

**UNIVERSIDADE PAULISTA**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO**

**UMA ANÁLISE DAS DISTINTAS PRÁTICAS DE  
GOVERNANÇA CONTRATUAL NA ADMINISTRAÇÃO  
DE HOSPITAIS UNIVERSITÁRIOS PÚBLICOS FEDERAIS**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade Paulista – UNIP, para a obtenção do título de Mestre em Administração.

**LUCIANA DE CARVALHO CUNHA**

**São Paulo**  
**2018**

**UNIVERSIDADE PAULISTA**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO**

**UMA ANÁLISE DAS DISTINTAS PRÁTICAS DE  
GOVERNANÇA CONTRATUAL NA ADMINISTRAÇÃO  
DE HOSPITAIS UNIVERSITÁRIOS PÚBLICOS FEDERAIS**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade Paulista – UNIP, para a obtenção do título de Mestre em Administração.

Orientador: Prof. Dr. Arnaldo Luiz Ryngelblum.

Área de Concentração: Estratégia e seus formatos organizacionais.

Linha de Pesquisa: Estratégia Organizacional.

**LUCIANA DE CARVALHO CUNHA**

**São Paulo**

**2018**

Cunha, Luciana de Carvalho.

Uma análise das distintas práticas de governança contratual na administração de hospitais universitários públicos federais / Luciana de Carvalho Cunha. – 2017.

101 f.: il. Color + CD-ROM.

Dissertação de Mestrado Apresentado ao Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade Paulista, São Paulo, 2017.

Área de concentração: **Estratégia e seus Formatos Organizacionais.**

Orientador: Orientador: Prof. Dr. Arnaldo Luiz Ryngelblum.

1. Institucionalismo. 2. Lógicas institucionais. 3. Governança corporativa. I. Ryngelblum, Arnaldo Luiz (orientador). II. Título.

**LUCIANA DE CARVALHO CUNHA**

**UMA ANÁLISE DAS DISTINTAS PRÁTICAS DE  
GOVERNANÇA CONTRATUAL NA ADMINISTRAÇÃO  
DE HOSPITAIS UNIVERSITÁRIOS PÚBLICOS FEDERAIS**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade Paulista – UNIP, para a obtenção do título de Mestre em Administração.

Aprovada em: \_\_\_\_/\_\_\_\_/\_\_\_\_.

**BANCA EXAMINADORA**

\_\_\_\_/\_\_\_\_/\_\_\_\_.  
Prof. Dr. Arnaldo Luiz Ryngelblum  
Universidade Paulista - UNIP

\_\_\_\_/\_\_\_\_/\_\_\_\_.  
Prof. Dr. Victor Silva Corrêa  
Universidade Paulista - UNIP

\_\_\_\_/\_\_\_\_/\_\_\_\_.  
Prof. Dr. João Paulo Lara de Siqueira  
Universidade Nove de Julho - UNINOVE

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço a Deus por nunca me desamparar nas intercorrências durante o caminho para a conclusão de mais esta etapa na minha vida, e apesar de todas as dificuldades que se tornaram grandes adversárias, hoje posso reconhecer o valor desta vitória.

Aos meus queridos familiares, aos que estão ao meu lado incondicionalmente e aos que velam pela minha felicidade em outros planos, dedico todo o meu esforço e vitória a vocês, agradeço infinitamente pelos conselhos e orientações dos caminhos a seguir.

Agradeço ao meu professor e orientador, Dr. Arnaldo Luiz Ryngelblum, por sua infinita paciência, dedicação e por acreditar que eu conseguiria alcançar o objetivo no decorrer deste caminho.

*Determinação - É acordar cinco e meia da manhã, cinco vezes por semana, é fazer o que for preciso. é seguir em frente, enquanto “em frente” for a direção que você quiser seguir. é quando você levanta de uma queda. é ignorar o tempo e focar no motivo. é ensaiar sem voz. é estudar sem livro, é a irmã da persistência. As pessoas aplaudem o seu sucesso, comentam o seu fracasso, mas não fazem questão de saber da sua determinação. É ir contra o mundo inteiro, se for preciso, para realizar um sonho*

*(João Doederlein)*

## RESUMO

A globalização, os avanços tecnológicos e a disseminação da informação em tempo real tornou mais complexa a Gestão pública, contexto no qual o Estado tem como responsabilidade o atendimento das necessidades da população por meio das políticas públicas que envolvem uma série de ações e medidas, do outro lado se encontra a sociedade que cobra e pressiona cada vez mais, exigindo serviços de boa qualidade, ética e transparência nas ações do Estado. A saúde pública no Brasil é “um direito de todos e dever do Estado”, conforme Artigo 196 da Constituição Federal, porém manter a máquina pública em pleno funcionamento e dentro dos paradigmas legais em um cenário de recursos escassos e alta demanda, torna a rotina dos gestores públicos uma tarefa nada fácil. Com a instituição do Decreto nº 7082/2010 é criado o Programa Nacional de Reestruturação dos Hospitais Universitários (REHUF) que entre seus objetivos estabelece a criação de mecanismos de governança que permitem as condições necessárias ao pleno desenvolvimento das funções das organizações de saúde. Dentre as rotinas diárias do Hospital se encontra as contratações de bens e serviços, que estão cercadas de vasto arcabouço legal e normativo. O presente estudo foi amparado pela associação dos temas governança e teoria institucional, uma vez que, a governança permite ao governo estabelecer e implementar políticas públicas, por meio de seus instrumentos, por outro lado a teoria institucional percebe as organizações como sistemas sociais e culturais, em que os atores envolvidos compartilham um mesmo entendimento da realidade social em que convivem. Assim o objetivo deste estudo foi descrever e analisar as distintas práticas de Governança e verificar quais estratégias os atores utilizam para estabelecer os mecanismos de governança nas contratações de bens e serviços no Hospital Universitário da Administração Pública Federal. A metodologia adotou a abordagem de pesquisa qualitativa, utilizando como método de investigação o estudo de caso, e objeto de estudo o Hospital Universitário de São Paulo, Órgão da Administração Pública Federal. A coleta de dados efetivou-se por meio do emprego de entrevistas semi-estruturadas com atores que fazem parte do universo das licitações, além de utilizar a observação espontânea participante e coleta de dados secundários. Os resultados alcançados na pesquisa permitiram concluir que as regras são legitimadas pelos atores e permeiam as rotinas, assumido formas como habito, imitação e a obediência, ou

seja, estão tão inseridas no cotidiano que se tornaram hábitos inconscientes que não encontram resistência pelos atores se caracterizando como a estratégia de aquiescência. O presente estudo permitirá aos gestores públicos uma melhor compreensão e dinâmica das regras institucionalizadas, possibilitando a indicação de melhores diretrizes de como gerenciar o cotidiano, de modo que se alcancem as mudanças que se impõem como necessárias. Sugere-se para novos estudos, a abordagem em redes associados aos temas governança e institucionalismo entre os Hospitais Universitários, além da aplicação de métodos quantitativos e multicasos.

Palavras-chave: Institucionalismo. Lógicas institucionais. Governança corporativa.



## **ABSTRACT**

Globalization, technological advances and the dissemination of real-time information have made Public Management more complex, in which the State has the responsibility of meeting the needs of the population through public policies that involve a series of actions and measures, the other side is the society that charges and presses more and more, demanding services of good quality, ethics and transparency in the actions of the State. Public health in Brazil is "a right of everyone and duty of the State", according to Article 196 of the Federal Constitution, but keeping the public machine in full operation and within legal paradigms in a scenario of scarce resources and high demand, makes routine of public managers an easy task. With the institution of Decree No. 7082/2010, the National Program for Restructuring of University Hospitals (REHUF) was created, which among its objectives establishes the creation of mechanisms of governance that allow the necessary conditions for the full development of the functions of health organizations. Among the daily routines of the Hospital are the contracting of goods and services, which are surrounded by a vast legal and normative framework. The present study was supported by the association of the themes of governance and institutional theory, since, governance allows the government to establish and implement public policies, through its instruments, on the other hand institutional theory perceives organizations as social and cultural systems, in which the actors involved share a common understanding of the social reality in which they live. Thus, the objective of this study was to describe and analyze the different Governance practices and to verify which strategies the actors use to establish the governance mechanisms in the contracting of goods and services in the University Hospital of the Federal Public Administration. The methodology adopted the qualitative research approach, using as study method the case study, and object of study the University Hospital of São Paulo, Organ of the Federal Public Administration. The data collection was carried out through the use of semi-structured interviews with actors that are part of the bidding universe, besides using participant spontaneous observation and secondary data collection. The results obtained in the research allowed to conclude that the rules are legitimized by the actors and permeate the routines, assuming forms such as habit, imitation and obedience, that is, they are so inserted in the daily life that they became unconscious habits that do not find resistance by the actors

characterizing themselves such as the acquiescence strategy. This study will allow public managers a better understanding and dynamics of the institutionalized rules, allowing the indication of better guidelines on how to manage daily life, so that the necessary changes are reached. It is suggested for new studies, the approach in networks associated to the governance and institutionalism themes among University Hospitals, in addition to the application of quantitative and multicastic methods.

Key words: Institutionalism. Institutional logics. Corporate Governance.

## LISTA DE SIGLAS

AGH .....	Aplicativo de Gestão para Hospitais Universitários
BOVESPA .....	Bolsa de Valores de São Paulo
CEO .....	Chief Executive Officer
CVM .....	Comissão de Valores Mobiliários
HU .....	Hospital Universitário
IBGC .....	Instituto Brasileiro de Governança Corporativa
INAMPS.....	Instituto Nacional de Assistência Médica da previdência Social
MEC .....	Ministério da Educação
OECD .....	Organização Econômica de Cooperação e Desenvolvimento
PREVI .....	Caixa de previdência dos funcionários do Banco do Brasil
REHUF.....	Programa Nacional de Reestruturação dos Hospitais Universitários Federais
SCIELO .....	Scientific Eletronic Library Online
SPELL .....	Scientific Periodicals Eletronic Library
SUS.....	Sistema Único de Saúde
UNIFESP.....	Universidade Federal de São Paulo

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Síntese dos valores de uma Governança .....	33
Figura 2 – Conceitos acerca da teoria institucional .....	52
Figura 3 – Desenvolvimento da análise de conteúdo .....	61
Figura 4 – Representação da cobertura de atendimento – Hospital São Paulo .....	62
Figura 5 – Pirâmide de Kelsen - Hierarquização das Normas.....	64
Figura 6 – Campo institucional .....	76
Figura 7 – Demonstração dos participantes em um processo licitatório .....	77
Figura 8 – Estrutura de investigação para resposta à pergunta de pesquisa.....	78

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Filtros para pesquisa da revisão bibliográfica.....	21
Quadro 2 – Resultado da pesquisa de revisão bibliográfica .....	24
Quadro 3 – Teoria Institucional .....	44

## **LISTA DE TABELAS**

Tabela 1 – Respostas estratégicas aos processos institucionais.....	47
Tabela 2 – Tipo de Atendimento prestado – Hospital São Paulo .....	63
Tabela 3 – Síntese dos valores de uma Governança.....	72
Tabela 4 – Respostas estratégicas aos processos institucionais.....	85

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO.....</b>	<b>15</b>
1.1 Problema .....	18
1.2 Objetivo Geral.....	18
1.3 Objetivos Específicos .....	18
1.4 Justificativa .....	19
1.5 Estrutura Do Estudo .....	20
<b>2 REVISÃO BIBLIOGRÁFICA .....</b>	<b>21</b>
2.1 SPELL - Scientific Periodicals Eletronic Library.....	21
2.2 SCIELO - Scientific Periodicals Eletronic Library Online .....	22
2.3 SCIENCE ACADEMIC.....	23
2.4 PROQUEST .....	23
2.5 Cruzamento das palavras-chaves .....	24
<b>3 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA.....</b>	<b>29</b>
3.1 Governança .....	29
3.1.1 Antecedentes Históricos.....	29
3.1.2 Quadro conceitual da Governança.....	32
3.1.3 Governança no Brasil.....	34
3.1.4 Governança no setor público .....	34
3.1.4.1 Contratações públicas .....	36
3.2 Institucionalismo .....	38
3.2.1 Quadro conceitual do Institucionalismo .....	39
3.2.2 Lógicas Institucionais .....	40
3.2.3 Institucionalismo no Campo Organizacional .....	42
3.2.4 Campo Institucional.....	45
3.2.5 Respostas estratégicas na perspectiva do institucionalismo.....	46
3.3 Governança e Institucionalismo.....	50
<b>4 METODOLOGIA.....</b>	<b>53</b>
4.1 Método Científico .....	53
4.1.1 Metodologia de pesquisa .....	53
4.2 Delineamento da pesquisa .....	54
4.3 Tipologia de pesquisa com base em seu objetivo .....	55

4.4	Projeto de pesquisa .....	55
4.4.1	Unidade de Análise .....	56
4.4.2	Questão de pesquisa .....	56
4.5	Protocolo de pesquisa .....	57
4.5.1	Instrumentos de coleta de dados .....	57
4.5.2	Relatório de caso .....	59
4.5.3	Procedimentos de coleta de dados .....	59
4.5.4	Análise de dados.....	59
<b>5</b>	<b>APRESENTAÇÃO DO CASO .....</b>	<b>62</b>
5.1	Características do caso .....	62
5.2	A Administração Pública.....	63
5.2.1	Contexto de Políticas Públicas .....	65
5.2.2	Panorama legislativo .....	65
5.3	O Hospital como uma instituição burocrática.....	66
<b>6</b>	<b>APRESENTAÇÃO E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS .....</b>	<b>68</b>
6.1	Análises dos dados secundários .....	68
6.2	Relato de Observação de reuniões .....	73
6.3	Entrevistas.....	75
6.4	Apresentação e discussão dos resultados .....	77
<b>7</b>	<b>CONCLUSÃO .....</b>	<b>83</b>
7.1	Limitações do estudo.....	86
7.2	Sugestões para estudos futuros .....	86
	<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....</b>	<b>88</b>
	<b>APÊNDICE I – PROTOCOLO DE PESQUISA .....</b>	<b>96</b>
	<b>APENDICE II – APRESENTAÇÃO .....</b>	<b>97</b>
	<b>APENDICE III – ROTEIRO DE ENTREVISTAS.....</b>	<b>98</b>



## 1 INTRODUÇÃO

Fatores externos como a globalização, os avanços tecnológicos e a mudança das necessidades sociais e do perfil da população, entre outros eventos, criaram um cenário complexo para a Administração Pública, uma vez que esta trabalha com recursos limitados e objetivos extremamente complexos, visando atender o seu cliente exigente (cidadão). Em outras palavras, o Estado cada vez mais é questionado e pressionado pela sociedade, que exige serviços públicos de melhor qualidade e maior transparência das ações governamentais, podendo ser verificado um aumento na procura por maior qualidade nos serviços públicos, bem como transparência e ética nas ações do Estado (SCHIKMANN, 2010).

Dentro deste panorama, os Gestores públicos são obrigados a se adaptarem frente à complexidade do universo público, e a Administração Pública é pressionada a alterar sua forma de atuação, ressaltando que a administração pública brasileira possui uma estrutura burocrática e centralizada em diversas áreas como, por exemplo, a social (MATIAS-PEREIRA, 2012).

Assim, alcançar resultados que atendam com qualidade e rapidez às necessidades legítimas dos usuários do serviço público constitui aspecto crítico para o bom desempenho dos órgãos da Administração Pública, o que implica na necessidade de utilização de novas tecnologias e modernização da estrutura normativa, organizacional e de pessoal desses órgãos (SCHIKMANN, 2010).

No cenário nacional, a Administração Pública trabalha com recursos financeiros escassos e alta demanda por parte da população; assim, as rotinas necessárias para manter a máquina do Poder Público em funcionamento, e dentro dos paradigmas legais, não é tarefa fácil para os gestores, principalmente quando está em jogo a vida de um paciente. Desta forma, ressalta-se o tema saúde pública no Brasil.

O Sistema Único de Saúde, conhecido como SUS, foi criado em 1988, com a Constituição Federal Brasileira, sendo previstas as regras e as diretrizes para seu funcionamento. A primeira menção de promoção à saúde acontece no artigo sexto da Constituição Federal do Brasil, no qual são discriminados os direitos sociais da população; mais adiante é destinada uma Seção ao assunto, com quatro artigos.

A saúde é “um direito de todos e dever do Estado”. Com este enunciado, é apresentado o Artigo 196 da Constituição Federal, que ainda narra que tais direitos

da população são garantidos mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução de riscos a doenças, garantindo ainda o acesso universal e igualitário às ações e aos serviços para a promoção à saúde.

No Brasil, conforme dados disponibilizados em sítio oficial do Ministério da Educação – MEC, existem atualmente 44 hospitais universitários, que se somam a outros hospitais para o atendimento da população pelo SUS, divididos entre as regiões Norte, Centro Oeste, Nordeste, Sul e Sudeste. O Hospital São Paulo – Hospital Universitário da UNIFESP, em funcionamento desde 1938, com atividades de atendimento médico, voltados à saúde e programas de pós-graduação (UNIFESP, 2016), foi inaugurado em 30 de março de 1936 e, em 1940, já disponibilizava 120 leitos.

Cabe observar o arcabouço legal e normativo ao qual a Saúde Pública é subordinada. Além da Constituição Federal, o Sistema Único de Saúde é regulamentado por outras leis, podendo ser citadas como, por exemplo, as Leis Federais nº 8.666, de 21/06/1993, que instituem as normas em relação às licitações ou compras e dos contratos da Administração Pública, ou seja, que ditam as regras às quais os entes da Administração Pública Federal deverão seguir para suas contratações e para promover a rotina de funcionamento de forma legítima e reconhecida frente ao Estado.

Em consonância com a Lei nº 8666/1993, o Decreto nº 7.082, de 23/01/2010, instituiu o Programa Nacional de Reestruturação dos Hospitais Universitários Federais (REHUF), com o objetivo de normatizar a reestruturação dos Hospitais Universitários, permitindo a criação de condições materiais e institucionais e auxiliando os Hospitais no desempenho pleno de suas funções. O seu Artigo 5º, estabelece a adoção de algumas medidas, dentre elas o Inciso VIII, que prevê “criação de mecanismos de governança no âmbito dos hospitais universitários federais”, assunto que será abordado mais adiante.

As contratações acontecem por meio de licitação e esta “nem sempre é o melhor meio de se fazer um bom contrato, mas mesmo quando ela o é, a governança do contrato pode ser muito melhorada” (FIUZA, 2009, p. 239). As contratações estão previstas em legislação própria, que expõe as condições e etapas a serem seguidas, de forma a tornar mais eficiente e transparente os gastos públicos. É possível observar alguns aspectos contemplados pela Lei nº 8666/1933:

- (1) A padronização de especificações técnicas dos bens e serviços a serem

comprados (Art. 15, Inc. I); (2) Pesquisas de mercados dos materiais e serviços a serem contratados (Art. 15, Inc. V); (3) Análise jurídica (Art. 38, Parágrafo único); (4) Publicação do edital com as exigências para participação, fornecimento e execuções dos bens/serviços a serem contratados, devendo ser obedecidos os prazos de divulgação (Art. 21, Incisos I ao III e Paragrafo 2º); (5) Abertura da sessão de pregão pelo site (<<https://www.comprasnet.gov.br/seguro/loginPortal.asp>>) com os lances dos fornecedores interessados; (6) encerramento da sessão e julgamento das propostas de menor preço que atendam às exigências do edital; (7) aceite e abertura do prazo de recurso (Art. 109, Inc. I); (8) Contratação da empresa por meio de contrato ou instrumento equivalente (Art. 40, 54 e 55), e (9) Publicação do termo de contrato (Art. 61, paragrafo único).

Para Matias-Pereira (2012), a governança permite ao governo estabelecer e implementar suas políticas públicas, por meio de seus instrumentos que permitem situações de maior segurança, confiabilidade, eficiência e qualidade das transações e, por consequência, o resultado de vantagens competitivas, uma vez que as regras e critérios a serem adotadas para a tomada de decisão já estão definidas. Desta forma o papel da governança delimitaria a gestão dentro dos limites previamente definidos (ROTH et al., 2012, p. 112).

Por outro lado, a teoria institucional percebe as organizações não apenas como meio de produção de bens e serviços, mas como sistemas sociais e culturais. Trata-se de um processo social, do qual os atores compartilham um mesmo entendimento acerca de uma realidade social ou campo institucional que foi legitimado e ocorre das visões ou ações dos atores tomados de forma individual (SCOTT, 1987; JUDGE et al., 2008). Assim a teoria institucional entende que as normas de governança de uma organização são o resultado de definições das quais tomam parte o Governo, os profissionais médicos e administrativos, os órgãos de controle, associações e sindicatos. O caso a ser estudado utiliza-se de processos licitatórios como mecanismos de governança institucionalizados pelo arcabouço legal para administrar sua rotina, devendo ser respeitado todas as disposições legais eviando desta forma penalizações.

O cumprimento das disposições de governança na contratação de bens e serviços por hospitais universitários é, a priori, uma questão definida pela legislação. Este trabalho utiliza como estudo de caso o Hospital Universitário São Paulo, localizado na região sul de São Paulo, que obedece a políticas públicas, com as

práticas e regras institucionalizadas por meio do arcabouço legal que cerca a Administração. A presente unidade de análise representa os Hospitais Federais Universitários como exemplo do fenômeno a ser observado.

Dentro do universo de Saúde Pública, com demandas urgentes que envolvem casos de vida ou morte, verifica-se campo fértil para o descumprimento do arcabouço legal que cerca as contratações, uma vez que as urgências que envolvem as rotinas de um Hospital público nem sempre permitem seguir todos os ritos estabelecidos em Lei, e obrigatórios na fase de contratação de bens e serviços, como, por exemplo, o envio do instrumento convocatório ou edital para análise jurídica, conforme disposto no Artigo 38 da Lei nº 8666/1993.

## **1.1 Problema**

Desta forma, chega-se ao problema de pesquisa: quais são as estratégias que os atores utilizam para estabelecer os mecanismos de governança na licitação?

## **1.2 Objetivo Geral**

Dentro do escopo de políticas públicas, destacam-se práticas de governança previstas em leis, regulamentos e normas técnicas para a implantação de políticas públicas, bem como para a manutenção das rotinas e transparências nos atos dos gestores; desta forma, o objetivo deste trabalho será descrever e analisar práticas de governança institucionalizadas nas contratações da Administração Pública Federal dos Hospitais.

