da abordagem baseada em características (Figura 12), segundo a qual a prestação de serviços, isto é, o produto final, depende da mobilização simultânea de competências (do provedor de serviço e do cliente) e de características técnicas tangíveis e intangíveis. Cada produto poderia ser interpretado como um sistema resultante da combinação de tecnologias mobilizadas (materiais ou imateriais) e das competências necessárias para sua produção (competências do produtor) e para seu uso (competências do cliente).

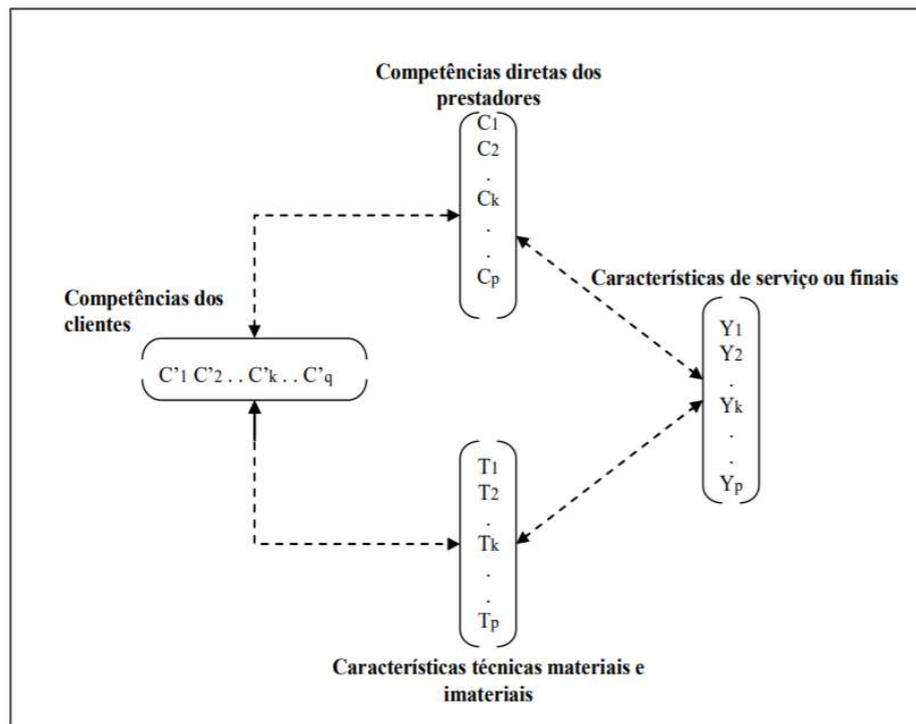


Figura 12. Produto (bens e serviços) como vetores de caraterísticas e de competências.
Fonte: Gallouj e Weinstein (1997)

No modelo teórico de Gallouj e Weinstein (1997), a variável Y representa as características do serviço, os valores de uso e as utilidades fornecidas ao cliente, o produto final. 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 , sistemas informatizados, legislação, entre outros. 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, podendo ser explicitada, por exemplo, como coprodução, coinvenção.

Assim, “se a representação do produto (bem ou serviço) descrita acima é aceita, inovação pode ser definida como qualquer mudança afetando um ou mais termos de um ou mais vetores das características (de qualquer tipo – técnica, de serviço ou de competência)” (Gallouj & Weinstein, 1997, p.547). Logo, 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 (Gallouj, 2007). 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”.

Dando continuidade, o objeto de estudo desta dissertação exige um olhar mais detido na inovação realizada no setor público, conforme discussão na próxima seção.

3.4 Inovação no setor público

A relevância do setor público na economia tem se expandido de forma significativa ao longo dos anos. Em que pese os modos de ação governamental, mais ou menos intervencionista, o papel central do Estado tende a ser sempre estratégico, sendo ele, Estado, um ator capaz de regular as relações econômicas, suprir as necessidades do cidadão com diversos bens e serviços públicos, entre outras ações. Dessa forma, a geração e implementação de inovações no setor público tende a ter um papel estratégico nas ações do Estado, ao permitir uma maior eficiência na sua atividade e possibilitar ganhos crescentes para a sociedade (Oliveira, Santana, & Gomes, 2014).

Koch e Hauknes (2005, p. 9), ao reconhecer as especificidades do setor público, definem inovação no primeiro setor como a “implementação ou desempenho de uma nova forma específica ou repertório de ação social, implementada deliberadamente por uma entidade no contexto dos objetivos e funcionalidades de suas atividades”. Outra definição de inovação no setor público citada de forma recorrente na literatura é a elaborada por Mulgan e Albury (2003, p. 3), e adotada no bojo dessa dissertação, 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”. Nesses limites, tem-se que as inovações

podem melhorar a eficiência organizacional; proporcionar maior qualidade e serviços mais oportunos para os cidadãos; reduzir custos de transação de negócios; e fornece novos métodos de operação. A inovação pode permitir um melhor desempenho e conduzir novas direções. Trata-se 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, Humphreys, Ucbasaran, & Mcmanus, 2008).

A atividade inovadora no setor público pode ser considerada de várias maneiras. Mulgan (2014) cita três correntes comuns:

- **Moldar as orientações políticas** - onde o papel do setor público é fornecer aconselhamento objetivo e fundamentado, bem como opções, com vistas a auxiliar a decisão do Governo, em relação às políticas e aos programas;
- **Implementar políticas e programas** - ou seja, prestação de serviços à comunidade de maneira eficiente e econômica; e
- **Inovações administrativas** - introdução de novos processos e práticas internas para melhorar a produtividade e reduzir custos.

As inovações administrativas são o ponto central desta dissertação, no sentido funcional ou objetivo de setor público, atinente à atividade de administração pública em si, executada pelo Estado através de seus agentes, órgãos e entidades, de forma centralizada ou descentralizada. Tal opção coaduna-se com a adotada por Koch e Hauknes (2005).

Mulgan e Albury (2003) e Mulgan (2014), no entanto, identificam alguns fatores que agem como impeditivos à inovação no setor público, sintetizados na Tabela 12.

Tabela 12. Barreiras à inovação no setor público

Barreira	Descrição
Pressões para a entrega e encargos 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. Grande parte dos esforços dos agentes 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	Metas de inovação no diminuto horizonte temporal de um ano – sujeito ao interstício de vigência do orçamento público – reduz a relevância dos esforços empreendidos. Prever uma meta de se obter, por exemplo, 25% de melhoria nos indicadores de desempenho em 5 anos, soa mais importante que uma meta de 3% ao ano.
Poucas recompensas e Incentivos à inovação	Enquanto os governos incrementaram incentivos à inovação no setor privado, com medidas tais como registro de patentes, proteção de marcas, benefícios fiscais às atividades de pesquisa e desenvolvimento etc., na esfera pública, tem 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 vulto pode gerar responsabilização.

Fonte: elaborado pela autora com base em Mulgan e Albury (2013) e Mulgan (2014)

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 se dá devido a menores recompensas no setor público, bem como a menores tolerâncias a falhas em empreitadas. Para tanto, a gestão de riscos é uma característica fundamental do processo de inovação. 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”, no setor público (Koch & Hauknes, 2005, p. 19).

Existem semelhanças, diferenças e sinergias entre a inovação no setor privado e público. Os estudos sobre inovação no setor público são parciais ao se voltar quase exclusivamente para a análise desse fenômeno em firmas com regulação de mercado, conforme salienta Vargas

(2010). Nesses estudos, o setor público é tratado como criador de arcabouço legal regulatório, como financiador de atividades de inovação, como consumidor de produtos inovadores gerados pelo setor privado ou produtor de bens complementares (como infraestrutura), poucas vezes, no entanto, como protagonista de processos de inovação (Koch e Hauknes, 2005). Ainda nesse aspecto, Mulgan e Albury (2003) colocam que há uma suposição generalizada de que o setor público é inerentemente menos inovador do que o setor privado, devido a motivos tais como: falta de concorrência e incentivos; uma cultura de aversão ao risco e burocrática; conservadorismo; força de trabalho não responsiva e sem abertura à mudança.

No entanto, entende-se que esse é um panorama em franca alteração, tendo em vista o crescente incentivo às práticas inovadoras na gestão pública, mediante ações de capacitação para a inovação, projetos de inovação experimentais e prêmios para projetos inovadores. Nesse aspecto, os organismos públicos, por meio de lideranças mobilizadoras, têm incitado os agentes públicos a identificar problemas, formular ideias, desenvolver propostas, colocar em prática projetos inovadores, avaliar os resultados e partilhar o conhecimento de forma mais colaborativa (Nogueira & Nogueira, 2009).

Nesse contexto, é interessante notar o número e variedade de iniciativas relacionadas a inovação que vem acontecendo. No Brasil, por exemplo, em diferentes esferas do governo e de forma não coordenada, uma série de laboratórios e centros estão em fase de consolidação, tais como: Laboratório de Inovação e Coparticipação (coLAB-*i*), vinculado o Tribunal de Contas da União; iGovLab, ligado administrativamente ao Estado de São Paulo, Programa InovaGov, desenhado pelo então Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão; e LabHacker e LabComp vinculados à Câmara dos Deputados.

Ainda nessa perspectiva, 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. Mulgan e Albury (2003) corroboram esse entendimento, salientando que há no setor público uma forte trajetória de inovação, a qual varia de novas práticas clínicas e de ensino a novas estruturas e processos organizacionais.

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., conforme salienta Fenili (2016).

Tendo em vista que o foco deste trabalho são os processos de compras e contratações públicas, ressalta-se achados de Hollanders et al. (2013), a partir de estudo realizado pela Comissão Europeia – órgão executivo da União Europeia – que conduziu, em 2010, uma pesquisa dedicada à inovação no setor público (*Innobarometer 2010 Analytical Report on Innovation in Public Administration*). Referido trabalho registra que as licitações públicas entregaram ou contribuíram 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.

Conforme se verá adiante, com fundamento no marco teórico desta dissertação, os instrumentos de governança recomendados pelo TCU são entendidos como inovação em serviços no setor público, na seara de compras e contratações públicas. Sendo assim, com vistas à compreensão dessa temática, haja vista a centralidade das compras públicas neste trabalho, nas próximas subseções aprofunda-se nesse estudo, primeiramente sobre o que vem a ser as compras e contratações públicas, após o que, governança em aquisições, e, por fim, conduzir a relação com a governança em aquisições e inovação.

3.4.1 Compras e contratações públicas

Essencialmente, as compras e contratações devem observar o rito da 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 (TCU, 2010). Nesse sentido, conforme preceituam Teixeira, Silva e Salomão (2014), a licitação não é um sistema, mas um meio técnico-legal, um procedimento administrativo, ou seja, uma sucessão de etapas ordenadas.

Ainda neste contexto, mas de forma ampla, para Baily e Farmer (2000), a atividade de compras é um procedimento pelo qual as empresas determinam os itens a serem comprados, identificam e comparam os fornecedores disponíveis, negociam com as fontes de suprimentos, firmam contratos, elaboram ordens de compras e finalmente, recebem e pagam os bens e serviços adquiridos. Entretanto, apesar da aparente simplicidade, sua atividade é bastante

complexa, principalmente no âmbito público que possui normativos e processos que devem ser seguidos, ao contrário do âmbito privado, destaca Garcia (2016).

Nesses limites, Motta (2010) apresenta um comparativo à Tabela 13 entre as compras privadas e públicas, por meio do qual é possível observar alguns entraves que dificultam o desempenho e o alcance de melhores resultados na seara pública.

Tabela 13. Comparativo entre as compras privadas e públicas

	Setor Privado	Setor Público Federal Brasileiro
Sistemas	A Função de Compras é vista como estratégica e sua posição hierárquica é geralmente próxima dos níveis mais elevados de tomada de decisão.	A Função de Compras é vista como burocrática e não estratégica. Sua posição hierárquica é geralmente intermediária em relação aos níveis mais elevados de tomada de decisão.
Legislação	A Atividade de Aquisição é geralmente pouco normatizada, mas os processos são amplamente conhecidos e centrados na garantia dos resultados estratégicos esperados pela empresa.	A Atividade de Aquisição é normatizada, com elevada rigidez de interpretação e pouco espaço para inovações. A prioridade é o estrito cumprimento da lei, com pouca atenção aos resultados.
Pessoas	Como a função de compras adquiriu status e relevância estratégica, as exigências iniciais são cada vez maiores. O processo de treinamento é mais contínuo, longo e específico.	A Atividade de Aquisição é pouco valorizada, não atraindo novos quadros com facilidade. O treinamento é baseado no conhecimento da legislação e SIASG.
Foco	Resultado	Combate à corrupção

Fonte: Teixeira, Silva e Salomão (2014)

Verifica-se que a Administração Pública ainda adota estruturas tradicionais, funcionais e departamentalizadas, que apresentam rigidez na sua estrutura decisória e extremamente normatizada, contrapondo-se ao processo de compra que deveria ser dinâmico, flexível e se adaptar às mudanças e inovações, inclusive em seu próprio rito. Autores, como Ferrer (2015), por exemplo, destacam que o arcabouço jurídico das compras públicas deve ser reformulado, mas consideram que o maior entrave que aflige a atividade de compras públicas são as deficiências em termos de governança e gestão.

Ferrer (2015) desenha o ciclo completo das aquisições governamentais, o qual começa no dimensionamento da demanda e termina na avaliação de contratos e fornecedores, conforme Figura 13. E, segundo Santana (2015), as fases do ciclo nunca devem ser reduzidas a procedimentos formais, simples ou complexos, concatenados e sequenciados, reduzindo-o a um mero procedimento formal de todo divorciado das demais partes que o integram.

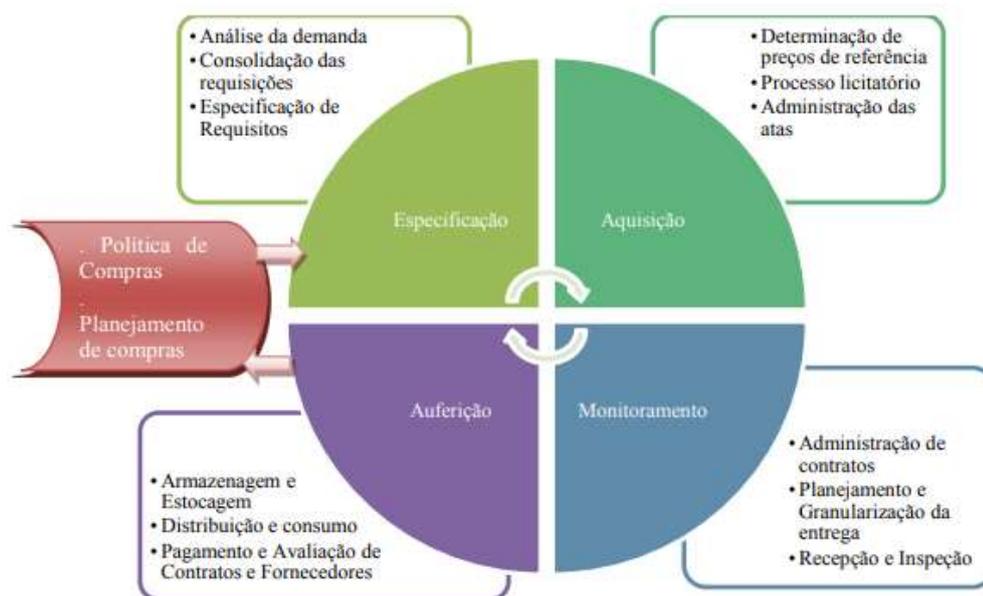


Figura 13. Ciclo de aquisição.
Fonte: Adaptado de Ferrer (2015)

No que se refere ao seu posicionamento organizacional, a área de compras deve estar integrada junto ao processo de logística e de gestão de suprimentos das organizações, como um processo transversal que perpassa as diversas áreas da estrutura organizacional, em termos operacionais, táticos e estratégicos. Nesses lindes, segundo postula Teixeira et al. (2011), o que é estratégico na gestão de suprimentos é a modelagem de um “sistema de inteligência de compras” que permita a construção de um modelo estratégico, sistêmico e contingencial, que levem à melhor estrutura, especificação, tipo de contrato e modalidade de contratação para cada objeto, organização e contexto.

É neste aspecto que reside uma das dificuldades da atividade de compras públicas, que na maioria das vezes não é vista de forma estratégica, e desta forma acaba não participando ou sendo levada em consideração na tomada de decisão (Ferrer, 2015). Tal limitação, bem como a lacuna de visão estratégica sobre as compras públicas acaba reprimindo sua atuação e deixando de considerar outras possibilidades de solução de uma determinada demanda, como por exemplo, a realização de: credenciamento, compras compartilhadas, convênios, concessão, permissão de uso, registro de preços, autorização de uso, cessão patrimonial de um bem, remanejamento entre almoxarifados, PPP ou outra forma de parceria, entre outras possibilidades.

No entanto, em que pese no setor público, as compras de pequenos objetos para o dia a dia e a contratação de serviços complexos estejam subordinadas à mesma lei, de parafusos a tomógrafos computadorizados, de pequenos reparos a grandes projetos de engenharia, a abordagem da gestão pública deixa um grande espaço para mudanças e melhorias. Neste contexto, a governança e a gestão das compras públicas devem ser o foco do processo, tendo uma visão multidimensional e que envolve todo o ciclo das compras públicas, integrando-se a gestão da cadeia de suprimentos e ao planejamento organizacional (Terra, 2018).

3.4.2 Governança nas aquisições públicas

Preliminarmente, tem-se que o conceito de governança recai precipuamente sobre o segundo setor, assumindo a denominação usual de governança corporativa, a qual veio como forma de tentar superar o clássico “conflito de agência”, decorrente da separação entre a propriedade e a gestão empresarial, e à divergência entre os interesses dos sócios, executivos e o melhor interesse da empresa (IBGC, 2015).

As organizações públicas e as privadas, embora possuam focos específicos, têm como ponto em comum a separação entre a propriedade e a gestão, ou seja, elas enfrentam os mesmos

“conflitos de agência”. Olhando-se por este prisma, o desafio da governança pública passa a ser entendido como de um conflito de agência a ser resolvido pelo estabelecimento de condições de minimização de conflitos de interesse e de maximização na qualidade do serviço prestado. Matias-pereira (2010) diz que, em um sentido amplo, os princípios básicos que norteiam os rumos dos segmentos dos setores privado e público são idênticos: transparência, equidade, cumprimento das leis, prestação de contas e conduta ética.

No contexto do setor público, depreende-se que a sociedade (o cidadão) é o “principal”, pois detêm o poder social e a legitimidade de delegação de autoridade (“Todo poder emana do povo”) podendo exercê-lo de forma conjunta e ordenada por meio de estruturas criadas para representá-la. “Agentes”, nesse cenário, são aqueles a quem foi delegada autoridade para administrar os bens e recursos públicos. Complementarmente, principal e agentes, no exercício de suas atribuições, podem se relacionar com outras partes interessadas (2º e 3º setores) de modo a criar um contexto capacitante para o desenvolvimento social (TCU, 2014).

O Tribunal de Contas da União, analisando a Governança no setor público também sob uma perspectiva intraorganizacional, compreende o termo como os mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a atuação da gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade (TCU, 2014).

Haja vista o objeto deste trabalho, faz-se mister realçar que a Corte de Contas evidencia que a governança no setor público pode ser analisada sob quatro perspectivas de observação, conforme Figura 14.



Figura 14. Perspectivas de observação da governança no setor público.
Fonte: TCU (2014)

A perspectiva da ‘Sociedade e Estado’ define as regras e os princípios que orientam a atuação dos agentes públicos e privados regidos pela Constituição e cria as condições estruturais de administração e controle do Estado. É a vertente política da governança pública. ‘Entes federativos, esferas de poder e políticas públicas’ se preocupam com as políticas públicas e com as relações entre estruturas e setores, incluindo diferentes esferas, poderes, níveis de governo e representantes da sociedade civil organizada. É a vertente político-administrativa da governança no setor público. A perspectiva de ‘Órgãos e Entidades’, considerada a vertente corporativa, garante que cada órgão ou entidade cumpra seu papel. E, por fim, ‘Atividades organizacionais’, que podem ser entendidas como o sistema pelo qual os recursos de uma organização são dirigidos, controlados e avaliados; objetiva reduzir os riscos, otimizar os resultados e agregar valor aos órgãos ou entidades. Exemplos típicos da aplicação destas atividades são a governança de pessoal, de informação, de tecnologia, de logística, de investimentos, de orçamento e finanças, de regulamentações etc. Esta é perspectiva trabalhada nesta dissertação, mais especificamente no âmbito da governança de logística pública, com foco nas compras e contratações públicas.

O ingresso inaugural da Corte de Contas na matéria governança pública se deu em levantamento afeto à área de tecnologia da informação (TI). A partir de então, os esforços foram se diversificando, passando a abranger as esferas de gestão de pessoas, de políticas públicas, do setor de saúde e, por fim, de aquisições.

Com base no art. 2º, II, da Resolução-TCU 247/2011, entende-se governança das aquisições como o “conjunto de diretrizes, estruturas organizacionais, processos e mecanismos de controle que visam assegurar que as decisões e as ações relativas à gestão das aquisições estejam alinhadas às necessidades da organização, contribuindo para o alcance das suas metas”. Mais recentemente, o TCU, por intermédio de recorrente jurisprudência, define o referido vocábulo como “o conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a atuação da gestão das aquisições, com objetivo de que as aquisições agreguem valor ao negócio da organização, com riscos aceitáveis”. Tal definição é uma adaptação do conceito de governança no setor público, apresentado no Referencial Básico de Governança, aplicável a órgãos e entidades da Administração Pública (TCU, 2014). Em síntese, a governança e a gestão de aquisições são complementares e interdependentes, sendo que a primeira se refere à definição do que deve ser executado (direção, avaliação e monitoramento), e gestão refere-se à forma de execução, que, no caso das aquisições, está calcada no processo de compras e contratações.

De forma mais detalhada, a governança das aquisições tem por objetivo: (a) alinhar as políticas e as estratégias de gestão das aquisições às prioridades do negócio da organização em prol de resultados; (ii) assegurar a utilização eficiente de recursos; (iii) otimizar a disponibilidade e o desempenho dos objetos adquiridos; (iv) mitigar riscos nas aquisições; (iv) auxiliar a tomada de decisão sobre aquisições; e (v) assegurar o cumprimento dos papéis e das responsabilidades, e a transparência dos resultados na função aquisição (Acórdão nº 2.622/2015 – TCU – Plenário).

Em 2013, o Tribunal de Contas da União realizou levantamento com o objetivo de obter e sistematizar informações sobre a governança e a gestão das aquisições nas organizações da Administração Pública Federal, do sistema S, dos conselhos federais e de outras que realizem gestão de recursos federais, e que tenham atuação nacional, em projeto denominado *Perfil GovAquisições – Ciclo 2013*. Os dados foram coletados por meio de questionário de autoavaliação, aplicado em 376 organizações.

Após o diagnóstico efetuado pelo TCU, revelou-se o seguinte panorama:

O referido trabalho identificou, por meio de dados declarados pelos jurisdicionados, que não é adequada a situação da governança e da gestão das aquisições na Administração Pública Federal, tendo em vista as deficiências/falhas nos sistemas de governança e gestão das aquisições da maioria das organizações que se autoavaliaram, tais como: ausência (ou deficiências) de (no) estabelecimento de diretrizes para as aquisições; ausência (deficiência) de (no) estabelecimento das competências, atribuições e responsabilidades; deficiências na função de auditoria interna (BRASIL, 2016, p. 6).

O levantamento em questão resultou no Acórdão nº 2.622/2015 – TCU – Plenário, o qual trouxe uma série de recomendações com o objetivo de induzir melhorias na governança e, por conseguinte, no desempenho da Administração Pública, mais especificamente nas aquisições e contratações. Mais recentemente, em 2017, a Corte de Contas aplicou instrumento de autoavaliação em 581 órgãos e entidades públicos federais, reunindo, dentre outras temáticas, contratações e governança pública. Os resultados de tal levantamento foram formalizados mediante o Acórdão nº 588/2018 – Plenário, de onde se extrai os seguintes achados:

- 58% das organizações estariam em estágio de capacidade inicial em governança e gestão.
- A gestão das contratações apresenta quadro crítico, com 56% da amostra em estágio inicial.
- 62% das organizações estão no estágio inicial de capacidade na execução de processo de planejamento das contratações.