## **1.3 Objetivos Específicos**

Os objetivos específicos desta pesquisa são:

- 1) Identificar as práticas, as estruturas e os valores das lógicas que compõem a definição das contratações na Administração dos hospitais públicos federais;
- 2) Levantar e examinar as normas para licitação, bem como discriminar tipos e características;
- 3) Classificar os participantes dos processos licitatórios;

- 4) Descrever os processos decisórios nas licitações;
- 5) Identificar outras práticas de governança relacionadas ao estabelecimento de contratações.

Para atingir esses objetivos, foi realizada uma pesquisa exploratória mediante entrevistas com técnicos e participantes das áreas de licitações e contratos para levantamento de informações sobre as práticas de governança institucionalizadas e elaboração de um panorama acerca dos temas propostos no estudo.

#### **1.4 Justificativa**

Ao revisar a bibliografia acadêmica, foi possível observar que, apesar de temas como políticas públicas e governança serem muito abordados no meio acadêmico, principalmente no âmbito internacional, não foi encontrado nenhum trabalho acerca do tema proposto neste estudo; apesar da importância do setor público, a literatura acadêmica ainda é escassa, podendo ser verificado o desinteresse no estudo das peculiaridades da Administração Pública (FRUMKIN; GALASKIEWICZ, 2004), o que revela ser esse um campo fértil ainda inexplorado.

Verifica-se a importância da pesquisa, pois as questões abordadas no presente estudo permitiriam aos gestores gerar novos *insights* e informações úteis aos dirigentes dos demais Hospitais Universitários, permitindo levá-los a uma melhor compreensão e dinâmica das regras institucionalizadas, possibilitando a indicação de diretrizes de como gerenciar esta situação, de modo que se alcancem as mudanças que se impõem como necessárias.

Desta forma, espera-se que o estudo gere subsídios para as práticas de governança, resultando na melhoria da prestação de serviços, assim como para a elevação da capacidade de gestão de políticas públicas de forma geral, permitindo melhorias no processo de gestão do trabalho e evitando a má utilização dos recursos escassos do Estado.

Quanto ao meio acadêmico, conforme dito anteriormente, verifica-se a existência de um campo fértil em relação ao tema; desta forma, pretende-se avançar na construção do conhecimento na área de governança e mostrar como os pilares do institucionalismo podem responder ao processo de percepção dos atores

envolvidos no processo de compras publicas e as praticas e mecanismos instituídos pela governança pública.

### 1.5 Estrutura Do Estudo

O presente estudo será dividido em cinco partes.

- (1) **A Revisão bibliográfica**, como primeira parte deste estudo, destina-se a investigar o problema proposto e como este está inserido na área de conhecimento; estão incluídas nesta revisão as principais pesquisas publicadas sobre o assunto, bem como uma análise crítica dos materiais encontrados.
- (2) **Teoria de base**, como segunda parte deste estudo, destina-se a examinar como a teoria, neste caso a teoria institucional, investiga o problema proposto, que configura um descumprimento institucional.
- (3) **Metodologia**, propõe a forma a partir da qual será investigado o problema proposto neste estudo, com o apoio da revisão bibliográfica sobre os temas relacionados ao institucionalismo e à governança.
- (4) **Análise dos resultados**, propôs-se o entendimento dos significados dos dados coletados acerca dos temas abordados neste trabalho, tendo como base de apoio o referencial teórico explorado na revisão bibliográfica.
- (5) **Conclusões**, como última parte deste trabalho, exibirá as conclusões obtidas com base nos resultados alcançados, e as limitações do trabalho.

## 2 REVISÃO BIBLIOGRÁFICA

Para a revisão bibliográfica, foram utilizados como fontes de busca nacional e internacional os portais SPELL, SCIELO, PROQUEST e SCIENCEDIRECT. O Quadro 1 apresenta os filtros ou critérios para a seleção de trabalhos, de forma a tornar a busca mais eficiente.

Como forma de fortalecer o presente estudo, foram selecionadas revistas reconhecidas nas áreas, sendo selecionadas, entre outras, as revistas RAP (Revista de Administração Pública), RAC (Revista de Administração Contemporânea), RBGN (Revista Brasileira de Gestão de Negócios), RAUSP (Revista de Administração USP) e RAE (Revista de Administração).

Devido às particularidades dos temas, bem como as especificidades de cada portal de busca, foram consideradas outras revistas voltadas às áreas de Administração, Administração Pública, Gestão e Governança.

Quadro 1 – Filtros para pesquisa da revisão bibliográfica

<b>FILTRO DE PESQUISA</b>
Área de conhecimento no campo da Administração.
Trabalhos publicados a partir de 2012.
Revistas reconhecidas nas áreas de Administração, Administração pública e Gestão.
Utilização apenas de artigos ou publicações em <i>Journal</i> .
Análise dos títulos.
Análise do <i>Abstract</i> .

Fonte: Elaborada pela autora.

### 2.1 SPELL - Scientific Periodicals Eletronic Library

A pesquisa bibliográfica iniciou-se pela Scientific Periodicals Eletronic Library – SPELL, para busca de trabalhos acadêmicos no âmbito nacional; fundada em 2012, a presente fonte concentra produções científicas em áreas do conhecimento de Administração, Contabilidade e Turismo.

Com o tema “institucionalismo”, foram alcançados 11 resultados sem a aplicação de qualquer filtro, demonstrando que o tema foi pouco abordado no universo nacional. Observaram-se estudos voltados à estruturação de estratégias como, por exemplo, práticas organizacionais, buscando entender como a

abordagem institucional legitimada pode contribuir para a expansão da perspectiva da estratégia como prática. Verificou-se, também, que o tema está associado a outras questões relacionadas a estratégia e cultura, bem como a estudos voltados a temas como estratégia, ciências políticas e práticas de governança.

Com o tema “governança”, a primeira busca resultou em 477 trabalhos sem a aplicação de qualquer filtro, demonstrando que o tema no âmbito nacional foi mais abordado que o tema “institucionalismo”; passando à aplicação dos demais filtros, conforme estabelecido no Quadro 1, cabe observar que o tema foi muito abordado na área de conhecimento da Administração, resultando em 230 títulos, entre artigos, editoriais, resenhas e outros materiais. Para a análise dos trabalhos selecionados, passou-se à análise dos títulos e conteúdos, sendo observado que o tema foi atrelado a variáveis ambientais para o desenvolvimento de experiências sustentáveis; ainda, observou-se que foram analisadas as influências das estruturas de governança corporativa. Finalmente, identificou-se associação entre o tema, indicadores de performance e a chamada burocracia Weberiana.

## **2.2 SCIELO - Scientific Periodicals Eletronic Library Online**

Ainda em busca de trabalhos acadêmicos no âmbito nacional, passou-se a pesquisar trabalhos no portal Scientific Periodicals Eletronic Library Online – SCIELO, que atua há mais de quinze anos na indexação e na disponibilização de trabalhos acadêmicos, com um banco de dados contendo mais de 500.000 artigos, especialmente nas áreas de ciências sociais, ciências humanas, ciências biológicas e engenharia.

Na busca pelo tema “institucionalismo”, a priori, alcançou-se um resultado de 129 trabalhos acadêmicos, cabendo observar que, apesar de o portal SCIELO ter um número expressivo de trabalhos, este tema foi pouco abordado; passou-se, então, à aplicação dos demais filtros, alcançando-se um resultado de 7 trabalhos. Na avaliação dos títulos, observou-se a associação do tema à sustentabilidade, à racionalidade e às práticas de governança, entre outros assuntos.

Com o tema “governança”, o portal retornou, inicialmente, 1.487 trabalhos acadêmicos, sendo este um número expressivo; ainda, verificou-se que, dos trabalhos encontrados, 1.083 foram publicados a partir de 2012, demonstrando que o assunto vem despertando interesse entre os acadêmicos. Por fim, observa-se que



os pesquisadores abordaram o tema relacionado à gestão socialmente responsável em empresas estatais, propondo modelos de relatórios como um instrumento de governança para a Administração Pública, investigando fatores que influenciaram as iniciativas de parcerias publico-privadas e estudando as estruturas de governança e mecanismos de coordenação, atrelando-a ao contexto institucional. Foram encontrados trabalhos na área de redes e tecnologia da informação na gestão pública, bem como outros relacionados a variáveis tais como legitimidade e desempenho.

## **2.3 SCIENCE ACADEMIC**

Foi realizada uma pesquisa bibliográfica internacional no Science Academic, que disponibiliza para pesquisa mais de 13 milhões de publicações, em mais de 2.500 periódicos e 33 mil títulos de livros, e oferece um número substancial de trabalhos acadêmicos com os temas abordados.

Com o tema “institucionalismo”, inicialmente, foram identificados 1.570 trabalhos; foram localizadas pesquisas que abordavam a tomada de decisões, tanto na área pública quanto privada, com base no institucionalismo; outros pesquisaram as funções de políticas públicas burocráticas e autonomia política. Foram encontrados trabalhos que pesquisaram teorias acerca de coordenação inter-institucional, e outros utilizaram a teoria institucional para examinar como as instituições influenciam as tendências de desenvolvimento da tecnologia.

Com o tema “governança”, retornaram 72.431 trabalhos, o que mostra ser esse um tema que desperta grande interesse dos acadêmicos. Dentre os trabalhos, verificaram-se artigos que mapearam a atuação da governança dos recursos humanos para a saúde e a necessidade de forças de trabalho; em outros, a inovação na governança da saúde foi defendida como forma de preencher determinadas lacunas. Finalmente, outros relataram os desafios identificados em relação às estruturas políticas, incluindo os papéis e a responsabilidade do governo.

## **2.4 PROQUEST**

Como fonte de pesquisa internacional, o portal PROQUEST, que existe desde 1970, oferece uma série de serviços, além da disponibilização de sua biblioteca virtual.

Com o tema “Institucionalismo”, foram encontrados 1.587 artigos; passando à aplicação dos demais critérios, observa-se que, nos últimos 5 anos, foram publicados perto de 300 trabalhos, o que demonstra que o tema foi pouco abordado recentemente, identificando-se 85 artigos relacionados às áreas públicas e administrativas.

Com o tema “Governança”, a pesquisa retornou 49.213 estudos, podendo ser observado que o tema também chamou a atenção dos acadêmicos nas diversas áreas do conhecimento.

## 2.5 Cruzamento das palavras-chaves

Inicialmente, cabe destacar que o cenário brasileiro, em comparação com os portais de pesquisa internacional, não inclui muitas contribuições quando se trata dos temas institucionalismo e governança, principalmente quando delimitamos o período entre 2012 e 2016, ou seja, é possível verificar que os pesquisadores brasileiros ainda têm muito a explorar essa área de investigação.

Até o presente ponto, pesquisaram-se os temas centrais institucionalismo e governança de forma individual. No passo seguinte, passou-se ao cruzamento dos temas para que fosse observada a existência de trabalhos que abordassem conjuntamente estas palavras-chaves. Novamente, é possível observar que acadêmicos pesquisaram esse tema, tendo como base os portais SPELL e SCIELO. A comparação com os portais de pesquisa internacional está resumida no Quadro 2.

Quadro 2 – Resultado da pesquisa de revisão bibliográfica

BUSCA	FREQUÊNCIA			
PALAVRA-CHAVE	SPELL (NACIONAL)	SCIELO (NACIONAL)	PROQUEST (INTERNACIONAL)	SCIENCEDIRECT (INTERNACIONAL)
<b>Institucionalismo</b> <i>Institutionalism</i> (1)	11	129	1.587	1.570
<b>Governança</b> <i>Governance</i> (2)	477	1.487	49.213	72.431
(1) + (2)	2	0	119	645

Fonte: Elaborado pela autora.

O Quadro 2 expressa numericamente os trabalhos acadêmicos encontrados acerca dos temas centrais, sem a aplicação de quaisquer filtros ou critérios; ao realizar o cruzamento dos temas, a bibliometria revelou a existência de pesquisas que abordassem essa intersecção temática.

Ao revisar a bibliografia, foi possível observar que, apesar de o tema “governança” ser muito abordado no meio acadêmico, principalmente no âmbito internacional, não foi encontrado nenhum trabalho acerca do tema proposto neste estudo, evidenciando um campo fértil ainda inexplorado.

Dentre os estudos sobre governança, verificam-se pesquisas no campo de políticas públicas como forma de estratégia mais eficiente na geração de valor. Recentemente, Simione (2016) revisou os modelos da nova gestão pública e da governança interativa e fez uma leitura sobre as transformações da Administração Pública no Estado moçambicano, sendo assinalado que os objetivos da criação de um novo serviço público, modernizado e interativo, impõem que sejam aplicados padrões de gestão que indicam maior transparência, participação pública, prestação de contas e preocupação constante em atender aos anseios e às necessidades da sociedade com maior qualidade.

Martins, Ckagnazaroff e Da Costa Lage (2012) buscaram analisar os efeitos de falhas por parte dos Conselhos Gestores da Administração Pública quanto à aplicação dos recursos públicos a partir da Governança Pública, com base em relatórios da Controladoria Geral da União. Nestes relatórios, foram verificadas irregularidades ou ilegalidades quanto à legislação vigente. Legitimados pela Constituição Federal de 1988, os Conselhos Gestores têm papel de grande importância para o desenvolvimento de uma boa governança pública inclusiva (governo e sociedade).

Bolfíková, Hrehová e Frenová (2012) estudaram o institucionalismo normativo de Weinberger, destacando que o comportamento social envolvendo certas manifestações de regularidade, repetitividade ou estereótipos de operações e ações, é direcionado à criação de modelos comportamentais que, em um contexto amplamente compreendido, ganham caráter institucional. Esse comportamento é baseado na existência de códigos funcionais com significados específicos para a maioria dos membros; assim, o conhecimento desses códigos e a capacidade de entender seus significados dirigem-se, automaticamente, para a criação de

processos de organização no ambiente, onde determinadas regras básicas são aplicáveis.

Rossoni e Machado-da-Silva (2013, p. 271) buscaram entender como a legitimidade condiciona o valor de mercado das empresas listadas na BM&F Bovespa, por meio da análise de como a adesão ao Novo Mercado ajusta o efeito da legitimidade no valor da empresa ao nível de sua governança corporativa. No estudo, foram investigadas 348 organizações entre 2002 e 2007, permitindo ser verificado, ao final do estudo, que o prestígio dos conselheiros de Administração e a reputação da empresa afetam significativamente o valor de mercado. Desta forma, no presente estudo, os autores concluíram que a legitimidade explicaria a variação do desempenho de empresas de capital aberto, ao qual, “a presença em listagens diferenciadas de governança condicionou a influência das demais origens da legitimidade no valor de mercado”.

De Freitas e De Freitas (2013) analisaram como os processos isomórficos institucionais são configurados pela legitimidade e pela conformidade normativa, e quais seriam os efeitos nas práticas organizacionais. A pesquisa verificou a indução do isomorfismo coercitivo por meio de normatizações do Banco Central, e o mimetismo (busca por legitimidade por meio da imitação de outra organização representada como mais legítima) resultante das incertezas do sistema cooperativo. A necessidade de conformidade normativa e legitimidade introduziu um aspecto institucional, e não apenas técnico, ao processo de mudança organizacional. “As mudanças organizacionais, portanto, não é apenas uma resposta aos estímulos e demandas do mercado, mas também e, sobretudo, a fatores associados à busca pela legitimidade das organizações em seu campo organizacional” (DE FREITAS; DE FREITAS, 2013, p. 48).

Tannahilla e Kelly (2013, p. 169) destacam o crescente interesse no uso de evidências sobre a eficácia para orientar as políticas, as estratégias, os programas e as ações de Saúde Pública; assim, os autores abordaram as camadas de complexidade acerca do assunto. Verificaram, em seu estudo, que as pessoas, quando confrontadas com a complexidade, preferem ignorá-la com o desejo de “manter as coisas simples”, mesmo que isso as mantenham longe da realidade. Mesmo no cenário em que as pessoas estão mais abertas à complexidade, a tarefa crucial de simplificar as comunicações pode levar a uma simplificação excessiva. Os

autores acreditam que a complexidade precisa não só ser reconhecida, mas também adotada por provadores de evidências, processadores, intérpretes e usuários.

De Castro e Gonçalves (2014) estudaram a configuração da governança sob a perspectiva institucional em três arranjos produtivos locais (APL'S), considerando a diversidade de atores que compõem as redes Interorganizacionais. Os autores buscaram investigar como o compartilhamento dos valores do contexto institucional de referência relaciona-se à configuração da governança, uma vez que distintos grupos de atores podem perceber de forma diferente o mesmo contexto institucional. Os resultados alcançados evidenciaram que o compartilhamento de valores referentes à cooperação afeta positivamente a configuração da governança, contribuindo assim para entendimento de que os atores desta rede organizar-se-ão de acordo com as relações locais, permitindo evidenciar que são as interações que possibilitam que o conceito de APL ganhe concretude.

Para Zurbriggen (2014), a governança vem se destacando tanto em estudos da área política quanto da Administração Pública, sendo de grande interesse inclusive para o Governo, confirmando o fato de que os processos de decisão são cada vez mais influenciados por atores. O autor buscou em seus estudos observar o processo de reforma do Estado em países da América Latina, por intermédio da Governança, uma vez que esta contempla a complexidade dos processos de tomada de decisão, sendo verificados processos de privatização, descentralização e delegação de prestação de serviços públicos para o setor privado e atores da sociedade civil.

Daniel, Pereira e Macadar (2014), sob uma perspectiva da Teoria Institucional, analisaram a incorporação de um sistema pelas Secretarias Estaduais de Saúde, buscando encontrar explicações quanto à influência dos fatores ambientais (coercitivo, normativo ou mimético) no momento da decisão do uso de tecnologias em governos, sendo possível compreender os processos do início ao fim (concepção e utilização). Os autores identificaram fortes pressões miméticas e coercitivas na concepção e na utilização dos sistemas por parte de instituições internacionais, resultando na apresentação de convergências de análise provenientes de áreas distintas como Organizações, por meio da Teoria Institucional, e Sistemas de Informação e Saúde.

De Medeiros, Alves e Farah (2015) buscaram analisar as transformações ocorridas no campo organizacional, utilizando elementos da teoria institucionalista

das organizações para analisar com mais precisão os efeitos gerados em relação às pressões isomórficas que poderiam perpetuar a inércia organizacional. No caso estudado pelos autores, foi verificada a assimilação dos atores na mudança dos padrões existentes, resultando na reprodução lógica interna ao Campo Organizacional.

Vasconcelos e Sobrinho (2015) buscaram identificar o tipo de práticas das organizações; os autores ainda analisaram o papel das ONGs no estabelecimento de vínculos entre governo e comunidades na implementação de programas de desenvolvimento socioambiental como uma forma de desenvolvimento institucional para a boa governança.

A revisão bibliográfica e a análise dos trabalhos relevantes relacionados ao tema foram de grande importância para a presente pesquisa, pois permitiram vislumbrar como estão os estudos sobre as práticas de governança associados a elementos institucionais, porém não foram encontradas pesquisas que trouxessem grandes contribuições a este estudo.

### **3 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA**

Como segunda parte do presente estudo, a fundamentação teórica ou teoria de base destina-se a investigar os modelos de abordagem pelos autores para tratar do problema proposto, buscando-se incluir nesta parte os modelos existentes acerca da teoria, e observando a importância de correlação da pesquisa ao universo teórico, ao qual será optado pela adoção de um modelo teórico que norteará o presente estudo (LAKATOS; MARCONI, 2003. p. 224).

Os temas do presente estudo extraem observações em um universo da área de Saúde, uma vez que o objeto de estudo é a análise das distintas práticas de governança sob a perspectiva da teoria institucional em um Hospital Universitário; assim, verificou-se a necessidade de abordar as características aos quais os temas institucionalismo e governança se relacionam, expondo assim como a teoria institucional compreende o afastamento, a evitação ou a contestação dos atores a instituições definidas ou confirmadas por eles por meio da governança, servindo de modelo para a análise do caso em questão.

#### **3.1 Governança**

##### **3.1.1 Antecedentes Históricos**

Quanto aos antecedentes históricos acerca de governança, observam-se cinco marcos fundamentais: (1) os trabalhos de Adam Smith, Berle e Means; (2) o ativismo de Robert Monks; (3) o Relatório Cadbury; (4) os princípios da Organização Econômica de Cooperação e Desenvolvimento (OECD); e (5) a Lei Sarbanes -Oxley, aprovada em julho de 2002 pelo Congresso dos Estados Unidos (TIROLE, 2001; DA SILVA JUNIOR; DA SILVA; DA SILVA, 2013; DE SOUZA; DE OLIVEIRA, 2015).

O primeiro marco refere-se à preocupação de economistas clássicos de separarem propriedade do controle, isto é, com a relação de agência entre um "principal" (investidores) e um "agente" (Empresário); tal abordagem tem início em 1776, com Adam Smith, e em 1932, com Adolf A. Berle e Gardiner C. Means, com a publicação da obra clássica intitulada "A Moderna Sociedade Anônima e a Propriedade Privada" que discute o processo de separação das estruturas de

propriedade e direção no contexto das S.A.'s americanas (TIROLE, 2001; DA SILVA JUNIOR; DA SILVA; DA SILVA, 2013; DE SOUZA; DE OLIVEIRA, 2015).

O segundo marco é o ativismo pioneiro de Robert Monks datado da segunda metade dos anos de 1980, empresário e executivo bem-sucedido que, “diante da dispersão da propriedade e dissipação da responsabilidade no que diz respeito aos acionistas”, arguia que o destino das companhias era decidido pelos executivos e não pelos proprietários, questionando, assim, a atuação dos gestores que administravam as empresas em próprio benefício, e acreditando, desta forma, ser necessário que as corporações monitorassem de forma eficaz seus gestores de forma a aumentar o valor e gerar riquezas, devendo haver maior controle por parte dos proprietários (DE SOUZA; DE OLIVEIRA, 2015, p. 237).

O terceiro marco refere-se ao Relatório Cadbury, publicado em 1992 sob responsabilidade de Sir Adrian Cadbury, que fora escolhido para ser *chairman* da Comissão instituída com a finalidade de estudar e analisar a composição, o papel, a forma de atuação e a responsabilidade dos conselhos de administração das companhias inglesas, uma vez que a Inglaterra deparava-se com um cenário cheio de escândalos no meio corporativo, ao qual Lodi (2000) refere-se sobre as práticas dos conselhos ingleses da época:

Na Inglaterra, até o final da década de 1980, pelo contrário, imperava o sistema dos Old Boy Network, ou Clubes de Conselheiros, que participaram de conselhos de companhias uns dos outros, cruzando interesses e favores e criando dificuldades para minoritários de outsiders em geral (LODI, 2000, p. 55).