É nesse bojo que o TCU exara suas respectivas recomendações, vista no contexto dessa pesquisa como inovação em serviços, com esteio no referencial teórico, conforme segue.

3.4.3 Inovação em serviços à luz dos instrumentos de governança recomendados pelo Tribunal de Contas da União

As instruções no campo das aquisições, muitas vezes sem padronização e antes reduzidas a comandos legais e práticas incipientes de gestão, evidenciou-se lugar comum na Administração Pública, consoante auditorias capitaneadas pelo Tribunal de Contas da União . Tais auditorias culminaram na proposição de instrumentos de governança pela Corte Federal de Contas, a partir da qual órgãos e entidades públicos vêm envidando esforços de implementação, consubstanciando inovação, em estrita harmonia com sua acepção teórica.

A inovação na seara governamental é usualmente tida como de fluxo *top down* (“de cima para baixo) , conforme tipologia de Koch e Hauknes (2005), realçada por Hollanders et al. (2013). Nesse sentido, corrobora Fenili (2018), ao declarar, no que tange à governança em compras e contratações públicas no Brasil, que a inovação afeta à implantação de novas diretrizes e políticas deu-se em conformidade com fluxo *top down*, sendo o principal empreendedor – ou o agente de mudança, a Corte Federal de Contas, devido à sua atuação na conformação de jurisprudência sobre a temática. Assim, o fluxo de inovação *top down* então criado visa a institucionalizar novas práticas de governança, e aos órgãos e entidades públicos, por sua vez, cabem a adaptação de seus processos de compras e contratações.

As recomendações exaradas pelo Tribunal de Contas, salienta Fenili (2018), podem ser categorizadas por função administrativa, a saber: planejamento, organização, direção e controle, conforme demonstrado na Figura 15. O autor ressalta que dessa forma aprimora-se o ferramental dos instrumentos propostos, bem como confere ao gestor um olhar concatenado

sobre a implantação e o eventual regime permanente da governança, sob a perspectiva processual.



Figura 15. Variáveis inerentes à governança das aquisições, conforme o TCU .
Fonte: Adaptada de Fenili (2018)

Referidos instrumentos de governança são considerados no bojo deste trabalho como inovações em serviços, permitindo entender a inovação como uma mudança em um ou mais termos dos vetores de características ou de competência (Gallouj, 2007), no âmbito dos órgãos e entidades públicas que implementam tais práticas. Este trabalho terá como foco de pesquisa o Plano Anual de Compras e o Plano de Logística Sustentável, primeiramente por questões de capacidade operacional de trabalho, segundo por serem as recomendações mais recorrentes no bojo dos acórdãos exarados pelo TCU, sendo, em razão disso, as mais implementadas no âmbito das organizações. E, por fim, pelo fato de que no órgão, *locus* deste trabalho, tais instrumentos foram implementados e estão sendo executados, além de serem apontados como inovações. Neste sentido, discorre-se, a seguir, sobre cada um deles.

3.4.3.1 Plano Anual de Compras e Contratações

Conforme ressaltado, a patente insipiência de governança de compras evidenciou-se lugar comum na Administração Pública, consoante auditorias capitaneadas pelo Tribunal de

Contas da União (TCU). Tais auditorias culminaram em um apanhado de acórdãos¹, dos quais se destaca a unanimidade de apontar o desenvolvimento de um plano anual de compras como traço basilar à consecução da almejada governança em aquisições. A falta de planejamento teve papel de destaque por responder por estigmas como fracionamento de despesas, compras emergenciais desnecessárias, má caracterização do objeto, execução financeira insatisfatória etc.

No citado projeto denominado *Perfil GovAquisições – Ciclo 2013, realizado pela Corte de Contas*, no que toca à **governança** das aquisições, foram avaliados controles nos mecanismos de liderança, estratégia e controle. Já no que concerne à **gestão** das aquisições, foram avaliados controles em planos, processos e pessoas.

Em relação a planos, a Corte de Contas buscou avaliar, entre outros pontos, *se a* organização pratica um processo de planejamento das aquisições, gerando um plano de aquisições, contendo o conjunto de aquisições que pretende realizar ao longo do ano (TCU, 2014a).

Com fundamento na citada avaliação, o TCU exarou a seguinte recomendação, no bojo do Acórdão nº 2.622/2015 – TCU – Plenário: realizar planejamento das aquisições, materializando o resultado em um plano anual de aquisições. As recomendações do TCU, no que diz respeito ao plano de compras e contratações, dão-se exatamente como segue:

Execute processo de planejamento das aquisições, contemplando, pelo menos:

- Elaboração, com participação de representantes dos diversos setores da organização, de um documento que materialize o plano de aquisições, contendo, para cada contratação pretendida, informações como: descrição do objeto, quantidade estimada para a contratação, valor estimado, identificação do requisitante, justificativa da necessidade, período estimado para aquisição (e.g., mês), programa/ação suportado (a) pela

¹ Em rol não exaustivo: Acórdãos nº 2.328/15, 2.622/15, 2.743/15, 2.749/15, 2.831/15, 1.414/16, 2.352/16, 2.453/16, todos Plenário – TCU.

aquisição, e objetivo (s) estratégico (s) apoiado (s) pela aquisição;

- Aprovação do plano de aquisições pela mais alta autoridade da organização ou pelo Comitê gestor de Aquisições, quando este possuir função deliberativa;
- Divulgação do plano de aquisições na Internet.

Nesse escopo, reforçando comandos do TCU, foi publicada a Instrução Normativa n. 1, de 29 de março de 2018, alterada pela IN n.1, de 10 de janeiro de 2019, do Ministério da Economia, a qual dispõe sobre o Sistema de Planejamento e Gerenciamento de Contratações e sobre a elaboração do Plano Anual de Contratações de bens, serviços, obras e soluções de tecnologia da informação e comunicações.

É nesse intento que se insere o Plano de Compras e Contratações, que se trata de esforço de inovação disruptiva, que visa a não só trazer significativas vantagens em termos de gestão interna das aquisições e contratações, mas também, numa visão mais ampla, a alinhar as organizações do setor público em uma direção estratégica, de aprimoramento e fortalecimento da governança, aspirando a melhor atender os interesses do cidadão. A institucionalização de rotinas mais racionais de compras e contratações, a maior transparência na intenção de dispêndio de recursos públicos e o maior potencial de se firmarem compras compartilhadas vêm ao encontro do incremento da governança nas aquisições públicas, resultados de um bom planejamento de aquisições. Assim, vislumbram-se os seguintes avanços na implementação e execução de um Plano Anual de Contratações:

Avanços	Detalhamento
Subsídio ao orçamento	Via de regra, o planejamento das compras e contratações deve anteceder e servir como fundamento básico para a elaboração do orçamento. A IN nº 1/2019, de certa forma, veio a suplantiar uma deficiência na construção da Lei Orçamentária Anual, da qual se valem as unidades administrativas meramente como uma divisão de valores em grupos de natureza de despesa. Montantes definidos na LOA são utilizados pelos órgãos e entidades como um “cheque em branco”. A partir dos prazos definidos na instrução normativa, tem-se, claramente, que o PAC servirá, dentre outras funções, preliminarmente, de subsídio à proposta orçamentária.

Avanços	Detalhamento
Articulação com o orçamento	<p>O orçamento passa a ser mais bem gerido. Possibilita realizar, a partir da análise das demandas postas no Plano, das datas informadas pelas unidades requisitantes, do valor estimado da contratação e do tipo da natureza de despesa (custeio ou investimento); o acompanhamento da execução do orçamento ao logo do exercício, de forma homogênea.</p> <p>O PAC torna-se a base qualitativa e temporal para nortear as prioridades que responderão pela execução orçamentária. É com base no Plano que se terá a informação acerca de quais demandas de investimento, por exemplo, devem ser priorizadas.</p>
Vinculação ao planejamento estratégico do órgão	<p>Ao elaborar o Plano Anual de Aquisições, é basilar que as unidades requisitantes, bem como o setor de licitações, não só tomem como base as necessidades primárias do órgão, mas, essencialmente, se aliem ao planejamento estratégico, tencionando alcançar as metas projetadas pelo órgão.</p>
Transparência	<p>A transparência é essencial ao aprofundamento e à consolidação da democracia, uma vez que possibilita ao cidadão participar ativamente do planejamento governamental e acompanhar a execução das políticas públicas.² A publicação dos planos nos portais eletrônicos dos órgãos e entidades vai ao encontro dessa premissa, permitindo, em primeiro lugar, um amplo conhecimento pela sociedade e um controle social mais intenso e efetivo pelo cidadão, além do acompanhamento das intenções de compras pelos demais envolvidos, tais como: agentes do órgão possuidor do plano, mercado fornecedor, órgãos de controle, órgãos interessados em compras compartilhadas, entre outros.</p>
Sinalização para o mercado fornecedor	<p>Em complemento ao item 5, a publicação do Plano Anual de Contratações possibilita ao mercado fornecedor se antecipar às demandas, sobretudo as microempresas e as empresas de pequeno porte, podendo se planejar para participar dos certames licitatórios, com vistas a atender o serviço público de forma mais adequada.</p>
Economia de escala/compras compartilhadas	<p>O Plano Anual de Contratações traz maior potencial de se auferir economia de escala, além de facilitar a coordenação para realizar compras compartilhadas. Tal instrumento serve de informação para que outros órgãos e entidades coordenem suas ações em prol de compras compartilhada.</p>
Produção de informações gerenciais	<p>O PAC traz uma visão sistêmica e antecipada de todas as compras/contratações do órgão, o que auxilia a alta administração nas decisões relativas às aquisições. É um instrumento corporativo de acompanhamento de pedidos e da execução do orçamento, com possibilidade de priorização das demandas.</p>
Acompanhamento de prazos e distribuição da força de trabalho	<p>Auxilia o acompanhamento dos prazos processuais, visando a salientar e mitigar atrasos. As áreas técnicas, em especial, passam a ter um instrumento de priorização de aplicação de seus esforços de pessoal, com base em linha temporal de finalização de processos.</p>

Figura 16. Benefícios do Plano Anual de Compras.

Fonte: Dourado (2018)

O PAC, em síntese, é um instrumento corporativo que favorece a institucionalização de rotinas mais inteligentes de compras e contratações, por meio da inovação. A inovação proposta vem aliada com uma mudança no papel desempenhado pelas áreas de licitação no processo de

² 10 passos para boa governança - TCU

aquisições e aprimoramento da governança. A construção e a posterior publicação desses planos ensejam significativos avanços para a governança e a gestão das contratações públicas.

Por último, abordar-se-á aspectos do Plano de Logística Sustentável.

3.4.3.2 Plano de Logística Sustentável (PLS)

Conforme alteração promovida pela Lei n. 12.349/2010, foi introduzido no art. 3º da Lei n. 8.666/1993 mais um objetivo das licitações públicas: a promoção do desenvolvimento nacional sustentável. Assim, por ostensiva imposição legal, deve a Administração realizar licitações sustentáveis, aqui consideradas aquelas “que exigirão das contratadas o atendimento de critérios ambientais, sociais e econômicos, tendo como fim o desenvolvimento da sociedade em seu sentido amplo e a preservação de um meio ambiente equilibrado” (Bittencourt, 2014, p. 48), como forma de implementar contratos administrativos com cláusulas de sustentabilidade de cunho ambiental, econômico, social e cultural.

Art. 3º A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos.

Nesse contexto, compras públicas sustentáveis são, na ótica de Defra (2006, p. 10), o processo por meio do qual as organizações satisfazem às suas necessidades por produtos e serviços de forma que 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.

Fenili (2018) coloca que após quase uma década desde a previsão da promoção do desenvolvimento nacional sustentável como um dos objetivos centrais das licitações, progressos marcantes foram realizados nesse sentido. Não obstante, o fato é que a licitação sustentável ainda não se consolidou como paradigma vigente das contratações da Administração Pública.

Dessa forma, devido à carência de efetivas rotinas de sustentabilidade, apenas casos isolados de sucesso (exemplo como PLS do Superior Tribunal de Justiça), a Corte de Contas vem exarando comandos jurisprudenciais no seguinte sentido (Acórdão n. 1752/2011 – Acórdão n. 1056/2017 -TCU – Plenário, Decreto 7746/2012):

- Elabore e aprove um Plano de Gestão de Logística Sustentável, isto é, um plano, contendo objetivos e responsabilidades definidas, ações, metas, prazos de execução e mecanismos de monitoramento e avaliação, que permite a organização estabelecer práticas de sustentabilidade e racionalização de gastos e processos;
- Publique no seu sítio na internet o Plano de Gestão de Logística Sustentável aprovado;
- Estabeleça mecanismos de monitoramento para acompanhar a execução do Plano de Gestão de Logística Sustentável;

O Plano de Logística Sustentável é um instrumento de planejamento com objetivos e responsabilidades definidas, em que são identificados ações, metas, prazos de execução e formas de monitoramento e avaliação, que possibilitam à instituição estabelecer e acompanhar práticas de sustentabilidade e racionalização de gastos e processos (Banco Central, 2015). No mesmo sentido, Resolução do Conselho Nacional de Justiça n. 201/2015 traz que o PLS é um instrumento de gestão que define ações, metas, prazos de execução e mecanismos de monitoramento adotando práticas de sustentabilidade que objetivam a eficiência do gasto e o aperfeiçoamento de processos de trabalho.

O exemplo à Figura 17 ilustra um caso prático de um objeto inserido no PLS que tem impacto direto no planejamento das aquisições do órgão ou entidade pública. Neste caso, o objetivo é reduzir o consumo de garrafas de água 500ml. Para isso, fizeram uma série histórica em termos quantitativos e valor monetário. A partir desses dados, define-se meta, prazo e um plano de ação para reduzir o consumo. Tais metas, de acordo com o plano de ação, devem estar refletidos no planejamento de aquisições.

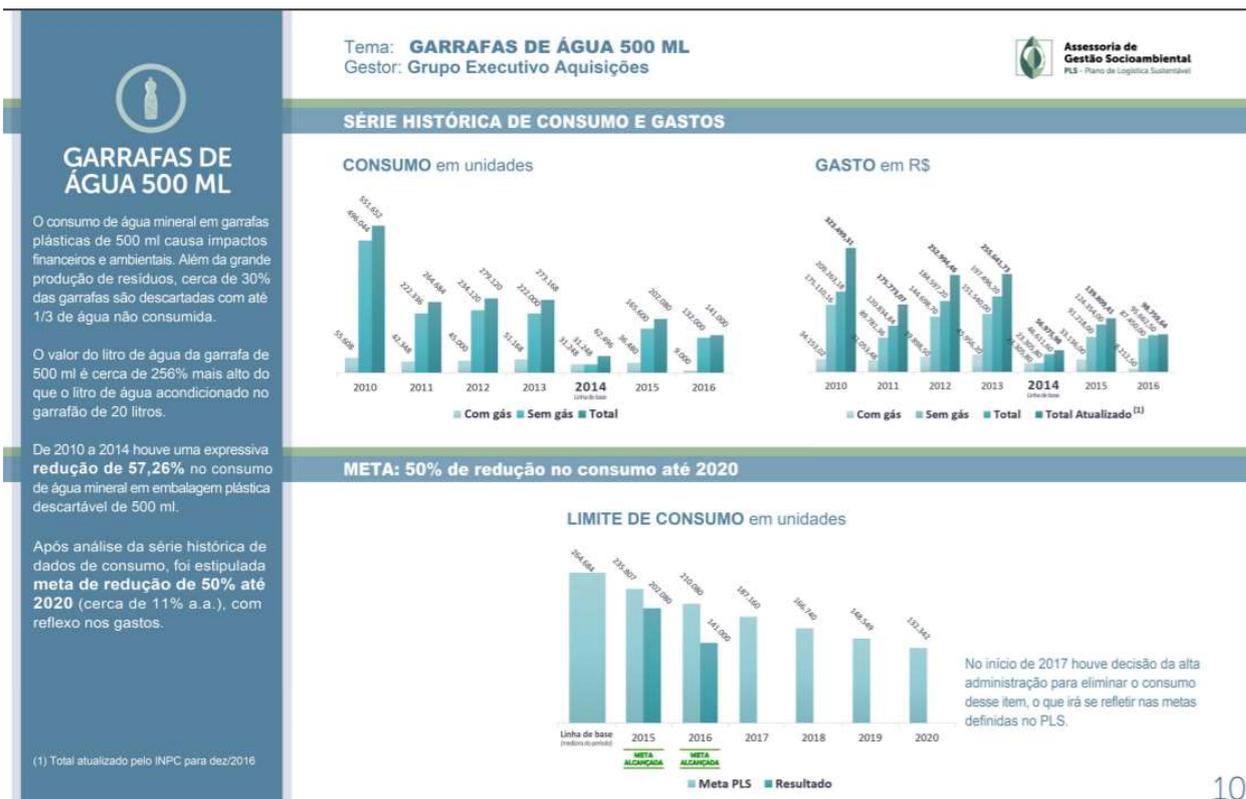


Figura 17. Modelo de PLS.
Fonte: STJ (2017)

Dessa forma, o PLS se consolida como indicador estratégico e possibilita a adoção de práticas economicamente viáveis, socialmente justas e ambientalmente corretas na gestão da instituição. Fenili (2018) postula que o Plano de logística sustentável tem por nível de análise as práticas de gestão, às quais se associam metas longitudinais, sendo acompanhadas por indicadores. Sem que tais práticas sejam vislumbradas pelo gestor, o PLS será pouco efetivo sendo desprovido de potencial de inovação.

O decreto n. 7746/2012, que regulamenta o já citado artigo 3 da Lei 8666, estabelece, de forma específica, critérios, práticas e diretrizes para a promoção do desenvolvimento nacional sustentável nas contratações realizadas pela administração pública federal. Por meio do decreto, institucionalizou-se o instrumento do Plano de Gestão de Logística Sustentável (PGLS ou simplesmente PLS), o qual se reveste de grande importância, por ser a ferramenta de

planejamento a ser elaborada por todas as instituições da Administração Pública Federal, em que são definidas as ações de promoção da sustentabilidade e respectivas metas, com seus prazos de execução e mecanismos de monitoramento e avaliação. Desse modo, o PLS dá condições para que os órgãos e as entidades da APF estabeleçam suas práticas de sustentabilidade e racionalização de gastos e processos (Acórdão 1056/2017 -TCU – Plenário).

A luz de tais diretrizes, Fenili (2018) identifica cinco práticas de gestão que possuem relação direta com a implementação de um Plano de Logística Sustentável e as compras e contratações públicas, são elas: a) tratamento diferenciado para as micro e pequenas empresas; b) guias práticos de licitações sustentáveis (ênfase ambiental); c) análise do custo de vida do produto; d) exigência de processos de logística reversa, em instrumentos de editais de licitação; e) ações sociais afirmativas no âmbito de contratos administrativos.

Nesta visão, o objetivo das compras públicas transcende o mero suprimento célere, econômico e com qualidade, passa a ser instrumento de política pública, de modo que o uso adequado dos recursos pode indicar, 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 (Fenili, 2018).

Já com clara interface afeta às aquisições, o PLS objetiva, primeiramente, minimizar o consumo/gastos com material de consumo (copos, papéis, cartuchos) e, somado a isso, mudar os modelos de contratação, por exemplo, em vez de adquirir impressoras, contratar um outsourcing de impressão. As práticas de sustentabilidade afetas às compras e contratações, usualmente, referem-se à mitigação de gastos em contratos de telefonia, limpeza, vigilância, apoio administrativo, manutenção predial e outros serviços continuados congêneres. Visa a revisar e aprimorar os processos de compras e contratações, com vistas ao desenvolvimento de

especificações para aquisição de bens, serviços e projetos pautados por critérios de sustentabilidade ambiental.

Finalizada a abordagem teórica sobre os instrumentos de governança em aquisições recomendados pela Corte de Contas, considerados inovação em serviços, passa-se, por fim, à aplicação do modelo de Gallouj e Weinstein (1997), sobre inovação em serviços, com vistas corroborar esse entendimento.

3.5 Aplicação do modelo de Gallouj e Weinstein (1997) com base nas práticas de governança relacionadas ao processo de compras e contratações públicas

Com esteio no referencial teórico, no que se refere à teoria sobre serviços e inovação em serviços, pode-se entender que o processo de compras e contratações públicas constitui um serviço prestado à organização pública que o conduz, provido a um cliente interno que faz determinada demanda, sendo, assim, suscetível de representação como um conjunto de vetores de características e de competências (Fenili, 2016), em consonância com a concepção de serviço para Gallouj e Weinstein (1997).

Antes, contudo, de adentrar nas especificidades do modelo, ressaltam-se os dois motivos pelos quais referido modelo foi adotado nesta dissertação. Preliminarmente, por Gallouj e Weinstein (1997) proporem, conforme já explicitado na subseção 3.3.2.3, um conceito amplo, voltado ao que chamam de produto, termo que designa tanto bens quanto serviços, e que é adotado como linha mestra nesta dissertação. Sendo a inovação, nesse sentido, não mais entendida como um resultado, mas sim como um processo, a partir da combinação dos vetores de características e competências, concepção aplicada ao processo de licitação pública.

O segundo ponto se esteia na escala de inovação do processo de compras e contratações, tratada no capítulo 2 (Método), utilizada no bojo deste trabalho, a qual foi construída com base no referido modelo e adaptada ao contexto desta pesquisa.

Dessa forma, prosseguindo o estudo modelo, é possível elencar alguns dos componentes vetoriais de características e competências aplicável ao objeto das compras públicas, conforme Figura 17. O cliente é aquele que solicita o material ou serviço a ser adquirido ou contratado. O prestador do serviço, no caso, refere-se ao funcionário incumbido, ainda que parcialmente, de tarefa inerente ao processo de compra ou contratação.

Vetor	Componentes
Competências do cliente (C')	<ul style="list-style-type: none"> • Conhecimento sobre o processo de compra ou contratação • Capacidade de planejamento sobre as necessidades de sua unidade • Capacidade de auxiliar na elaboração de estudos técnicos preliminares • Capacidade de definir metas redução de consumo de produtos não sustentáveis
Competências diretas do prestador (C)	<ul style="list-style-type: none"> • Conhecimento sobre o processo de compra ou contratação • Capacidade de análise do estudo técnico preliminar • Capacidade de elaboração de um Plano Anual de Compras e Contratações • Capacidade de elaboração de um Plano de Logística Sustentável no que se refere às compras e contratações públicas • Capacidade de conduzir a execução de Plano Anual de Compras e Contratações • Capacidade de monitorar a execução de um Plano de Logística Sustentável, no que se refere às compras e contratações públicas.
Características técnicas materiais e imateriais	<ul style="list-style-type: none"> • 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)	<ul style="list-style-type: none"> • Economia de escala - Preço do objeto • Atendimento das demandas dentro do prazo - Interstício do processo de licitação • Qualidade do objeto (material ou serviço) • Observância de critérios de sustentabilidade • Transparência da compra ou contratação • Execução homogênea do orçamento • Produção de informações gerenciais

Figura 18. Principais componentes vetoriais do serviço de aquisição / contratação pública, com base no modelo de Gallouj e Weinstein (1997).

Fonte: elaborada pela autora

Primeiramente, no que tange às competências do cliente (C'), arrolam-se quatro 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. A capacidade de planejamento das demandas de sua unidade, tarefa basilar à elaboração do PAC. Em seguida, capacidade de auxiliar na elaboração de estudos técnicos preliminares, abarcando

especificações, prazos de entrega, justificativas de mérito e de quantitativo, critérios de sustentabilidade, 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) Capacidade de análise do estudo técnico preliminar, saneando-se as eventuais incorreções ou lacunas; (ii) Capacidade de elaboração de um Plano Anual de Compras e Contratações, de sorte a obter um plano sistêmico com todas as demandas do órgão; (iii) Capacidade de elaboração de um Plano de Logística Sustentável, com vistas a prover à casa metas de sustentabilidade social, ambiental e econômica; e (iv) capacidade de se conduzir a execução ou monitoramento dos respectivos planos.

No que diz respeito às características técnicas materiais e imateriais (T), citam-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, bem como à elaboração e execução dos planos. 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, bem como dos instrumentos de governança recomendados pelo Tribunal de Contas da União, seja em ótica operacional (preço – economia de escala, qualidade e tempestividade) ou estratégica (sustentabilidade, execução do orçamento de forma sistêmica), além de se conferir a devida transparência ao rito.

Pelo exposto, com base no modelo de Gallouj e Weinstein (1997), no que tange aos componentes vetoriais do serviço relacionado ao processo de compras e contratações públicas, 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 aos serviços, incorre-se em inovação (Fenili, 2016). Desse modo, guiando-se pelos componentes vetoriais do serviço de compra / contratação pública, identificados acima, é possível a adaptação do modelo de Gallouj e Weinstein (1997) ao objeto de estudo, conforme representado na Figura 19. Já em uma ótica estática, centrada nas características finais ou do serviço, retrata o desempenho processual, variável dependente desta dissertação.

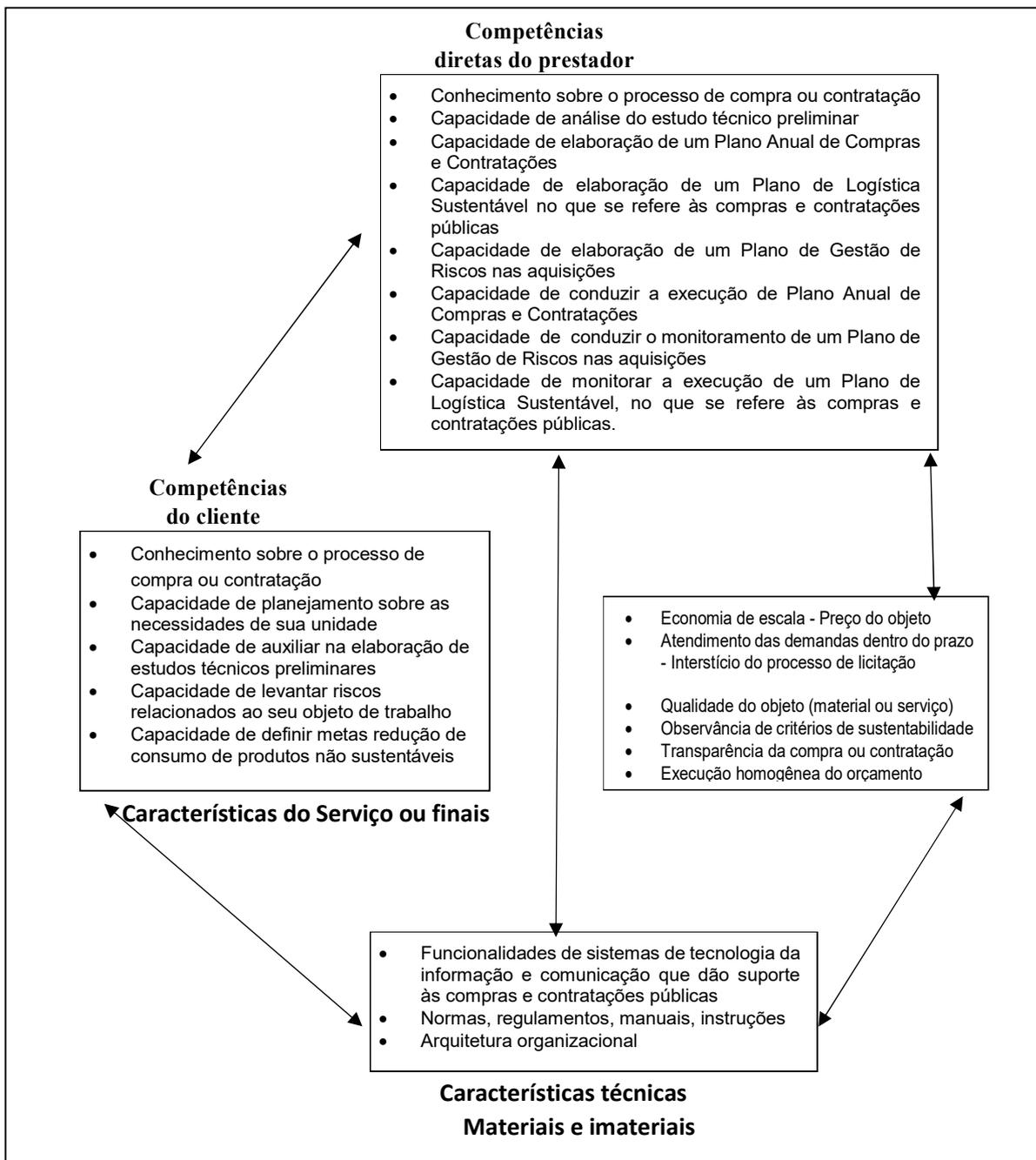


Figura 19. Inovação no processo de compras e contratações como vetores de características e competências.
 Fonte: elaborado pela autora a partir de Gallouj e Weinstein (1997)

Seção 4. O presente estudo – modelo conceitual

Introdução à Seção

O objetivo da presente pesquisa é examinar como se dá a relação entre os valores organizacionais, os instrumentos de governança recomendados pelo Tribunal de Contas da União, entendidos como inovação em serviços *top down*, e o desempenho do processo de compras e contratações públicas.

Visando a alcançar o objetivo geral, identificou-se as dimensões de desempenho e de inovação no processo de compras e contratações públicas. Após o estudo empírico, descreveu-se e analisou-se a relação entre os valores organizacionais e o desempenho do processo de compras e contratações; a relação entre os instrumentos de governança, entendidas como inovação *top down*, e o desempenho do processo de compras e contratações; E, por fim, analisou-se a percepção dos atores organizacionais, em termos de valores, sobre os instrumentos de governança recomendados pelo TCU, bem como sobre os seus impactos no desempenho do processo de compras e contratações públicas.

Para tanto, o marco teórico desenvolvido nos capítulos precedentes, ao abarcar os conceitos de cultura organizacional, valores, inovação em serviços e desempenho, contextualizando-os ao processo em estudo, serviu de alicerce à concepção de um modelo que contempla as relações pressupostas.

Desse modo, nesta seção será apresentado o modelo conceitual desenvolvido sobre as supostas relações entre as variáveis presentes.

4.1 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 (Fenili, 2016), em consonância com a concepção de serviço para Gallouj e Weinstein (1997).

O desempenho processual, em conformidade com a discussão conduzida na Seção 1, caracteriza-se pela sua multidimensionalidade e se identifica por meio das seguintes dimensões: economia de escala (preço do objeto); atendimento às demandas dentro do prazo (interstício do processo de licitação); qualidade do objeto (material ou serviço); observância de critérios de sustentabilidade; transparência; execução homogênea do orçamento; capacidade de trabalho bem distribuída; e geração de informações gerenciais. Sendo que tais perspectivas são divididas em dois fatores: planejamento e sustentabilidade. Dessa forma, tais dimensões podem ser remetidas 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 na Seção 3 (Figura 17), é possível a adaptação do modelo de Gallouj e Weinstein (1997) ao objeto de estudo, conforme representado na Figura 18.

O marco teórico permitiu entender a inovação (a partir dos instrumentos de governança) 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, o modelo de serviços representado na Figura 19 pode desvelar inovações no processo de aquisições ou contratações públicas, tendo como características finais ou do serviço, o retrato do desempenho processual.

Nesse contexto, na linha de García-Morales et al.(2012), há uma ligação positiva entre inovação e desempenho organizacional ou entre diferentes aspectos da inovação organizacional e desempenho organizacional (Calantone et al., 2002; Capron, 1999; Danneels e Kleinschmidt,

2001; Gopalakrishnan, 2000). Organizações com maior inovação obterão uma melhor resposta do ambiente, obtendo mais facilmente os recursos necessários para aumentar o desempenho organizacional e consolidar uma vantagem competitiva sustentável (Calantone et al., 2002; Hurley e Hult, 1998) .

Por fim, examina-se os valores organizacionais, os quais constituem o núcleo de uma cultura, definidos como “a tendência para se preferir um certo estado de coisas face a outro” (Hofstede, 2003, p. 23). Segundo (Tamayo et al., 2000), toda empresa cria sua própria cultura, seu próprio clima de trabalho, com crenças, tradições, usos, rituais, rotinas, normas, valores e tabus próprios. Os valores, junto com as normas, as crenças compartilhadas, os símbolos, e os rituais constituem os elementos da cultura de uma sociedade ou empresa (Tamayo, 1996), isto é, apresentam-se como um instrumento de relevância para a compreensão da cultura organizacional (Mendes & Tamayo, 2001).

Os valores organizacionais indicam os modos de resolver problemas e são um dos fundamentos das práticas de uma organização e, conseqüentemente, dos resultados obtidos (Denison, 1997). Corroborando esse pensamento, Tamayo (1998) afirma que estes valores “determinam ... a produtividade organizacional” (p. 58). E, por sua vez, para Deal e Kennedy (2000), os valores são a essência da filosofia de sucesso de uma empresa. Ademais, analogamente ao observado nos estudos voltados às organizações privadas, a cultura organizacional é reconhecida como um fator de destaque no que diz respeito ao desempenho no setor público (Kotter & Heskett, 1992).

Assim, Naranjo et al. (2016) relata que a cultura pode fomentar a inovação, assim como o desempenho da organização, ou pode ser um obstáculo para ambas, dependendo dos valores promovidos pela cultura. Além disso, conclui que a inovação media a relação entre certos tipos de culturas organizacionais e desempenho.

Desse modo, o modelo conceitual desta pesquisa, desenvolvido com base nos referenciais teóricos, é formado por três conceitos principais: valores organizacionais, inovação (instrumentos de governança recomendados pelo TCU) e desempenho, associados conforme disposição na Figura 20.

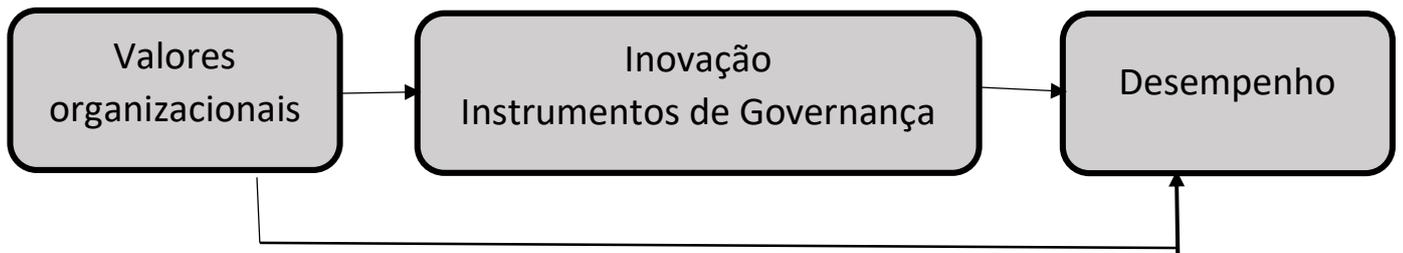


Figura 20. Construtos associados no modelo teórico.

O modelo proposto apresenta os elementos que, advindos da base conceitual, podem ser considerados como influenciadores do desempenho no processo de compras e contratações públicas, possibilitando o estudo dos efeitos das variáveis antecedentes (valores, inovação), além das sociodemográficas.

Parte II.

Capítulo 2. Método

Este capítulo visa a descrever os procedimentos metodológicos empíricos que foram empregados para se alcançar os objetivos desta pesquisa, explicitando a opção epistemológica, o *locus* da pesquisa, a população e a forma de seleção da amostra, bem como a abordagem e o procedimento para fins de coleta. Assim, serão apresentados, nas próximas subseções: (i) o paradigma epistemológico que dá suporte ao estudo, e a opção em termos de métodos de investigação; (ii) a base para a escolha da Câmara dos Deputados como *locus* do processo em estudo; e (iii) os procedimentos de coleta e análise dos dados.

2.1 Posicionamento epistemológico da pesquisa e método de investigação

De origem grega, *methodos* se refere ao caminho ou via, com etapas e processos, a ser seguido para se atingir um determinado objetivo. Gil (2006, p. 26) apresenta o método como um “conjunto de procedimentos intelectuais e técnicos adotados para se atingir o conhecimento.” Epistemologia relaciona-se com a forma pela qual acreditamos que o conhecimento é gerado, sendo dividida em três grandes linhas de pensamento que se destacam: o subjetivismo, o objetivismo e o construtivismo (Saccol, 2009). A partir dessas diretrizes, geram-se diferentes paradigmas de pesquisa, aqui entendidos como sendo diferentes visões de mundo ou mesmo a instância filosófica que irá informar o método de pesquisa (Crotty, 1998).

A Figura 21 demonstra, de forma sintética, as diferentes definições sobre epistemologia, paradigmas de pesquisa, métodos de pesquisa (estratégias) e técnicas de coleta e de análise de dados, indicando que a epistemologia dá origem ao paradigma de pesquisa, dentro do qual diferentes métodos podem ser utilizados, assim como diferentes técnicas de coleta e de análise de dados.

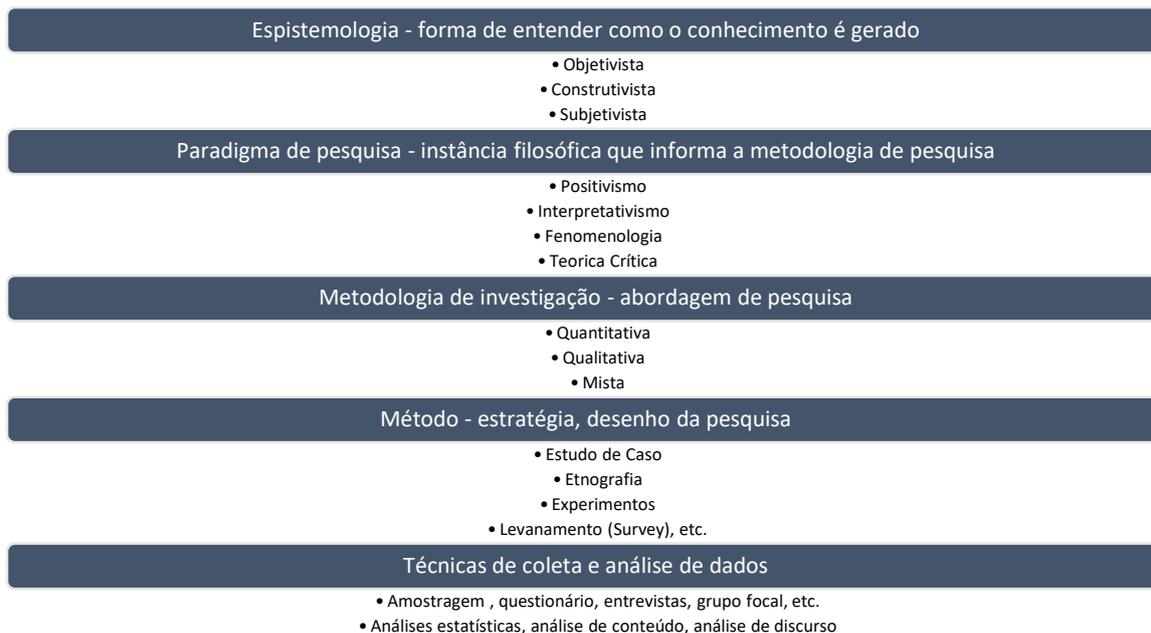


Figura 21. Diferentes níveis de definição da pesquisa.

Fonte: Adaptado de Sacool (2009)

Na presente pesquisa, adota-se uma postura epistemológica positivista, ao se considerar que o objeto de estudo existe independentemente de quem o está analisando. Devido à natureza do que se pretende conhecer, somado ao tipo de resultado que se pretende alcançar, optou-se pela abordagem de investigação quantitativa, método de pesquisa levantamento (*survey*), por meio da aplicação de escalas de medida, e, por fim, análises estatísticas inferenciais.

2.2 A escolha pela Câmara dos Deputados

A escolha pela Câmara dos Deputados deu-se, primeiramente, por conveniência, por uma predisposição da organização em permitir a pesquisa, por meio de autorização expressa pelo seu Diretor Administrativo. A formalização de solicitação para realização da pesquisa se deu por e-mail institucional. Durante a coleta de dados, houve a facilidade de acesso a documentos – mediante uso da rede interna (intranet) do órgão, bem como a facilitação na aplicação dos questionários. No que tange à especificidade do processo de compras e contratações na Câmara dos Deputados, frisa-se sua representatividade (tanto em termos de

número de ritos de compra, por período, quanto em montante despendido). A título de ilustração, no ano de 2018, foram realizados 496 processos licitatórios, perfazendo um montante de R\$ 245.249.227, 57.

Notadamente, quanto ao objeto de pesquisa, era necessário que o órgão tivesse envidado esforços para implementar os instrumentos de governança recomendados pelo TCU, o que ocorreu na Câmara dos Deputados, desde 2016 (Acórdão TCU nº 2.622/2015). A Casa Legislativa, em razão das recomendações exaradas pelo Tribunal de Contas da União, alterou suas rotinas processuais de trabalho e implementou Plano Anual de Compras e Contratações e Plano de Logística Sustentável, sendo, portanto, adequada ao objeto desta pesquisa.

2.3 Coleta de dados

A coleta de dados deu-se mediante a aplicação de um instrumento (Apêndice A), composto por três escalas, a saber: (i) a Escala de Valores Organizacional de Porto e Ferreira (2016); (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, as duas últimas adaptadas de Fenili (2016).

2.3.1 Escala de Valores Organizacional

Conforme já descrito anteriormente, a Escala de Valores Organizacionais foi feita com base na teoria de valores culturais de Schwartz, tendo envolvido uma revisão de literatura das escalas de valores e cultura organizacionais mais citadas, considerando-se, contudo, apenas os itens relativos a valores. Três estudos corroboraram os modelos propostos por Porto e Ferreira (2016). Com base nos procedimentos adotados pelas autoras na busca de evidências de validade e confiabilidade da escala, ela foi considerada como válida para a presente pesquisa, sendo utilizada na íntegra. O questionário final inclui 24 itens (Tabela 6) que mapeiam as seis

dimensões - Autonomia, Conservadorismo, Hierarquia, Igualitarismo, Harmonia e Domínio. O modelo apresentou boa adequação e bons coeficientes de confiabilidade.

A operacionalização da escala de valores organizacionais (Porto & Ferreria, 2016), para esta dissertação, passou por mínimas adequações, seguindo a diretriz adotada por Nascimento (2014), para se ajustar ao contexto do *locus* da pesquisa, organização pública sem fins lucrativos. Assim, os itens referentes à dimensão domínio foram reescritos para se adequar ao setor público, sem, contudo, perder sua dimensionalidade. Assim, o item “lucros cada vez maiores” foi modificado para “obtenção de cada vez mais êxito na sua atuação”; “ambição nos negócios” substituída por “ambição nas ações que atendam ao cidadão”; “posicionamento agressivo no mercado” alterado para “posicionamento dominante no setor público”; e “eliminação de concorrentes” para “eliminação das ações concorrentes em detrimento da prestação de serviços públicos”. O apêndice A apresenta as dimensões, baseada em Porto e Ferreira (2016), bem como os respectivos itens da escala de valores organizacionais, utilizada no presente trabalho.

2.3.2 Escalas de inovação e desempenho do processo de compras e contratações.

Frente à escassez de medidas que avaliem a inovação, na perspectiva da inovação em serviços, e o desempenho do processo de compras e contratações públicas, nesta dissertação foram adaptadas ao contexto da pesquisa (Figuras 35 e 36), com base no referencial teórico, as escalas de inovação e desempenho, criadas por Fenili (2016). A primeira para aferir os instrumentos de governança recomendados pelo TCU, caracterizados como inovação em serviços, apoiado no modelo de Gallouj e Weinstein (1997). E a segunda, a percepção do desempenho nas compras de materiais e contratações de serviços.

Segundo Fenili (2016), 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. Conforme o autor, 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.

Em seguida, com uma amostra de servidores efetivos da Câmara dos Deputados, Fenili (2016) procedeu aos testes de validação da escala. O autor encontrou que: todos os construtos apresentaram validação convergente ($AVE > 0,50$); a confiabilidade foi comprovada (*Alfa de Cronbach* e *Confiabilidade Composta* $> 0,70$); os dados foram adequáveis à análise fatorial, segundo Field (2009) – $KMO > 0,50$; e todos os construtos são unidimensionais, pelo critério de Kaiser. Desta forma, considerou-se as escalas como relevantes para o presente estudo, sendo que, porém, notou-se a necessidade de adaptação dos itens para o contexto atual de pesquisa. Assim, com base nos objetivos da pesquisa, seguiu-se às adaptações dos itens para o processo de compras e contratações da Câmara dos Deputados. As Figuras 35 e 36 demonstram como se deram as propostas de adaptação das Escalas de Inovação e Desempenho, para o presente estudo.

Escala de Inovação			
Dimensão	Item – versão original	Item adaptado	
Características técnicas materiais e imateriais	CTMI1	Houve melhorias em regulamentos internos sobre licitações e contratos.	Houve melhorias em regulamentos internos sobre governança das compras e contratações.
	CTMI2		Houve a implantação do Plano de Logística Sustentável
	CTMI3		Houve a implantação do Plano Anual de Compras.
	CTMI5	O SIGMAS teve suas funcionalidades otimizadas.	Houve a criação de sistemas informatizados de apoio à implantação do Plano Anual de Contratações.
	CTMI6		Houve a criação de sistemas informatizados de apoio à implantação do Plano de Logística Sustentável.
	CTMI8		Houve a definição de regras de governança com vistas à execução dos instrumentos de governança implantados.
	Competência do	CC1	As áreas demandantes passaram a ter melhor domínio sobre as etapas do

Escala de Inovação		
Dimensão	Item – versão original	Item adaptado
cliente	Processo.	
	CC2 O termo de referência passou a ser elaborado com maior precisão (menos Lacunas ou informações imprecisas).	Passou-se a elaborar Estudos Técnicos Preliminares.
	CC3	Os solicitantes/demandantes passaram a ter domínio do planejamento das necessidades de suas unidades/departamentos.
	CC4	Os solicitantes/demandantes passaram a ter domínio dos requisitos de sustentabilidade relacionados a suas demandas.
	CC5	Os solicitantes/demandantes passaram a ter domínio sobre os riscos que envolvem suas respectivas demandas.
Competência direta do prestador	CDP1 A estimativa de preços passou a ser mais célere.	Passou-se a acompanhar o processo de forma mais eficiente.
	CDP2 As análises jurídicas passaram a ser mais uniformes.	RETIRAR
	CDP3 Os editais e contratos elaborados passaram a apresentar menos erros.	RETIRAR
	CDP4 A elaboração de editais e de contratos passou a ser mais célere.	RETIRAR
	CDP5 A estimativa de preços passou a ser mais precisa.	RETIRAR
	CDP2	Os prestadores passaram a ter domínio da análise dos Estudos Técnicos Preliminares.
	CDP3	Os prestadores passaram a ter domínio do planejamento das necessidades do órgão.
	CDP4	Os prestadores passaram a ter domínio dos principais riscos inerentes ao processo.
	CDP5	A entrega de relatórios gerenciais passou a ser mais célere.
	CDP6	Os prestadores passaram a ter domínio do planejamento das necessidades do órgão.
	Característica do serviço	CSF1 Houve adoção mais frequente de critérios de sustentabilidade.
CSF2 As compras e as contratações passaram a ser mais céleres.		As compras e as contratações passaram a ser finalizadas tempestivamente.
CSF3 Os materiais adquiridos atendem melhor as necessidades do órgão.		MANTIDO
CSF4 Os serviços contratados atendem melhor as necessidades do órgão		MANTIDO
CSF5 Os materiais adquiridos são mais duráveis.		(RETIRAR)
CSF6 Passou-se a contratar serviços por preços mais econômicos.		Passou-se a auferir economia de escala em razão da junção de demandas.
CSF7 Passou-se a conferir maior transparência ao processo de		MANTIDO

Escala de Inovação		
Dimensão	Item – versão original	Item adaptado
	aquisição / contratação.	
	CSF8	Reduziu-se as probabilidades de erros nos processos, devido à gestão de riscos.
	CSF9	Facilitou a produção de informações gerenciais.