Ao final dos trabalhos desenvolvidos pela Comissão Cadbury, concluiu-se que a atuação dos conselhos de administração era inadequada, propondo o desenvolvimento do "código de melhores práticas para os conselhos de administração" (*Code of Best Practices*), editado e publicado em dezembro de 1992 e conhecido como Relatório Cadbury, que propõe 37 princípios de boas práticas para um conselho corporativo (TIROLE, 2001).

O quarto marco são os princípios da Organização Econômica de Cooperação e Desenvolvimento (OECD), entendida com uma organização multilateral que agrupa os trinta países mais desenvolvidos do mundo e que tem por missão “desenvolver princípios que ajudem os países-membros em seus esforços de avaliação e aperfeiçoamento institucional da boa governança corporativa”



(ROSSETTI; ANDRADE, 2011, p. 171), proporcionando, assim, a difusão de boas práticas de governança simultaneamente em diferentes países, e visando o bom funcionamento das corporações e dos mercados de capitais e o desenvolvimento das nações (DE SOUZA; DE OLIVEIRA, 2015). Ao final dos trabalhos, foram apresentados os seguintes aspectos principais: (a) inexistência de um único modelo de governança; (b) os princípios de governança possuem natureza evolutiva, devendo ser revisados constantemente; e (c) necessidade de inovação e adaptação das práticas de governança por parte das empresas, objetivando tornarem-se mais competitivas.

O quinto marco a ser destacado é a Lei Sarbanes-Oxley (SOX), considerada “como a mais importante legislação do mercado de capitais desde a quebra da Bolsa de Nova York (1929), e dos atos expedidos pela Securities and Exchange Commission (SEC), a comissão de valores mobiliário estadunidense (1933 e 1934)” (SILVA; JUNIOR, 2008), criada pelos senadores americanos Paul Sarbanes e Michael Oxley, aprovada em julho de 2002 pelo Congresso dos Estados Unidos e assinada em 30 de julho de 2002, pelo Presidente George W. Bush. A Lei contém 11 títulos e foca, principalmente, a responsabilidade penal da diretoria (TIROLE, 2001; DE OLIVEIRA, 2006; DA SILVA; JUNIOR, 2008; DA SILVA JUNIOR; DA SILVA; DA SILVA, 2013; DE SOUZA; DE OLIVEIRA, 2015).

Tal lei contempla um conjunto de regras rígidas que visam a criar um novo ambiente de governança corporativa. Um dos destaques da Lei Sarbanes-Oxley é a sua aplicabilidade às empresas estrangeiras que possuem valores mobiliários registrados na Securities and Exchange Commission – SEC (OLIVEIRA; LINHARES, 2007).

A Lei Sarbanes-Oxley criou um novo ambiente de governança corporativa, estabelecendo um conjunto severo de regras às principais figuras envolvidas no mundo corporativo (administradores, auditores, advogados e analistas de mercado), incluindo novas responsabilidades e sanções de forma a inibir práticas lesivas e que expusessem as sociedades anônimas a elevados níveis de risco, e tornando os executivos responsáveis por analisar e divulgar as informações financeiras por meio do aprimoramento dos controles internos, bem como avaliar e monitorar a eficácia da estrutura de controles internos das companhias (DE OLIVEIRA, 2006; SANTOS; LEMES, 2007; DA SILVA; JUNIOR, 2008).

### 3.1.2 Quadro conceitual da Governança

O termo Governança, ao longo das últimas décadas, tem chamado a atenção dos estudiosos e profissionais, devendo este fenômeno ser atribuído ao resultado de má conduta corporativa, envolta em escândalos em países com economias de capitais desenvolvidas; assim, a literatura acadêmica sobre o tema rapidamente tornou-se um vasto campo de trabalho (AGUILERA et al., 2015; MATEI; DRUMASU, 2015).

Caracterizando sua multidisciplinaridade, a definição governança varia de acordo com autores das diversas perspectivas, destacando, desta forma, diferentes dimensões e objetivos finais, conforme Aguilera et al. (2015). Os autores destacam, a título de exemplo, o ponto de vista sociológico que enfatiza sua natureza distributiva e define como um mecanismo para alocar controle de energia e de recursos entre os participantes; para os economistas e juristas, o termo refere-se à defesa dos interesses dos acionistas (TIROLE, 2001); quanto ao ponto de vista gerencial, a governança corporativa é percebida como o conjunto de "estruturas formais, estruturas informais e processos que existem em papéis e responsabilidades de supervisão no contexto corporativo" (AGUILERA et al., 2015 apud HAMBRICK; WERDER; ZAJAC, 2008, p. 381; DAVIS, 2005). Assim, a governança pode ser entendida como:

Conjunto de instrumentos públicos e privados, incluindo leis, regulamentos e práticas comerciais que organizam e comandam a relação e práticas comerciais que organizam e comandam a relação, numa economia de mercado, entre os controladores e administradores de uma empresa, de um lado, e aqueles que nela investem recursos, de outro (SANTOS, 2003, p. 180).

Em consonância:

[...] o caminho em que uma organização (pública ou privada) é liderado e controlado, com a finalidade de obter performance / realização de suas responsabilidades com sucesso e trazendo valor acrescentado, bem como a utilização de recursos informativos financeiros, humanos, materiais e de forma eficiente, respeitando os direitos e obrigações de todas as partes envolvidas (acionistas / investidores, conselho de administração, gerentes, funcionários, estado, fornecedores, clientes e outras pessoas com um interesse direto) (MATEI; DRUMASU, 2015, p. 497).

Dentro de uma perspectiva de teoria de agência simples (separação entre propriedade e controle), a governança desempenha um papel fundamental, pois

consiste em monitorar e controlar o comportamento de gestão, visando proteger os acionistas do oportunismo de seus CEOS e gestores administrativos, na tentativa de diminuição dos custos de agências, bem como para proteger seus investimentos e garantir o seu retorno (SHLEIFER; VISHNY, 1997; PROVAN; KENIS, 2008), resultando em evidências de maior valorização de empresas em países com sistema de proteção ao acionista mais rigoroso; assim, países onde as leis são bem executadas e protegem seus investidores, tornam-se mais atraentes aos olhos de investidores internacionais (LA PORTA; LOPEZ-DE-SILANES; SHLEIFER; VISHNY, 2002).

Desta forma os instrumentos de Governança permitem situações de maior segurança, confiabilidade, eficiência e qualidade das transações e, por consequência, o resultado de vantagens competitivas, já que define as regras e critérios a serem adotados. Desta forma, seu papel delimitaria a gestão dentro dos limites previamente definidos (ROTH et al., 2012, p. 112).

De Oliveira (2006) defende que a empresa que utiliza as boas práticas de governança adota como diretrizes a transparência, a prestação de contas e a igualdade no tratamento aos acionistas. Assim, a boa governança possibilita aos acionistas ou cotistas a gestão estratégica de sua empresa, além de uma efetiva monitoração de seus administradores, proporcionando melhores estruturas e procedimentos o que resultam em melhorias no processo de tomada de decisão.

Para Andrade e Rossetti (2004), o sistema de valores que dá sustentabilidade à boa prática de governança abrange quatro valores fundamentais e interdependentes:

Figura 1 – Síntese dos valores de uma Governança

<b>VALORES</b>	<b>SÍNTESE</b>
<u><i>Fairness /equidade</i></u>	Senso de justiça, equidade no tratamento dos acionistas e respeito aos direitos dos acionistas minoritários.
<u><i>Disclosure / Divulgação</i></u>	Transparência das informações, principalmente as mais relevantes que impactam os negócios e envolvem riscos.
<u><i>Accountability / Prestação de contas</i></u>	Prestação responsável de contas, com base nas melhores práticas contábeis e de auditoria.
<u><i>Compliance / Conformidade</i></u>	Conformidade no cumprimento de normas reguladoras, expressa em estatutos sociais, regimentos internos e nas instituições legais do país.

Fonte: Andrade e Rossetti (2004).

Verificada a pluralidade do assunto, Aguilera et al. (2015) sugerem um quadro conceitual que permitiria examinar a extensa literatura acerca do tema Governança, propondo uma estrutura de organização com base em quatro principais perspectivas teórica: teoria da agência, teoria institucional, teoria da dependência de recursos e teoria da produção da equipe. Assim, para embasamento deste estudo, optou-se por associar a governança corporativa à teoria institucional, devido à especificidade do caso a ser analisado, ao fato de ser um hospital público, e de ser regido pela institucionalização de leis, normas e padrões a serem seguidos.

### **3.1.3 Governança no Brasil**

O Brasil começou a se preocupar com as boas práticas de governança já na década de 1990, conforme destacado por De Oliveira (2006), Oliveira, Linhares (2007): **(1)** em 1995, surgiu o Instituto Brasileiro de Governança Corporativa – IBGC, reconhecido nacional e internacionalmente como um dos principais responsáveis pela introdução e difusão do conceito de governança no país, cabendo destacar que em 1999 foram responsáveis pela elaboração e publicação do “Código das Melhores Práticas de Governança Corporativa”; **(2)** em dezembro de 2000, foi lançado o Novo Mercado da Bolsa de Valores do Estado de São Paulo – BOVESPA, que, em 2002 lançou uma cartilha com base no código do IBGC e vislumbrou fomentar o crescimento da governança corporativa; **(3)** em 2001, a Lei nº 10.303 alterou a Lei das Sociedades por Ações – 6.404/76; **(4)** em 2002, a Comissão de Valores Mobiliários – CVM, criou a sua Cartilha de Governança Corporativa.

### **3.1.4 Governança no setor público**

Atualmente, há consenso de que não apenas as organizações privadas devem adotar as práticas de governança, mas também os governos e instituições públicas (TCU, 2014). Para Marques (2007), os critérios de governança são valores e padrões éticos que devem permear não só a sociedade civil (companhias e *stakeholders*), mas também a esfera pública (legisladores, agentes de administração pública, membros do Judiciário etc.).

No âmbito do setor público, a crise fiscal dos anos 1980 exigiu novo arranjo econômico e político internacional com o intuito de tornar o Estado mais eficiente,

propiciando discutir a governança na esfera pública, o que permitiu o estabelecimento dos princípios básicos que norteiam as boas práticas de governança nas organizações públicas: transparência, integridade e prestação de contas (IFAC, 2001; TCU, 2014).

Para Matias-Pereira (2012), o termo governança, em um sentido mais amplo, poderia ser entendido como a capacidade que o governo tem para estabelecer e implementar as suas políticas públicas, tornando a tomada de decisão um processo complexo que extrapolaria as dimensões do próprio governo.

A governança pública não é somente uma questão de aumento de efetividade e eficiência, mas também de guardar a legalidade e legitimidade [...]; mais que um rígido valor de mercado, em que a interação entre o contexto político e o social representa um papel crucial. Assim, a governança pública é um complexo de atividades envolvendo a direção de redes complexas em setores políticos da sociedade (SLOMSKI, 2008, p. 123).

Em complemento, o Tribunal de Contas define governança no Setor Público como “um conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade” (<http://www.tcu.gov.br/governanca>, p. 5).

Fiuzza (2009, p. 240) observa que, no Brasil, promover a eficiência da Administração Pública não é tarefa fácil para os gestores, pois tais eventos significariam utilizar os recursos de imposto e contribuições de forma eficiente para “o cumprimento do objetivo principal que seria fornecer bens e serviços públicos ao menor custo possível”. Devido à complexidade das mudanças que acontecem ao redor do mundo, o Estado cada vez mais é questionado e pressionado pela sociedade, que exige serviços públicos de melhor qualidade e maior transparência das ações governamentais, ou seja, a Administração Pública é pressionada a alterar sua forma de atuação. Deve-se ressaltar que a Administração Pública brasileira possui uma estrutura burocrática e centralizada em diversas áreas, tais como, por exemplo, a social (MATIAS-PEREIRA, 2012).

Do ponto de vista do Tribunal de Contas (2014), em que pesem os avanços na estrutura da Administração pública, o governo precisa promover mais melhorias nos mecanismos de governança de forma a atender as demandas sociais, permitindo reduzir o distanciamento entre Estado e sociedade. Assim, a sociedade

deve exercer seu papel de principal interessada nos resultados do Estado e exigir dele novas estruturas de governança que permitam o desempenho de funções de avaliação, direcionamento e monitoramento de ações.

O sistema de governança reflete a maneira como diversos atores se organizam, interagem e procedem para obter boa governança. Envolve, portanto, as estruturas administrativas (instâncias), os processos de trabalho, os instrumentos (ferramentas, documentos etc), o fluxo de informações e o comportamento de pessoas envolvidas direta, ou indiretamente, na avaliação, no direcionamento e no monitoramento da organização (TCU, 2014, perspectivas histórica, p. 16).

#### **3.1.4.1 Contratações públicas**

Quando a Administração Pública necessita de um bem ou serviço, ela procura o mercado. Seguindo um contexto técnico, para o Estado promover a eficiência, esta deverá vir por meio da aquisição de “insumos de suas funções de produção” de forma a otimizar os recursos, verificando a necessidade de atenção aos procedimentos e o arcabouço que cercam as compras públicas (FIUZA, 2009, p. 239).

Aqui, cabe abordar as questões acerca das contratações públicas no Brasil, principalmente quanto à obrigatoriedade de os entes da Administração adotarem a licitação como forma de aquisição de produtos e/ou contratar obras ou serviços diversos, permitindo a manutenção dos serviços públicos. Tal obrigação advém da Constituição Federal de 1988 (BITTENCOURT, 2017). Assim a Constituição prevê:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

[...]

XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.

No Brasil, as previsões procedimentais acerca das licitações e contratos públicos são contempladas na Legislação, de forma contrária ao disposto em outros

países; porém, “onde a legislação é omissa, os órgãos têm grande poder discricionário” (FIUZA, 2009, p. 240). O autor ainda destaca:

No meio do caminho, há pouca normatização infralegal – como *guidelines* para formulação de editais, contratos ou padronização de produtos. O resultado é que os gestores de compras torcem para que algum deles faça um bom trabalho e todos possam sair copiando-o, ou aderindo à sua ata de registro de preços, num típico e ineficiente comportamento caronista (ineficiente porque gera níveis subótimos de esforço de aprimoramento das práticas de compras e de contratos (FIUZA, 2009, p. 240).

No mercado, a Administração Pública pode se deparar com um cenário de concorrência inexistente para o fornecimento do bem ou serviços necessários à manutenção de suas rotinas; nestes casos, a Administração é levada à contratação direta, sem as práticas de contratação por meio de licitação, ou seja, em situações específicas, a administração hospitalar busca estratégias para descumprimento da instituição contratual (FIUZA, 2009).

Até este momento, detivemo-nos no arcabouço legal que cerca as contratações públicas; contudo, cabe definir o que seria de fato a “Licitação” na área pública e, para isso, utilizamos, como referências, os juristas Meirelles (1991, p. 19) e Justen Filho (2005, p. 35 e 44), que definem a licitação como um “procedimento administrativo mediante o qual a Administração Pública seleciona a proposta mais vantajosa para o contrato de seu interesse”, e que visa “afastar a arbitrariedade na seleção do contratante”, de modo a “propiciar a qualquer interessado participar da disputa pela contratação”.

Varilli e De Oliveira (2017, p. 18) definem a licitação pública como “um procedimento administrativo formal, que segue uma sequência lógica de fatos passo a passo até chegar ao seu final”, tornando-se regras que devem ser seguidas. Na verdade, transformam-se não somente em regras, mas na Legislação vigente. Conforme dito anteriormente, a Licitação, ou certame licitatório, é prevista na Constituição Federal, tendo sido regulamentada pela Lei nº 8.666/1993, que estabelece, em seu Art. 1º, “normas gerais sobre licitações e contratos administrativos pertinentes a obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações e locações”.

Para os economistas, “a licitação nem sempre é o melhor meio de se fazer um bom contrato, mas mesmo quando ela o é, a governança do contrato pode ser muito melhorada”, indo contra ao que é proposto pelos juristas (FIUZA, 2009, p. 239).

Para Bittencourt (2017), a Lei de Licitações e contratos:

[...] congrega valores mínimos a serem observados nas licitações em seu Art. 3º, anunciando que essa competição pública 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, devendo ser 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 (BITTENCOURT, 2017).

### 3.2 Institucionalismo

A teoria institucional em estudos organizacionais destacou-se com o sociólogo Phillip Selznick nas décadas de 1940 e 1950, o que o tornou precursor da Teoria Institucional na área de Administração. Em seus estudos, o autor buscou explicar a realidade organizacional, não somente dentro da perspectiva de fatores técnicos e econômicos, mas considerando, também, a influência dos processos sociais sob a ótica dos elementos culturais. Em 1949, com o estudo de caso da Tennessee Valley Authority (instituição do governo americano), o autor verificou que as organizações estão sujeitas às pressões do ambiente social, o que as transforma em sistemas orgânicos e, introduzindo, assim as bases do modelo institucional (CARVALHO; VIEIRA, 2003b).

O institucionalismo sociológico surgiu ao fim da década de 1970, em um movimento de contestação contra as práticas do mundo social advindas da racionalidade e as práticas associadas à cultura; assim, na teoria institucional, é possível observar que o ambiente passa a ser visto além dos aspectos técnicos, como a eficiência e eficácia, associando a estes também os aspectos institucionais que envolveriam as crenças e os aspectos do mundo social como práticas culturais elaboradas pelas sociedades para apoio e legitimação do ambiente (HALL; TAYLOR, 2003; CARVALHO; VIEIRA, 2003b).

Pressupõe-se que orientações racionalistas não explicariam as organizações, já que estas são consideradas um sistema orgânico (adaptável ao ambiente e às características de seus atores), pois estas negligenciam as dimensões socioculturais. Dessa forma, a compreensão do comportamento das organizações, dos conflitos, da luta pelo prestígio, valores comunitários, estrutura de poder e as



instituições legais passam pela análise dos grupos informais (CARVALHO; VIEIRA, 2003b).

Como fundadores da "nova" teoria institucional, destacam-se os trabalhos de Meyer e Rowan (1977) e DiMaggio e Powell (1983), que se baseiam na premissa de que as organizações respondem às pressões de seus ambientes institucionais e adotam estruturas e/ou procedimentos que são socialmente aceitos como sendo a escolha organizacional apropriada, sendo que muitos elementos da estrutura formal nas burocracias funcionam como mitos (CARPENTER; FERROZ, 2001).

### **3.2.1 Quadro conceitual do Institucionalismo**

Segundo North (1991), as instituições foram criadas visando à ordem e à redução de incertezas. São criações compartilhadas, podendo ser entendidas como regras de uma sociedade ou limitações criadas pelo homem a partir da estrutura política, econômica e social, podendo estas serem formais, por meio das Constituições, Leis, direitos de propriedade entre outras, ou informais, por meio de sanções, tabus, costumes, tradições e códigos de conduta. Ainda, segundo o autor, instituições evoluem por meio da conexão do passado ao presente e este ao futuro; desta forma, o desempenho histórico das economias só poderá ser entendido como uma parte de uma história sequencial.

Acerca da teoria institucional, verifica-se a definição de outros autores. Para Scott (1995, p. 33), “as instituições consistem em estruturas e atividades cognitivas, normativas e reguladoras que dão estabilidade e sentido ao comportamento social”. Por sua vez, Ménard (1997, p. 22) define instituições como sendo “um conjunto de regras, estabelecidas em um contexto histórico, em que o indivíduo não tem quase nenhum impacto”.

Para o desenvolvimento deste estudo, iremos adotar a definição de DiMaggio (1988 apud SCOTT, 2008), que entende que a institucionalização é o produto dos esforços políticos dos atores para atingir seus fins, sendo que o sucesso de um projeto de institucionalização depende do poder relativo dos atores que o apoiam, opõem-se a ele ou se esforçam para influenciá-lo. Assim, consequentemente, as regras institucionais teriam efeitos sobre as estruturas organizacionais que são muito diferentes dos efeitos gerados pelas redes de comportamento social e relações que compõem e cercam uma determinada organização (MEYER; ROWAN, 1977, p. 41).

Destacadas algumas definições acerca da teoria institucional, é possível verificar que se trata de processo social, que ocorre quando os atores aceitam uma definição que é compartilhada de uma realidade social, sendo que esta concepção passa a ter legitimidade independentemente das próprias visões ou ações dos atores, constituindo uma regra de como são e "modo como às coisas são" e/ou o "modo como às coisas devem ser feitas" (SCOTT, 1987).

Para Oliver (1991), a teoria do institucionalismo gera informações importantes sobre os processos que definem e explicam institucionalização em ambientes organizacionais e sua influência sobre a conformidade organizacional com o meio ambiente. Em seu artigo, a autora identifica diferentes respostas estratégicas que as organizações expressam como resultado às pressões institucionais em direção à conformidade que são exercidas.

### 3.2.2 Lógicas Institucionais

Proposto por Alford e Friedland (1985), a terminologia “lógica institucional” resulta da compreensão a respeito de o poder ter “uma especificidade institucional e de que teorias possuem uma casa de domínio”. Em seu livro, os autores afirmam que:

Práticas sociais concretas manifestam as lógicas institucionais do capitalismo, da burocracia e da democracia. Dentro de cada instituição, as atividades dos indivíduos são simbolicamente definidas pelo vocabulário de motivos e crenças historicamente desenvolvidos. Interesses que não podem ser convertidos a um vocabulário particular dentro de uma lógica de ação são difíceis de expressar ou de manejar dentro daquela esfera institucional (ALFORD; FRIEDLAND, 1985, p. 432 apud FRIEDLAND, 2013, p. 45).

Jackall (1988, p. 118) define lógica institucional “como a maneira como um mundo social funciona”, ou ainda:

Lógica institucional seria um conjunto contingente e complicado de regras de premiações e sanções, construídos na experiência que homens e mulheres criam e recriam num contexto particular, de tal maneira que seus comportamentos e a perspectiva correspondente são em alguma extensão regularizados e previsíveis (JACKALL, 1988, p. 118).

Friedland e Alford (1991, p. 248), precursores da implantação do termo lógica institucional no Institucionalismo, entendem que as “lógicas são conjunto de práticas

materiais e construção simbólica que constituem os princípios organizacionais das sociedades ocidentais”.