Figura 22. Adaptação dos itens da Escala de Inovação do Processo de Compras e contratações Públicas.

Escala de Desempenho			
Dimensão	Item – versão original	Item - adaptado	
Planejamento	PLA1	As compras de materiais são realizadas com celeridade.	As compras são atendidas dentro do prazo.
	PLA2	As contratações de serviços são realizadas com celeridade.	As contratações são atendidas dentro do prazo.
	PLA3	O resultado do processo de aquisição / contratação é transparente à Sociedade.	O planejamento do processo de aquisição / contratação é transparente à sociedade.
	PLA3		O planejamento das contratações é subsídio à Proposta de Lei Orçamentária Anual.
	PLA4		Há execução homogênea do orçamento ao longo do exercício.
	PLA5		Há distribuição homogênea da força de trabalho ao longo do exercício.
	PLA6		Há redução do número de compras repetidas do mesmo objeto ao longo do exercício.
	PLA7		Há tomada de decisão de forma sistêmica em relação às aquisições do órgão.
Sustentabilidade (PLS)	SUS1	Os materiais adquiridos atendem a critérios de sustentabilidade.	
	SUS2	Os serviços contratados atendem a critérios de sustentabilidade.	
	SUS3		
	SUS4		As compras e contratações se coadunam com as metas do PLS.
Riscos (Gestão de riscos)	RIS1		Os processos de compras e contratações contêm mapa de riscos.
	RIS2		Os riscos dos processos de compras e contratações são geridos.
	RIS3		

Figura 23. Adaptação de itens da Escala de Desempenho do Processo de compras e Contratações Públicas.

Concluída a adaptação dos instrumentos, estes foram analisados e validados por três juízes, doutores em administração e psicologia, todos pesquisadores experts, tanto dos aspectos

teóricos de construção de escalas, quantos de aspectos técnicos do objeto deste estudo, para, assim, serem passíveis de aplicação ao contexto da pesquisa.

A tarefa dos juízes consistiu em analisar dois aspectos de cada item das escalas:

a) Adequação do item à faceta: verificação de qual faceta pertence a cada item, tendo como base a definição apresentada. e

b) Clareza: avaliação do quanto esses itens são compreensíveis (diretos, claros e objetivos).

No caso de o item ser considerado incompreensível pelos juízes, foi possível sugerir alguma adequação, caso quisessem, bem como registro de observações para o aperfeiçoamento dos instrumentos. Quase a totalidade dos itens estavam adequados à faceta proposta, com exceção de três, para os quais houve adaptação da redação. No que se refere aos itens relacionados à gestão de riscos, estes foram excluídos, por se entender que não é uma dimensão do desempenho do processo de compras e contratações e por não mais fazer parte do escopo da pesquisa. Para os demais, quando necessário, houve apenas sugestão de alteração da linguagem.

Os itens finais das escalas são apresentados no Apêndice A.

Em relação aos dados sociodemográficos e funcionais, demandou-se dos respondentes informações quanto a sexo, idade, tempo no serviço público, na Câmara dos Deputados, e de atuação no processo, escolaridade e papel exercido no processo de compra / contratação.

2.4 Descrição da amostra

Haja vista ser o processo de compras e contratações transversal, permeando toda a organização, todos os servidores e colaboradores que de alguma forma atuam em alguma etapa do processo foram envolvidos no bojo desta pesquisa. Há que se ressaltar, no entanto, que o maior número da amostra estava concentrado em áreas administrativas e jurídicas do órgão, principalmente aquelas que tratam de compras públicas, em qualquer nível (operacional, tático

ou estratégico). Nesse aspecto, a pesquisa envolveu servidores de todos os níveis hierárquicos, o que trouxe maior riqueza aos resultados do estudo.

O questionário final, incluindo 7 variáveis sociodemográficas e funcionais, somadas a 56 itens, divididos em três construtos (valores, inovação e desempenho), foi aplicado a 1.865 (mil oitocentos e sessenta e cinco servidores) servidores efetivos da Câmara dos Deputados, que tinham relação com o processo de compras e contratações. A aplicação se deu via internet. Para tanto, utilizou-se da funcionalidade do sítio *Survey Monkey*, 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 cada instrumento de medida ser apresentado em página separada, de modo que haveria três questionários a serem preenchidos, na seguinte ordem: um alusivo aos valores organizacionais, outro à inovação e um último sobre desempenho. Após a conclusão do anterior, o respondente teria de pressionar o botão “próximo”, que carregaria a página relativa ao questionário subsequente. O questionário foi aplicado entre junho e setembro de 2019. O convite para o seu preenchimento foi efetuado via e-mail, enviado à caixa de mensagens pessoal, de domínio da Câmara dos Deputados.

Obteve-se, ao final, 288 respondentes, correspondentes a uma taxa de resposta de 15,5% em relação ao total. No entanto, o que se observou foi a desistência de componentes da amostra ao longo da aplicação do questionário, resultando em respostas incompletas. Essa desistência implicou a perda gradual de respostas, reduzindo o número de respondentes a 238, conforme representado na Tabela 14.

Tabela 14. Número de respondentes durante a coleta de dados

Questionário	Número de respondentes	Número de desistentes por etapa ²²	Número total de desistentes
1º - Valores	288	-	-
2º - Inovação	255	33	-
3º - Desempenho	238	17	50

2.4.1 Análise descritiva dos respondentes

A Tabela 15 sumariza a análise descritiva das variáveis demográficas dos respondentes:

Tabela 15. Quantitativo de respondentes por função

<i>Variável</i>	<i>Descrição</i>		
	<i>Categoria</i>	<i>Número</i>	<i>%</i>
<i>Sexo</i>	Feminino	81	34
	Masculino	134	56
	Não informado	23	10
<i>Papel exercido no processo de compra/contratação</i>	Solicitante	126	53
	Supridor	65	27,3
	Especificador	66	27,7
	Instância Jurídica	13	5
	Responsável pela instrução do processo	63	26
<i>Escolaridade</i>	Ensino médio	6	2,5
	Graduação	25	10
	Especialização	133	56
	Mestrado	37	15,5
	Doutorado	9	4
<i>Idade (anos)</i> <i>Tempo na Câmara dos Deputados</i> <i>Tempo de atuação no processo (anos)</i>	<i>Valores</i>	<i>Média</i>	<i>DP</i>
	Média (D.P.)	44,6	8,1
	Média (D.P.)	13,8	9
	Média (D.P.)	7,3	6,4

Em termos de variáveis sociodemográficas, a parcela majoritária dos respondentes foi do sexo masculino, correspondendo a 56% do total. A idade média foi de 44,6 anos, com desvio padrão de 8,1 anos. O grau de escolaridade mais frequente foi o de especialização (63,0%), seguido de mestrado (17,5%). 53% dos respondentes eram clientes do processo de compras e contratações, sendo esse o papel mais recorrente, seguido de especificador (27,7%) e de supridor (27,3%). 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, 95 respondentes manifestaram-se como se desempenhassem outro papel, além do de cliente, em geral o de supridor ou de especificador, fato explicado em decorrência de os órgãos supridores, bem com as áreas especificadoras não só deterem a expertise técnica sobre determinado material ou serviço, mas também comporem unidades solicitantes desses produtos.

Por fim, o tempo de atuação tanto na Câmara dos Deputados, quanto no processo tiveram elevada dispersão, alcançando a média de 13,8 e 7,3 anos, com desvio padrão de 9,08 e 6,43 anos, respectivamente.

2.5 Análise de dados

No que concerne à análise dos dados, a descrição de procedimentos recaiu sobre cinco etapas principais: (i) análise de dados ausentes (*missing values*) e *outliers*; (ii) análise fatorial exploratória das escalas de inovação e desempenho; (iii) aplicação de técnica de regressão; (iv) análise de resíduos; e (v) considerações sobre a normalidade, linearidade e homocedasticidade.

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

2.5.1 Análise de dados ausentes e de outliers

2.5.1.1 Valores ausentes

A existência de valores ausentes pode evidenciar problemas com a amostra. Segundo Tabachnick e Fidell (2007), se os casos faltantes ultrapassarem 5% da amostra, o pesquisador deve realizar uma verificação pormenorizada do banco. Caso sejam inferiores aos 5%, deve-se proceder a algum tipo de tratamento.

Dessa forma, verificou-se, por meio da análise de padrões omissos e padrões tabulados, se todos os respondentes preencheram todos os itens das respectivas escalas. A partir de então, identificados os *missing values*, foi analisado qual tratamento seria aplicado.

2.5.1.2 Valores extremos – outliers

Procedeu-se na análise dos dados à identificação de *outliers* nas perspectivas univariada, empregando-se o critério de Hair, Blacka, Babin, Anderson e Tatthan (2009b)³. Já

³ Considera *outlier* univariado o que apresenta score padronizado superior a |4

a detecção multivariada foi avaliada por meio da distância D^2 de *Mahalanobis*, que mede o afastamento de cada observação, em um espaço multidimensional, com relação ao centro médio de todas as observações (Hair et al., 2009); e pela distância de Cook, medida da influência de uma observação ao realizar-se uma análise de regressão de mínimos quadrados. A distância de *Cook* mede o efeito de excluir uma dada observação. Caso seja superior a 1 (um) considera-se checagem para validação.

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.

2.6 Análise fatorial exploratória

A análise fatorial exploratória (AFE) é uma técnica de análise exploratória de dados que tem por finalidade descobrir e investigar a estrutura de um conjunto de variáveis interrelacionadas de maneira a construir uma escala de medida para fatores (intrínsecos) que, de alguma forma (mais ou menos explícita), controlam as variáveis originais (Maroco, 2011). Existem diversas formas de se extrair as dimensões na AFE. Neste trabalho, utilizou-se em análise preliminar os Componentes Principais e, posteriormente, para definição dos fatores, o método da fatorização do eixo principal (*Principal Factor Analysis* - PAF) foi utilizado. Esse método assume que cada variável é constituída por uma parte comum à estrutura fatorial e por uma parte específica da variável (Marôco, 2011), sendo uma das técnicas mais utilizadas para a extração de fatores (Pasquali, 2012). Foi então verificada a fatorabilidade dos dados, por meio da extração da matriz de correlação, que apresentou um número significativo de coeficientes com valores acima de 0,30. O ideal é que pelo menos 50% das correlações sejam maiores do que 0,3 (Maroco, 2011; Pasquali, 2012). Uma vez

checado esse pressuposto, procedeu-se à verificação do *Teste de esfericidade de Bartlett* e ao *Teste de adequação da amostra de Kaiser-Meyer-Olkin (KMO)*.

A extração dos fatores, isto é, a etapa da dimensionalidade da medida utilizou como critérios o teste *scree* e Kaiser, com rotação *promax*. Foram considerados apenas itens que tiveram cargas fatoriais superiores a 0,3 (Pasquali, 2012; Tabachnick & Fidell, 2013).

2.7 Análise de regressão

Análises de regressão são definidas, por Tabachnick e Fidell (2013), como um conjunto de técnicas estatísticas que permitem avaliar a relação entre uma variável dependente (DV) e várias variáveis independentes (IVs).

Neste trabalho, procurou-se avaliar as relações existentes entre as variáveis relacionadas aos construtos valores organizacionais, inovação e desempenho das compras e contratações públicas. Pelas análises de regressão buscou-se conhecer o quanto dos construtos preditores (valores organizacionais e inovação), por meio dos fatores, se relacionam ao desempenho (variável critério).

Para tanto, foram analisadas:

1. Matriz de correlação - extremamente útil para fornecer uma ideia aproximada do relacionamento entre os previsores e a variável de saída e para um primeiro exame da multicolinearidade. Se não existir multicolinearidade nos dados, não deve existir valores de correlação substanciais ($R > 0,90$) entre os previsores (Field, 2009).
2. Resumo do modelo
 - a. R - Coeficiente de correlação, indica a proximidade dos pontos à reta de regressão e quanto mais próximo R estiver de 1,0, mais próximos os pontos se encontram da reta de regressão; quanto mais próximo R estiver de zero, mais pobre é o ajustamento da reta de regressão ao ponto.

b. R^2 - medida de quanta variabilidade da saída pode ser debitada aos previsores (Field, 2009)

c. Mudança de R^2 - apresenta as alterações que ocorrem no R^2 resultantes da inclusão de um novo previsor. Essa medida é uma maneira útil de avaliar a contribuição do novo previsor (ou conjunto de previsores) na explicação da variância das saídas.

d. Estatística de Durbin-Watson - informa se a hipótese de independência dos erros é satisfeita. Valores menores do que 1 ou maiores do que 3 devem, definitivamente, ser motivos de preocupação. Quanto mais próximo de 2 o valor estiver, melhor.

3. Coeficientes de regressão.

4. Exame de resíduos - as diferenças entre os valores previstos pelo modelo e os valores observados na amostra são conhecidos como resíduos. Esses resíduos representam o erro no modelo. Os pontos considerados para análise foram: linearidade, homocedasticidade e normalidade.

Capítulo 3. Resultados

Introdução à Seção

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. O Capítulo é dividido em quatro seções, além desta introdução, conforme as etapas descritas no capítulo 2: (i) análise de dados ausentes (*missing values*) e *outliers*; (ii) análise descritiva dos valores organizacionais; (iii) análise fatorial nas variáveis latentes de primeira ordem; e (iv) regressão linear múltipla.

3.1 Análise de dados ausentes e de *outliers*

Uma vez reduzida a amostra a 238 respondentes, mencionada no capítulo anterior, identificaram-se 54 dados ausentes de um total de 12.852 scores (0,4%). Segundo Hair, Blacka, Babin, Anderson, & Tatthan (2009), o tratamento mais simples e direto para lidar com dados omissos é incluir apenas aquelas observações com dados completos, também conhecido como abordagem de caso completo. Nesse caso, foi aplicada a técnica de *Listwise* pelo SPSS, entendendo ser a mais adequada, tendo em vista que a extensão de perda de dados foi pequena (Hair et al., 2009).

No que concerne aos *outliers* univariados, empregando-se o critério de Hair et al.,(2009b)⁴, não houve a identificação de casos que se enquadrassem nessa condição. No entanto, foram identificados 12 casos (indivíduos) com medida D2 de *Mahalanobis* superior a 20, podendo ser motivo de alerta, caracterizando *outliers* multivariados (Field, 2009). Outra forma de investigar é pela distância de *Cook*. Para a amostra em tela não há nenhum caso cuja distância de *Cook* seja maior do que um, não existindo, portanto, motivo real para eliminar nenhum dado (Field, 2009). Por fim, ao se analisar que os *outliers* identificados referem-se a

⁴ Considera outlier univariado o que apresenta score padronizado superior a |4

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).

3.2 Análise descritiva dos valores organizacionais

Nesta seção, são apresentados os dados descritivos alusivos aos valores organizacionais, segmentados por dimensão do construto.

Tabela 16. Dados descritivos relativos à dimensão Domínio

Item	Média	D.P.
1. Posicionamento dominante no setor público.	7,12	2,17
20. Ambição nas ações que atendam ao cidadão.	6,88	2,58
21. Eliminação das ações concorrentes em detrimento da prestação de serviços públicos.	5,28	2,39
4. Obtenção de cada vez mais êxito na sua atuação.	7,15	2,22
Dimensão Domínio	Média Geral	D.P. Geral
	6,62	1,76

Considerando a elevada dispersão em alguns itens, os respondentes tenderam a perceber como mais importantes para a Câmara dos Deputados os valores referentes aos Itens 1 (“Posicionamento dominante no setor público”) e 4 (“Obtenção de cada vez mais êxito na sua atuação”). Houve fraca tendência a ver o item 21 (“Eliminação das ações concorrentes em detrimento da prestação de serviços públicos”) como importante. E tendência moderada a perceber o item 20 (“Ambição nas ações que atendam ao cidadão”) como um valor praticado pela organização.

Tabela 17. Dados descritivos relativos à dimensão Harmonia

Item	Média	D.P.
23. Relações transparentes com a sociedade.	7,00	2,50
10. Respeito às leis.	8,31	1,90
8. Respeito à sociedade.	7,12	2,42
19. Proteção do meio ambiente.	7,22	2,23
Dimensão Harmonia	Média	D.P.
	7,41	1,9

Considerando a elevada dispersão na maioria dos itens, os respondentes perceberam como um valor fortemente colocado em prática na Câmara dos Deputados o Item 10 (“Respeito às leis”), talvez por se tratar do parlamento, a Casa criadora de leis. Quanto aos demais itens da

dimensão, tenderam a perceber, de forma ligeiramente mais moderada, como valores importantes para a organização.

Tabela 18. Dados descritivos relativos à dimensão Hierarquia

Item	Média	D.P.
13. Centralização das decisões.	7,60	2,06
5. Centralização da definição das normas na alta hierarquia.	7,55	2,14
14. Tratamento diferenciado aos ocupantes de cargos de chefia.	7,30	2,35
15. Poder concentrado nos níveis hierarquicamente superiores.	7,97	2,04
Dimensão Hierarquia	7,62	1,75

De forma geral, e considerando a elevada dispersão em todos itens, os respondentes perceberam que os valores referentes à centralização de decisões, bem como o poder concentrado na alta hierarquia, são fortemente praticados na Câmara dos Deputados. Cenário, este, que pode denotar enfraquecimento na autonomia dos demais servidores que colaboram com a organização.

Tabela 19. Dados descritivos relativos à dimensão Igualitarismo

Item	Média	D.P.
17. Cordialidade no relacionamento entre os empregados.	7,75	2,03
18. Saúde e bem-estar dos empregados.	7,10	2,38
12. Trabalho em equipe.	6,71	2,32
7. Oportunidades iguais a todos os empregados.	5,26	2,69
Dimensão Igualitarismo	6,70	1,95

Nesta dimensão, os respondentes perceberam que na Câmara dos Deputados não é dada a devida importância a possibilitar oportunidades iguais a todos os empregados (Item 7). De outro lado, percebem como um valor praticado na organização a cordialidade no relacionamento entre os colaboradores da organização (Item 17). No que toca aos Itens 18 e 12, tenderam a perceber, de forma ligeiramente mais moderada, como valores importantes para a Casa.

Tabela 20. Dados descritivos relativos à dimensão Conservadorismo

Item	Média	D.P.
6. Fidelidade às práticas consagradas da organização.	7,13	2,15

2. Respeito aos costumes da organização.	7,47	1,96
9. Obediência às normas da organização.	7,86	1,93
22. Atuação dos empregados de acordo com a missão da organização.	6,24	2,41
Dimensão	Média	D.P.
Conservadorismo	7,17	1,68

Dentro do conservadorismo, os respondentes perceberam, em que pese os valores de dispersão da média, que para a Câmara dos Deputados são importantes valores associados às práticas, aos costumes e às normas da organização. No entanto, quanto o Item 22 (“Atuação dos empregados de acordo com a missão da organização.”), há fraca tendência de vê-lo como um valor importante à órgão.

Tabela 21. Dados descritivos relativos à dimensão Autonomia

Item	Média	D.P.
3. Busca de novidades.	6,50	2,26
16. Liderança e prestígio por suas ideias criativas.	5,85	2,36
24. Autonomia dos empregados na realização de suas tarefas.	6,15	2,39
11. Capacidade de inovar.	6,31	2,45
Dimensão	Média	D.P.
Autonomia	6,52	2,01

Nessa dimensão, os respondentes tenderam a perceber que os valores relacionados a aspectos de desenvolvimento individual, de persecução pela inovação, de reconhecimento por um comportamento empreendedor são de importância mediana na organização.

Tabela 22. Resumo descritivos relativos às dimensões de valores organizacionais

Item	Média	D.P.
1. Domínio	6,67	1,76
2. Conservadorismo	7,17	1,68
3. Autonomia	6,52	2,01
4. Hierarquia	7,62	1,75
5. Igualitarismo	6,70	1,95
6. Harmonia	7,41	1,88

Destarte, os valores organizacionais mais estimados pela Câmara dos Deputados, no juízo dos respondentes, são relativos às dimensões conservadorismo, hierarquia e harmonia. Sendo, portanto, uma organização que tende a enfatizar: i) a manutenção do *status quo* e a restrição de ações que possam prejudicar as tradições; ii) a legitimidade da distribuição desigual

de poder, papéis e recursos; e iii) a adaptação harmônica ao ambiente, de respeito às leis e à sociedade (Juliana Porto & Ferreira, 2016).

3.3 Escala de inovação em serviços no processo de compras e contratações

A escala de inovação (EI) foi construída por Fenili (2016) com base em estudos de Gallouj e Weinstein (1997). A fim de se aplicar ao presente estudo, passou por adaptação e validação de conteúdo. Diante disso, foi elaborada a análise fatorial exploratória, para identificação de construtos de segunda ordem e, posteriores análises inferenciais.

Análise Fatorial

Em análise preliminar dos Componentes Principais (PC), a matriz de intercorrelações mostrou-se fatorizável, isto é, apresentou suficiente covariância que permitisse a procura de fatores. Não houve evidências de singularidade nos dados (coeficiente $> 0,9$) e todos os valores de significância são menores que 0,05 (Field, 2009). O coeficiente KMO 0,95 indica que tal evento pode ser considerado maravilhoso (Pasquali, 2010). O teste de Bartlett foi altamente significativo ($p < 0,001$) e, portanto, a análise dos fatores foi apropriada.

Em seguida, foi analisada a dimensionalidade da escala com base em dois métodos. O critério de Kaiser identificou dois fatores que explicam 73,3% da variância total. O primeiro fator é o determinante (Δ entre o primeiro e o segundo fator é de 60,2%). O teste do gráfico de *scree plot* indicou que a EI apresenta até dois componentes. Esses critérios estão descritos na Figura 24 e Tabela 23.

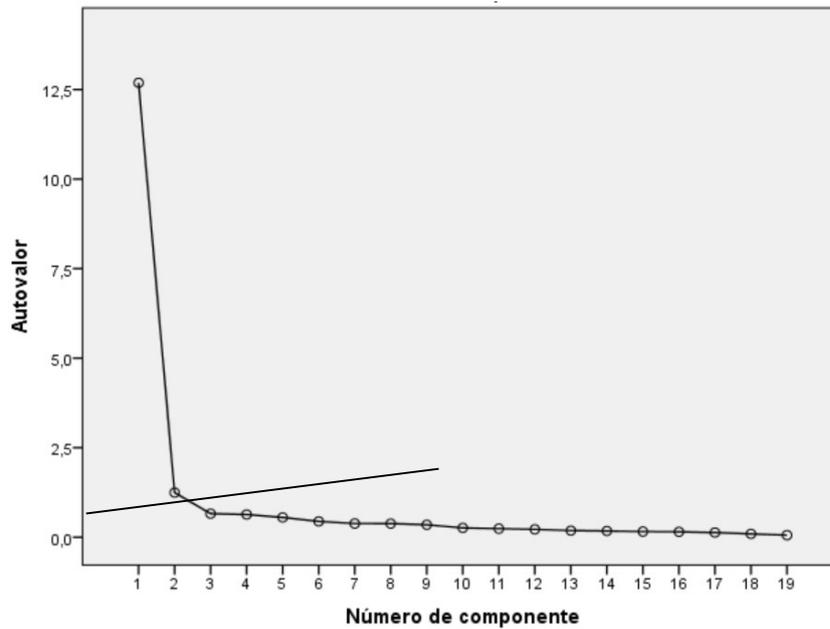


Figura 24. Gráfico Screeplot - Escala de Inovação.

Tabela 23. Autovalores empíricos

Componente	Autovalores iniciais	
	Total	% de variância
1	12,68	66,77
2	1,25	6,56
3	,67	3,46
4	,63	3,34
5	,55	2,90
6	,44	2,33
7	,38	2,01
8	,38	2,00
9	,35	1,82
10	,26	1,37
11	,24	1,26
12	,22	1,15
13	,19	,98
14	,17	,92
15	,16	,83
16	,15	,80
17	,13	,69
18	,09	,49
19	,06	,30

De posse dessas informações, procedeu-se à análise fatorial pelo método dos eixos principais (PAF), com rotação *promax*, para a extração de dois fatores, que se mostrou mais adequada à teoria.

Tabela 24. Matriz fatorial

Ítem	Fator 1	Fator 2	Comunalidades	Alfa de Cronbach/ Lambda
1	,95		,79	

19	,93		,78	
18	,89		,78	
9	,88		,82	
4	,87		,71	
17	,63		,82	,96/96
5	,60		,70	
15	,47		,70	
16	,46		,73	
13	,44		,62	
10		1,00	,81	
6		,94	,72	
8		,77	,80	
11		,77	,83	
7		,72	,80	,95/95
3		,57	,63	
12		,49	,61	
14		,48	,66	
2		,44	,64	
Autovalor	12,68	1,25		
N. de itens	10	9		
% var. explicada	66,77	6,56		
Carga máxima	,94	1,00		
Carga mínima	,44	,43		

A análise de precisão foi obtida pelos coeficientes *alfa de Cronbach* e *lambda-2 de Guttman*. Não houve necessidade de retirar qualquer item com vistas a aumentar a confiabilidade da escala. A estrutura final da EI reteve todos os itens, apresentando compatibilidades teóricas e parcimônia. A AFE dos dados redistribuiu os itens em dois fatores, que foram renomeados, buscando-se a adequação com a teoria de base, passando a ser designados da seguinte forma:

Fator 1

Dez itens com cargas superiores a 0,46 compõem este fator e eles dizem o seguinte, por ordem de importância de sua carga fatorial:

Tabela 25. Descrição dos itens que compõem o Fator Materiais e Serviços

Descrição	Carga
1. Houve melhorias em regulamentos internos sobre governança das compras e contratações.	,95
19. Facilitou a produção de informações gerenciais.	,93
18. Passou-se a conferir maior transparência ao processo de aquisição / contratação.	,89
9. A área de compras passou a acompanhar o processo de forma mais eficaz.	,87
4. Houve a definição de regras de governança com vistas à execução dos instrumentos de governança implantados (PAC, PLS).	,87
17. Passou-se a auferir maior economia de escala em razão do planejamento das demandas.	,62

5. Os solicitantes/supridores de materiais e serviços passaram a conhecer melhor as etapas do processo de compras.	,60
15. Os materiais adquiridos atendem melhor as necessidades do órgão.	,46
16. Os serviços contratados atendem melhor as necessidades do órgão.	,45
13. Houve adoção de critérios de sustentabilidade.	,44

Tendo em consideração a teoria de inovação em serviços de Gallouj e Weinstein (1997), e com base no modelo apresentado à Figura 18, esse fator trata precipuamente das características técnicas materiais e imateriais e das características finais dos serviços. Trata de aspectos relacionados à criação de novas normas, regulamentos internos de apoio ao processo de compras e contratações, bem como de aspectos relacionados ao serviço final, os quais caracterizam os elementos do desempenho do processo, mais precisamente a inovação em si. Dessa forma, o fator pode ser denominado **Materiais e Serviços**.

Fator 2

Nove itens com cargas superiores a 0,44 compõem este fator e eles dizem o seguinte, por ordem de importância de sua carga fatorial:

Tabela 26. Descrição dos itens que compõem o Fator Competências.

Descrição	Carga
10. Os responsáveis pela instrução do processo passaram a realizar análise dos Estudos Técnicos Preliminares de forma satisfatória.	1,00
6. Passou-se a elaborar Estudos Técnicos Preliminares.	,94
8. Os solicitantes/supridores passaram a levantar requisitos de sustentabilidade relacionados a suas demandas de forma satisfatória.	,77
11. Os responsáveis pela instrução do processo passaram a realizar o planejamento das necessidades de compras e aquisições da Câmara dos Deputados de forma satisfatória.	,77
7. Os solicitantes/supridores passaram a realizar o planejamento das necessidades de suas unidades/departamentos de forma satisfatória.	,72
3. Houve a criação de sistemas informatizados de apoio à implantação do Plano de Logística Sustentável.	,57
12. Relatórios gerenciais são entregues tempestivamente.	,49
14. As compras e as contratações passaram a ser finalizadas tempestivamente.	,48
2. Houve a criação de sistemas informatizados de apoio à implantação do Plano Anual de Contratações.	,44

Esse fator trata precipuamente das competências dos supridores/solicitantes, considerados clientes, e das competências dos prestadores do serviço, responsáveis por algum papel no processo de compras. Além disso, traz dois itens referentes às características materiais

e imateriais, sobre sistema informatizado manipulado por clientes e prestadores de serviço. Ou seja, intrinsecamente relacionado com a temática condensada neste fator. Em suma, o fator trata de aspectos relacionados à criação de artefatos referentes ao processo de compras e contratações de forma satisfatória pelo cliente. E sobre análise e instrução de processos por parte dos prestadores do serviço. Aliado a isso, trouxe aspectos das ferramentas utilizadas pelos clientes e fornecedores para viabilização da inovação. Dessa forma, o fator pode ser denominado **Competências** dos clientes e prestadores.

A matriz de correlações de fatores, na Tabela 27, aponta que há correlação significativa entre os fatores, o que indica que os construtos medidos podem estar inter-relacionados. Assim, foi razoável assumir que não há independência entre os fatores, sendo, portanto, a solução da rotação oblíqua (*promax*) apropriada.

Tabela 27. Matriz de correlação de fatores

Fator	1	2
1	1,000	,672
2	,672	1,000

Nota: Fatoração pelo eixo principal

Sendo assim, por intermédio da análise dos itens, verifica-se que existe a percepção de que tanto os responsáveis pela instrução do processo de compras, quanto os clientes do processo passaram a realizar o planejamento das necessidades de compras e aquisições da Câmara dos Deputados de forma satisfatória, assim como elaborar e analisar estudos técnicos preliminares, bem como houve a implantação de sistemas informatizados para apoio a essas tarefas.

3.4 Escala de desempenho no processo de compras e contratações

A escala de desempenho (ED) foi construída por Fenili (2016) com base em revisão de literatura. A fim de se aplicar ao presente estudo, passou por adaptação e validação de conteúdo. Diante disso, foi elaborada a análise fatorial exploratória, para identificação de construtos de primeira ordem e, posteriores análises inferenciais.

Análise Fatorial

Em análise preliminar dos Componentes Principais (PC), a matriz de intercorrelações mostrou-se fatorizável, isto é, apresentou suficiente covariância que permitisse a procura de fatores. O teste de esfericidade de Bartlett ($p < 0,000$) foi significativo e o coeficiente KMO 0,94, pode ser considerado maravilhoso (Pasquali, 2010).

Em seguida, foi analisada a dimensionalidade da escala com base em dois métodos. O critério de Kaiser identificou dois fatores que explicam 75,5% da variância total. O primeiro fator é o determinante (Δ entre o primeiro e o segundo fator é de 53%). O teste do gráfico de *scree plot* indicou que a ED apresenta até dois componentes. Esses critérios estão descritos na Figura 25 e Tabela 28.

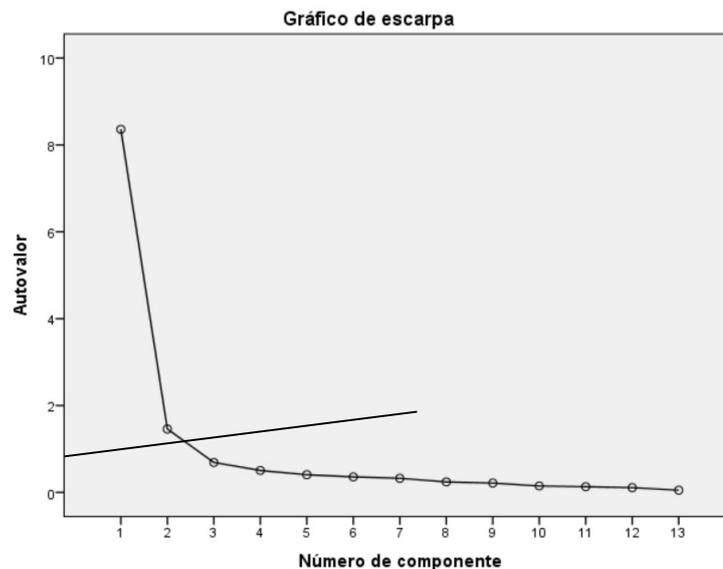


Figura 25. Gráfico Screeplot - Escala de Desempenho.

Tabela 28. Autovalores empíricos - ED

Componente	Autovalores iniciais	
	Total	% de variância
1	8,36	64,31
2	1,46	11,23
3	,69	5,31
4	,51	3,88
5	,41	3,13
6	,36	2,75
7	,33	2,50

8	,24	1,86
9	,22	1,67
10	,15	1,14
11	,13	1,01
12	,11	,84
13	,05	,40

De posse dessas informações, procedeu-se à análise fatorial pelo método dos eixos principais (PAF), com rotação *promax*, para a extração de dois fatores, que se mostrou mais adequada à teoria.

Tabela 29. Matriz fatorial - ED

Itens	Fator 1	Fator 2	Comunalidades	Alfa de cronback/ Lambda 2 Guttman
4	,93		,77	
5	,92		,85	
8	,88		,79	
6	,81		,75	
7	,73		,61	,94/94
2	,69		,61	
1	,67		,55	
9	,66		,67	
3	,65		,54	
11		1,0	,94	
12		1,0	,95	
10		,88	,89	,97/97
13		,77	,88	
Autovalor	8,40	1,44		
Número de itens	9	4		
% Var. Explicada	64,38	11,10		
Carga mínima	,65	,77		
Carga máxima	,93	1,01		

A análise de precisão foi obtida pelos coeficientes *alfa de Cronbach* e *lambda-2* de *Guttman*. Não houve necessidade de retirar qualquer item com vistas a aumentar a confiabilidade da escala. A estrutura final da ED reteve todos os itens, apresentando compatibilidades teóricas e parcimônia. A AFE dos dados redistribuiu os itens em dois fatores, que foram renomeados, buscando-se a adequação com a teoria de base, passando a ser designados da seguinte forma:

Fator 1

Nove itens com cargas superiores a 0,65 compõem este fator e eles dizem o seguinte, por ordem de importância de sua carga fatorial:

Tabela 30. Descrição dos itens que compõem o Fator Planejamento

Descrição do item	Carga
4. Há execução planejada do orçamento ao longo do exercício.	,93
5. Houve uso mais eficaz dos recursos orçamentários.	,92
8. Há alinhamento entre o planejamento das demandas de compras e contratações e as metas da organização.	,88
6. Há distribuição planejada da força de trabalho ao longo do exercício.	,81
7. Houve redução do número de compras repetidas do mesmo objeto ao longo do exercício.	,73
2. O planejamento do processo de aquisição / contratação é transparente à organização, aos órgãos de controle e à sociedade.	,69
1. As compras e contratações são atendidas dentro do prazo.	,67
9. Houve aperfeiçoamento das especificações de materiais e serviços.	,66
3. O planejamento das compras e contratações é subsídio à Proposta de Lei Orçamentária Anual.	,65

Tendo em consideração a teoria sobre desempenho, bem como o objeto de pesquisa desta dissertação, esse fator trata precipuamente de dimensões de desempenho relacionadas ao planejamento das compras e contratações públicas. Faz referência a aspectos relacionados ao uso eficaz dos recursos públicos, à tempestividade na tramitação dos processos, ao aperfeiçoamento da instrução processual, à redução de compras repetidas e à transparência do planejamento. Dessa forma, o fator pode ser denominado **Planejamento**.

Fator 2

Quatro itens com cargas superiores a 0,77 compõem este fator e eles dizem o seguinte, por ordem de importância de sua carga fatorial:

Tabela 31. Descrição dos itens que compõem o Fator Competências

Descrição do item	Carga
11. Os materiais adquiridos atendem a critérios de sustentabilidade.	1,00
12. Os serviços contratados atendem a critérios de sustentabilidade.	1,00
10. Os processos de compras e contratações preveem critérios de sustentabilidade.	,87
13. As compras e contratações observam as metas do Plano de Logística Sustentável.	,77

Esse fator trata precipuamente da dimensão de desempenho relacionada a critérios de sustentabilidade. Em suma, o fator trata de aspectos sobre a adoção de critérios de sustentabilidade nos materiais e serviços adquiridos ou contratados, bem como o atendimento

às metas previstas no Plano de Logística Sustentável. Dessa forma, o fator pode ser denominado **Sustentabilidade**.

Os fatores da Escala de Desempenho estão suficientemente estruturados. A AFE dos dados redistribuiu os itens em dois fatores, que foram renomeados, buscando-se a adequação com a teoria. Por intermédio da análise dos itens, verifica-se que existe a percepção de que desde a implantação do Plano Anual de Compras e Contratações e do Plano de Logística Sustentável, houve impacto no desempenho do processo de compras, tendo em vista que há execução planejada do orçamento ao longo do exercício, uso mais eficaz dos recursos orçamentários, alinhamento entre o planejamento das demandas de compras e contratações e as metas da organização, distribuição planejada da força de trabalho ao longo do exercício, redução do número de compras repetidas do mesmo objeto ao longo do exercício, entre outros pontos. Observou-se, ademais, que os servidores percebem, em relação à dimensão de desempenho sustentabilidade, que os materiais e serviços adquiridos/contratados preveem critérios de sustentabilidade, assim como as compras e contratações observam as metas do Plano de Logística Sustentável.

Os dois fatores da ED (planejamento e sustentabilidade) estão estruturados de forma bastante satisfatória, representando bem as dimensões teóricas levantadas a partir do marco teórico.

Observadas as estruturas e nível de confiabilidade das escalas adaptadas especialmente para a presente pesquisa (inovação e desempenho), além dos escores obtidos com a escala de valores, já validada, prosseguir-se-á à regressão linear com vistas a analisar a relação, bem como o impacto, entre as variáveis valores e inovação sobre o desempenho do processo de compras e contratações.

3.5 Regressão linear múltipla

A técnica de regressão múltipla permite a interpretação da importância relativa de cada variável do modelo, além de relatar as associações entre as variáveis, levando a análises sobre as correlações entre determinadas preditoras - relações de grande interesse para os tomadores de decisões (Caroline & Freitas, 2012).

O presente estudo empregou modelo de regressão hierárquico com o objetivo de identificar a relação entre o desempenho do processo de compras e contratações, os valores organizacionais e a inovação em serviços. Conforme relatado no Capítulo 1, Seção 4, desta dissertação, há estudos anteriores (Claudius & Barbosa, 2012; García et al., 2012) indicando que os valores organizacionais é um preditor significativo do desempenho, assim, todas as dimensões desse construto foram incluídas primeiro no modelo. Logo em seguida, mas também com base em pesquisas prévias (Foguel et al., 2010; Hartnell, Ou, & Kinicki, 2011; Jacobs, Mannion, Davies, Harrison, Konteh, et al., 2013; Jacobs, Mannion, Davies, Harrison, & Konteh, 2013), foram inseridas as variáveis relativas à inovação.

Para a construção do modelo utilizou-se o software *SPSS* (versão 23.0) considerando a variável dependente o Desempenho como construto de segunda ordem, nas dimensões Planejamento e Sustentabilidade, e como variáveis independentes: os valores organizacionais, também como construto de segunda ordem, nas dimensões domínio, harmonia, autonomia, hierarquia, conservadorismo e igualitarismo; e inovação, construto de segunda ordem, nas dimensões Competências e Materiais e Serviços. As análises foram realizadas e os resultados encontram-se a seguir.

3.5.1 Correlação de Pearson (r) entre variável dependente e as independentes

A tabela 32 demonstra as correlações entre a variável critério e as variáveis independentes, tanto relacionado ao Planejamento quanto à Sustentabilidade.

Tabela 32. Correlações entre variável dependente e independentes

Variável dependente/independente	Desempenho		Desempenho	
	Planejamento	Sustentabilidade	Planejamento	Sustentabilidade
	Correlação de <i>Pearson</i>		Correlação Parcial	
Domínio	,61	,50	,10	,16
Conservadorismo	,51	,42	,10	,03
Autonomia	,61	,50	,13	,03
Hierarquia	-,05	,003	-,06	,01
Igualitarismo	,58	,49	,04	,09
Harmonia	,57	,48	,01	,05
Inovação- Material e Serviço	,83	,70	,45	,37
Inovação - Competências	,79	,63	,24	,09

Nota: $p < 0,001$, exceto para hierarquia ($p = 0,23$ e $p = 0,49$)

Segundo Field (2009), a matriz de correlações é extremamente útil para fornecer uma ideia aproximada do relacionamento entre os previsores e a variável de saída e para um primeiro exame da multicolinearidade. Para o presente caso, não existe multicolinearidade nos dados, haja vista não haver valores de correlação substanciais ($r > 0,90$) entre os previsores.

Pode-se ver, ademais, que de todos os previsores, Inovação - Materiais e Serviços é o que melhor se correlaciona com a saída ($r = 0,83$, $p < 0,001$ / $r = 0,70$, $p < 0,001$); portanto, é provável que essa variável seja a melhor para prever o Desempenho. Em contrapartida, no que toca aos valores organizacionais, Hierarquia ($r = -0,05$, $p = 0,247$ / $r = -0,003$, $p = 0,48$) é a dimensão que menos tende a influenciar o Desempenho.

3.5.2 Coeficientes de correlação parcial

Os coeficientes de correlação parcial representam a associação entre a variável dependente e uma variável independente após controlar ou ajustar os efeitos das demais variáveis independentes (Field, 2009; Hair et al., 2009). Esse coeficiente tende a ser mais significativo que o coeficiente de *Pearson* r , visto que as variáveis independentes também possuem correlações entre si, o que interfere nos resultados levando muitas vezes a equívocos (Caroline & Freitas, 2012). O fator Inovação – Materiais e Serviços, que congrega itens relacionados às características materiais e imateriais do serviço e características finais dos serviços, nos dois modelos, possui o maior coeficiente de correlação parcial em relação à variável dependente (0,45 e 0,37), ou seja, este item é o que mais se relaciona com o

desempenho. Igualitarismo é também um item que bem se relaciona com o desempenho, de forma positiva. Ou seja, os respondentes percebem que quanto mais houver trabalho em equipe ou oportunidade igual para todos os empregados, melhor será o desempenho.

3.5.3 Modelos de regressão

Consoante Tabela 33, no que toca ao Desempenho, fator Planejamento, examinando-se o valor R^2 , o qual nos fornece uma medida de quanta variabilidade da saída pode ser debitada aos previsores (Field, 2009), para o primeiro modelo, quando somente os valores organizacionais são incluídos, existe uma predição significativa da variável critério ($R^2=0,43$). Quando se acrescenta os preditores relacionados à inovação, a predição se torna mais forte ($R^2=0,73$). E essa mudança no valor de R^2 é significativa ($p<0,05$). Dessa forma, se os valores são responsáveis por 43%, podemos verificar que a inovação é responsável por mais 30%.

Contudo, conforme Tabela 34, quando se testa apenas a inovação como preditor do Desempenho, fator Planejamento, a predição é de $R^2 = 0,71$. Valor, portanto, consideravelmente superior ao encontrado, quando inovação entra no modelo após os valores organizacionais.

Destarte, tem-se que a inclusão dos dois novos previsores explicou boa parte da variação no desempenho.

Tabela 33. Sumarização do modelo de regressão – Desempenho Planejamento

Modelo	R	R^2	Mudança de R^2	Sig. Mudança
1 - Valores	,65	,43	,43	,000
2 – Valores + Inovação	,85	,73	,30	,000

Nota. preditores: valores organizacionais e inovação

Tabela 34. Sumarização do modelo de regressão – Desempenho Planejamento

Modelo	R	R^2	Mudança de R^2	Sig. Mudança
Inovação	,840	,71	,71	,000

Nota. preditores: inovação

Em relação ao Desempenho, fator Sustentabilidade, conforme Tabela 35, ao se analisar os parâmetros do modelo, quando somente os valores organizacionais são utilizados como um previsor, o $R^2=0,29$ significa que os valores organizacionais são responsáveis por 29% da

variação no desempenho do processo no aspecto da sustentabilidade. Valor inferior comparado ao Planejamento. Contudo, quando os previsores de inovação são também incluídos (Modelo 2), esse valor aumenta para $R^2=0,52$ ou 52% da variância no desempenho do processo, observando-se uma discrepância em relação ao desempenho no fator Planejamento. Ressalta-se que essa mudança no valor de R^2 é significativa ($p<0,05$). Dessa forma, se os valores são responsáveis por 29%, podemos verificar que os fatores relacionados à inovação são responsáveis por cerca de 23%, no modelo hierárquico de regressão.

No entanto, conforme Tabela 36, na relação direta entre Inovação e Desempenho, fator sustentabilidade, a inovação prediz $R^2=0,5$ da variável critério.

Dessa forma, tanto a inclusão dos dois novos previsores, como somente da inovação, explicou boa parte da variação no desempenho Sustentabilidade do processo de compras e contratações. Já a relação direta apenas dos valores organizacionais tem uma importância menor para a variável de saída.

Tabela 35. Sumarização do modelo de regressão – Desempenho Sustentabilidade

Modelo	R	R ²	Mudança de R ²	Sig. Mudança
1 - Valores	,54	,29	,29	,000
2 – Valores + Inovação	,72	,52	,23	,000

Nota. preditores: valores organizacionais e inovação

Tabela 36. Sumarização do modelo de regressão – Desempenho Sustentabilidade

Modelo	R	R ²	Mudança de R ²	Sig. Mudança
Inovação	,70	,50	,50	,000

Nota. preditores: inovação

3.5.4 Coeficientes de regressão

A Tabela 37 está relacionada aos parâmetros do modelo. Nela está demonstrado os parâmetros do modelo para as relações direta de valores organizacionais e inovação com o Desempenho, bem como os construtos na regressão hierárquica.

Tabela 37. Parâmetros do modelo de regressão

		Planejamento			Desempenho			
		<i>B</i>	<i>Se B</i>	<i>Beta</i>	Sustentabilidade			
		<i>B</i>	<i>Se B</i>	<i>Beta</i>	<i>B</i>	<i>Se B</i>	<i>Beta</i>	
Valores organizacionais + Inovação	Domínio	,34	,10	,29	Domínio	,28	,12	,24
	Conservadorismo	,14	,10	,12	Conservadorismo	,05	,12	,05
	Autonomia	,23	,12	,23	Autonomia	,05	,14	,05
	Hierarquia	-,05	,06	-,05	Hierarquia	,01	,07	,01
	Igualitarismo	,07	,11	,07	Igualitarismo	,18	,13	,17
	Harmonia	,01	,11	,01	Harmonia	,10	,13	,10
Inovação	Inovação – Materiais e Serviços	0,59	0,07	0,60	Inovação – Materiais e Serviços	0,63	0,09	0,62
	Inovação – Competências	0,27	0,07	0,27	Inovação – Competências	0,10	0,09	0,10
Valores organizacionais + Inovação	Domínio	,10	,07	,09	Domínio	,08	,10	,07
	Conservadorismo	-,07	,07	-,06	Conservadorismo	-,20	,10	-,11
	Autonomia	-,15	,09	-,15	Autonomia	-,23	,12	-,26
	Hierarquia	-,08	,05	-,07	Hierarquia	-,02	,06	-,02
	Igualitarismo	,15	,08	,14	Igualitarismo	,25	,11	,23
	Harmonia	,06	,08	,05	Harmonia	,11	,11	,10
	Inovação – Materiais e Serviços	,56	,07	,57	Inovação – Materiais e Serviços	,60	,10	,60
	Inovação – Competências	,26	,07	,30	Inovação – Competências	,13	,10	,13

Nota: Planejamento - $R^2= 0,43$ para o passo 1; Delta $R^2= 0,30$ para o passo2 ($p < 0,001$) / Sustentabilidade - $R^2= 0,54$ para o passo 1; Delta $R^2= 0,12$ para o passo2 ($p < 0,001$) /

Os valores *B* indicam a contribuição individual de cada previsor para o modelo, bem como o sentido do relacionamento. Assim, a título de ilustração, à medida que inovação – Materiais e Serviços aumenta, o desempenho aumenta; em contrapartida, se o valor Hierarquia se intensifica, afeta de forma negativa o desempenho.