Segundo Thorton e Ocasio (1999), pode-se entender a lógica institucional como o conjunto dos chamados padrões históricos e culturais e práticas materiais, que foram construídos socialmente, incluídos os valores e as crenças por meio dos quais os indivíduos e as organizações proveem significados, englobando desde atividades diárias a organização do tempo, do espaço e a reprodução de experiências.

Friedland e Alford (1991) enfatizaram cinco lógicas institucionais encontradas na sociedade: mercado capitalista, núcleo familiar, Estado burocrático, democracia e Cristianismo; por sua vez, Thornton (2004) propõe seis lógicas que permeiam a sociedade: mercados, corporações, profissões, Estados, famílias e religiões. Nesta concepção, as lógicas influenciam e moldam o comportamento individual e coletivo, bem como as escolhas, preferências e interesses.

Reay e Hinings (2009) identificam várias lógicas institucionais díspares em um campo organizacional, e propõem três explicações para este fenômeno: (1) as múltiplas lógicas existentes em um determinado campo possibilitam a dominância de apenas uma e esta, por sua vez, conduz o comportamento dos atores sociais; (2) a disparidade de lógicas possibilita a disputa no campo, de forma a haver apenas uma lógica; (3) no campo, coexistem várias lógicas institucionais diferentes que exercem influência diferenciada no comportamento de diversos atores. Em consonância, para Greenwood et al. (2011), as organizações convivem com múltiplas lógicas que podem ser incompatíveis e conflitantes entre si, o que geraria um ambiente organizacional repleto de desafios e tensões.

Para esta situação (BATTILANA; DORADO, 2010) denomina como complexidade institucional a multiplicidade de lógicas e observa que seu surgimento se deve a diferentes pressões e influências sobre as organizações que, por seu turno, incorporam elementos de diferentes lógicas institucionais nos quais os atores dos campos estão sujeitos a várias lógicas e em cenários de complexidade institucional.

Assim, os atores estão cada vez mais expostos a uma multiplicidade de exigências e pressões impostas pelo seu ambiente, o que leva à necessária gestão da complexidade por parte da organização para que possa haver adaptação e para que possam encontrar respostas de sucesso; porém, é importante mencionar que as

organizações podem experimentar tais complexidades em graus diferentes, gerando resultados diferentes na gestão da complexidade (sucesso ou insucesso) (GREENWOOD et al., 2011).

### **3.2.3 Institucionalismo no Campo Organizacional**

Segundo Parsons (1956), segundo os pressupostos da teoria geral dos sistemas sociais, as organizações são definidas como um sistema social que é orientado para a realização de uma meta específica que contribuirá para a sociedade; a organização utiliza os valores já institucionalizado frente à sociedade em que está inserida para definir e legitimar sua meta. Desta forma, vislumbra-se o quão importante é a abordagem institucional em estudos organizacionais, resultando em um crescente interesse dos cientistas sociais que identificam as organizações como um tipo de estrutura social. Para Scott (2013), a origem da teoria institucional acontece em meados do século XX, atraindo diversas áreas como engenharia, economia, ciência política e sociologia.

Conforme destacado no capítulo anterior por Carpenter e Feroz (2001), para Meyer e Rowan (1977), as organizações sofrem pressões para sua adaptação frente ao mercado, sendo adotadas estruturas e práticas entendidas como adequadas a seus ambientes, que pode ser entendido como o processo denominado isomorfismo (vislumbrado como questão central à luz da abordagem institucional); para DiMaggio e Powell (1983), o isomorfismo é fenômeno no qual as organizações são estruturadas de forma a se adequarem a ambiente.

As estruturas organizacionais formais desenvolver-se-iam a partir da formação das chamadas instituições, e inevitavelmente levariam em conta as obrigações normativas ou regras; assim “a institucionalização envolve a sequência pelos quais os processos, obrigações ou atuações sociais adotam um status semelhante a um governo em pensamento e ação social” (MEYER; ROWAN, 1977, p. 41).

Para Meyer e Rowan (1977, p. 343), “nas sociedades modernas, os elementos da força formal racional são profundamente enraizados e refletem compreensões generalizadas da realidade social”, ou seja, as estruturas organizacionais formais são altamente institucionalizadas e incorporam práticas, procedimentos e processos que envolvem parâmetros culturais aceitos pelas

sociedades, impulsionando, assim, os atores a adotarem novas práticas e procedimentos. As organizações, ao replicarem práticas e procedimentos praticados por outras organizações, aumentam sua legitimidade e a possibilidade de sobrevivência (MEYER; ROWAN, 1977).

Em complemento, para os autores Pfeffer e Salancik (1978), as tomadas de decisões nas organizações estariam dentro do contexto político interno desta e se relacionariam com as condições ambientais enfrentadas por estas organizações, destacando-se o gerenciamento das relações externas como ponto crucial para a sobrevivência organizacional.

Muitos dos cargos, políticas, programas e procedimentos das organizações modernas são aplicados pela opinião pública, pelos pontos de vista dos constituintes importantes, pelo conhecimento legitimado através do sistema educacional, pelo prestígio social, pelas leis e pelas definições de negligência e Prudência usada pelos tribunais (MEYER; ROWAN, 1977, p. 343).

Para Scott (1995), quanto à análise institucional em ciência políticas, foi dada maior ênfase às estruturas formais e aos sistemas legais, principalmente às estruturas de governança, dando ênfase ao caráter permanente e imutável das instituições políticas, pelo trabalho de criação de formas institucionais específicas. O autor alerta que, nesta abordagem, prioriza-se a explicação dos princípios normativos em relação à formulação de proposições testáveis. Em consonância com este entendimento, (LEUSTEAN, 2015, p. 433) afirmam que:

É necessário um conjunto de regras e obrigações a serem perseguidas pelas autoridades públicas e pela sociedade civil porque, sem um sistema de regras, há uma anarquia, um ambiente pouco atraente para a vida empresarial ou social e, em última análise, para a própria vida biológica. Como conceito, a instituição significa uma série de direitos e obrigações formalizadas, tais como: direitos de propriedade, contratos, autoridade estadual ou informal, como obrigações familiares.

Conforme já destacado anteriormente, para Scott (1995, 2001), as instituições podem ser compreendidas como estruturas sociais que obtiveram grau de resiliência, sendo constituídas de normas, valores, rotinas, padrões, entre outros aspectos; assim ao agregar os mecanismos institucionais isomórficos às correntes que integram a abordagem institucional, é possível acomodá-los em três grandes pilares: regulador, normativo e cognitivo, conforme Quadro 3. É possível observar que cada pilar irá considerar os mecanismos institucionais isomórficos distintos que

podem criar ou restringir possibilidades de desenvolvimento e mudança nas instituições, assim como bases distintas de legitimação.

Quadro 3 – Teoria Institucional

<b>CARACTERÍSTICAS/ PILARES</b>	<b>REGULADOR</b>	<b>NORMATIVO</b>	<b>COGNITIVO</b>
<b>BASE DE CONFORMIDADE</b>	Autoridade	Papéis: deveres e responsabilidades em um contexto social.	Entendimentos compartilhados e padrões tomados como corretos
<b>ORDENAMENTO BÁSICO</b>	Normas e Leis	Prescrições	Esquemas e arquétipos
<b>MECANISMOS DE CONTROLE</b>	Coercitivo	Normativo	Mimético
<b>INDICADORES</b>	Regra, Leis e sanções	Certificação, acreditação	Crenças comuns, lógicas de ação compartilhadas.
<b>PERGUNTA QUE ORIENTA</b>	Quais são os meus interesses nessa situação?	O que é esperado de mim nessa situação?	O que essa situação significa para mim?
<b>LEGITIMAÇÃO</b>	Consonância com o que está legalmente estabelecido.	Conformidade às normas e valores	Alinhamento Cultural

Fonte: Adaptado de Oliver (2007).

O Pilar Regulatório compreende as regras e os regulamentos que atuam como mecanismos de controle coercitivos, constituídos por entidades imbuídas de autoridade para fazê-lo (SCOTT, 1995). A visão reguladora determina se a organização está legalmente estabelecida e se está agindo de acordo com leis e regulamentos relevantes: “a ênfase regulatória é a conformidade com as regras: as organizações legítimas são as estabelecidas e operam de acordo com os requisitos legais ou quase legais relevantes” (SCOTT, 2001, p. 61).

O Pilar Normativo consiste no conjunto de valores e normas em um contexto social, orientando determinados comportamentos aceitos e entendidos como adequados pela sociedade, legitimando papéis sociais. Este plano “ênfatisa as obrigações morais, pode admitir ações que partem de ‘meros’ requisitos legais. Muitos profissionais aderem a padrões normativos que os obrigam a se afastar dos requisitos baseados em regras das organizações burocráticas” (SCOTT, 2001, p. 61).

O Pilar Cultural-Cognitivo consiste na forma como os indivíduos percebem e interpretam a realidade; neste pilar, as ações passam a ser compreendidas como uma interpretação subjetiva, devendo ser compreendidas considerando as condições objetivas da vida social e a interpretação subjetiva dos atores (SCOTT, 1995, 2001).

As organizações buscam adequação às instituições estabelecidas na sociedade e já aceitas ou vistas como modelos de sucesso, como forma de aumentar sua legitimidade, mesmo que não exista relação direta de eficácia entre as práticas e os procedimentos que foram incorporados, sendo apenas como resultado de transmissão de cunho cultural e social de que é um modelo certo podendo transcender à racionalidade, o que é tomado como evidência de legitimidade varia de acordo com quais elementos de instituições são privilegiados (MEYER; ROWAN, 1977; SCOTT, 2001). Assim, quanto menor o grau de legitimidade social percebido para ser acessível a partir da conformidade às pressões institucionais, maior a probabilidade de resistência organizacional às pressões institucionais.

A teoria institucional analisa as escolhas sociais (dentro de um universo limitado de opções legítimas) e como são moldadas, mediadas e canalizadas pelo ambiente institucional (SELZNICK, 1957). A exemplo do processo de institucionalização, Powell (1991) destaca que o governo pode exercer influência, de forma parcial, ou por um período curto de tempo, por meio da criação de Leis que podem ou não ter poder coercitivo, no caso de regulamentações não específicas.

Para Oliver (1991), como resposta das organizações às pressões e expectativas institucionais, estas adaptam seu comportamento, visando seus interesses e em busca de algum retorno, o que mostra como o comportamento organizacional pode variar de forma passiva de acordo com a resistência ativa em resposta a pressões institucionais, dependendo da natureza e do âmbito das próprias pressões. Assim, quanto menor o grau de ganho econômico percebido para ser acessível a partir da conformidade às pressões institucionais, maior a probabilidade de resistência organizacional às pressões institucionais.

### **3.2.4 Campo Institucional**

Para DiMaggio e Powell (1983, p. 148), o campo institucional consiste em “organizações que, em conjunto, constituem uma área reconhecida de vida

institucional: fornecedores, consumidores de recursos e de produtos, agências reguladoras, e outras organizações que produzem serviços ou produtos similares”, ou seja, são constituídos por vários atores que convivem e se influenciam pelas mesmas lógicas (THORNTON, 2001, 2002, 2004; REAY; HININGS, 2005, 2009).

Já Scott (1994, p. 204) define campo da seguinte forma: “Uma comunidade de organizações que compartilham de um sistema de significados comum, da qual os participantes interagem mais frequente e necessariamente entre si do que com atores de fora do campo”.

Para Oliver (1991), a teoria institucional explica que as respostas estratégicas aplicadas pelas organizações favorecem a adaptação estratégica ao campo, levando à legitimidade social e, conseqüentemente, à sobrevivência organizacional em relação às pressões institucionais; assim, a análise do campo organizacional torna-se fundamental para o entendimento do comportamento estratégico dos atores frente às pressões e lógicas existentes que orientam as ações no campo.

### **3.2.5 Respostas estratégicas na perspectiva do institucionalismo**

Oliver (1991) propõe que a escolha organizacional é possível dentro do contexto de constrangimentos externos; no entanto, os teóricos institucionais tendem a se concentrar na conformidade, na passividade, na aceitação consciente, ao invés de resistência, e na manipulação em resposta a pressões externas. Assim, a teoria institucional propõe conceitos que ajudam a esclarecer as relações e formas a partir das quais as organizações reagem às pressões institucionais, considerando que os comportamentos organizacionais podem persistir, em decorrência de hábitos, convenção, conveniência ou obrigação social (TOLBERT; ZUCKER, 1983).

Lawrence (1999) entende que a estratégia institucional não está ligada a obtenção de vantagem competitiva nas instituições, mas sim na preservação e transformação de regras e padrões institucionais de forma a favorecer a organização; dessa forma, as organizações adotam estratégias decorrentes da identificação de múltiplas lógicas no campo (PACHE; SANTOS, 2010).

Conforme proposta por Oliver (1991), as respostas organizacionais se alternam e dependem das pressões que são exercidas sobre as organizações, alterando também o comportamento organizacional e fazendo variar o interesse de atender uma lógica em detrimento de outra. Dessa forma, gera-se a necessária



formulação das estratégias de evasão, desafio, manipulação, aceitação ou de compromisso. A seguir, estão expostos os itens integrantes da Tabela 1 referente a repostas estratégicas aos processos institucionais.

Tabela 1 – Respostas estratégicas aos processos institucionais

<b>Estratégias</b>	<b>Táticas</b>	<b>Exemplos</b>
Aquiescer	Hábito	Seguindo as normas invisíveis, tomadas como certas
	Imitação	Imitando modelos institucionais
	Obedecer	Obedecendo as regras e normas que aceitem
Compromisso	Equilíbrio	Equilibrar as expectativas de vários Constituintes
	Pacividade	Aplacando e acolher elementos institucionais
	Barganha	Negociar com as partes interessadas institucionais
Evitar	Ocultar	Disfarçando inconformismo
	Amortecedor	Afrouxamento, anexos <u>institucionais</u>
	Escapar	Mudando objetivos, atividades ou <u>domínios</u>
Desafiar, resistir	Recusa	Ignorando normas e valores explícitos
	<u>Provocação</u>	Contestando as regras e requisitos
	Ataque	Agredir as fontes de pressão institucional
Manipulação	Cooptar	A importação de componentes influentes
	Influência	Formação dos valores e critérios
	Controle	Dominando componentes e processos institucionais

Fonte: Oliver (1991, p. 152).

A estratégia de aquiescência ou aceitação pode ser fundamental para as organizações em virtude da legitimidade reforçada e do apoio social que a aquiescência fornece; mesmo que as organizações normalmente assumam a postura de aderir às pressões institucionais, a aquiescência pode assumir formas alternativas, como o hábito, a imitação e a obediência (OLIVER, 1991).

Por hábito, entende-se a adesão inconsciente a regras ou valores pré-consciente, ou seja, as normas institucionais atingiram um estado de persistência a respeito do qual a organização não percebe influências institucionais, o que poderia resultar na falta de respostas estratégicas. Nestas circunstâncias, as organizações reproduzem ações e práticas do ambiente institucional adquiridas historicamente por força de repetições, costumes e convencionaisidades, entre outros fatores (OLIVER, 1991).

Como resposta estratégica, realiza-se a imitação consistente na reprodução do conceito de isomorfismo mimético, ou seja, a imitação consciente ou inconsciente

de modelos institucionais. Já a obediência seria entendida como a incorporação consciente de valores, normas ou requisitos institucionais, podendo ser considerada a resposta estratégica mais ativa; nesta situação, a organização consciente e estrategicamente escolhe cumprir as regras institucionais em troca de benefícios futuros (OLIVER, 1991).

A segunda estratégia pode ser entendida como o início da resistência das organizações, assim, o compromisso consiste na premissa de que as organizações podem considerar o ato de se conformar sem ressalvas desagradável ou impraticável, uma vez que, as empresas frequentemente se deparam com conflitos ou inconsistências entre as expectativas institucionais e objetivos organizacionais finais. Assim, sob tais circunstâncias, as organizações podem tentar equilibrar, pacificar, ou negociar com componentes externos, aos quais estas são empregadas no espírito de conformidade com as capacidades institucionais, regras, normas ou valores, porém em contraste com a aquiescência, a conformidade institucional seria uma tática parcial e organizações são mais ativas na promoção de seus próprios interesses (OLIVER, 1991).

Assim, compreendida dentro da segunda estratégia, a tática de equilíbrio refere-se à alocação de múltiplas demandas que representam respostas às pressões e expectativas institucionais; assim, o equilíbrio é a tentativa organizacional para alcançar a paridade entre múltiplas partes interessadas e interesses internos. A tática de pacificação constitui conformidade parcial com as expectativas de um ou mais componentes; uma organização que emprega estas táticas demonstra um nível menor de resistência a pressões institucionais e, em contrapartida, dedica maior parte de suas energias para apaziguar ou aplacar a fonte institucional a qual tem resistido. Por sua vez, a tática de negociar é considerada a tática mais ativa de comprometimento, e envolve o esforço da organização para exigir algumas concessões dos atores externos em seu benefício ou atendimento as expectativas (OLIVER, 1991).

A estratégia de fuga compreende a tentativa da organização em fugir da necessidade de conformidade, e esta resposta estratégica ocorre sob as formas de ocultação, proteção e esquiva. A ocultação envolve formas de disfarce do inconformismo por trás de uma fachada de aquiescência, uma vez que a aparência é frequentemente entendida como suficiente para a realização de legitimidade. Nesta tática, as organizações podem estabelecer planos e procedimentos racionais

elaborados em resposta às exigências institucionais, a fim de disfarçar o fato de que não têm a intenção de implementá-las. A tática de proteção refere-se à tentativa das organizações em dissociar práticas de inspeção e avaliação externa, servindo aos interesses da organização, especialmente em termos de manter a autonomia, minimizando a intervenção externa, e maximizando a eficiência. A tática de esquivar-se é considerada a resposta mais dramática às pressões institucionais em direção à conformidade, ou seja, a organização buscará contornar as condições necessárias para a conformidade comportamental, podendo alterar metas, processos e atividades (OLIVER, 1991).

A resposta estratégica de desafiar ou resistir é considerada a forma mais ativa de resistência aos processos institucionais, representando uma maneira de rejeição das normas institucionais, e podendo ocorrer quando a organização acredita que têm pouco a perder ao expor o seu antagonismo. Nesse sentido, são verificadas três táticas utilizadas para aumentar a resistência ativa: rejeição, desafio e ataque. A tática de rejeitar ou ignorar as regras e valores institucionais estabelecidas, normalmente, ocorre quando as organizações percebem que o potencial para a aplicação de regras institucionais externas é baixo ou quando os objetivos organizacionais internos divergem ou entram em conflito com tais valores e regras (OLIVER, 1991).

A tática de desafio é a forma mais ofensiva de resistência às normas e regras institucionalizadas, pois o desafiante considera sua visão mais racional e assertiva. Entende-se que as organizações estarão mais propensas a desafiar ou contestar as normas ou regras coletivas quando esta forma de contestação for reforçada por manifestações de probidade organizacional ou racionalidade. Por sua vez, a tática de ataque caracteriza-se como uma tática de desafio intensa e agressiva por parte da organização em relação às pressões e expectativas institucionais. As organizações se esforçam para atacar e menosprezar, veementemente, valores institucionalizados e seus componentes externos (atores) que as expressam, podendo acontecer em situações nas quais a organização percebe que estes valores e expectativas são particularmente negativos e promovem descrédito, ou quando a organização acredita que os seus direitos, privilégios, ou autonomia estão em sério risco (OLIVER, 1991).

A estratégia de manipulação destina-se a alterar de forma mais incisiva ou exercer poder sobre o conteúdo das próprias expectativas ou fontes que buscam

expressar ou aplicá-las, e compreende as táticas de cooptação, influência e controle. Assim, na tática de cooptação, pretende-se neutralizar a oposição institucional e aumentar a legitimidade. O uso oportunista de laços institucionais também é revelado nos processos de construção de coalizão e na utilização estratégica dos laços instituições para demonstrar dignidade e aceitabilidade da organização em relação a outros componentes externos dos quais espera obter recursos e aprovação (DIMAGGIO, 1983; OLIVER, 1991).

Como tática, a influência, geralmente, é voltada para valores institucionais, crenças ou definições e critérios de práticas ou de desempenho aceitáveis ou entendidas por aceitáveis. Neste caso, a manipulação dos sistemas de crença é refletida nos esforços de influenciar a percepção da imagem de forma a pressionar os reguladores do governo na direção de mudanças nas regras institucionais à quais seus membros são obrigados a se conformar. Na tática de controle, o objetivo da organização é dominar ao invés de influenciar, buscando neutralizar fontes ou processos institucionais.

No aspecto conceitual, adotando-se como premissa que uma resposta estratégica é fruto de pressões contextuais, conforme Oliver (1991), as organizações podem responder estrategicamente a tais pressões de modos diferentes (utilizando diversas táticas), de acordo com a sua capacidade interna e com os padrões socialmente institucionalizados em determinado campo de relações. Meyer e Rowan (1977) afirmam que as organizações respondem às exigências ambientais ajustando suas práticas às regras estabelecidas no ambiente institucional, em busca de legitimidade e aumento da sua capacidade de sobrevivência.

Esta pesquisa pretende utilizar o modelo teórico de Oliver (1991) para o entendimento das respostas estratégicas das organizações, em ambiente complexo, por meio da aplicação da tipologia, visando compreender a relação do ambiente institucional com as respostas organizacionais.