Os valores *Beta* são todos mensurados em termos de unidades desvios padrão e são, dessa forma, comparáveis diretamente; portanto, eles fornecem uma ideia melhor da “importância” de um previsor para o modelo (Field, 2009). Os valores *Beta* para Inovação - Materiais e Serviços, nos dois modelos, são praticamente idênticos ($\beta=0,57$ e $\beta=0,60$), indicando que a variável apresenta um grau de importância elevado na saída. Isso ocorre tanto

quando se testa inovação diretamente, como quando se testa a inovação no segundo passo da hierarquia.

Considerando o modelo conceitual desta dissertação, apresentado na seção 4 do capítulo 1, inovação pode mediar a relação entre valores organizacionais e o desempenho. Segundo Torres e Abbad (2002), “uma variável mediadora é aquela que, ao estar presente na equação de regressão, diminui a magnitude do relacionamento entre uma variável antecedente e uma variável dependente ou critério”. Tabachnick e Fidell (2013), na mesma linha, colocam que “se você tiver uma sequência causal hipotética de três (ou mais) variáveis, a variável do meio será considerada um mediador (efeito indireto) que representa pelo menos parte da cadeia de eventos que leva a alterações na variável dependente”. Dessa forma, verifica-se pelos *Betas*, que os fatores de inovação quando incluídos no modelo diminuem a magnitude da maioria dos tipos motivacionais de valores, com exceção de Igualitarismo e Harmonia.

3.5.5 Exame de resíduos

Segundo Malhotra (2006), “*um resíduo é a diferença entre o valor observado de Y_i e o valor previsto pela equação de regressão*”. A análise dos resíduos consiste em uma etapa essencial para verificar se as suposições da análise de regressão foram atendidas. Antes do exame dos resíduos, não se pode afirmar que os erros na previsão são um resultado de uma ausência real de relação entre variáveis, ou se eles são causados por algumas características dos dados não acomodados pelo modelo (HAIR et al ., 2006) .

Há uma suposição de que os erros na regressão são independentes (Field, 2009). Foi utilizada a estatística de Durbin-Watson para verificar se os resíduos no modelo são independentes. A hipótese foi satisfeita, haja vista que, para os dois modelos, os valores foram 2,12 e 2,05.

Ainda assim, determinadas características devem ser identificadas:

a) Linearidade e homocedasticidade

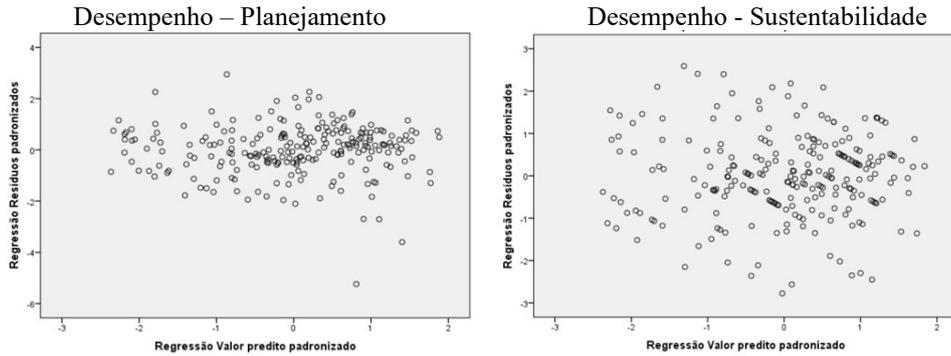


Figura 26. Gráficos para exame de linearidade e homocedasticidade.

A Figura 26 (que apresenta a distribuição dos resíduos padronizados) deve ser semelhante a um conjunto aleatório de pontos dispersos em torno de zero. Para os dois casos, os pontos estão aleatoriamente dispersos por todo o quadrante. Esse padrão é um indicativo da situação em que as suposições de linearidade e homocedasticidade foram satisfeitas (Field, 2009; Hair et al., 2009). Todos os gráficos de regressões parciais mostraram um padrão linear e comprovam a suposição da existência de linearidade entre cada variável independente e a variável dependente (por restrição de espaço, os 16 gráficos não foram apresentados).

b) Normalidade da distribuição

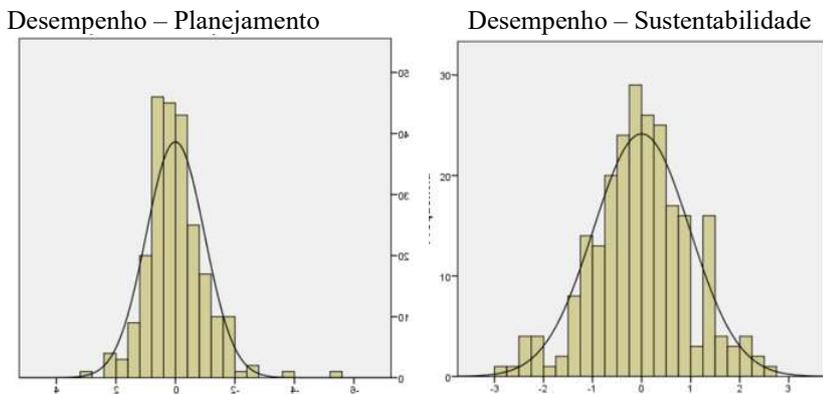


Figura 27. Gráfico para exame de normalidade.

Para testar a normalidade dos resíduos, uma das formas é olhar para os histogramas, o qual deve ser parecido ao de uma distribuição normal. A curva sobre o histograma mostra a forma da distribuição (Field, 2009). Verifica-se que, para ambos os casos, a distribuição é aproximadamente normal (embora exista uma leve deficiência dos resíduos exatamente em zero, no Histograma 1).

Além disso, por se tratar de uma pesquisa que envolve o grau de percepção dos servidores da Câmara dos Deputados, é possível que ocorram pequenas divergências entre as respostas dos diferentes respondentes. Por isso, considera-se que se aproxima de uma distribuição normal.

Capítulo 4. Discussão e Considerações finais

Introdução ao capítulo

Nesta parte final da dissertação, sintetizam-se os achados das percepções conceituais e relacionais entre valores, inovação e desempenho do processo de compras/ contratações públicas. Registram-se, após, as contribuições e as limitações desta pesquisa, e, por fim, se propõe uma agenda para estudos futuros.

Faz interessante rememorar que a presente pesquisa visou a identificar e analisar a relação dos valores organizacionais e da inovação em serviços com o desempenho do processo de compras e contratações. Visando a alcançar este objetivo, propôs-se como objetivos específicos: 1. Identificar e descrever as dimensões de desempenho e de inovação no processo de compras e contratações públicas; 2. Analisar a relação entre os valores organizacionais e o desempenho do processo de compras e contratações; 3. Descrever e analisar a relação entre os instrumentos de governança, entendidas como inovação *top down*, e o desempenho do processo de compras e contratações; 4. Descrever e analisar a percepção dos atores organizacionais, em termos de valores, sobre os instrumentos de governança recomendados pelo TCU, bem como sobre os seus impactos no desempenho do processo de compras e contratações públicas.

A relevância desse estudo se justifica pelo fato de o processo de compras públicas, além de seu valor estratégico, mobilizar e influenciar toda a organização e o ciclo socioeconômico, haja vista o poder de compra dos Estados (Terra, 2018).

O *locus* 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.

4.1 A percepção sobre valores organizacionais

A pesquisa sobre os valores organizacionais conduzidas no âmbito do processo de compras e contratações públicas baseou-se nos estudos de Schwartz (2005, 1999), considerando a análise em seis tipos motivacionais: domínio, harmonia, hierarquia, igualitarismo, conservadorismo e autonomia; divididos em três dimensões bipolares: autonomia x conservadorismo, hierarquia x igualitarismo, domínio x harmonia.

Conforme as antecipações teóricas encontradas em estudos dessa temática (Foguel et al., 2010; Hartnell et al., 2011; Jacobs, Mannion, Davies, Harrison, Konteh, et al., 2013), os resultados demonstraram que os valores organizacionais, mensurados nesta dissertação pelos seus tipos motivacionais subjacentes, têm influência direta sobre o desempenho do processo de compras e contratações, sendo a relação positiva para maioria deles. Contudo, quando os tipos motivacionais se encontram correlacionados com os fatores de inovação e se testa a influência sobre o desempenho, a relação passa a ser negativa para os tipos motivacionais conservadorismo e autonomia.

Em relação ao par Conservadorismo x Autonomia, em que pese a relação tenha sido negativa para os dois tipos motivacionais com relação ao desempenho, tanto em termos de planejamento quanto sustentabilidade, a intensidade do relacionamento foi diferente, de forma significativa. Extrai-se, diante disso, que os servidores percebem que, para a Câmara dos Deputados, tanto a manutenção do *status quo* ou a necessidade de conservação das tradições e estruturas de poder; quanto à conveniência de os indivíduos buscarem de forma independente suas próprias ideias e direções intelectuais influenciam de forma negativa o desempenho. Contudo, os valores relativos à autonomia, ênfase na inovação e na criatividade do indivíduo é mais prejudicial ao desempenho do que perpetuação dos usos e costumes. Segundo Tamayo et al. (2000), nas organizações que dão preferência aos valores relativos ao conservadorismo, a iniciativa e a criatividade do empregado não são promovidas porque a ênfase é dada às tradições

e a conservação do *status quo*, aos caminhos e às soluções já conhecidas e testadas pela organização no passado. Nas organizações nas quais predominam os valores de autonomia, a ênfase é na inovação, na criatividade do indivíduo, no teste de novas soluções, de novas formas de pensar, de agir, de executar o trabalho e de produzir. Extrai-se, dessa forma, que os valores característicos do conservadorismo são mais enraizados na Câmara dos Deputados.

Porto e Tamayo (2005) colocam que um problema que toda organização enfrenta é o de estrutura, a qual define o sistema social da organização, as funções que devem ser executadas e as relações entre as diversas unidades e entre os membros da empresa. Postulam Tamayo et al.(2000) que as soluções dadas a este problema pelas diversas organizações situam-se num contínuo que vai da hierarquia ao igualitarismo. No caso específico da Câmara dos Deputados, esse é o retrato que se tem em relação à estrutura, a qual remonta da década de 70, com ajustes informais ao longo do tempo, e perenes estruturas de poder e autoridade.

No que toca à dimensão hierarquia x igualitarismo, os servidores perceberam que os valores culturais focados na autoridade, distribuição desigual de poder e recursos, e centralização nas decisões; ou seja, a preferência pela hierarquia, impacta negativamente o desempenho do processo de compras e contratações. Em contrapartida, o trabalho em equipe, oportunidades iguais aos empregados, gestão participativa tende a elevar o desempenho ora em estudo. Referido resultado vai ao encontro da posição de Freitas (1997), no que concerne aos traços culturais brasileiros, sendo o traço da hierarquia um aspecto um tanto quanto antigo, que veio sendo disseminado desde a época da colonização do Brasil, tendo como características a tendência à centralização do poder nos grupos sociais, distanciamento nas relações entre diferentes grupos sociais e passividade e aceitação por parte dos grupos inferiores.

Somado a isso, verifica-se que a Administração Pública ainda adota estruturas tradicionais, funcionais e departamentalizadas, que apresentam rigidez na sua estrutura decisória e extremamente normatizada, contrapondo-se ao processo de compra que deveria ser

dinâmico, flexível e se adaptar às mudanças e inovações, inclusive em seu próprio rito, em pese as leis que o regula. Autores, como Ferrer (2015), por exemplo, destacam que o arcabouço jurídico das compras públicas deve ser reformulado, mas consideram que o maior entrave que aflige a atividade de compras públicas são as deficiências em termos de governança e gestão.

Por fim, em relação à dimensão domínio x harmonia, os servidores tiveram a percepção que tanto os valores relativos ao domínio do ambiente físico e social através da autoafirmação da Câmara dos Deputados, por meio de ações que atendam ao cidadão, por exemplo; quanto no polo oposto, onde encontram-se valores de proteção da natureza, cooperação, respeito às leis e a sociedade, que enfatizam a harmonia, influenciam positivamente o desempenho do processo de compras e contratações. Nesse par de tipos motivacionais, especificamente, houve, para o desempenho relativo à sustentabilidade, uma predominância em entender que os valores de proteção ao meio ambiente, as relações transparentes com a sociedade, entre outros, influenciam melhor o desempenho que os valores de domínio. Por outro lado, na variável dependente relacionada ao Planejamento das compras e contratações, predominam os valores de domínio, apresentando uma marcada tendência ao sucesso e posição de destaque no setor público.

4.2 A percepção sobre inovação em serviços

O estudo da inovação do processo de compras e contratações públicas deu-se em consonância com a concepção de serviço de Gallouj e Weinstein (1997). O modelo consistiu na representação de dois vetores de competências e dois de características: características materiais e imateriais, competências do cliente, competências diretas do prestador e características do serviço.

O Instrumento de Medida de Inovação, construído por Fenili (2016) e adaptado para utilização nesta dissertação, foi baseado neste modelo. O questionário reteve todos os itens que

compunham, inicialmente, o instrumento. No entanto, a estrutura empírica esperada, de acordo com o modelo, que seriam de quatro dimensões, não se confirmou. A AFE apresentou duas dimensões, que não inviabilizaram a utilização do instrumento. Ainda mais tendo em consideração que o modelo foi dividido em competências dos clientes e prestadores e características materiais e imateriais e finais dos serviços, sendo esta a estrutura final, mais parcimoniosa, propiciando que os itens que apresentassem definições contíguas, se agregassem no mesmo fator.

O Fator 1, foi denominado **Materiais e Serviços**, englobando precipuamente as características **materiais e imateriais**, relativas aos sistemas técnicos utilizados para produzir as características finais do serviço, tais como: sistemas informatizados, legislação, entre outros; e as **características finais do serviço, as quais** são alusivas aos objetivos dos instrumentos de governança recomendados pelo Tribunal de Contas da União, Plano Anual de Compras - PAC e Plano de Logística Sustentável - PLS, seja em ótica operacional (atendimento da demanda no prazo determinado) ou estratégica (sustentabilidade, execução do orçamento de forma sistêmica), além de se conferir a devida transparência ao planejamento. Em síntese são os valores de uso (agregados) e as utilidades fornecidas ao cliente, culminando no produto final.

O Fator 2 foi denominado **Competências**, abarcando as Competências do Cliente, aquele que solicita o material ou serviço a ser adquirido ou contratado; e as Competências do Prestador, que se refere ao funcionário/servidor incumbido, ainda que parcialmente, de atribuição inerente ao processo de compra ou contratação (supridor, especificador, servidor responsável pela elaboração de edital, etc). Novamente, os resultados desta dissertação confirmam a influência da inovação sobre o desempenho do processo de compras e contratações, apoiando os aspectos teóricos e empíricos envolvidos nas investigações dessa relação (Claudius & Barbosa, 2012; García et al., 2012).

No que diz respeito aos Materiais e Serviços, após a implantação do PAC e PLS, os respondentes entendem que esta é a faceta que mais influencia positivamente o desempenho do processo de compras e contratações. Essa relação é clara tanto no modelo de regressão afeto ao aspecto do planejamento quanto da sustentabilidade. Os servidores percebem que melhorias em regulamentos internos sobre governança das compras e contratações e a definição de regras de governança com vistas à execução dos instrumentos de governança implantados (PAC, PLS) dão 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), de que os maiores indutores de inovação em licitações públicas são a criação de leis e regulamentos. Para o caso em tela, são as recomendações de governança, por meio de acórdãos do Tribunal de Contas da União.

Ademais, em termos de características dos serviços, os respondentes tenderam a concordar que a facilitação na produção de informações gerenciais, a maior transparência ao processo, a obtenção de maior economia de escala em razão do planejamento das demandas são esteios à inovação do processo. Contudo, ele não foi percebido, na mesma intensidade, em relação à adoção de critérios de sustentabilidade. Critério que ainda carece de sensibilização nas instruções processuais. Nesse diapasão, Fenili (2018) coloca que desde a previsão da promoção do desenvolvimento nacional sustentável como um dos objetivos centrais das licitações, progressos marcantes foram realizados nesse sentido. Não obstante, o fato é que a licitação sustentável ainda não se consolidou como paradigma vigente das contratações da Administração Pública.

Em relação às Competências, após a implantação do PAC e PLS, a interface de prestação de serviço, ou seja, no plano relacional entre as competências diretas do cliente e as competências diretas do prestador do serviço, tal dimensão tem influência no desempenho do processo de compras e contratações, mas em intensidade notoriamente inferior aos materiais e serviços. Melhorias na instrução do processo, elaboração de Estudos Técnicos Preliminares e a

realização do planejamento das necessidades de compras e aquisições da Câmara dos Deputados de forma satisfatória são quesitos, percebidos pelos respondentes que aportam a inovação do processo de compras e contratações, mas em menor escala.

4.3 Percepção sobre o desempenho processual

O estudo do desempenho do processo de compras e contratações públicas deu-se em consonância com acórdãos do TCU, sendo que, para este trabalho, foram levantadas dimensões de desempenho relacionadas ao planejamento e à sustentabilidade nas compras e contratações públicas, a partir dos instrumentos de governança (PAC e PLS) recomendadas pela Corte de Contas.

Lucia e Dezolt(2016) postulam que um bom sistema de medição deve também contemplar as múltiplas perspectivas de resultado como eficiência, eficácia, efetividade e economicidade. Nesses limites, Fenili (2016) coloca que o objetivo das compras e contratações públicas transcende o mero suprimento célere, econômico e com qualidade. Dessa forma, o eixo desta dissertação foi no sentido de abarcar outras dimensões, tais como: economia de escala, incremento de compras compartilhadas, atendimento às demandas no prazo solicitado pelo cliente, independente dos interstícios de instrução processual; transparência; tomada de decisão de forma sistêmica; execução homogênea do orçamento, distribuição da força de trabalho ao longo do exercício, e aspectos de sustentabilidade.

O Instrumento de Medida de Desempenho, construído por Fenili (2016) e adaptado para utilização nesta dissertação, foi baseado em duas facetas: planejamento e sustentabilidade. O questionário reteve todos os itens que compunham, inicialmente, o instrumento. A estrutura empírica esperada, que seriam de duas dimensões, se confirmou, de forma parcimoniosa, tendo em consideração que o estudo do desempenho se deu em duas vertentes, propiciando que os itens que apresentassem definições contíguas, agregassem-se no mesmo fator.

O Fator 1, foi denominado **Planejamento**, englobando precipuamente as características do Planejamento (Plano Anual de Compras), com ênfase aos processos internos de dimensionamento das demandas, de sua adequada caracterização e do planejamento dos trabalhos em compras, de forma a maximizar a eficiência no atendimento aos clientes internos, que são as áreas finalísticas da instituição, responsáveis diretamente pela manutenção da organização.

O Fator 2, foi denominado **Sustentabilidade (Plano de Logística Sustentável)**, relativo a ações de promoção da sustentabilidade e respectivas metas, com seus prazos de execução e mecanismos de monitoramento e avaliação.

No que tange à dimensão Planejamento, houve convergência dos respondentes em perceberem que o Plano Anual de Compras e Contratações propiciou execução planejada do orçamento ao longo do exercício, aproveitamento mais eficaz dos recursos orçamentários, redução do número de compras repetidas do mesmo objeto ao longo do exercício e distribuição planejada da força de trabalho ao longo do exercício. Não tendo havido na mesma proporção, contudo, na visão dos servidores e funcionários, impacto na celeridade do processo, mais especificamente, no atendimento das demandas de compras e contratações dentro do prazo.

Quanto à sustentabilidade, os respondentes concordam que os materiais e serviços atendem a critérios de sustentabilidade, mas que ainda carece de observância às metas do Plano de Logística Sustentável, denotando ser esse ainda um paradigma em evolução, mas não vigente (Fenili, 2015). Por um lado, há uma ampla aceitação acerca da inserção de critérios de sustentabilidade nas compras públicas, por outro ainda pairam dúvidas sobre como instruir o processo licitatório nesse sentido.

4.4 A percepção sobre a relação dos valores organizacionais e da inovação em serviços com o desempenho do processo de compras e contratações públicas

O estudo da relação entre valores organizacionais, inovação e o desempenho do processo de aquisições e contratações públicas deu-se por tipos motivacionais dos valores organizacionais e as dimensões de inovação, conforme definido no Capítulo 1, Seção 4, e modelo de regressão nas tabelas 20 e 2.

Conforme já disocorrido no bojo desta dissertação, diversos autores expõem sobre as funções dos valores organizacionais que indicam uma possível influência, indireta e direta, destes valores no desempenho. Tamayo e Gondim (1996) argumentam que os valores organizacionais são determinantes da rotina diária da empresa. Tamayo e Borges (2006) acrescentam que os valores da organização contribuem para a integração interna, “motivam a consecução de metas e objetivos” (p. 422) e “são imperativos para a eficácia organizacional” (p. 422). Corroborando esse pensamento, Tamayo (1998) afirma que estes valores “*determinam ... a produtividade organizacional*” (p. 58). E, por sua vez, para Deal e Kennedy (2000), os valores são a essência da filosofia de sucesso de uma empresa. E, de fato, a pesquisa empírica corroborou esse entendimento, bem como demonstrou a influência dos valores organizacionais no desempenho tanto relativo ao Planejamento quanto à Sustentabilidade.

De modo geral, em termos culturais, a análise conduzida permite constatar, a despeito da normatização do processo de compras e contratações, que os valores de hierarquia, interferem negativamente o desempenho do processo. Em outras palavras, centralização das decisões ou de definição de normas na alta hierarquia, bem como tratamento diferenciado ou poder concentrado nos níveis superiores vai de encontro ao trabalho em equipe, às oportunidades iguais a todos os empregados, fatores percebidos como influenciadores de sucesso para o desempenho.

Esse ponto se trata de aspecto de relevo no âmbito da Câmara dos Deputados, órgão departamentalizado, de estrutura hierárquica arraigada, tendo em vista ser o processo de compras transversal à organização, envolvendo níveis tático, operacional e estratégico.

Em prosseguimento, 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 que as dimensões de inovação Competência e Materiais e Serviços aportaram mudanças nos processos. Em especial, as inovações referentes às características materiais e imateriais do processo e as características finais do serviços foram significativas, promovendo mudanças correspondentes na interface de sua prestação, ao implantarem regras de governança para boa execução do planejamento, com o concomitante desenvolvimento ou de competências inéditas ou o aprimoramento de competências pré-existentes, tanto por parte do cliente, quanto do prestador, tais como elaborar e analisar estudos técnicos preliminares. Ademais, robusteceu a geração de informações gerencias e o acompanhamento da execução do orçamento e da capacidade operacional.

O processo de compras e contratações, na Câmara dos Deputados, foi percebido, em termos de seu desempenho, como ainda moroso, a julgar pela percepção de que as demandas não são atendidas dentro do prazo. No entanto há convergência quanto à execução planejada do orçamento ao longo do exercício, ao uso eficaz dos recursos públicos, à redução de compras repetidas no mesmo exercício e ao atendimento a critérios de sustentabilidade, ainda que de maneira discreta.

Nesses lindes, infere-se, em convergência com Naranjo et. al. (2016), que há associação entre cultura organizacional (valores), inovação e desempenho. Além disso, os autores concluem que a inovação media a relação entre certos tipos de culturas organizacionais e o desempenho. Sendo que este aspecto também foi confirmado pelos resultados da presente pesquisa, conforme análise realizada no item 3.5.3, do capítulo 3.

4.5 Conclusão e contribuições da pesquisa

Com vistas a responder a questão de pesquisa “*como se dá a relação entre valores organizacionais, a inovação (instrumentos de governança recomendados pelo TCU) e o desempenho do processo de compras e contratações?*”, os resultados demonstraram que os instrumentos de medida utilizados nesta dissertação apresentaram evidências de adequações psicométricas. Além disso, o modelo conceitual e o modelo de regressão permitiram concluir que os valores organizacionais e a inovação apresentam influência direta sobre o desempenho do processo de compras e contratações, confirmando assim, os aspectos teóricos e empíricos concernentes às relações de predição que os variáveis antecedentes (valores, inovação) exercem sobre a variável critério (desempenho do processo). Além disso, relatou-se um protagonismo da inovação na explicação do desempenho do processo de compras e contratações.

Em termos de contribuições teóricas, esta dissertação analisou o desempenho e a inovação dos processos de compras e contratações públicas, identificando, com base na literatura da área, em jurisprudências do TCU e em normas legais aplicáveis, dimensões de desempenho e inovação para análise e medição desses construtos. Ademais, a pesquisa permitiu explicar a percepção dos indivíduos sobre as três variáveis: valores organizacionais, inovação e desempenho do citado processo; assim como explicitar como se dá a relação entre tais construtos. Outro aspecto considerado contribuição teórica é a adaptação do processo de compras e contratações ao modelo de serviço de Gallouj e Weinstein (1997), por meio da identificação de seus componentes vetoriais de características e competências.

Em termos metodológicos, as contribuições referem-se à substancial adaptação dos instrumentos de medida de inovação e de desempenho do processo de compras e contratações públicas, criados por Fenili (2016). Tais instrumentos são passíveis de emprego (e adaptação) em outras pesquisas com finalidades análogas. Ademais, em consonância com Rummler e

Brache (1994), avalia-se que a abordagem processual contribuiu ao prover o devido foco ao desempenho, em especial pelo fluxo perpassar fronteiras interdepartamentais, ao passo que demonstrou mais facilmente o modo como os valores organizacionais influenciam as características do serviço prestado, sendo os processos vetores por meio dos quais uma organização produz suas saídas. Sendo que essa perspectiva também pode ser considerada uma contribuição metodológica.

Por fim, no que diz respeito às contribuições gerenciais, este trabalho comporta 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 de prazo, custo e qualidade, focando etapa mais importante do processo de compras e contratações, o planejamento, a qual tem impacto em toda a cadeia, inclusive na tríade celeridade, preço e qualidade, é capaz de bem retratar o valor que tais processos criam para as organizações e para sociedade. Uma vez estudadas dimensões do desempenho do processo de compras e contratações públicas, relativas ao planejamento e à sustentabilidade, esta pesquisa vem a contribuir na análise da influência a partir dos valores organizacionais. O fomento de um ambiente que preza pelo trabalho em equipe, pelo tratamento igual a todos os empregados, não centralização das decisões, nem concentrando as decisões na alta cúpula, evidenciam-se fatores que promovem o desempenho do processo. O incremento à proteção ao meio ambiente, ao respeito às leis, às relações transparentes com a sociedade, demonstra razões que impulsionam o desempenho do processo na temática da sustentabilidade. Ainda, o incentivo pela busca de novidades, pela capacidade de inovar, pela autonomia dos empregados na realização de suas tarefas são coeficientes que aprimoram e lapidam o processo, conseqüentemente impulsionam o desempenho.

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, seja ele supridor ou qualquer servidor incumbido de alguma fase do processo, bem como em características imateriais ou materiais, tais como novas regras de governança e tecnologia voltada para a logística do órgão, que promovam evoluções na interface de prestação dos serviços foram evidenciadas empiricamente, da mesma forma, como fomentadoras do desempenho.

5. Limites da pesquisa

Como a maioria dos trabalhos científicos, esta dissertação apresenta suas limitações. A primeira é a utilização de amostra circunscrita a apenas uma organização, que pode permitir a obtenção de validade interna. Contudo, a generalização dos resultados a outros contextos organizacionais é limitada. Soma-se a isso a transversalidade do processo dentro da organização, o que torna complexa a delimitação com precisão da amostra a ser pesquisada. De toda forma, sugere-se, para que se evite essa limitação em futuros estudos, que a pesquisa seja aplicada em diferentes órgãos da Administração Pública, nos três poderes, englobando, inclusive, as empresas estatais.

Outro ponto é que tanto em relação à variável dependente como em relação a variável independente (inovação), pode-se considerar como limitação a utilização de escalas adaptadas ao contexto da pesquisa, mas sem evidências psicométricas de validade, como no caso da escala de inovação e desempenho. Mesmo que este trabalho tenha encontrado evidências de confiabilidade satisfatórios, sua generalidade fica comprometida o que sugere a utilização destes instrumentos em estudos futuros, a fim de se testar a adequação a contextos diversos.

6. Agenda

Como sugestão de agenda de pesquisa, propõe-se a replicação desta pesquisa em outras organizações públicas, inclusive em outros poderes (executivo e judiciário), face as peculiaridades, especialmente, em termos de valores organizacionais. Referidas pesquisas

seriam relevantes, haja vista as diferentes formas de se trabalhar de cada órgão, principalmente quando se trata de poderes distintos. Mais proveitosa seria, ainda, a replicação da pesquisa em órgãos estaduais ou municipais, bem como em empresas estatais, devido às suas especificidades próprias.

Por fim, recomenda-se investigar outros instrumentos de governança recomendados pelo Tribunal de Contas da União e suas relações com o desempenho do processo de compras e contratações, tais como plano de gestão de riscos, alterações em estruturas e, planos de capacitação contínuos.

7. Referências

- Aktouf, O. (1994). Simbolismo e cultura de empresas: dos abusos conceituais as lições empírica. In *O indivíduo na organização: dimensões esquecidas* (pp. 39–79). São Paulo: Atlas.
- Alves, P. M., & Correia, R. (2017). Diferenças nas percepções dos valores organizacionais dos gestores públicos em Portugal Differences in perceptions of organizational values of public managers in Portugal, *51*(6), 987–1004. <https://doi.org/10.1590/0034-7612168818>
- Alvesson, M. (2011). Organizational Culture: Meaning, Discourse and Identity. In SAGE Publications (Ed.), *The Handbook of Organizational Culture and Climate* (2ed ed.). California.
- Alvesson, M. (2013). *Understanding Organizational Culture* (2nd ed.). SAGE PUBLICATIONS INC.
- Baily, P., & Farmer, D. (2000). *Compras: princípios e administração*. São Paulo: Atlas.
- Banco Mundial, G. (2003). *Understanding public sector performance in transition countries – an empirical contribution*. Washington. Retrieved from <http://documents.worldbank.org/curated/en/714701468779089789/Understanding-public-sector-performance-in-transition-countries-an-empirical-contribution>
- Banco Mundial, G. (2017). *Um ajuste justo, análise da eficiência e equidade do gasto público no Brasil*. Brasília. Retrieved from <https://www.worldbank.org/pt/country/brazil/publication/brazil-expenditure-review-report>
- Bansal, P. (2003). From issues to actions: The importance of individual concerns and organizational values in responding to natural environmental issues. *Organization Science*, *14*(4).
- Barbosa, L. N. de H. (1996). Cultura administrativa: uma nova perspectiva das relações. *Revista de Administração de Empresas*, *36*(n), 6–19.
- Barney, J. B. (1996). Gaining and sustaining a competitive advantage. In *Gaining and sustaining a competitive advantage* (pp. 301–323). Addison-Wesley Publishing Company. <https://doi.org/10.1016/B978-0-7506-6731-9.50015-6>

- Barras, R. (1986). Towards a theory of innovation. *Elsevier Science Publishers*, 161–173.
- Barros, B. (2003). *Gestão à Brasileira: somos ou não diferentes?* São Paulo: Atlas.
- Bedani, M. (2008). *Valores , Práticas e Criatividade Organizacionais : Estudo do Perfil Cultural de uma Instituição Bancária Universidade de Brasília Valores , Práticas e Criatividade Organizacionais : Estudo do Perfil Cultural de uma Instituição Ba.* Universidade de Brasília.
- Behn, R. (2003). Why measure performance? Different purposes require different measures. *Public Administration Review*, 63(5), 586–606.
- Benedict, R. (1934). *Padrões de Cultura*. Lisboa: Livros do Brasil.
- Benedict, R. (1972). *O Crisântemo e a Espada: padrões da cultura japonesa*. São Paulo: Perspectiva.
- Bilhim, J., & Correia, P. (2016). Diferenças nas percepções dos valores organizacionais dos candidatos a cargos de direção superior na Administração Central do Estado. *Revista de Sociologia Da Faculdade de Letras Da Universidade Do Porto*, 31, 81–105.
- Bittencourt, S. (2014). *Licitação passo a passo*. Belo Horizonte: Forum.
- Boas, F. (2010). *Antropologia Cultural*. (Zahar, Ed.) (6th ed.). Rio de Janeiro.
- Bourne, H., & Jenkins, M. (2013). Organizational Values: A Dynamic Perspective. *Organization Studies*, 34(4), 495–514. <https://doi.org/10.1177/0170840612467155>
- Bryson, J. R., Mulhall, R. A., Song, M., Loo, B. P. Y., Dawson, R. J., & Rogers, C. D. F. (2018). Alternative-substitute business models and the provision of local infrastructure: Alterity as a solution to financialization and public-sector failure. *Geoforum*, 95, 25–34. <https://doi.org/https://doi.org/10.1016/j.geoforum.2018.06.022>
- Calantoneet, R. J., Cavusgil, S. T., & Zhao, Y. (2002). Learning orientation, firm innovation capability, and firm performance. *Industrial Marketing Management*, 31, 501–524.
- Calixto, J., Pires, D. S., & Macêdo, K. B. (2006). Cultura organizacional em organizações públicas no Brasil. *Revista de Administração Pública*, 40(1), 81–104.
- Cameron, K., & Quinn, R. (2005). *Diagnosing and Changing Organizational Culture* (Revision E). San Francisco: Jossey-Bass.

- Cameron, K., & Whetten, D. (1983). *Organizational effectiveness: A comparison of multiple models*. Nova York: Edward Elgar Publishing.
- Carlos, P., Junior, R., & Guimarães, A. (2014). Quo Vadis Administração Pública? Análise das Pesquisas sobre Desempenho de Organizações Públicas. In *Encontro da ANPAD - EnANPAD*, 38 (pp. 1–15).
- Carneiro, J. M. T., Ferreira, J., Rocha, A., & Hemais, C. A. (2005). Mensuração do desempenho. *Estudos Em Negócios IV*, 145–175.
- Caroline, A., & Freitas, A. (2012). Análise de regressão múltipla para identificação de fatores relevantes na qualidade do transporte rodoviário intermunicipal de passageiros. *Cadernos do ime – Série Estatística*, 15–31.
- Chetty, S. K., & Stangl, L. M. (2010). Internationalization and innovation in a network relationship context. *European Journal of Marketing*, 44(11), 1725–1743. <https://doi.org/10.1108/03090561011079855>
- Chu, R. A., & Wood Jr., T. (2008). Cultura organizacional brasileira pós-globalização: global ou local? *Revista de Administração Pública*, 42(5), 969–991.
- Clarke, J., & Newman, J. (1997). *The Managerial State: Power, Politics and Ideology in the Remaking of Social Welfare*. London: SAGE PUBLICATIONS INC.
- Claudius, A., & Barbosa, Q. (2012). Inovação, competências e desempenho organizacional – articulando construtos e sua operacionalidade allan Claudius Queiroz Barbosa. *Future Studies Research Journal*, 4(1), 31–60.
- Clercq, D., Thongpapanl, N., & Dimov, D. (2011). A closer look at cross-functional collaboration and product innovativeness: contingency effects of structural and relational contextNo Title. *Journal of Product Innovation Management*, 28(2), 680–691.
- Crespim, F. (1997). *Manual de Sociologia da Cultura*. (E. Estampa, Ed.). Lisboa.
- Crotty, M. (1998). *The foundations of social research: meaning and perspective in the research process*. London: sage publications inc.
- Cuche, D. (1999). *A noção de cultura nas ciências sociais*. Bauru: EDUSC.
- Cuche, D., Gandra, F., & Pereira, M. S. (2003). *A noção de cultura nas ciências sociais*. Fim de Século. Retrieved from <https://books.google.com.br/books?id=x9KeGAAACAAJ>

- Currie, G., Humphreys, M., Ucbasaran, D., & Mcmanus, S. (2008). Entrepreneurial leadership in the English Public Sector: Paradox or Possibility. *Public Administration*, 86(4), 987–1008.
- Damanpour, F., & Gopalakrishnan, S. (2001). The Dynamics of the Adoption of Product and Process Innovations in Organizations. *Journal of Management Studies*, 38, 45–65.
- Damatta, R. (1986). *O que faz o Brasil, Brasil?* Rio de Janeiro: Rocco.
- Danneel, E., & Kleinschmidt, E. (2001). Product Innovativeness from the firm's perspective: its dimensions and their relations with project selection and performance. *Journal of Product Innovation Management*, 18, 357–373.
- Dawar, K. (2017). *Openness of public procurement markets in key third countries*. European Parliament's Online Database.
- Deal, T. E., & Kennedy, A. (2000). *Corporate Cultures*. Addison-Wesley.
- Defra, D. for E. F. and R. A. (2006). *Sustainable Procurement National Action Plan: Recommendations from the Sustainable Procurement Task Force*.
- Denison, D. (1997). *Corporate culture and organizational effectiveness*. Nova York: John Wiley & Sons.
- Dooren, W. Van, Bouckaert, G., & Halligan, J. (2010). *Performance Management in the Public Sector*. London: Routledge. <https://doi.org/10.13140/2.1.2299.9682>
- Drucker, P. F. (1985). *Innovation and entrepreneurship*. Oxford: Butterworth-Heinemann.
- Dubnick, M. (2005). Accountability and the Promise of Performance: In Search of the Mechanisms. *Public Performance & Management Review*, 28(3), 376–417. Retrieved from <http://www.jstor.org/stable/3381159>
- Dupuis, J. (1996). Antropologia, cultura e organização: proposta de um modelo construtivista. In *O indivíduo nas organizações: dimensões esquecidas*. São Paulo: Atlas.
- Edvardsson, B., Gustafsson, A., & Roos, I. (2005). Service portraits in service research: a critical review, *16*(1), 107–121. <https://doi.org/10.1108/09564230510587177>
- Elias, N. (1980). *Introdução à Sociologia*. (E. 70, Ed.) (6th ed.). Lisboa.

- Erez, M., Miron, E., & Naveh, E. (2014). Do personal characteristics and cultural values that promote innovation , quality , and efficiency compete or complement each other ? *Journal of Organizational Behavior*, 50, 1576–1586.
- Fenili, R. R. (2016). *Desempenho em processos de compras e contratações públicas: um estudo a partir da inovação e das práticas organizacionais*. Universidade de Brasília.
- Ferrer, F. (2015). *Compras Públicas no Brasil: Diagnóstico e Desenho Estratégico do Futuro*. (Moderna, Ed.). São Paulo.
- Ferrer, F., & Santana, J. E. (2015). *Compras públicas Brasil*. Rio de Janeiro: Elsevier.
- Field, A. (2009). *Descobrimo a ESTATÍSTICA usando o SPSS* (Segunda Ed). Porto Alegre: Artmed.
- Foguel, S., Este, R., Social, C., Organizacional, C., Organizacional, D., Social, C., & Organizacional, D. (2010). Influência da cultura social sobre a qualidade e desempenho empresarial : uma análise do modelo de excelência em gestão , da fundação nacional da. *Revista Administração Em Diálogo*, 14(1), 53–93.
- Francis, D., & Woodcock, M. (2008). *Auditorias da eficácia organizacional*. Lisboa: Edição Monitor - Projetos e Edições, Lda.
- Freitas, A. B. (1997). Traços brasileiros para uma análise organizacional. In F. C. P. Motta (Ed.), *Cultura Organizacional e Cultura Brasileira*. São Paulo: Atlas.
- Freitas, M. E. De. (1991). Cultura organizacional grandes temas em debate* •, 31(3), 73–82.
- Gallouj, F. (2002). *Innovation in the service economy: new wealth of nations*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited.
- Gallouj, F. (2007). Economia da inovação: um balanço dos debates recentes. In *Inovação em Serviços Intensivos em Conhecimento* (pp. 3–24). São Paulo: Saraiva.
- Gallouj, F., & Djellal, F. (2012). Two decades of research on innovation in services: which place for public services? In *1 st International EIBURS – TAIPS Conference on Innovation in the public sector and public e-services*. Urbino, Italy.
- Gallouj, F., & Savona, M. (2009). Innovation in services : a review of the debate and a research agenda. *Journal of Evolutionary Economics*, 19, 149–172. <https://doi.org/10.1007/s00191-008-0126-4>

- Gallouj, F., & Weinstein, O. (1997). Innovation in services. *Research Policy*, 26, 537–556.
- Galvez, E., & Garcia, D. (2012). Impacto de la innovación sobre el rendimiento de la Mypime: Un estudio empirico in Colombia. *Estudios Gerenciales*, 28(122), 11–28.
- García, M., Jiménez, M. agdalena, & Gutiérrez, L. (2012). Transformational leadership in fl uence on organizational performance through organizational learning and innovation ☆. *Journal of Business Research*, 65(7), 1040–1050. <https://doi.org/10.1016/j.jbusres.2011.03.005>
- Gavrea, C., Ilies, L., & Stegorean, R. (2011). Determinants of Organizational Performance: The Case of Romania. *Management & Marketing Challengers for the Knowledge Society*, 6(2), 285–300. <https://doi.org/10.1016/j.lisr.2013.06.002>
- Gespública. (2009). *Documento de Referência 2008/2009 - Gespública*. Brasilia.
- Gil, A. C. (2006). *Métodos e técnicas de pesquisa social* (5th ed.). São Paulo: Atlas.
- Gopalakrishnan, S. and Damanpour, F. (1997). A Review of Innovation Research in Economics, Sociology and Technology Management. *Omega*, 25, 15–28.
- Gopalakrishnan, S. (2000). Unraveling the links between dimensions of innovation and organizational performance. *Journal of High Technology Management Research*, 11(1), 137–153.
- Grönroos, C. (2001). Managing Service Quality: An International Journal. *Management Service Quality*, 11(3), 150–152.
- Gunday, G., Ulusoy, G., Kilic, K., & Alpkan, L. (2011). Effects of innovation types on firm performance. *International Journal of Production Economics*, 133, 662–676. <https://doi.org/10.1104/pp.112.207019>
- Hair, J. F., Blacka, W. C., Babin, B. J., Anderson, R. E., & Tatthan, R. L. (2009). *Análise multivariada de dados* (6ed.). Porto Alegre: Bookman.
- Hart, K. (2005). *How do we measure up ? An Introduction to Performance Measurement of the Procurement Profession*. Chartered Institute of Purchasing and Supply. Australia.
- Hartley, J. (2005). Innovation in governance and public services: Past and present. *Public Money and Management*, 25(1), 27–34. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9302.2005.00447.x>

- Hartnell, C. A., Ou, A. Y., & Kinicki, A. (2011). Organizational Culture and Organizational Effectiveness : A Meta-Analytic Investigation of the Competing Values Framework ' s Theoretical Suppositions, *96*(4), 677–694. <https://doi.org/10.1037/a0021987>
- Hofstede, G. (1991). *Cultures and Organizations: Software of the Mind*. London: McGraw-Hill.
- Hofstede, G. (1998). Attitudes, Values and Organizational Culture: Disentangling the Concepts. *Organization Studies*, *19*(3), 477–493. <https://doi.org/10.1177/017084069801900305>
- Hofstede, G. (2003). *Culturas e organizações.compreender a nossa programação mental*. Lisboa: Edições Silabo.
- Holanda, S. B. (1995). *Raízes do Brasil*. Companhia das Letras. Retrieved from <https://books.google.com.br/books?id=xM-P9r1HUIYC>
- Hollanders, H., Arundel, A., Buligescu, B., Peter, V., Roman, L., & Simmonds, P. (2013). *European Public Sector Innovation Scoreboard*. European Union.
- IBGC, I. B. de G. C. (2015). *Código das Melhores Práticas de Governança Corporativa* (5 Edição). São Paulo. Retrieved from www.ibgc.org.br
- Jacobs, R., Mannion, R., Davies, H. T. O., Harrison, S., & Konteh, F. (2013). Social Science & Medicine The relationship between organizational culture and performance in acute hospitals. *Social Science & Medicine*, *76*, 115–125. <https://doi.org/10.1016/j.socscimed.2012.10.014>
- Jacobs, R., Mannion, R., Davies, H. T. O., Harrison, S., Konteh, F., & Walshe, K. (2013). The relationship between organizational culture and performance in acute hospitals. *Social Science and Medicine*, *76*(1), 115–125. <https://doi.org/10.1016/j.socscimed.2012.10.014>
- Kahtalian, M. (n.d.). Marketing de Serviços. In *Coleção Gestão Empresarial* (pp. 19–30). Retrieved from <http://www.xmlpull.org/>
- Kaplan, R. S., & Norton, D. (1992). The Balanced Scorecard: Measures that Drive Performance. *Harvard Business Review*, *1*, 71–79.
- Katz, D., & Khan, R. L. (1976). *Psicologia social das organizações*. São Paulo: Atlas.
- Kirby, J. (2005). Toward a theory of high performance. *Harvard Business Review*, *83*(7), 30–39.

- Kluckhohn, C. (1968). Values and Value orientation in the theory of action. In *Toward a general theory of action*. Cambridge: Harvard University Press.
- Koch, P., & Hauknes, J. (2005). *Innovation in the Public Sector*. Oslo. Retrieved from https://www.researchgate.net/publication/265318205_On_Innovation_in_the_Public_Sector
- Kohn, A. (2004). *Economia de Serviço – Teoria e Evolução no Brasil*. Rio de Janeiro: Elsevier.
- Kotsemir, M., & Abroskin, A. (2013). *Innovation concepts and typology – an evolutionary discussion*.
- Kotter, J. P., & Heskett, J. L. (1992). *Corporate Culture and Performance*. Nova York: Free Pass.
- Kramsch, C., & Widdowson, H. G. (1998). *Language and Culture*. 범문사. Retrieved from <https://books.google.com.br/books?id=XRPiONIC2PMC>
- Kroeber, A. L., & Kluckhohn, C. (1952). Culture: A Critical Review of Concepts and Definitions. *Peabody Museum of Archaeology & Ethnology*.
- Laraia, R. de B. (2001). *Cultura: um conceito antropológico*. Jorge Zahar Editor. Retrieved from <https://books.google.com.br/books?id=TqjoHTKdo7cC>
- Lima, D. H., & Vargas, E. R. De. (2010). O Estado da Arte sobre Inovação no Setor Público: Como Estudos de Inovação em Serviços Podem Contribuir? *Encontro Nacional de Pós-Graduação Em Administração EnANPAD*, 1–15. <https://doi.org/10.1021/ja412943h>
- Loof, H., & Heshmati, A. (2002). Knowledge capital and performance heterogeneity:: A firm-level innovation study. *International Journal of Production Economics*, 76(1), 61–85.
- Lovelock, C., Wirtz, J., & Hemzo, M. A. (2009). *Marketing de Serviços: Pessoas, Tecnologia e Estratégia*. São Paulo: Pearson.
- Lovelock, C., & Wright, L. (2006). *Serviços: marketing e gestão*. São Paulo: Saraiva.
- Lucia, A., & Dezolt, P. (2016). Uma Visão Multidimensional Sobre O Desempenho Das Compras Públicas. In *IX Congresso Consad de Gestão Pública* (pp. 2–18). Brasília.
- Maroco, J. (2011). *Análise estatística com o SPSS Statistics* (5th ed.). Lisboa: Edições Silabo.