### **3.3 Governança e Institucionalismo**

A associação dos temas governança corporativa e institucionalismo começa a chamar a atenção dos estudiosos que pretendem entender como os pilares da institucionalização propostas por Scott (1995) influenciariam a percepção da governança e seus mecanismos. As corporações empresariais são instituições

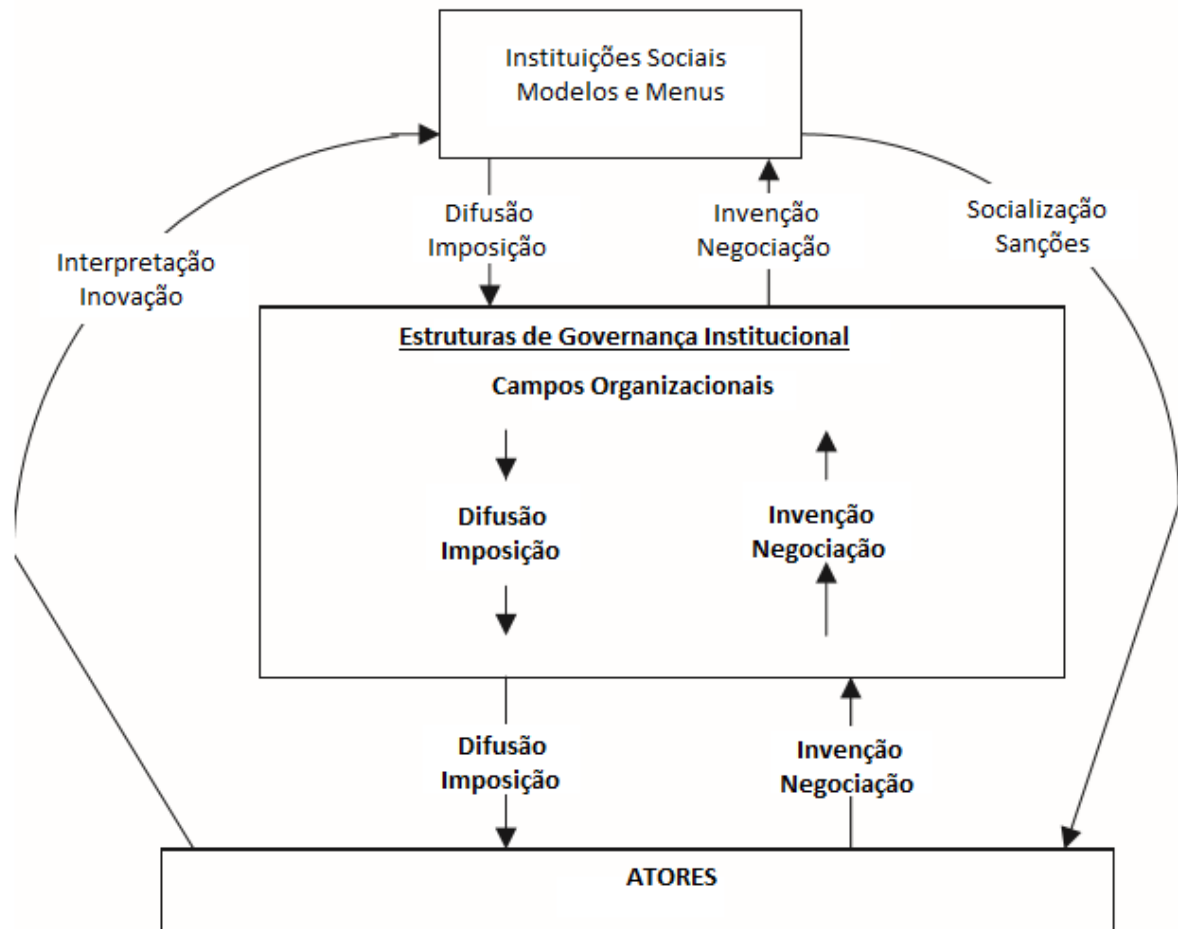
públicas que são influenciadas por forças econômicas, políticas e socioculturais (JUDGE et al., 2008). A abordagem institucional explica, ao nível da empresa, práticas de governo das empresas em termos de fatores institucionais que moldam como os interesses dos atores são definidos ("socialmente construída") e representados (AGUILERA; JACKSON, 2003).

Conforme Judge et al. (2008 apud GOLD; DIENHART, 2007; STANFIED; CARROLL, 2007), quando o sistema de governança é percebido como legítimo, são geradas riquezas e o sistema econômico é visto como justo; desta forma, a legitimidade torna-se imprescindível para os sistemas econômicos nacionais e globais. As instituições interagem para influenciar a legitimidade percebida de práticas de governança corporativa dentro de uma nação (AGUILERA; JACKSON, 2003).

A teoria institucional percebe as organizações, os campos organizacionais e as nações como algo maior do que apenas um meio para produção de bens e serviços, e podem ser considerada como sistemas sociais e culturais (JUDGE et al., 2008). A autora ainda vislumbrou, dentro dos preceitos de Scott (1995), a montagem de um gráfico que revelaria os principais conceitos e as relações envolvidos acerca da teoria institucional. Assim, conforme Figura 2, a teoria institucional utilizaria três níveis de análise: no mais alto, estariam as instituições sociais e globais, às quais os modelos e as regras são formalmente propostas e informalmente aprovadas (fornecem contexto institucional do que é possível, aceitável e legítimo); no nível seguinte estariam as estruturas de governança, consistindo em campos organizacionais e das próprias organizações, uma vez que as organizações variam em função, tamanho, estrutura, cultura, capacidade de mudanças (JUDGE et al., 2008). Na base da figura, estariam os atores, entendidos como os indivíduos, ou grupo de pessoas.

Assim, conforme Judge et al. (2008) cada nível é influenciado por forças de difusão e imposição de normas institucionais. No âmbito da teoria institucional, todos os atores sociais estão buscando legitimidade e/ou alguma forma de reinventar normas de legitimidade dentro do ambiente institucional (NORTH, 2005), sendo que estas restrições e forças convergem para criar isomorfismo ou semelhança da estrutura, pensamento e ação, dentro de ambientes institucionais (JUDGE et al., 2008).

Figura 2 – Conceitos acerca da teoria institucional



Fonte: Judge et al. (2008) apud Scott (1995).

Conforme Judge et al. (2008), a legitimidade da governança corporativa pode ser entendida como práticas e estruturas dentro de uma nação, que são percebidas pelos indivíduos ou grupos e que resultam no comportamento corporativo que seja apropriado de forma a atender às necessidades da sociedade. Assim, quando o poder corporativo é exercido de forma inadequada, a governança corporativa é vista com ilegítima.

## **4 METODOLOGIA**

Neste capítulo, serão abordados os aspectos metodológicos da pesquisa para alcance dos objetivos propostos, por meio da contextualização e das teorias acerca dos métodos para operacionalização do estudo. Também serão detalhados os motivos de escolha quanto ao plano de pesquisa, o delineamento do tipo da pesquisa adotada, o protocolo que incluiu os instrumentos de coleta, as características dos participantes e tipo de amostra e análise dos dados, de forma a explicitar as melhores ferramentas que ampararam o desenvolvimento da pesquisa.

### **4.1 Método Científico**

A respeito do método científico, é possível encontrar diversos autores que abordam o tema. Destacamos Gil (2008), que entende tratar-se de um conjunto de procedimentos intelectuais e técnicos para se atingir o conhecimento, devendo ser determinado o caminho que possibilitou chegar até este conhecimento.

Lakatos e Marconi (2003) definem o método científico como um aglomerado de atividades sistemáticas e racionais que permitem alcançar o objetivo proposto, destacando que os métodos e as técnicas a serem adotados deverão estar relacionados diretamente: ao problema de pesquisa, ao fenômeno, ao objeto, à formulação de hipóteses e à delimitação do universo da amostra.

Para Gil (2008), existe uma diversidade de métodos e estes são determinados conforme o objeto da pesquisa e o que se pretende aferir, não devendo ser utilizado apenas um método ou técnica, mas sim adotados todos os recursos disponíveis e necessários para determinado caso, podendo existir combinação entre as ferramentas escolhidas (LAKATOS, MARCONI, 2003).

#### **4.1.1 Metodologia de pesquisa**

Para Godoy (1995), tradicionalmente, em estudos da área de conhecimento de ciências sociais, utilizava-se como abordagem a pesquisa quantitativa para explicar e descrever os fenômenos; ao longo dos anos, porém, a pesquisa qualitativa, muito utilizada pelos antropólogos e sociólogos, ganhou terreno em outras áreas, como a Administração (NEVES, 1996), tornando-se “uma proposta de

pesquisa consolidada e respeitada em diversas disciplinas e contextos” (FLICK, 2009).

O presente estudo situa-se no campo das Ciências Sociais, e propõe-se uma abordagem de pesquisa qualitativa que, segundo Godoy (1995), parte de questões que vão sendo definidas ao longo do estudo, buscando entender “os fenômenos segundo a perspectiva dos sujeitos, ou seja, dos participantes da situação em estudo”. Desta forma, por meio da pesquisa qualitativa, pretende-se entender esse fenômeno por meio das explicações de diferentes atores/participantes do objeto estudado (NEVES, 1996).

Dentro da pesquisa qualitativa, observa-se uma variedade de possibilidades de abordagens técnicas operacionais, destacadas por diversos autores. Assim, torna-se fundamental definir um modelo operacional de pesquisa em virtude da necessidade de se analisar os fatos de forma empírica para, posteriormente, confrontá-los com a visão teórica (GIL, 2002). O autor entende que a metodologia descreverá quais serão as etapas a serem seguidas para a realização do estudo; dessa forma, deverão ser definidos: o delineamento de pesquisa (experimental, levantamento, estudo de caso, pesquisa bibliográfica entre outros), o tipo de pesquisa (exploratória, descritiva ou explicativa), a amostra, a coleta de dados (questionários, testes, entrevistas entre outros com a inclusão de roteiros) e a análise de dados (qualitativa e quantitativa).

## **4.2 Delineamento da pesquisa**

Para Gil (2002), o delineamento de pesquisa, ou projeto de pesquisa, envolve o planejamento do estudo de uma forma mais ampla, e expressa o desenvolvimento da pesquisa e os procedimentos técnicos de coleta de dados e em sua análise.

Pretende-se observar um fenômeno. Assim, conforme Yin (2010), o Estudo de caso como método de pesquisa é indicado nas condições em que se buscam respostas explanatórias de fenômenos sobre os quais o pesquisador teria pouco controle, buscando investigar acontecimentos contemporâneos da vida real. É importante destacar que o estudo de caso está inserido em um sistema delimitado, num processo ou numa atividade (CRESWELL, 2010).

Esta pesquisa propõe uma abordagem de pesquisa qualitativa, utilizando como método de investigação o estudo de caso, uma vez que se pretende conhecer as características do fenômeno representado pelas distintas práticas de governança



na aquisição de bens ou serviços por meio de licitação definida em lei, para então procurar explicar causas e consequências do mesmo (RICHARDSON, 1999).

### **4.3 Tipologia de pesquisa com base em seu objetivo**

A pesquisa é o processo formal e sistêmico do desenvolvimento do método científico, com intuito de descobrir respostas dos problemas por meio da utilização de procedimentos científicos. No campo social, isso significa que o entendimento da realidade social pode acontecer sob três formas: descritiva, exploratória e explicativa, sendo que há autores que agruparam esses tipos de pesquisa de forma diversa, como Duverger, em 1962 (descrição, classificação e explicação), e Seltiz, em 1967 (exploratória, descritiva e verificação de hipóteses causais) (GIL, 2008).

Como metodologia utilizada para responder ao problema de pesquisa, a abordagem qualitativa é descritiva, pois a escrita se faz imprescindível tanto no processo da coleta dos dados quanto em sua disseminação, vislumbrando-se, desta forma, compreender o fenômeno (GODOY, 1995, p. 62).

Para Gil (2002, 2008), as pesquisas exploratórias visam “desenvolver, esclarecer e modificar conceitos e ideias, tendo como objetivo a formulação mais precisa de problemas ou hipóteses para estudos posteriores”, podendo ser este o motivo pelo qual, esta tipologia costuma caracterizar uma primeira etapa da investigação.

### **4.4 Projeto de pesquisa**

Neste momento, tornam-se necessários alguns detalhamentos referentes à elaboração de um projeto de pesquisa, à definição das etapas a serem seguidas e aos procedimentos adotados de acordo com as questões de pesquisa, tornando-se possível traçar o caminho a ser seguido de forma clara, uma vez que este seria a “lógica que vincula os dados a serem coletados às questões de pesquisa” (YIN, 2010, p. 46).

Para o presente trabalho, serão descritos os componentes propostos como projeto de pesquisa para o estudo, baseando-se nas recomendações de Gil (2008) e Yin (2010), que identificam etapas comuns à maioria das pesquisas: elaboração do projeto preliminar, formulação do projeto de pesquisa, pré-teste dos instrumentos e

procedimentos de pesquisa, coleta de dados, análise do material e redação do material, adaptados de acordo com as especificidades do trabalho.

#### **4.4.1 Unidade de Análise**

Para Yin (2010), a unidade de análise faz parte dos componentes que compõem o estudo, e deriva das questões de pesquisa, existindo diferentes unidades de análise disponíveis ao pesquisador (o indivíduo, os departamentos de uma empresa, a empresa). A unidade de análise deve ser definida previamente, antes mesmo de se delimitar a população ou o universo da pesquisa (SAMPIERI; COLLADO; LUCIO, 2006).

Ressalta-se a necessidade de diferenciar unidade de análise de unidade de pesquisa, sendo a unidade de análise o que está sendo investigado e, a unidade de pesquisa, o local onde será feita a pesquisa; em outras palavras, a unidade de análise é a unidade de observação a partir da qual o fenômeno é pesquisado (ZAHEER; GOZUBUYUK; MILANOV, 2010).

Para Sampieri, Collado e Lucio (2006), definida a unidade de análise, passa-se à etapa de escolha do universo de observação ou da população a ser investigada; em estudos qualitativos, contempla-se o total de casos encontrados, dentro do recorte de interesse, capazes de responder ao problema de estudo; assim, a definição de empresas e/ou organizações integrantes do universo de pesquisa deverão passar por triagem para que seja verificado o cumprimento dos critérios estabelecidos.

Para o presente estudo, propõe-se como unidade de análise a investigação do fenômeno das distintas práticas de governança institucionalizadas nos processos licitatórios na aquisição de bens e serviços necessários à manutenção das rotinas da Unidade de Pesquisa, o Hospital Universitário São Paulo.

#### **4.4.2 Questão de pesquisa**

Em uma concepção científica, Gil (2002, p. 33) define o problema de pesquisa como “qualquer questão ainda não solvida e que é objeto de discussão, em qualquer domínio do conhecimento”, e indica o que se pretende resolver (Lakatos & Marconi, 2003).

Fase importante e inicial da pesquisa, Gil (2008) observa que a conceituação de forma adequada do problema constitui tarefa difícil, devendo ser este problema apresentado de forma clara e precisa, ou seja, de maneira explícita e compreensível. Tal procedimento permite que seja verificado o que se pretende resolver (LAKATOS; MARCONI, 2003) com base no estudo da literatura existente ou imersão (YIN, 2010).

Desta forma, chega-se ao problema de pesquisa: quais são as estratégias que os atores utilizam para estabelecer o mecanismo de governança na licitação?

#### **4.5 Protocolo de pesquisa**

Serão apresentados os conceitos utilizados na elaboração do Protocolo de pesquisa do estudo de caso, ou seja, a conduta adotada para aplicação dos instrumentos utilizados para a coleta dos dados, bem como o roteiro de entrevistas e as questões que embasaram o presente estudo e a análise dos dados realizada.

O presente estudo adotará o modelo de Protocolo de pesquisa, que contém a visão geral do projeto, os procedimentos de campos adotados, as questões do estudo de caso e um guia para o relatório do estudo de caso, utilizando-se o modelo de Estruturas Analíticas Lineares proposto por Yin (2010), e contemplando a abordagem padrão no que respeita ao problema da pesquisa, à revisão da literatura, aos métodos usados, aos dados, à análise dos dados e às conclusões.

##### **4.5.1 Instrumentos de coleta de dados**

Para Lakatos e Marconi (2003, p. 234), “os trabalhos científicos podem ser realizados com base em fontes de informações primárias ou secundárias e elaborados de várias formas, de acordo com a metodologia e com os objetivos propostos”. Com intuito de observar um fenômeno, será adotada a combinação de evidências primárias (entendidas como aquelas coletadas pelo próprio pesquisador) e secundárias (coletadas por outras fontes e acessíveis ao pesquisador).

Yin (2010) identifica seis fontes de evidência passíveis de utilização em um estudo de caso (documentação, registro em arquivo, entrevistas, observação direta e participante e artefatos físicos), porém vislumbra variados tipos de fontes (artigos, estatísticas de fontes primárias e secundárias, documentação direta colhida a partir

de observações do pesquisador, questionário, entre outras formas) (LAKATOS; MARCONI, 2003; CRESWELL, 2010).

Para observação do fenômeno, propõem-se neste estudo, com base em Yin (2010), as seguintes fontes de evidências: documentação (artigos, legislação, documentos oficiais), análise documental de dados secundários, entrevistas semiestruturadas, e observação não participante. O estudo de caso é a forma mais completa de delineamento de pesquisa, pois utilizam-se várias formas de coleta de dados, dados observáveis da vida real e evidências documentais, além de entrevistas, depoimentos pessoais, observação espontânea, observação participante e artefatos físicos (GIL, 2002).

Inicialmente, foram coletados dados secundários tais como evidências documentais, artigos, Leis, estatutos, atas de reuniões e dados constantes no sítio oficial acerca das regras de licitações e contratos. Tal procedimento permitiu averiguar a jurisprudência e as regras que cercam as rotinas da administração pública no que tange às contratações.

Em um segundo momento, foi utilizado o instrumento de entrevista semiestruturada, com questões abertas destinadas aos participantes do fenômeno, ou seja, aos profissionais que atuam na área de licitações e contratos do Hospital Universitário São Paulo. Segundo Yin (2010), a utilização de entrevistas é a principal evidência em estudos de caso, pois trata-se de obter os dados a partir de conversas guiadas pelo entrevistador, sendo necessário o cumprimento de algumas etapas: a elaboração de um questionário com questões abertas, a identificação dos potenciais entrevistados e a avaliação da melhor forma de proceder (se em grupo ou individualmente) (CRESWELL, 2010).

Como terceira etapa, propôs-se a observação participante, ou direta, que consiste na observação do ambiente natural do caso, podendo ser essa uma informação adicional (YIN, 2010). Diante do exposto, vislumbra-se as seguintes etapas:

- a) Roteiro de Entrevista: o roteiro de entrevista utilizado está apresentado no Apêndice I.
- b) Esboço do Relatório de caso: redação do relatório seguindo o modelo de Estruturas Analíticas Lineares indicado por Yin (2010), contendo a relação de documentos relevantes, a lista de Entrevistados e o relatório de Observação.

#### **4.5.2 Relatório de caso**

Para condução desta pesquisa, passa-se à elaboração de um relatório com base nos dados obtidos, utilizando o modelo de estruturas analíticas lineares proposto por Yin (2010), que entende que esta é uma abordagem padrão para composição de relatórios: a pesquisa tem início com a formulação do problema de estudo, seguida pela revisão da literatura relevante, pela definição da metodologia utilizada, pela coleta de dados e pela análise do material e elaboração das conclusões (forma linear).

#### **4.5.3 Procedimentos de coleta de dados**

Yin (2010) entende que as evidências podem vir de várias formas e observa que se torna importante que o pesquisador adote alguns princípios para a coleta de dados, obtendo maior qualidade na pesquisa: escolha de múltiplas fontes (duas ou mais fontes), seleção de bancos de dados e procedimentos relacionados ao encadeamento de evidências (relação entre as questões formuladas, os dados coletados e as conclusões alcançadas).

A seguir, apresentamos algumas informações sobre o local da coleta de dados:

- a) Local a ser visitado: Hospital São Paulo – Hospital Universitário Federal.
- b) Endereço: Rua Napoleão de Barros, nº 715 – Vila Clementino São Paulo/SP.
- c) Preparação para a visita: contato prévio por meio de correspondência eletrônica ou memorando (caso seja necessário) e contato telefônico, para obter o consentimento da participação do estudo.
- d) População: Hospitais Universitários Federais.
- e) Pessoas que se pretende entrevistar: atores das áreas de licitações e contratos, por ser entendido que as funções pertinentes ao cargo permitem que estes observem o fenômeno investigado de forma mais ampla.

#### **4.5.4 Análise de dados**

A análise de conteúdo é utilizada tanto nos casos de estudos qualitativos quanto quantitativos, e compreende um “conjunto de técnicas de análise das

comunicações, que utiliza procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens” (BARDIN, 1977, p. 38), sendo esse entendimento reforçado por Triviños (1987), que percebe a análise de conteúdo como formadora de uma visão mais ampla e integrada às características do enfoque dialético.

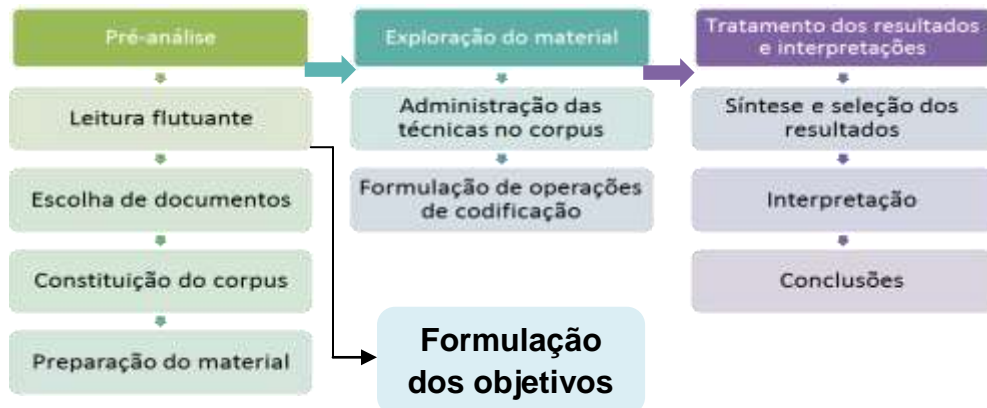
Para Mozzato e Grzybovski (2011, p. 732), no campo da Administração, e em relação à produção científica, é possível verificar o crescente interesse pela adoção da análise de conteúdo como técnica de análise de dados, “em virtude da preocupação com o rigor científico e a profundidade da pesquisa”, principalmente quanto à pesquisas qualitativas, o que explica a crescente legitimidade atribuída a essa técnica no decorrer dos anos. Bardin (1977) organiza a técnica de análise de conteúdo em três fases, denominados polos cronológicos: 1) pré-análise; 2) exploração do material; e 3) tratamento dos resultados, inferência e interpretação. Similar ao proposto por Bardin, porém diferenciando-se em nomenclatura e enfatizando alguns aspectos da própria teoria, Triviños (1987) propõe que, metodologicamente, a análise de conteúdo envolva três etapas básicas: pré-análise, descrição analítica e interpretação.

Utilizando-se de Bardin (1977) e Triviños (1987), propõe-se para o presente estudo uma análise temática, em que se buscará fatores da teoria, prática, estrutura e valores, pretende-se adotar a seguinte sequência:

- 1) Pré-análise: Para Bardin (1977, p. 95), primeira fase tem por finalidade “a escolha dos documentos a serem submetidos à análise, ou seja, trata-se da organização do material selecionado a ser analisado tendo por objetivo torná-lo operacional de forma a sistematizar as ideias iniciais” (BARDIN, 1977; TRIVIÑOS, 1987; MOZZATO; GRZYBOVSKI, 2011).
- 2) Exploração do material e ou descrição analítica: inicia-se na pré-análise, é a fase da descrição analítica que consiste na coleta e na seleção do material (feita de forma mais profunda). O pesquisador é orientado pelos referenciais teóricos, para que o material seja, em seguida, categorizado ou codificado (BARDIN 1977; TRIVIÑOS, 1987; MOZZATO; GRZYBOVSKI, 2011). “A exploração do material consiste numa etapa importante, porque vai possibilitar ou não a riqueza das interpretações e inferências” (MOZZATO; GRZYBOVSKI, 2011, p. 732).

- 3) Tratamento dos resultados, inferência e interpretação: é o momento da intuição, da análise reflexiva e crítica com embasamento dos materiais empíricos; foca-se o tratamento dos resultados, que ocorre com a condensação e o destaque das informações para análise que resultará nas interpretações inferenciais (BARDIN 1977; TRIVIÑOS, 1987).

Figura 3 – Desenvolvimento da análise de conteúdo



Fonte: Adaptado de Bardin (1977, p. 102).

## 5 APRESENTAÇÃO DO CASO

### 5.1 Características do caso

A priori, cabe apresentar as informações básicas acerca da unidade de pesquisa do presente estudo, o Hospital Universitário São Paulo, que se encontra em atividade desde 1938. Dentre suas atividades voltadas ao atendimento médico à saúde, está a de ensino com programas de pós-graduação, estando a pesquisa associada a 87 programas de residência médica como forma de complementação profissional.

Como referência entre as Instituições de ensino na área da saúde, uma vez que detém grande produção científica, o Hospital Universitário buscou, ao longo dos anos, parcerias com outras instituições, entre elas o Graacc, o Instituto do Rim, o Instituto da Visão e o Instituto do Sono, entre outras várias entidades.

Considerado um hospital de grande porte, tem como missão “prestação de assistência à saúde à população brasileira, por meio do Sistema Único de Saúde, e a formação de recursos humanos, que são imprescindíveis e contribuem para a qualidade do próprio SUS”, atendendo procedimentos de alta complexidade como transplantes, especialidades diversas (Cardiologia, Ortopedia, Oftalmologia, Cardiovascular, Vascular, Plástica, Torácica, Gastrocirurgia, Gastroclínica, Pneumologia, Dermatologia, Endocrinologia, Psiquiatria, Pediatria, Quimioterapia (Adulto/Infantil), além de demais serviços. Por este motivo, tem grande representatividade frente a gestores nas diversas esferas da Administração Pública (Federal, Estadual e Municipal). A Figura 4 a seguir apresenta a área de cobertura de atendimento oferecido pelo Hospital:



Fonte: <http://www.hospitalsaopaulo.org.br/>



Os tipos de atendimento prestado podem ser verificados na Tabela 2, abaixo.

Tabela 2 – Tipo de Atendimento prestado – Hospital São Paulo

<b>CARACTERÍSTICAS FÍSICAS / ATENDIMENTO</b>	<b>AMBULATORIAL</b>	<b>HOSPITALAR</b>
	17 Salas Cirúrgicas	19 Salas Cirúrgicas
	584 Consultórios Médicos	712 Leitos de Internação sendo: 346 Leitos Cirúrgicos, 258 Leitos Clínicos e 108 Leitos de UTI's
	150 Salas de Procedimentos	
	109 End. de Atendimento	
	3,5 mil pessoas por dia	25 mil internações por ano

Fonte: Adaptado de <http://www.hospitalsaopaulo.org.br/>.

## 5.2 A Administração Pública

Na concepção de Matias-Pereira (2012, apud MATIAS-PEREIRA, 2010c), a Administração Pública interpretaria os objetivos do Estado, utilizando-se de planejamento, organização, direção e controle, a fim de transformar estes objetivos em ações organizacionais, permitindo que o Estado exerça sua autoridade e ponha em prática ações de atendimento aos interesses públicos.

A sociedade cada vez mais demanda por serviços públicos de qualidade; assim, o governo busca alcançar resultados que atenderão às necessidades legítimas dos usuários do serviço público, implicando no uso não apenas de um instrumento, mas na utilização de novas tecnologias e de modernização da estrutura normativa, organizacional e de pessoal desses órgãos (SCHIKMANN, 2010).

Para melhor entender as características específicas da Administração Pública, cabe apresentar os principais atores que atuam em organizações do Poder Público proposto neste estudo: Poder Executivo, Legislativo e judiciário. Montesquieu foi quem desenvolveu o conceito da tripartição dos poderes com as repartições da forma aceita por todos na atualidade, abordando o tema em sua obra

*O Espírito das Leis*, incluindo o poder Judiciário entre os poderes que devem coexistir harmonicamente.

Antes de adentrar na Legislação que cerca a Saúde Pública, cabe entender como funciona a hierarquia das normas na Administração Pública e para os entes que a compõem, de forma a visualizar figurativamente o que prevê o artigo 59 da Constituição Federal. Este artigo entende que o processo legislativo compreenderia as emendas à constituição, Leis complementares, ordinárias e delegadas, medidas provisórias, decretos e resoluções. Adota-se a pirâmide de Kelsen (KELSEN, 2005): no topo da pirâmide, está a Constituição Federal que, para o Estado, é a ordem máxima, ou seja, nenhuma outra norma poderá ser contrária a esta, tanto nas esferas federais, estaduais e municipais, conforme previsto em seu 25º artigo, a saber: “os Estados organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem, observados os princípios desta Constituição”, e em continuidade, em seu primeiro parágrafo, afirma que “são reservadas aos Estados as competências que não lhes sejam vedadas por esta Constituição”. Abaixo desta, encontram-se as emendas constitucionais, documento que permite que a Constituição seja alterada em partes, com o intuito de atualizá-la diante das mudanças sociais, e as demais normas que serviram para regular, obedecendo-se às especificidades de cada ente da Administração Pública.

Figura 5 – Pirâmide de Kelsen - Hierarquização das Normas



Fonte: Adaptado de Kelsen (2005).

### **5.2.1 Contexto de Políticas Públicas**

Para Matias-Pereira (2012, p. 204), políticas públicas são um conjunto de “medidas e procedimento que refletem a orientação política do Estado, e regulam as atividades governamentais no que diz respeito às tarefas de interesse público”, ou seja, tais atividades dizem respeito ao interesse do Estado e estão relacionadas ao seu poder decisório. O Estado deve manter as condições de ordem social, sendo visto como um pacificador de conflitos, e deve tornar possíveis os direitos básicos da sociedade por meio de ações e oferta de prestação de serviços, além de regular outros agentes. Finalmente, cabe ao Estado a escolha sobre em qual área irá atuar.

### **5.2.2 Panorama legislativo**

Para nortear o presente estudo, será dada ênfase à questão legislativa que cerca a Administração Pública, observando-se o arcabouço legal e normativo que cerca a Saúde Pública. Além da Constituição Federal, o Sistema Único de Saúde é regulamentado por outras Leis, que serão abordados ao longo deste estudo, podendo ser citadas: a Lei Federal nº 8.080, de 19/09/1990, que dispõem sobre as condições para a promoção à saúde, proteção e recuperação; a Lei Federal nº 8.142, de 28/12/1990, que faz menção à participação da comunidade ou sociedade na gestão do SUS; a Lei Federal nº 8.689, de 27/07/1993, que extingue o Instituto Nacional de Assistência Médica da previdência Social (INAMPS); a Lei nº 8.666, de 21/06/1993, que regulamenta o artigo 37, inciso XXI, da Constituição Federal, e institui normas para licitações e contratos da Administração Pública Federal; a Lei Federal nº 9.836, de 23/09/1999, que altera alguns pontos da Lei nº 8.080; e o Decreto nº 7.082, de 23/01/2010, que instituiu o Programa Nacional de Reestruturação dos Hospitais Universitários Federais (REHUF).

Retomando a questão da saúde e as normas que a regem, a Lei nº 8080 de 19/09/1990, regula no âmbito nacional as ações e os serviços de saúde disponibilizados à população, visto que “garantir a saúde consiste na formulação e execução de políticas econômicas e sociais” (Artigo 2º, paragrafo 1º).

A Lei nº 8.142, de 28/12/1990, regula a participação da sociedade na Gestão do Sistema Único de Saúde, além de deliberar sobre as questões de transferências

entre governos dos recursos na área da saúde, e sobre as formas de regulação de tais procedimentos.

Em 2010, o Governo Federal publicou o decreto nº 7.082, que institui o Programa Nacional de Reestruturação de Hospitais Universitários Federais (REHUF), e dispõe sobre o compartilhamento de ações das áreas da educação e saúde, visando um melhor desempenho e melhorias no processo de gestão. O documento foi de suma importância para o presente estudo em função de suas prerrogativas de obrigatoriedade de desenvolvimento de mecanismos de governança, conforme seus Artigos 3º e 5º.

Art. 3º O REHUF orienta-se pelas seguintes diretrizes aos hospitais universitários federais:

[...]

II - melhoria dos processos de gestão;

III - adequação da estrutura física;

IV - recuperação e modernização do parque tecnológico;

[...]

Art. 5º Para a realização dos objetivos e diretrizes fixados nos Arts. 2º e 3º, serão adotadas as seguintes medidas:

[...]

VIII - criação de mecanismos de governança no âmbito dos hospitais universitários federais, com a participação de representantes externos às universidades.

### **5.3 O Hospital como uma instituição burocrática**

Para Mintzberg (1995), como mecanismo principal da burocracia profissional, identifica-se a padronização das habilidades operacionais e adotam-se como elemento-chave da organização os elementos de “treinamento e doutrinação”; desta forma, a prática é cercada por protocolos estabelecidos pela organização. Porém, em função do ambiente complexo de múltiplas tarefas, há dificuldades na padronização dos processos. Dessa maneira, as habilidades dos especialistas (classe médica e de enfermagem) são utilizadas de acordo com a necessidade do ambiente, e a estrutura administrativa funciona de forma paralela e democrática entre os especialistas, porém mecanizada para as áreas de apoio (MINTZBERG, 1995).

A Burocracia Profissional permite a explicação sobre o modelo de governança estabelecida numa empresa hospitalar com seus especialistas. Neste caso, as estratégias baseiam-se no interesse das classes médicas e de enfermagem, uma

vez que os gestores não possuem papel relevante perante as áreas técnicas; assim, os especialistas possuem grande influência sobre as atividades hospitalares, incluindo a administrativa e de recursos humanos (MINTZBERG, 1995).

## 6 APRESENTAÇÃO E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

Neste capítulo, serão apresentados os resultados obtidos a partir da pesquisa empírica – que buscou informações em documentos formais, legislação e entrevistas dos participantes no processo licitatório –, com o objetivo de identificar se as normas de contratação regidas por Leis são seguidas com rigor, mesmo considerando as situações de urgências que cercam as rotinas diárias de um hospital público.

### 6.1 Análises dos dados secundários

Dentre os objetivos específicos deste estudo está o de levantar e examinar as normas para licitação, além de discriminar seus tipos e características, uma vez que, por força de lei, o Hospital Universitário é obrigado a adotar a licitação como forma de aquisição de produtos e/ou contratar obras ou serviços diversos (BITTENCOURT, 2017).

Como primeira etapa, passou-se a coletar dados secundários tais como: evidências documentais, artigos, Leis, estatutos, atas de reuniões e dados constantes em sítios oficiais acerca das regras de licitações e contratos. Este procedimento permite averiguar a jurisprudência ou as regras que cercam as rotinas da Administração Pública no que tange às contratações.

Cabe, a priori, destacar o disposto na principal Lei de Licitações e contratos da Administração pública Federal, no caso a Lei nº 8666 de 21 de junho de 1993<sup>1</sup>, o que reforça a obrigatoriedade de utilização de licitações na aquisição de bens e/ou serviços.

Art. 1º Esta Lei estabelece normas gerais sobre licitações e contratos administrativos pertinentes a obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações e locações no âmbito dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Parágrafo único. Subordinam-se ao regime desta Lei, além dos órgãos da administração direta, os fundos especiais, as autarquias, as fundações públicas, as empresas públicas, as sociedades de economia mista e demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

Art. 2º As obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações, concessões, permissões e locações da Administração Pública, quando contratadas com terceiros, serão necessariamente precedidas de licitação, ressalvadas as hipóteses previstas nesta Lei.

---

<sup>1</sup> Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, e institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências.

Verificam-se evidências de boas práticas de Governança no processo licitatório, uma vez que a própria Legislação adota princípios de transparência, prestação de contas, igualdade e conformidade, segundo verificado em trechos da Lei nº 8666/1993.

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.

§ 1º É vedado aos agentes públicos:

I - admitir, prever, incluir ou tolerar, nos atos de convocação, cláusulas ou condições que comprometam, restrinjam ou frustrem o seu caráter competitivo, inclusive nos casos de sociedades cooperativas, e estabeleçam preferências ou distinções em razão da naturalidade, da sede ou domicílio dos licitantes ou de qualquer outra circunstância impertinente ou irrelevante para o específico objeto do contrato [...].

II - estabelecer tratamento diferenciado de natureza comercial, legal, trabalhista, previdenciária ou qualquer outra [...].

Esses elementos reforçam o destacado anteriormente por Santos (2003) a governança seria um conjunto de instrumentos que incluem Leis, regulamentos e métodos que ajudam a organizar e comandar as práticas comerciais.

Dentre as modalidades de licitação, os Art. 22 e 23 da Lei nº 8666/1993 explicam quais seriam seus tipos e características:

- 1) Concorrência, modalidade que ocorre entre quaisquer fornecedores interessados, desde que estes comprovem possuir os requisitos mínimos de qualificação exigidos previamente em edital e cujo valor de aquisição estimado seja maior que R\$ 1.500.000,00 (obras e serviços de engenharia) ou menor que R\$ 650.000,00 (compras e serviços comuns);
- 2) Tomada de preços, modalidade que ocorre entre fornecedores previamente cadastrados e que atendam a todas as condições exigidas até o terceiro dia anterior à data do recebimento das propostas, e cujo valor de aquisição estimado seja menor ou igual a R\$ 1.500.000,00 (obras e serviços de engenharia) ou maior ou igual a R\$ 650.000,00 (compras e serviços comuns);
- 3) Convite, modalidade que ocorre entre interessados cadastrados ou não, que foram escolhidos e convidados pela área responsável da Administração Pública no número mínimo de 3 e cujo valor de aquisição

estimado seja menor ou igual a R\$ 150.000,00 (obras e serviços de engenharia) ou maior ou igual a R\$ 80.000,00 (compras e serviços comuns);

- 4) Concurso, modalidade de licitação entre quaisquer interessados para escolha de trabalho técnico, científico ou artístico, conforme critérios constantes de edital e publicado na imprensa oficial com antecedência mínima de 45 (quarenta e cinco) dias;
- 5) Leilão, modalidade de licitação entre quaisquer interessados para a venda de bens móveis inservíveis para a Administração ou de produtos legalmente apreendidos ou penhorados, ou para a alienação de bens imóveis prevista no art. 19, a quem oferecer o maior lance, igual ou superior ao valor da avaliação.

Cabe ressaltar outra modalidade de licitação que advém da Lei nº 10.520 de 17 de julho de 2002, que institui o pregão para aquisição de bens e serviços comuns<sup>2</sup> que, conforme §1º, pode ser utilizado por sistema eletrônico, nos termos de regulamentação específica.

Além das modalidades já elencadas, a legislação também dispõe sobre casos para os quais são dispensáveis a utilização de licitação; assim, a Lei nº 8666/1993 determina, em seus art. 24 (com 35 Incisos) e 25 (com 3 incisos) as situações passíveis de não se utilizar a licitação como forma de aquisição de bens e serviços. Cabe aqui destacar um dos incisos do art. 24:

IV - nos casos de emergência ou de calamidade pública, quando caracterizada urgência de atendimento de situação que possa ocasionar prejuízo ou comprometer a segurança de pessoas, obras, serviços, equipamentos e outros bens, públicos ou particulares, e somente para os bens necessários ao atendimento da situação emergencial ou calamitosa e para as parcelas de obras e serviços que possam ser concluídas no prazo máximo de 180 (cento e oitenta) dias consecutivos e ininterruptos, contados da ocorrência da emergência ou calamidade, vedada a prorrogação dos respectivos contratos;

Em continuidade à pesquisa na Legislação vigente, cabe citar o Decreto nº 7.892 de 2013 que regulamenta o Sistema de Registro de Preços previsto no art. 15 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Conforme o paragrafo 2º:

---

<sup>2</sup> Lei nº 10.520/2002, Art. 1º, Parágrafo único. Consideram-se bens e serviços comuns, para os fins e efeitos deste artigo, aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado.



I - Sistema de Registro de Preços - conjunto de procedimentos para registro formal de preços relativos à prestação de serviços e aquisição de bens, para contratações futuras;

II - ata de registro de preços - documento vinculativo, obrigacional, com característica de compromisso para futura contratação, em que se registram os preços, fornecedores, órgãos participantes e condições a serem praticadas, conforme as disposições contidas no instrumento convocatório e propostas apresentadas;

O presente Decreto prevê a possibilidade de “registrar preços” na aquisição de bens e/ou serviços, tratando-se de dispositivo legal que permite que a Administração possa contratar o objeto apenas quando este for necessário. Para fazer uso de tal mecanismo, porém, é necessário atender a algumas condições, a saber:

Art. 3º O Sistema de Registro de Preços poderá ser adotado nas seguintes hipóteses:

I - quando, pelas características do bem ou serviço, houver necessidade de contratações frequentes;

II - quando for conveniente a aquisição de bens com previsão de entregas parceladas ou contratação de serviços remunerados por unidade de medida ou em regime de tarefa;

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

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

Cabe ainda destacar que, tanto as contratações formalizadas por licitação quanto às por dispensa de licitação (previstas nos art. 24 e 25 da Lei nº 8666/1993), devem ser precedidas de análise jurídica, conforme disposto no art. 38 da Lei de licitações, sob pena de nulidade do ato, a saber:

Art. 38. O procedimento da licitação será iniciado com a abertura de processo administrativo, devidamente autuado, protocolado e numerado, contendo a autorização respectiva, a indicação sucinta de seu objeto e do recurso próprio para a despesa, e ao qual serão juntados oportunamente:

I - edital ou convite e respectivos anexos, quando for o caso;

II - comprovante das publicações do edital resumido, na forma do art. 21 desta Lei, ou da entrega do convite;

III - ato de designação da comissão de licitação, do leiloeiro administrativo ou oficial, ou do responsável pelo convite;

IV - original das propostas e dos documentos que as instruírem;

V - atas, relatórios e deliberações da Comissão Julgadora;

VI - pareceres técnicos ou jurídicos emitidos sobre a licitação, dispensa ou inexigibilidade;

VII - atos de adjudicação do objeto da licitação e da sua homologação;

VIII - recursos eventualmente apresentados pelos licitantes e respectivas manifestações e decisões;

IX - despacho de anulação ou de revogação da licitação, quando for o caso, fundamentado circunstanciadamente;

X - termo de contrato ou instrumento equivalente, conforme o caso;

XI - outros comprovantes de publicações;

XII - demais documentos relativos à licitação.

É possível observar que as práticas de governança são impostas por lei; contudo, resta comprovar se o órgão pesquisado cumpre as disposições legais no processo licitatório. Por isso, foram analisados os editais de licitações, que são provas documentais, para verificar as características institucionalizadas por meio da governança que influenciam na formulação de políticas e práticas. Tal procedimento teve a finalidade de verificar se os valores da governança, como equidade, divulgação, prestação de contas e conformidade, estão sendo atendidos.

Buscou-se uma amostra de 10 editais referentes a processos de licitação de aquisição de materiais destinados a manutenção das rotinas do Hospital dos últimos 2 anos, assim, passou-se a análise dos documentos e verificou-se se as regras impostas por força de Lei estão sendo obedecidas como forma de adoção de uma boa governança. Como parâmetro, foi utilizado o entendimento de Andrade e Rossetti (2004) quantos aos valores da governança.

Tabela 3 – Síntese dos valores de uma Governança

<b>DOCUMENTO</b>	<b>Fairness/ equidade</b> Equidade no tratamento dos participantes na licitação.	<b>Disclosure/ Divulgação</b> Transparência das informações.	<b><u>Accountability</u></b> Prestação responsável de contas	<b><u>Compliance</u></b> Conformidade no cumprimento de normas
Edital nº 10/2016 – Reposição de enxoval / roupa de uso hospitalar.	Sim	Sim	Sim	Sim
Edital nº 26/2017 – Aquisição de insumos de nutrição.	Sim	Sim	Sim	Sim
Edital nº 38/2017 – Fluxômetro de oxigênio 0 a 15 litros por minuto.	Sim	Sim	Sim	Sim
Edital nº 119/2017 – Aquisição de grandes volumes	Sim	Sim	Sim	Sim
Edital nº 121/2017 – Aquisição de solução HD ácido e HD Bicarbonato.	Sim	Sim	Sim	Sim
Edital nº 129/2017 – Aquisição de medicamentos (P1)	Sim	Sim	Sim	Sim
Edital nº 133/2017 – Aquisição de saneantes – Clorex e álcool	Sim	Sim	Sim	Sim
Edital nº 135/2017 – Vestuário avental, fralda e pro-pé	Sim	Sim	Sim	Sim
Edital nº 157/2017 – Aquisição de medicamentos (P2)	Sim	Sim	Sim	Sim
Edital nº 158/2017 – Aquisição de medicamentos (P5)	Sim	Sim	Sim	Sim
Edital nº 162/2017 – Aquisição de medicamentos (P4)	Sim	Sim	Sim	Sim
Edital nº 180/2017 – Aquisição de medicamentos (P3)	Sim	Sim	Sim	Sim
Edital nº 183/2017 – Aquisição de coletor de materiais perfuro cortantes e seringas	Sim	Sim	Sim	Sim

Fonte: Rossetti, Andrade (2004) com coleta de dados em [www.licitacoes.unifesp.br](http://www.licitacoes.unifesp.br)

É possível observar que os editais cumpriram os princípios básicos da governança impostos por força de lei, o que permite entender que não existe resistência por parte das áreas envolvidas na incorporação das regras institucionalizadas nas contratações.