- Martins, E., & Terblanche, F. (2013). Building organisational culture that stimulates creativity and innovation. *European Journal of Innovation Management*, 6(1), 64–74. <https://doi.org/10.1108/14601060310456337>
- Martins, H. F., & Mariani, C. (2014). Governança Pública Contemporânea : uma tentativa de dissecação conceitual. *Revista Do TCU*, 130, 42–53.
- Matei, L., Matei, A., & Lazar, C. G. (2016). Public Service Performance and Good Administration. Socio Economic Empirical Evaluations. *Procedia Economics and Finance*, 39(November 2015), 335–338. [https://doi.org/10.1016/S2212-5671\(16\)30332-X](https://doi.org/10.1016/S2212-5671(16)30332-X)
- Matias-pereira, J. (2010). A governança corporativa aplicada no setor público brasileiro. *Administração Pública e Gestão Social*, 2(1), 109–134.
- Matitz, Q. R. S., & Bulgacov, S. (2011). O conceito desempenho em estudos organizacionais e estratégia: um modelo de análise multidimensional. *Revista de Administração Contemporânea*, 15(4), 580–607. <https://doi.org/10.1590/S1415-65552011000400003>
- Meirelles, D. S. E. (2006). O Conceito de Serviço. *Revista de Economia Política*, 26(101), 119–136.
- Mendes, A. M., & Tamayo, A. M. (2001). Valores organizacionais e prazer-sofrimento no trabalho. *Psico-USF*, 6(1996), 39–46.
- Merkley, J., & Baldwin, T. (2016). *Government Procurement Agreements Contain Similar Provisions , but Market Access Commitments Vary*. United States. Retrieved from <https://www.gao.gov/assets/690/680044.pdf>
- Moore, M. H. (1995). *Creating Public Value: Strategic Management in Government* (Reprint E). Cambridge: Harvard University Press.
- Motta, A. R. . (2010). *O combate ao desperdício no gasto público: Uma reflexão baseada na comparação entre os sistemas de compra privado, público federal norte- americano e brasileiro*. Universidade Estadual de Campinas.
- Motta, F. P., & Caldas, M. (1997). *Cultura organizacional e cultura brasileira*. Editora Atlas. Retrieved from <https://books.google.com.br/books?id=npX1AAAACAAJ>
- Mulgan, G. (2019). *Innovation in the Public Sector: enabling better performance, driving new directions*. *Better Practice Guide*. <https://doi.org/10.1007/978-981-10-0983-9>

- Mulgan, G., & Albury, D. (2003). *Innovation in the Public Sector*.
- Müller, C. J. (2003). *Estratégico , sistemas de avaliação de desempenho e gerenciamento de processos (meio – Modelo de Estratégia , Indicadores e Operações) Cláudio José Müller Porto Alegre Universidade Federal do Rio Grande do Sul*.
- Naranjo, J. C., Jiménez, D., & Sanz, R. (2016). Studying the links between organizational culture, innovation, and performance in Spanish companies. *Revista Latinoamericana de Psicologia, 48*(1), 30–41. <https://doi.org/10.1016/j.rlp.2015.09.009>
- Nascimento, T. G. (2014). *Desempenho profissional: relações com valores, práticas e identidade no serviço policial*. Universidade de Brasília.
- Nascimento, T., Torres, C., & Schwartz, S. (2016). A Teoria de Valores Refinada : associações com comportamento e evidências de validade discriminante e preditiva. *Psicologia, 27*(2), 341–356. <https://doi.org/10.1177/0022022110397036>
- Nieburh, J. M. (2008). *Pregão Presencial Eletrônico* (5th ed.). Curitiba: Zênite.
- Nogueira, A. O., & Nogueira, C. A. G. (2009). Incentivos aos servidores e as práticas inovadoras na gestão pública. In *II Congresso Consad de Gestão Pública*.
- O'Reilly, C. A., & Chatman, J. A. (1996). Culture as social control: Corporations, cults, and commitment. In *Research in organizational behavior: An annual series of analytical essays and critical reviews* (pp. 157–200). US: Elsevier.
- OCDE. (2005). *Manual de Oslo: diretrizes para coleta e interpretação de dados sobre inovação* (3rd ed.). OCDE e Eurostat.
- OCDE, O. para a C. e D. E. (2012). *Discussion paper on public procurement performance measures. Oecd Meeting of Leading Practitioners on Public Procurement*.
- Oliveira, A. D. F., & Tamayo, A. (2004). Inventário de perfis de valores organizacionais. *RAUSP. Revista de Administração Da Universidade de São Paulo, 39*(2), 129–140. <https://doi.org/10.1590/S1413-294X2000000200002>
- Oliveira, L. G., Santana, R. L., & Gomes, V. C. (2014). *Inovação no setor público: uma reflexão a partir das experiências premiadas no Concurso Inovação na Gestão Pública Federal*. Brasília.
- Pacheco, R. S. (2002). Mensuração de desempenho no setor público: os termos do debate.

Congresso Consad de Gestão Pública, 2, 1–10.
<https://doi.org/10.12660/cgpc.v14n55.44208>

Parolin, S. R. H. (2001). *A perspectiva dos líderes diante da gestão da criatividade em empresas da região metropolitana de Curitiba-PR*. UFRS.

Pasquali, L. (2012). *Análise Fatorial para pesquisadores* (1st ed.). Brasília: LabPAM Editora.

Pinto, L. (1995). Cultura organizacional em organização pública: as bases da mudança organizacional a partir da reforma gerencial.

Pio, C., Repezza, A. P., Leoni, E., Miranda, R., Leão, F., Montes, L. G., & Maia, A. (2018). O Brasil e o Acordo de Compras Governamentais. *Breves Notas De Políticas Públicas*, 1(Dawar 2017), 1–5. Retrieved from <http://www.valor.com.br/brasil/5462025/industria-sinaliza-que-acordo-entre-ue-e-mercosul-pode-estar-proximo>

Porto, J. B., & Tamayo, A. M. (2005). Valores Organizacionais e Civismo nas Organizações. *Revista de Administração Contemporânea*, 9(1), 35–52.

Porto, J., & Ferreira, M. (2011). A Scale of Organizational Values Framed on Schwartz's Theory of Cultural Values 1. *Psicologia: Teoria e Pesquisa*, 32(2004), 1–10.
<https://doi.org/10.1590/0102-3772e32ne222>

Porto, J., & Ferreira, M. C. (2016). Uma Escala de Valores Organizacionais com base na Teoria de Valores Culturais de Schwartz A Scale of Organizational Values Framed on Schwartz's Theory of Cultural Values. *Psicologia: Teoria e Pesquisa*, 32, 1–10.
<https://doi.org/http://dx.doi.org/10.1590/0102-3772e32ne222> ARTIGO

Rainville, A. (2017). Standards in green public procurement – A framework to enhance innovation. *Journal of Cleaner Production*, 167, 1029–1037.

Rashman, L., & Hartley, J. (2002). LEADING AND LEARNING? KNOWLEDGE TRANSFER IN THE BEACON COUNCIL SCHEME. *Public Administration*, 80(3), 523–542.

Ribeiro, C., Inácio, E., Tortato, A., & Li, Y. (2018). Unveiling the public procurement market in Brazil: A methodological tool to measure its size and potential. *Wiley Online Library*, 36(April 2016), 360–377. <https://doi.org/10.1111/dpr.12301>

Richard, P. J., Devinney, T. M., Yip, G. S., & Johnson, G. (2009). Measuring organizational

- performance: Towards methodological best practice. *Journal of Management*, 35(3), 718–804. <https://doi.org/10.1177/0149206308330560>
- ROCHA, J. A. O. (2001). “O Modelo Pós-Burocrático.” In *Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, Reforma Do Estado e Administração Pública Gestonária*.
- Rohan, M. J. (2000). A Rose by Any Name ? The Values Construct. *Personality and Social Psychology Review*, 4(3), 255–277.
- Rokeach, M. (1973). *The nature of human values*. Nova York: Free Press.
- Ros, M. (2006). Psicología social de los valores humanos: Uma perspectiva histórica. In *Psicologia social dos valores humanos: Desenvolvimentos teóricos, metodológicos e aplicados* (pp. 23–56). São Paulo: Senac.
- Rummler, G. A., & Brache, A. P. (1994). *Melhores Desempenhos das Empresas*. São Paulo: Makron Books.
- Saccol, A. Z. (2009). Um retorno ao básico : compreendendo os paradigmas de pesquisa e sua aplicação na pesquisa em administração Back to basics : understanding the research paradigms and their application in management research. *Revista de Administração*, 2(2), 250–269.
- Schumpeter, J. . (1934). *Teoria do desenvolvimento econômico: uma investigação sobre lucros, capital, crédito, juro e o ciclo econômico* (Tradução d). São Paulo: Nova Cultural.
- Schwartz, S. (2012). An Overview of the Schwartz Theory of Basic Values. *Online Readings in Psychology and Culture*, 2(1).
- Schwartz, S. H. (1992). Universals in the content and structure of values: Theoretical advances and empirical tests in 20 countries. *Advances in Experimental Social Psychology*, 25(C), 1–65. [https://doi.org/10.1016/S0065-2601\(08\)60281-6](https://doi.org/10.1016/S0065-2601(08)60281-6)
- Schwartz, S. H. (1999). A Theory of Cultural Values and Some Implications for Work - Schwartz - 1999 - Applied Psychology - Wiley Online Library. *Applied Psychology: An International Review*, 48(1), 23–47. <https://doi.org/10.1111/j.1464-0597.1999.tb00047.x>
- Schwartz, S. H. (2005). Validade e aplicabilidade da teoria de valores. In A. M. Tamayo & J. B. Porto (Eds.), *Valores e comportamento nas organizações* (pp. 56–95). Petrópolis: vozes.

- Schwartz, S. H. (2006). A theory of cultural value orientations: Explication and applications. *Comparative Sociology*, 5, 2(3), 137–182. <https://doi.org/10.1163/156913306778667357>
- Schwartz, S. H., & Bilsky, W. (1987). Toward A Universal Psychological Structure of Human Values Toward A Universal Psychological Structure of Human Values, (September). <https://doi.org/10.1037/0022-3514.53.3.550>
- Schwartz, S. H., & Ros, M. (1995). Values in the west: A theoretical and empirical challenge to the individualism-collectivism cultural dimension. *World Psychology*, 1, 91–122.
- Schwartz, S. H., & Tamayo, A. M. (1993). Estrutura motivacional dos valores humanos. *Psicologia: Teoria e Pesquisa*, 9(2), 328–346.
- Smircich, L. (1983). Concepts of culture and organizational analysis. *Administrative Science Quarterly*, 28(3), 339–358. <https://doi.org/10.2307/2392246>
- Smith, P., Fischer, R., Vignoles, V., & Bond, M. (2013). *Understanding Social Psychology across Cultures: Engaging with Others in a Changing World*.
- Sundbo, J., & Gallouj, F. (1998). *Innovation in Service. Research in Engineering, Science & Technology*. Manchester.
- Tabachnick, B. G., & Fidell, L. S. (2013). *Using multivariate statistics* (6th ed.). California: Pearson.
- Tamayo, A. (2007). Impacto dos Valores da Organização Organizacã o sobre o Estresse Ocupacional. *Revista de Administração Contemporânea*, 1(2), 20–33.
- Tamayo, A., & Gondim, M. das G. (1996). Escala de valores organizacionais. *Revista de Administração*, 31(2), 62–72.
- Tamayo, A. M. (1996). Valores organizacionais. In *Trabalho, Organizações e Cultura* (pp. 175–193). São Paulo: Cooperativa de Autores Associados.
- Tamayo, A. M. (1998). Valores e Clima Organizacional: sua relação com satisfação no trabalho, cidadania organizacional e comprometimento afetivo. *Revista de Administração*, 33(3), 56–63.
- Tamayo, A. M., & Borges, L. de O. (2006). Valores do trabalho e das organizações. In *Psicologia social dos valores humanos: desenvolvimentos teóricos, metodológicos e aplicados* (pp. 397–431). São Paulo: Senac.

- Tamayo, A. M., & Paschoal, T. (2003). A Relação da Motivação para o Trabalho com as Metas do Trabalhador Alvaro Tamayo, 33–54.
- Tamayo, A., Mendes, A. M., & Paz, M. D. G. T. (2000). Inventário de valores organizacionais. *Estudos de Psicologia (Natal)*, 5(2), 289–315. <https://doi.org/10.1590/S1413-294X2000000200002>
- Tamayo, A., & Porto, J. B. (2009). Validação do Questionário de Perfis de Valores (QPV) no Brasil Validity of the Portrait Values Questionnaire (PVQ) in Brazil. *Psicologia: Teoria e Pesquisa*, 25, 369–376.
- TCU. (2014a). *Foc 2014 - Governança e Gestão das Aquisições*. Brasília.
- TCU, T. de C. da U. (2010). *Licitações & Contratos* (4 Edição). Brasília: Secretaria Especial de Editoração e Publicações, 2010. 910.
- TCU, T. de C. da U. (2014b). *Referencial básico de Governança. Tribunal de Contas da União* (Vol. 1). [https://doi.org/S1568-7864\(07\)00359-X](https://doi.org/S1568-7864(07)00359-X) [pii]r10.1016/j.dnarep.2007.10.008
- TCU, T. de C. da U. (2015). *Levantamento de governança e gestão das aquisições. Portal do Tribunal de Contas da União*. Retrieved from file:///C:/Users/fabia/Downloads/Levantamento de Governan_a e Gest_o das Aquisi__es_web (3).pdf
- Teixeira, H. J., Silva, F. N. da, & Salomão, S. M. (2014). A prática das compras públicas nos estados brasileiros: A inovação possível. *VII Congresso Consad de Gestão Pública*, 40.
- Tereza, M., & Fleury, L. (1987). Artigo cultura organizacional e relações do trabalho, 27(4), 7–18.
- Terra, A. C. P. (2018). Compras públicas inteligentes: Uma proposta para a melhoria da gestão das compras governamentais. *Revista de Gestão Pública/DF*, 1(1), 46–70.
- Tidd, J., & Bessant, J. (2015). *Gestão da Inovação* (5th ed.). Porto Alegre: Bookman.
- Tidd, J., Bessant, J., & Pavitt, K. (1997). *Managing Innovation: Integrating Technological, Market and Organizational Change*. Chichester: John Wiley & Sons.
- Torres, C. V., & Abbad, G. (2002). Regressão múltipla stepwise e hierárquica em Psicologia Organizacional: aplicações, problemas e soluções. *Estudos de Psicologia (Natal)*, 7, 19–29.

- Triandis, H. C. (1994). Cross-cultural industrial and organizational psychology. In *Handbook of industrial and organizational psychology* (pp. 103–172). Palo Alto, CA: Consulting Psychologists Press.
- Triandis, H. C. (2002). Subjective Culture. *Online Readings in Psychology and Culture*, 2(2), 1–12.
- Van de Ven, A. H., & Poole, M. . (1989). Methods for Studying Innovation Processes. In *Research on the Management of Innovation* (pp. 31–54). Nova York: Harper & Row.
- Van Der Wal, Z., De Graaf, G., & Lasthuizen, K. (2008). What's valued most? Similarities and differences between the organizational values of the public and private sector. *Public Administration*, 86(2), 465–482. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.2008.00719.x>
- Vargas, E. R. De. (2009). Serviços , inovação e desenvolvimento local. *Revista de Economía Política de Las Tecnologías de La Información y Comunicación*, XI(vol XI, n. 1), 26. Retrieved from www.eptic.com.br
- Vargas, E. R. de, & Zawislak, P. A. (2006). Inovação em serviços no paradigma da economia do aprendizado: a pertinência de uma dimensão espacial na abordagem dos sistemas de inovação. *Revista de Administração Contemporânea*, 10(1), 139–159. <https://doi.org/10.1590/S1415-65552006000100008>
- Veiga, H. M. S. (2010). *Comportamento pró-ativo: relações com valores organizacionais, estímulos e barreiras à criatividade nas organizações e normas sociais*. Universidade de Brasília.
- Venkatraman, N., & Ramanujam, V. (1987). Measurement of Business Economic Performance: An Examination of Method Convergence. *Journal of Management*, 13(1), 109–122.
- Walker, R. M. (2004). Innovation and Organisational Performance: Evidence and a Research Agenda. *AIM Working Paper Series*, 1, 1–56.
- Walker, R. M., Avellaneda, C. N., Berry, F. S., Walker, R. M., Avellaneda, C. N., Berry, F. S., ... Walker, R. M. (2011). Exploring The Diffusion Of Innovation Among High And Low Innovative Localities DIFFUSION OF INNOVATION AMONG INNOVATIVE A test of the Berry and Berry model. *Public Administration Review*, 9037, 96–125. <https://doi.org/10.1080/14719037.2010.501616>
- West, D., & Blackman, D. (2015). Performance Management in the Public Sector. *Australian*

Journal of Public Administration, 74(1), 73–81. <https://doi.org/10.1111/1467-8500.12130>

Williams, R. (1983). *Culture and Society, 1780-1950*. Columbia University Press. Retrieved from <https://books.google.com.br/books?id=V3me7QWAZR0C>

APÊNDICE

Orientação Geral

Prezado(a) Servidor/Colaborador,

Esta é uma pesquisa da Câmara do Deputados em parceria com a Universidade de Brasília, sobre Valores Organizacionais, Inovação e Desempenho do processo de Compras e Contratações no âmbito desta Casa. Solicito sua colaboração para responder os questionários que seguem. Sua participação é fundamental para o sucesso deste trabalho.

O objetivo do estudo é identificar como se dá a relação entre as práticas de governança recomendadas pelo TCU (Plano Anual de Compras e Contratações e Plano de Logística Sustentável), os valores organizacionais e o desempenho do processo de compras e contratações. A partir dos dados coletados será possível verificar se há relação entre a implementação de tais instrumentos, entendidos como inovações, e o desempenho do processo.

Solicita-se a gentileza de responder os questionários em sua totalidade. Informa-se, ainda, que a duração aproximada será de 8 min. Os participantes não serão identificados.

Por favor, responda conforme as instruções e **não deixe nenhuma questão em branco.**

Os dados fornecidos serão utilizados apenas para fins de pesquisa, e os resultados servirão para subsidiar melhorias no processo de compras e contratações, além de serem divulgados em congressos e revistas científicas, respeitados todos os preceitos éticos de pesquisa.

Agradeço desde já a sua colaboração!

Cordialmente,

Fabiane Dourado.

Obrigada por sua colaboração!

Questionário I – Valores Organizacionais

Este questionário traz uma lista de valores organizacionais, que são princípios que guiam as práticas e normas das organizações.

Por favor, avalie quão importantes são esses valores para a Câmara dos Deputados. Para isso, considere aquilo que é realmente colocado em prática nesta Casa.

Para dar sua opinião, registre para cada item o número que representa a sua percepção, utilizando a escala de 0 a 10 indicada abaixo:

0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Nada importante					Importante					Extremamente importante

Lembre-se de que quanto mais próximo do 10, mais importante é o valor para a sua organização.

Ressaltamos que não se trata de uma avaliação dos seus valores pessoais, mas sim dos valores que estão presentes na organização em que você trabalha. Não há respostas certas ou erradas. Responda de acordo com a sua percepção.

Favor não deixar nenhum item sem resposta.

A minha organização realmente considera importante...	Concordância									
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Posicionamento dominante no setor público.										
Respeito aos costumes da organização.										
Busca de novidades.										
Obtenção de cada vez mais êxito na sua atuação.										
Centralização da definição das normas na alta hierarquia.										
Fidelidade às práticas consagradas da organização.										
Oportunidades iguais a todos os empregados.										
Respeito à sociedade.										
Obediência às normas da organização.										
Respeito às leis.										
Capacidade de inovar.										
Trabalho em equipe.										
Centralização das decisões.										
Tratamento diferenciado aos ocupantes de cargos de chefia.										
Poder concentrado nos níveis hierarquicamente superiores.										
Liderança e prestígio por suas ideias criativas										
Cordialidade no relacionamento entre os empregados.										
Saúde e bem-estar dos empregados.										
Proteção do meio ambiente.										
Ambição nas ações que atendam ao cidadão.										
Eliminação das ações concorrentes em detrimento da prestação de serviços públicos										

Atuação dos empregados de acordo com a missão da organização.											
Relações transparentes com a sociedade.											
Autonomia dos empregados na realização de tarefas.											

Questionário II - Inovação

Este questionário aborda a inovação relativa ao processo de aquisições ou contratações, partir dos instrumentos de governança implantados nesta Casa Legislativa: Plano Anual de Compras e Contratações e Plano de Logística Sustentável.

Para dar sua opinião, registre para cada item o número que representa a sua percepção, utilizando a escala de 0 a 10 indicada abaixo:

0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Discordo totalmente			Concordo em parte					Concordo totalmente		

Lembre-se de que quanto mais próximo do 10, mais você concorda com as frases seguintes.

Favor não deixar nenhum item sem resposta.

Com relação ao processo de compras e contratações, após implantação do Plano Anual de Compras e Contratações e o Plano de Logística Sustentável...	Concordância									
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Houve melhorias em regulamentos internos sobre governança das compras e contratações.										
Houve a criação de sistemas informatizados de apoio à implantação do Plano Anual de Contratações.										
Houve a criação de sistemas informatizados de apoio à implantação do Plano de Logística Sustentável.										
Houve a definição de regras de governança com vistas à execução dos instrumentos de governança implantados (PAC, PLS).										
Os solicitantes/Supridores de materiais e serviços passaram a conhecer melhor as etapas do processo de compras.										
Passou-se a elaborar Estudos Técnicos Preliminares.										
Os solicitantes/supridores passaram a realizar o planejamento das necessidades de suas unidades/departamentos de forma satisfatória.										

Os solicitantes/supridores passaram a levantar requisitos de sustentabilidade relacionados a suas demandas de forma satisfatória.											
A área de compras passou a acompanhar o processo de forma mais eficaz.											
Os prestadores passaram a realizar análise dos Estudos Técnicos Preliminares de forma satisfatória.											
Os prestadores passaram a realizar o planejamento das necessidades de compras e aquisições da Câmara dos Deputados de forma satisfatória.											
Relatórios gerenciais são entregues tempestivamente.											
Houve adoção de critérios de sustentabilidade.											
As compras e as contratações passaram a ser finalizadas tempestivamente.											
Os materiais adquiridos atendem melhor as necessidades do órgão.											
Os serviços contratados atendem melhor as necessidades do órgão.											
Passou-se a auferir maior economia de escala em razão do planejamento das demandas.											
Passou-se a conferir maior transparência ao processo de aquisição / contratação.											
Facilitou a produção de informações gerenciais.											

Questionário 3 – Desempenho do processo de compras e contratações

Este questionário aborda o desempenho relativo ao processo de compras ou contratações.

Para dar sua opinião, registre para cada item o número que representa a sua percepção, utilizando a escala de 0 a 10 indicada abaixo:

0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Discordo totalmente		Concordo em parte						Concordo totalmente		

Lembre-se de que quanto mais próximo do 10, mais você concorda com as frases seguintes.

Favor não deixar nenhum item sem resposta.

Com relação ao processo de compras e contratações...	Concordância									
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
As compras e contratações são atendidas dentro do prazo.										

O planejamento do processo de aquisição / contratação é transparente à organização, aos órgãos de controle e à sociedade.										
O planejamento das compras e contratações é subsídio à Proposta de Lei Orçamentária Anual.										
Há execução planejada do orçamento ao longo do exercício.										
Houve uso mais eficaz dos recursos orçamentários.										
Há distribuição planejada da força de trabalho ao longo do exercício.										
Houve redução do número de compras repetidas do mesmo objeto ao longo do exercício.										
Há alinhamento entre o planejamento das demandas de compras e contratações e as metas da organização.										
Houve aperfeiçoamento das especificações de materiais e serviços.										
Os processos de compras e contratações preveem critérios de sustentabilidade.										
Os materiais adquiridos atendem a critérios de sustentabilidade.										
Os serviços contratados atendem a critérios de sustentabilidade.										
As compras e contratações atendem às metas do PLS.										
As compras e contratações são atendidas dentro do prazo.										
O planejamento do processo de aquisição / contratação é transparente à organização, aos órgãos de controle e à sociedade.										
O planejamento das compras e contratações é subsídio à Proposta de Lei Orçamentária Anual.										

Informações demográficas.

Sexo: masculino Feminino

Idade: _____ anos

Tempo de serviço: _____ anos

Papel exercido no processo de compra/contratação (marcar mais de uma opção se for o caso):

solicitante; supridor; especificador;

instância jurídica; responsável pela instrução o processo (orçamento, minuta de edital/contrato/ata, pregoeiro);

Tempo de exercício na Câmara dos Deputados: _____ anos.

Tempo de atuação no processo de compra/contratação: _____ anos.

Escolaridade:

- Ensino Médio
- Graduação
- Especialização
- Mestrado
- Doutorado

Muito Obrigada!