Com as regras claras em edital das condições para participação, para todos os interessados, verifica-se a equidade no tratamento, inclusive nas hipóteses de desclassificação da empresa pelo não cumprimento das condições previstas.

A publicação e a ampla divulgação dos editais cumprem seu papel na questão de transparência das informações, uma vez que tais informações estão disponíveis para qualquer pessoa que tenha interesse de acompanhar o processo.

A fase da licitação acontece via sistema do governo federal pelo sitio ([www.comprasgovernamentais.gov.br](http://www.comprasgovernamentais.gov.br)) e qualquer pessoa pode acompanhar a fase de lances e o que ocorre durante o processo; ao final dos lances na licitação, é disponibilizado para consulta a Ata com todas as informações geradas pelo sistema, incluindo conversas entre os pregoeiros e as empresas, bem como todos os valores ofertados para cada item. Assim, tal cenário caracteriza-se como uma prestação de contas à população.

## **6.2 Relato de Observação de reuniões**

Neste tópico, são apresentados e analisados dados e informações primárias oriundas de observação de reuniões, nas quais a autora do presente estudo teve ação ativa, por fazer parte da mesma instituição. O objetivo neste ponto é verificar as reações dos participantes em relação à interação em grupo e à aceitabilidade de novas práticas. Tais procedimentos permitem identificar outras práticas de governança relacionadas ao estabelecimento de regras no universo das contratações.

Dentro da estrutura da UNIFESP, existem as “Câmaras técnicas”, que podem ser entendidas como um colegiado técnico “com finalidade de, através da aplicação de suas competências gerenciais, desenvolver trabalhos técnicos, de forma democrática e flexível, com a finalidade de estruturar administrativamente a UNIFESP” e são formadas pelos *campi* da Universidade juntamente com o Hospital (Diretores de Departamento, Chefes de divisões administrativas, convidados e

representantes de seguimentos e unidades) e intermediadas pelo Escritório Técnico de Apoio à Gestão e Assuntos Estratégicos (ETAGAE<sup>3</sup>).

Entre os objetivos das Câmaras técnicas está o de “propiciar o aprimoramento técnico das atividades administrativas, a integração e uniformização dos procedimentos entre os diversos Campis da UNIFESP, normatizar, padronizar e pensar políticas de gestão” (ETAGAE, 2016).

As reuniões são marcadas quando necessárias, e os servidores são convocados por *e-mail*; as pautas a serem discutidas são elaboradas de acordo com o solicitado pelas áreas, ou por força de alguma alteração legislativa que precise ser amplamente discutida.

No caso em análise, a reunião que será relatada ocorreu em 29/09/2017, e a pauta a ser discutida era a publicação da “Instrução Normativa nº 05, de 26 de maio de 2017”, que determina os ritos de contratação de cessão de mão-de-obra nos entes da Administração pública, e como se dariam as alterações na rotina e demais decisões pertinentes.

Participaram da Câmara técnica os representantes das áreas de contratos e compras dos *campi* de Diadema, Guarulhos, Hospital Universitário, Osasco, Reitoria, Santos, São José dos Campos e São Paulo.

Os pontos dentro da pauta foram repassados a todos, e foi passada uma lista de presença, que será parte integrante da Ata de reunião. Posteriormente, discutiram-se os entendimentos de forma geral, e as áreas fizeram a exposição sobre as dificuldades da rotina e os impactos que poderiam ocorrer. Cabe ressaltar que na presente reunião, não foi disponibilizada a Ata (na página da Unifesp), conforme feito com os demais encontros; assim, o presente relatório baseou-se apenas nas anotações da pesquisadora e na gravação realizada. Porém, a título de conhecimento.

Houve interação e troca de experiências, bem como foi repassado aos presentes o entendimento do Ministério do Planejamento e das discussões com os órgãos reguladores. Dentre os pontos discutidos, houve um consenso geral dos presentes quanto à impossibilidade de adotar algumas medidas, por questões de

---

<sup>3</sup> Estrutura organizacional de caráter assessorio, com objetivo de apoiar e orientar a alta gestão da Universidade nas questões relacionadas à administração, gestão, gestão pública, e direito administrativa, auxiliando no processo decisório e atuando na condução de assuntos estratégicos. Retirado de <[www.unifesp.br](http://www.unifesp.br)>.

restrições orçamentárias, podendo ser esse fenômeno caracterizado como resistência às regras impostas.

Contudo, apesar das dificuldades, a reunião avançou no sentido de tentar resolver as restrições e atender às imposições legais, ficando claro que não seria possível tomar outra medida além de cumprir as regras, uma vez que o órgão poderia sofrer apontamentos severos dos órgãos de controle.

Observou-se que os pontos de resistência foram gerais, de certa forma, ficando claro o consenso entre todos os presentes sobre a impossibilidade do não cumprimento das regras. Assim, cada Campus ficou responsável por elaborar relatórios, bem como adotar os procedimentos para implantação das regras.

### **6.3 Entrevistas**

Neste capítulo, busca-se identificar os conceitos e os argumentos de um recorte teórico de domínio institucional, junto à fala dos entrevistados. Assim, apresentamos a análise dos resultados relativos à percepção dos sujeitos de pesquisa entrevistados: Entrevistado 1: Coordenador de Compras; Entrevistado 2: Coordenador de Contratos; Entrevistado 3: Procurador da AGU Advocacia Geral da União; Entrevistado 4: Fornecedor de insumos hospitalares. Essa etapa teve como objetivo responder à pergunta de pesquisa sob a perspectiva teórica da lógica institucional: quais são as estratégias que os atores utilizam para estabelecer o mecanismo de governança na licitação?

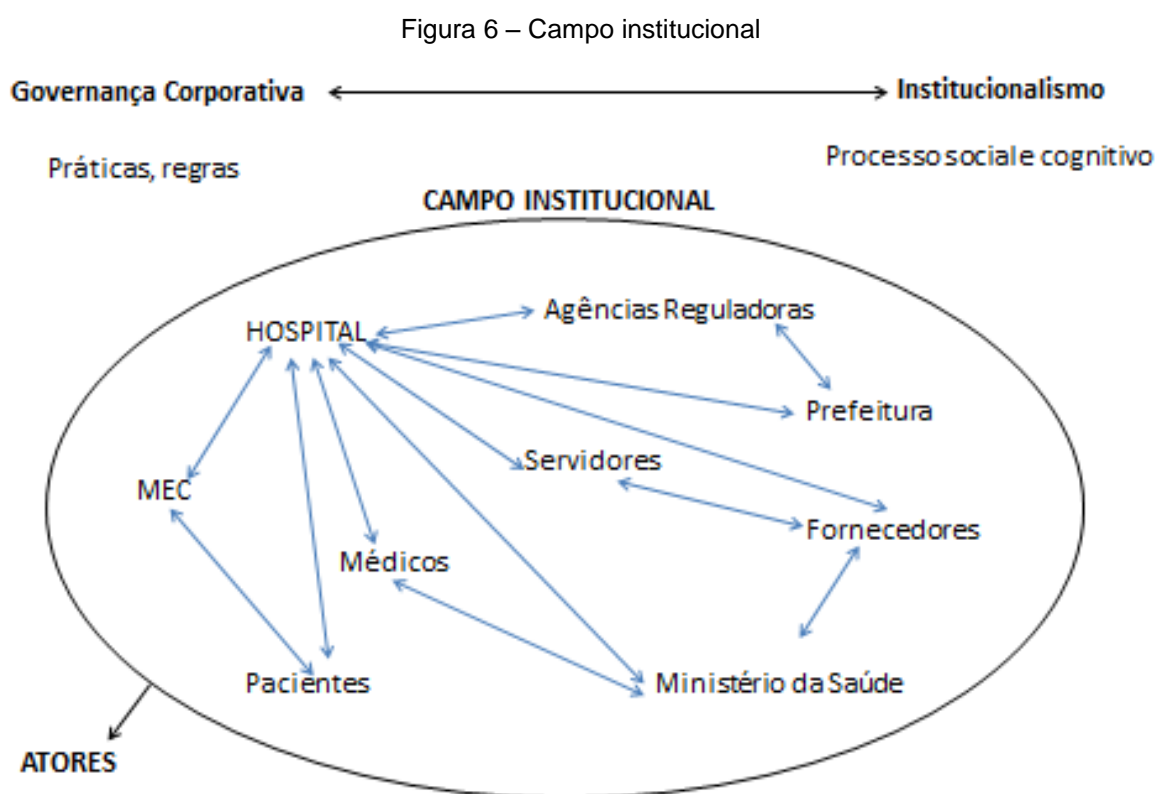
O Instrumento de Entrevista semiestruturado foi utilizado neste estudo para a coleta de informações referentes à elaboração (parte teórica) e à concretização (parte prática) do projeto. As quatro entrevistas foram realizadas pela pesquisadora e transcritas para este trabalho (conforme Apêndice IV), com base na sequência das perguntas contidas no roteiro de pesquisa.

A interação gerada entre: pesquisador e pesquisado permite ao entrevistador localizar novos pontos importantes que são desenvolvidos durante o processo através das respostas espontâneas dos entrevistados, o que torna a informação bem mais abrangente, enriquecendo-se e valorizando-se a pesquisa (SELLTIZ, 1987).

Cabe esclarecer que a ordem numérica empregada para identificar os entrevistados não está relacionada à preferência por uma determinada fala, sendo

apenas uma forma de classificar as entrevistas na sequência em que foram realizadas. As seções deste capítulo indicam as evidências empíricas que podem estar associadas aos conceitos expressos pela teoria institucional e buscam identificar as práticas, as estruturas e os valores das lógicas que compõem a definição das contratações na Administração dos hospitais públicos federais.

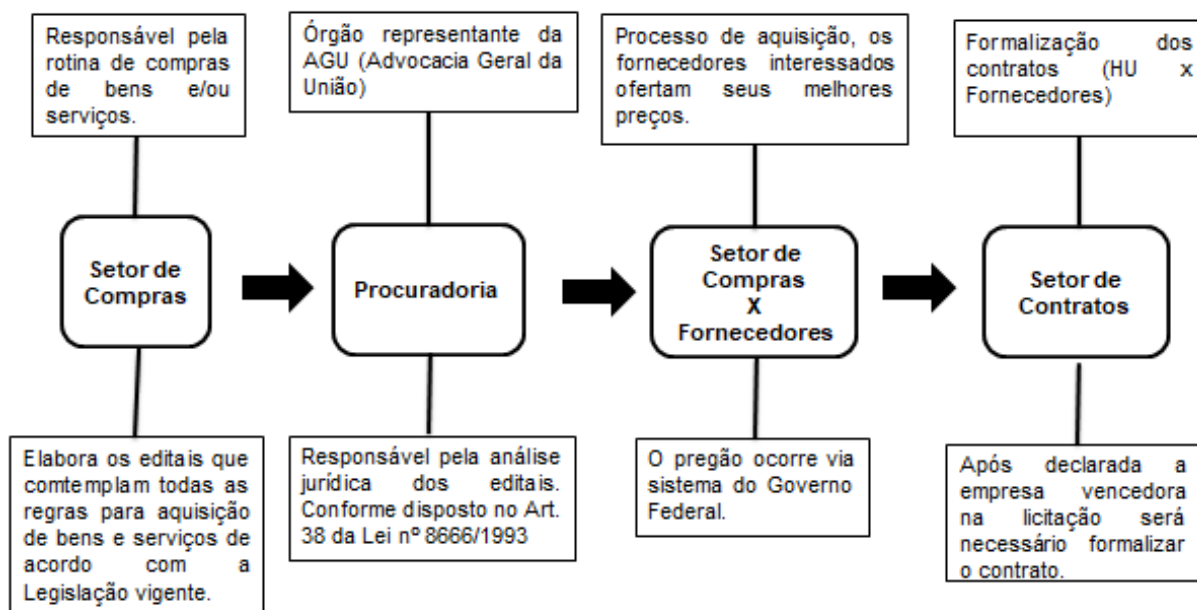
Para seleção dos entrevistados, utilizou-se, como base, o universo do Campo Institucional que, na perspectiva de DiMaggio, Powell (1983) e Scott (1994) consiste no conjunto de organizações que integram a área reconhecida de vida institucional, ou seja, que compartilham de um sistema de significados comuns. Assim, foram escolhidos os integrantes deste universo que representassem o processo licitatório.



Fonte: Elaborado pela autora com base em Scott (1995).

Em seguida, realizou-se a classificação dos participantes ligados diretamente ao processo licitatório, resultando na escolha dos sujeitos a serem entrevistados, conforme destacado na Figura 7 a seguir.

Figura 7 – Demonstração dos participantes em um processo licitatório



Fonte: Elaborada pela autora com base no acompanhamento das rotinas.

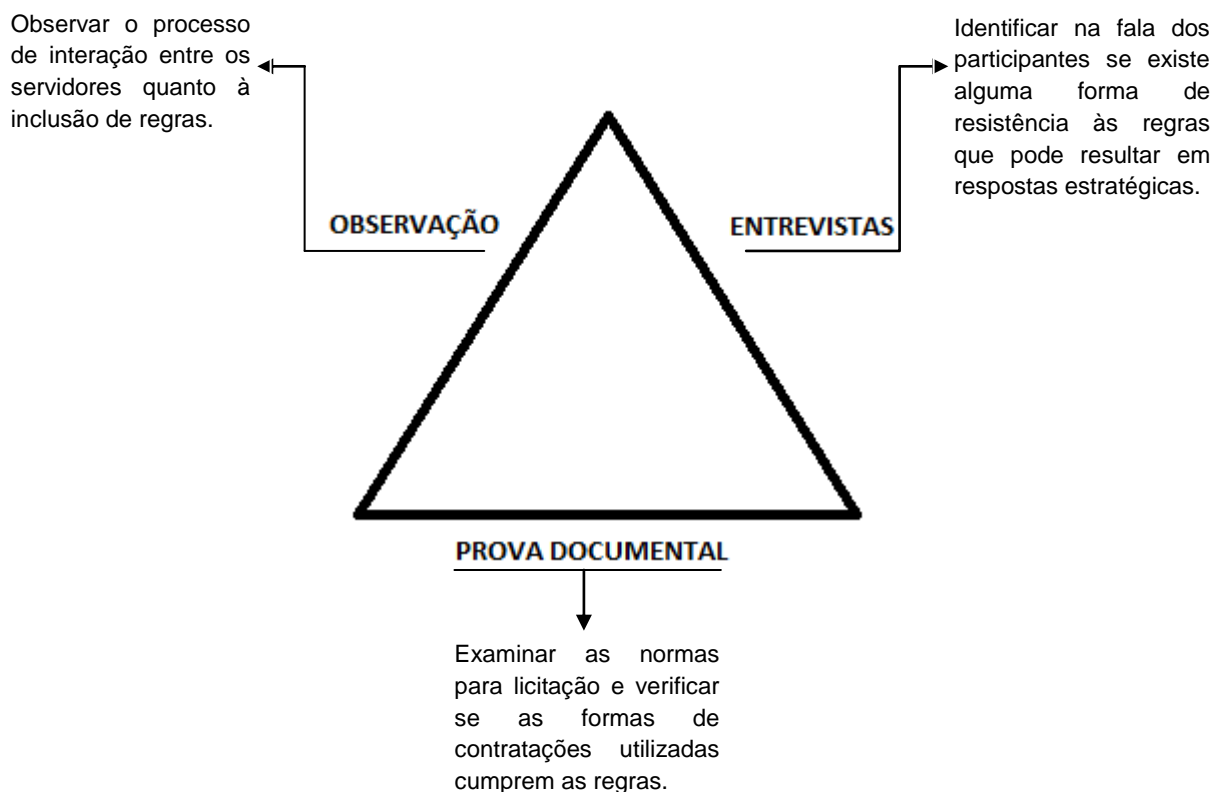
As entrevistas foram satisfatórias: todos os entrevistados foram solícitos e cordiais, o que permitiu que o entrevistador fizesse novos questionamentos, quando necessários.

A única dificuldade encontrada foi com a organização fornecedora, que inviabilizou a entrevista *in loco* e atendeu todas as solicitações via *e-mail*.

## 6.4 Apresentação e discussão dos resultados

Conforme destacado no delineamento introdutório do presente estudo, como objetivo geral buscou-se descrever e analisar as distintas práticas de Governança institucionalizadas nas contratações da Administração Pública Federal dos Hospitais, assim passou-se à investigação do caso por meio de observação da dinâmica existente nas reuniões, das entrevistas semiestruturadas e da investigação documental, sendo considerada como relevante a análise de Leis, regulamentos, estatutos e Atas de reuniões de forma a embasar os resultados obtidos. A figura a seguir representa a triangulação da estrutura de investigação utilizada para buscar a resposta ao problema de pesquisa, permitindo alcançar os objetivos propostos do presente estudo.

Figura 8 – Estrutura de investigação para resposta à pergunta de pesquisa.



Fonte: Elaborada pela autora.

No decorrer deste capítulo, foram levantadas as normas que regem a licitação e suas especificidades, sendo possível verificar o extenso arcabouço legal que cerca a Administração Pública, conforme descrito no subcapítulo 6.1 e aprofundado por meio da análise das provas documentais. Posteriormente, por meio de entrevistas semi-estruturadas junto aos agentes que participam do fluxo de uma licitação e observações de reuniões, buscou-se entender o processo lógico-institucional desse universo.

Como preceitos da teoria institucional se encontram os pilares regulador (que compreende as regras e regulamentos) e normativo (conjunto de valores e normas em um contexto social, orientando determinados comportamentos aceitos e entendidos como adequados) (SCOTT, 1995, 2001).

Dentro das características e pilares da teoria institucional, os órgãos reguladores (Ministério do Planejamento, Ministério da Educação entre outros) criam as leis e regras a serem seguidas, definindo assim quais seriam os papéis e responsabilidades dos atores e como seriam entendidos e compartilhados por estes (SCOTT, 1995; OLIVER, 2007) e utilizam os mecanismos da governança para “avaliar, direcionar e monitorar a gestão, com vistas à condução de políticas públicas



e à prestação de serviços de interesse da Sociedade” (TCU, 2014, p. 5). Na pesquisa, procurou-se também entender como se dá o processo cognitivo dos atores de compras e contratos em relação ao repasse das normas.

**Entrevistado 1:** Os procedimentos são discutidos e inclusos via Câmara técnica administrada pelo ETAGAE. As reuniões são marcadas de acordo com a necessidade de discussão de pautas que envolvem as rotinas; em tais encontros, existe uma troca de informações vislumbrando alcançar o melhor a caminho a ser adotado, e os entendimentos são compartilhados por meio de troca de diálogos.

**Entrevistado 2:** Por meio de diálogo, os novos procedimentos são passados aos servidores. Atualmente, todos fazem os mesmos procedimentos, devido ao número reduzido de servidores em vista da demanda do setor; por conta desta realidade, fica mais tranquilo que todos sentem juntos e dialoguem sobre as alterações. Nada é imposto ao longo da rotina, tudo é discutido, existe troca de ideias e consenso com a equipe.

Observa-se que, tanto o discurso do entrevistado 1 quanto o entrevistado 2, apontam para a não imposição de regras. Há diálogo e as regras são percebidas e legitimadas como forma de auxílio na rotina, ou seja, vistas como aliadas no desenvolvimento e organização das tarefas, do contrário seria uma total anarquia (LEUSTEAN, 2015). São compartilhadas, e não impostas, conforme percebido na observação das reuniões que buscam a inclusão e participação no processo dos atores. Porém, do ponto de vista da empresa fornecedora, entende-se que as regras são impostas e devem ser seguidas, sob pena de deixar de ganhar a licitação.

**Entrevistado 4:** As regras são claras e diretas, porém para leigos deixam certa margem de dúvida se não há conhecimento de Lei 8666/93 e de seus comentários. As regras, se mal interpretadas, podem fazer com que percamos a concorrência e deixemos de faturar um bom montante.

Durante as entrevistas foi possível verificar o entendimento compartilhado das áreas de compras e contratos, onde para tais áreas as regras existentes são claras e ajudam nas práticas das rotinas, permitindo que todos falem uma mesma língua, conforme destacado abaixo:

**Entrevistado 1:** As regras existentes ajudam, devido a quantidade de etapas em uma licitação e as constantes alterações legais. A utilização de ferramentas como *Checklist* e Câmaras técnicas entre o Hospital e os demais *campis* da Universidade permitem padronizar procedimentos, adotar modelos de editais entre outras rotinas, permitindo que todos falem a mesma linguagem, facilitando assim o diálogo entre as demais unidades.

**Entrevistado 2:** As regras ajudam e auxiliam na rotina, elas norteiam e limitam as direções das quais podemos seguir. Utilizamos *checklist* dos procedimentos adotados. Existem as câmaras técnicas que auxiliam nas padronizações dos procedimentos, e dentro do que é decidido e exposto em reunião é adaptada a rotina; no final, o resultado será o mesmo.

Dentro deste contexto, cabe destacar que durante a execução das rotinas as áreas de compras e contratos desenvolvem atividades interligadas, resultando desta forma na interação dos setores. O produto da interação social permite que ocorra entre os atores uma realidade intersubjetiva, que “é produzida e reproduzida à medida que os atores sociais desempenham suas práticas na vida cotidiana” (MACIEL; WEYMER; AUGUSTO, 2012, p. 83).

Até este momento, nenhuma forma de investigação pôde ser caracterizada como oposição ao cumprimento as regras como forma de resistência às práticas de governança. Em função disso, a pesquisadora questionou as áreas de compras e contratos quanto ao cumprimento de regras em uma situação de urgência/emergência.

**Entrevistado 1:** Existem 2 Centrais de compras no Hospital, devido às diversas fontes de recebimento de recursos. A Central de Compras entrevistada é responsável pela aquisição de bens referentes à “cesta básica”, ou o que foi chamado de curva A, que seriam os itens mais utilizados ou mais representativos financeiros como, por exemplo, os medicamentos quimioterápicos. Para estas aquisições, que na Administração Pública são chamadas de licitações, trabalha-se com recursos públicos, devendo ser seguidos todos os ritos e prazos administrativos previstos na Legislação.

A segunda Central de Compras é responsável pela aquisição dos demais insumos, itens específicos, como, por exemplo, os necessários a uma cirurgia, ou que têm baixo consumo. Esta Central recebe recursos advindos do privado, convênios, doações entre outros. Para as aquisições, não são necessários os ritos previstos na legislação, pois não utilizam recursos públicos.

**Entrevistado 2:** Também na área de contratos existem 2 estruturas regidas por recursos públicos, e outra, que é regida por recursos privados e que não segue a Lei 8666/1993.

Mesmo no caso da aplicação da Legislação vigente, a própria Lei nº 8666/1993 tem previsão quanto aos casos de urgência em seus art. 24 e 25 citados no capítulo 6.1, além das licitações de registro de preços previstas no Decreto nº 7892/2013; assim, os mecanismos utilizados, mesmo nos casos impossíveis de prever, vão em busca do cumprimento das regras, conforme ratificado pelo discurso dos entrevistados 1 e 3.

**Entrevistado 1:** Neste cenário de recursos escassos, e com demandas urgentes, a forma utilizada para tentar atender à demanda diária é a utilização do Sistema de Registro de Preços (SRP). Atualmente, não existe o estoque físico dos insumos, e o Registro de preços (existentes nas Atas de Registradas) permite que o Hospital tenha o estoque virtual. As aquisições são feitas de acordo com as demandas urgentes, ou seja, do que é estritamente necessário e de acordo com a disponibilidade financeira.

**Entrevistado 1:** Na ocorrência de demandas urgentes, as rotinas necessárias à aquisição são acompanhadas mais de perto junto aos demais setores de forma que processo não pare, ou seja, o processo é encaminhado em mãos e acompanhado de perto.

**Entrevistado 3:** Existe a dinâmica dos controles das fases intermediárias em regra, assim antecedente ao ato que ainda não está materializado; desta forma, não existe o descumprimento propriamente dito. Assim, caso verificado algum ponto em

desacordo, a Procuradoria indica o melhor caminho, as alternativas possíveis e correções, no que se refere à matéria jurídica.

Ao identificar as práticas, as estruturas e os valores das lógicas que compõem a definição das contratações na Administração dos hospitais públicos federais, observou-se que mesmo que os participantes do processo licitatório atendam às normas e legislações, ainda estão expostos à ação de diversos atores, tais como a população, os órgãos de controle, os fornecedores, os médicos e as mídias, entre outros (OLIVER, 1991), conforme discursos dos entrevistados.

**Entrevistado 1:** Dentre as pressões externas, destacam-se as dos fornecedores, que pressionam para faturar, devido ao cumprimento de metas. A Procuradoria tem grande poder de interferência nas rotinas, uma vez que todas as aquisições passam por análise jurídica, conforme disposto no art. 38 da Lei nº 8666/1993.

**Entrevistado 2:** Dentre as principais pressões sofridas no desenvolvimento das rotinas, estão o cumprimento dos prazos e a escassez de recursos. A demora no repasse de recursos por parte do Ministério impacta diretamente na rotina, pois os recursos chegam em cima da hora e os demais procedimentos têm que ser a toque de caixa; em contrapartida, o Ministério da Saúde, que repassa recursos para o atendimento do hospital, exerce grande pressão quanto à forma de uso dos recursos públicos, pois cobra uma melhor eficiência no desenvolvimento das atividades e utilização de recursos, além de exigir a prestação de contas dos gastos com abastecimento. Na rotina do hospital tudo é urgente porque o paciente pode morrer; assim, a mídia é considerada a maior fonte de pressão externa. Diariamente, as grandes emissoras rondam o hospital à procura de histórias e, por isso, os servidores não usam crachá na presença dos repórteres.

No decorrer deste capítulo buscou-se a investigação empírica da pergunta de pesquisa por meio de documentos, relatório de observação e entrevistas semiestruturadas, que permitiriam vislumbrar os entendimentos compartilhados entre os atores e as possíveis respostas estratégicas às inclusão de normas por meio dos mecanismos de governança.

## 7 CONCLUSÃO

O presente capítulo apresentará brevemente a revisão do estudo, para melhor vislumbrar os resultados alcançados para resposta ao problema da pesquisa, que buscou amparo nas teorias de governança e institucionalismo.

A revisão bibliográfica dos temas Governança e teoria institucional foram de grande importância, pois permitiu vislumbrar como estão os estudos sobre as práticas de governança associados a elementos institucionais, porém não foram encontradas pesquisas que trouxessem grandes contribuições a este estudo, pois nenhum estudo abordou o tema deste trabalho, assim passou-se a construção da teoria de base que amparou a presente pesquisa.

A governança é caracterizada por sua multidisciplinaridade (AGUILERA et al., 2015) e pode ser entendida como um conjunto de instrumentos que podem incluir Leis, regulamentos e práticas que permitem uma melhor performance e transparência às organizações públicas (SANTOS, 2003; MATEI; DRUMASU, 2015) resguardando desta forma a legalidade e legitimidade em suas ações (SLOMSKI, 2008).

A teoria institucional por outro lado percebe as organizações como sistemas sociais e culturais (JUDGE et al., 2008) adaptáveis ao ambiente e às características de seus atores (CARVALHO; VIEIRA, 2003b). Trata-se de um processo social que ocorre quando os atores aceitam e compartilham um mesmo entendimento da realidade social em que convivem, e onde esta concepção acaba legitimada independentemente da interferência dos atores (SCOTT, 1987).

A associação dos temas governança e teoria institucional começa a chamar grande atenção do meio acadêmico que busca entender como os pilares da institucionalização influenciam na percepção da governança e seus mecanismos (JUDGE et al., 2008), além de gerar informações importantes em ambientes organizacionais quanto a influência sobre a conformidade organizacional com o meio ambiente (OLIVER, 1991).

Para o presente estudo, escolheu-se como unidade de pesquisa o Hospital Universitário São Paulo, com atividades voltadas ao atendimento médico à saúde e ensino com programas de pós-graduação (com 87 programas de residência médica), sendo referência entre as Instituições de ensino na área da saúde no país. E dentro de um panorama de políticas públicas, o presente estudo buscou responder

a pergunta de pesquisa: Quais são as estratégias que os atores utilizam para estabelecer os mecanismos de governança na licitação?

As conclusões mostram que o pesquisador alcançou os objetivos e promove resposta ao problema de pesquisa, além da contribuição empírica e teórica para a formação de conhecimento. As pistas para responder à pergunta permeiam todo o delineamento introdutório; na presente pesquisa, buscou-se estudar um hospital universitário público, que se depara constantemente com rotinas de urgências e demandas difíceis de prever no dia-a-dia.

Para a manutenção de suas rotinas, o Hospital Universitário busca no mercado, fornecedores de bens e/ou serviços necessários para seu pleno funcionamento, considerando o arcabouço legal que cercam as compras públicas (FIUZA, 2009). Assim, para tais procedimentos, é necessário seguir alguns ritos estabelecidos em Leis (FIUZA, 2009; BITTENCOURT, 2017) que, muitas vezes, demandam tempo que as rotinas diárias de um hospital público não permitem seguir.

A utilização de práticas de governança decorre de um histórico de escândalos no mercado privado, realidade esta não muito distante da área pública (IFAC, 2001; TCU, 2014; AGUILERA et al., 2015; MATEI; DRUMASU, 2015). A governança oferece uma metodologia que permite aos administradores uma melhor gestão, pois estabelecem as regras e limitam as ações (ROTH et al., 2012). Porém, cabe destacar que as pressões externas podem influenciar e determinar o entendimento dos atores da organização (GREENWOOD et al., 2011) e, por essa razão, utilizou-se a teoria institucional para entender este processo e buscar as possíveis respostas estratégicas frente às práticas impostas por Lei.

No decorrer do trabalho, adentrou-se ao universo público, identificando quais as regras que cercam a licitação, por meio de investigação documental, observação de reuniões e entrevistas semiestruturadas.

Neste processo, buscou-se amparo na fundamentação teórica do institucionalismo e respostas estratégicas propostas por Oliver (1991), que entende que as repostas organizacionais variam de acordo com as pressões exercidas sobre as organizações, devendo ser retomado o disposto no capítulo 3 do presente estudo.

Tabela 4 – Respostas estratégicas aos processos institucionais

<b>Estratégias</b>	<b>Táticas</b>	<b>Exemplos</b>
Aquiescer	Hábito	Seguindo as normas invisíveis, tomadas como certas
	Imitação	Imitando modelos institucionais
	Obedecer	Obedecendo as regras e normas que aceitem
Compromisso	Equilíbrio	Equilibrar as expectativas de vários Constituintes
	Pacividade	Aplacando e acolher elementos institucionais
	Barganha	Negociar com as partes interessadas institucionais
Evitar	Ocultar	Disfarçando inconformismo
	Amortecedor	Afrouxamento, anexos institucionais
	Escapar	Mudando objetivos, atividades ou domínios
Desafiar, resistir	Recusa	Ignorando normas e valores explícitos
	Provocação	Contestando as regras e requisitos
	Ataque	Agredir as fontes de pressão institucional
Manipulação	Cooptar	A importação de componentes influentes
	Influência	Formação dos valores e critérios
	Controle	Dominando componentes e processos institucionais

Fonte: Oliver (1991, p. 152).

Concluiu-se que, no campo institucional do Hospital universitário, a estratégia de aquiescência ou aceitação é a que mais se aproxima da realidade, uma vez que as regras são legitimadas pelos atores e permeiam as rotinas das licitações, assumindo formas como o hábito, a imitação e a obediência (OLIVER, 1991), de acordo com o discurso dos entrevistados e com a observação das reuniões.

O cumprimento às regras encontra-se tão inseridas nas rotinas que se tornaram hábitos inconscientes; assim, os atores não resistem às novas práticas instituídas por Leis, reproduzindo ações e práticas do ambiente institucional adquiridas historicamente por força de repetições, da ação das câmaras técnicas, dos costumes e das padronizações (OLIVER, 1991).

As alterações legais são introduzidas por meio de discussões em câmara técnica e arroladas no cotidiano, como forma de imitação consciente dos modelos institucionais por parte dos atores que estão inseridos neste processo (OLIVER, 1991).

As regras são vistas como positivas ao desenvolvimento das rotinas, e os atores incorporam-nas conscientemente; assim, todos os ritos são cumpridos na licitação, e mesmo nos casos de urgência utilizam-se os mecanismos previstos em Lei.

## 7.1 Limitações do estudo

Antes de destacarmos as limitações, cabe ressaltar os benefícios trazidos pelo desenvolvimento teórico do presente estudo sobre as práticas de governança utilizadas no setor público e as logicas institucionais existentes no campo institucional que permeiam tais práticas, uma vez que, no decorrer da pesquisa, observou-se ausência de trabalhos que abordassem tal assunto.

Como uma limitação, menciona-se a escolha de estudo de caso único; mesmo cumprindo o seu papel no encontro de respostas plausíveis ao problema proposto, conjuntura que abre precedente a novos questionamentos e estudos, os resultados da pesquisa não podem ser comparados ou generalizados a outros contextos como comparativo da realidade em outros hospitais universitários (YIN, 2010).

A segunda limitação diz respeito à amostra das Organizações Fornecedoras, pois apenas uma foi pesquisada e não foi possível realizar a entrevista *in loco*, já que a resposta ao questionário aconteceu *via e-mail*. Esse distanciamento dificultou uma análise mais aprofundada dos dados coletados, porque as respostas não foram bem desenvolvidas e a pesquisadora não teve liberdade de adaptar ou explorar o campo.

## 7.2 Sugestões para estudos futuros

Como pesquisas futuras, sugere-se aprimorar a metodologia empregada com o uso de multicasos e modos quantitativos de análise, e propõe-se a realização de estudos empíricos exploratórios com uma amostra maior e a utilização de métricas estatísticas como, por exemplo, a investigação nos demais Hospitais Universitários no país, que atualmente somam 44, permitindo fazer comparativos entre as demais estruturas.

Com o estudo do presente caso, verificou-se que o Hospital Universitário São Paulo adota os requisitos básicos da boa governança, e que as regras são claras aos servidores; novas práticas são adotadas, compartilhadas e entendidas entre todos. Pode-se observar, ainda, que todos os procedimentos e práticas são transparentes e amplamente divulgados, conforme determina a legislação,



permitindo desta forma que a população e órgãos de controle acompanhem e/ou fiscalizem o desenvolvimento das ações da administração.

Como prerrogativa da Governança, a adoção de seus conceitos permite aos gestores maior eficiência e transparência em suas ações, bem como maior controle. Isso permite vislumbrar um campo fértil para outras pesquisas a respeito de governança e teoria institucional; por exemplo, seria possível afirmar que quanto mais frequentes as práticas de governança, menor a resistência em aceitar as regras?

A defesa das práticas de governança decorre de escândalos no mercado privado e público, e as metodologias propostas permitem aos administradores uma melhor gestão. Porém, cabe destacar que as pressões externas podem influenciar e determinar o entendimento dos atores da organização, o que nos leva a concluir que a pesquisa nos demais hospitais universitários sobre as distintas práticas de governança permitiria entender se estas ajudam a inibir respostas estratégicas de resistência.

Dentro dos pressupostos de redes, a associação dos temas governança e institucionalismo podem promover pesquisas no campo de compartilhamento de entendimentos e experiências entre os demais Hospitais Universitários Federais. Permitindo confirmar se estes trabalham em rede, o que talvez influenciasse no compartilhamento das mesmas ideias, podendo influenciar nas repostas estratégicas de cada grupo.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AGUILERA, R.; JUDGE, W. Who will guard the guardians?: **International Corporate Governance**. (9B14M14) Ivey Publishing School of Business D'AmoreMcKim /Northeastern University, 2015.

ARBELÁEZ, Fabio Alberto Arias; VARGAS, Gloria María. Instituciones, gobernanza y sustentabilidad en la política colombiana de ordenamiento territorial municipal1. **Sociedad y Economía**, n. 19, p. 279-304, 2010.

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 1977.

BITTENCOURT, Sidney. **Contratando sem Licitação**. Ed. Almedina, 2017. Disponível em: <[https://books.google.com.br/books?hl=pt-BR&lr=&id=62f9DQAAQBAJ&oi=fnd&pg=PT4&dq=BITTENCOURT,+Sidney.+Contratando+sem+Licita%C3%A7%C3%A3o.+Leya,+2017&ots=fSkoSe?A3Dy&sig=Ft\\_w7rKdfFVNFC8Yv5DaCkEYpaY#v=onepage&q&f=false](https://books.google.com.br/books?hl=pt-BR&lr=&id=62f9DQAAQBAJ&oi=fnd&pg=PT4&dq=BITTENCOURT,+Sidney.+Contratando+sem+Licita%C3%A7%C3%A3o.+Leya,+2017&ots=fSkoSe?A3Dy&sig=Ft_w7rKdfFVNFC8Yv5DaCkEYpaY#v=onepage&q&f=false)>. Acesso em: 14 fev. 2017.

BOLFÍKOVÁ, Eva; HREHOVÁ, Daniela; FRENOVÁ, Jana. Normativni institucionalizam, institucionalna baza organizacije. **Sociologija i prostor: časopis za istraživanje prostornoga i sociokulturnog razvoja**, v. 50, n. 1 (192), p. 89-108, 2012.

BORSANI, Hugo. Relações entre política e economia: teoria da escolha pública. **Economia do setor público no Brasil**. Rio de Janeiro: Elsevier, p. 103-125, 2004.

BORZEL, T. Organizing babylon – on the different conceptions of policy networks. **Public Administration**, v. 76, p. 253-273; 1998.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988. 292 p.

\_\_\_\_\_. **Hospitais Universitários**. 2002. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/hospitais-universitarios/hospitais-universitarios>>. Acesso em: 26 fev. 2016.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 6.404, de 15 de dezembro de 1976**. Dispõe sobre as Sociedades por Ações. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L6404compilada.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6404compilada.htm)>. Acesso em: 19 mar. 2017.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990**. Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8080.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8080.htm)>. Acesso em: 19 abr. 2017.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 8.142, de 28 de dezembro de 1990.** Dispõe sobre a participação da comunidade na gestão do Sistema Único de Saúde (SUS) e sobre as transferências intergovernamentais de recursos financeiros na área da saúde e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8142.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8142.htm)>. Acesso em: 10 abr. 2017.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993.** Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Presidência da República. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/CCivil\\_03/leis/L8666compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/CCivil_03/leis/L8666compilado.htm)>. Acesso em: 19 abr. 2017.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 8.689, de 27 de julho de 1.993.** Dispõe sobre a extinção do Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social (Inamps) e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8689.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8689.htm)>. Acesso em: 10 abr. 2017.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 9.836, de 23 de setembro de 1.999.** Acrescenta dispositivos à Lei no 8.080, de 19 de setembro de 1990, que "dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências", instituindo o Subsistema de Atenção à Saúde Indígena. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9836.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9836.htm)>. Acesso em: 10 abr. 2017.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 10.303, de 31 de outubro de 2001.** Altera e acrescenta dispositivos na Lei no 6.404, de 15 de dezembro de 1976, que dispõe sobre as Sociedades por Ações, e na Lei no 6.385, de 7 de dezembro de 1976, que dispõe sobre o mercado de valores mobiliários e cria a Comissão de Valores Mobiliários. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/l10303.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10303.htm)>. Acesso em: 21 abr. 2017.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002.** Institui, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/2002/L10520.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/2002/L10520.htm)>. Acesso em: 10 abr. 2017.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 7.082, de 27 de janeiro de 2010.** Institui o Programa Nacional de Reestruturação dos Hospitais Universitários Federais- REHUF, dispõe sobre o financiamento compartilhado dos hospitais universitários federais entre as áreas da educação e da saúde e disciplina o regime da pactuação global com esses hospitais. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2010/decreto/d7082.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/decreto/d7082.htm)>. Acesso em: 15 dez. 2017.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 7.892, de 23 de janeiro de 2013.** Regulamenta o Sistema de Registro de Preços previsto no art. 15 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2013/decreto/d7892.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/decreto/d7892.htm)>. Acesso em: 15 dez. 2017.

CARPENTER, Vivian L.; FERROZ, Ehsan H. Institutional theory and accounting rule choice: an analysis of four US state governments' decisions to adopt generally accepted accounting principles. **Accounting, organizations and society**, v. 26, n. 7, p. 565-596, 2001.

CARVALHO DE BENEDICTO, Samuel et al. Governança corporativa: uma análise da aplicabilidade dos seus conceitos na administração pública. **Organizações Rurais & Agroindustriais**, v. 15, n. 2, 2013.

CARVALHO, Cristina Amélia; VIEIRA, Marcelo Milano Falcão. Contribuições da perspectiva institucional para a análise das organizações: possibilidades teóricas, empíricas e de aplicação. **Organizações, cultura e desenvolvimento local: a agenda de perspectiva do Observatório da Realidade Organizacional**. Orgs. CARVALHO, Cristina Amélia, p. 23-40, 2003.

CHIZZOTTI, Antonio. **Pesquisa qualitativa em ciências humanas e sociais**. Vozes, 2006.

CRESWELL, John W. **Projeto de pesquisa métodos qualitativo, quantitativo e misto**. In: Projeto de pesquisa métodos qualitativo, quantitativo e misto. Artmed, 2010.

DA SILVA JUNIOR, Annor; DA SILVA, Priscilla de Oliveira Martins; DA SILVA, Alfredo Rodrigues Leite. Sistemas de valores e implicações na governança corporativa em um grupo empresarial familiar. **Organizações & Sociedade**, v. 20, n. 65, 2013.

DA SILVA ZONATTO, Vinícius Costa; FERNANDES, Francisco Carlos. Proposta de um modelo de relatório de administração para o setor público baseado no Parecer de Orientação no 15/87 da Comissão de Valores Mobiliários: um instrumento de governança corporativa para a administração pública. **Rap—rio de Janeiro**, v. 44, n. 1, p. 119-42, 2010.

DA SILVA, Adriano Gomes; JUNIOR, Antonio Robles. Os impactos na atividade de auditoria independente com a introdução da lei Sarbanes-Oxley. **Revista Contabilidade & Finanças**, v. 19, n. 48, p. 112-127, 2008.

DANIEL, Vanessa Marques; PEREIRA, Gabriela Viale; MACADAR, Marie Anne. Perspectiva Institucional dos Sistemas de Informação em Saúde em Dois Estados Brasileiros/An Institutional Perspective of Health Information Systems in two Brazilian States. **Revista de Administração Contemporânea**, v. 18, n. 5, p. 650, 2014.

DE ANDRADE MARTINS, Gilberto. Sobre confiabilidade e validade. **Revista Brasileira de Gestão de Negócios**, v. 8, n. 20, p. 1-12, 2006.

DE CASTRO, Marcos; GONÇALVES, Sandro Aparecido. Contexto institucional de referência e governança de redes: estudo em arranjos produtivos locais do estado do Paraná. **Revista de Administração Pública**, v. 48, n. 5, p. 1281-1304, 2014.

DE FREITAS, Alair Ferreira; DE FREITAS, Alan Ferreira. Análise institucional de mudanças organizacionais em um sistema cooperativo de crédito solidário em Minas Gerais. **Revista de Administração Pública**, v. 47, n. 4, p. 999-1020, 2013.

DE MEDEIROS, Anny Karine; ALVES, Mário Aquino; FARAH, Marta Ferreira Santos. Programa Cultura Viva e o campo organizacional da cultura: análise de políticas públicas pela perspectiva institucionalista. **Revista de Administração Pública**, v. 49, n. 5, p. 1215-1235, 2015.

DE MIRANDA, Rubens Augusto; AMARAL, Hudson Fernandes. Governança corporativa e gestão socialmente responsável em empresas estatais. **Revista de Administração Pública**, v. 45, n. 4, p. 1069-1094, 2011.

DE OLIVEIRA MACIEL, Cristiano; QUADROS WEYMER, Alex Sandro; MUSSI AUGUSTO, Paulo Otávio. Identificando os condicionantes socialmente construídos (Enacted) das práticas estratégicas em ambientes altamente institucionalizados. **RAC-Revista de Administração Contemporânea**, v. 16, n. 1, 2012.

DE OLIVEIRA, Raquel Valente. **A Lei de Sarbanes-Oxley como nova motivação para mapeamento de processos nas organizações**. 2006.

DE SOUZA, Jovelino Márcio; DE OLIVEIRA, Ronise Suzuki. MARCOS HISTÓRICOS DA GOVERNANÇA CORPORATIVA: O ATIVISMO DE MONKS X OS PRINCÍPIOS DA ORGANIZAÇÃO DE COOPERAÇÃO PARA O DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. **ANAIS SIMPAC**, v. 4, n. 1, 2015.

DE VALORES MOBILIÁRIOS, CVM–Comissão. Recomendações da CVM sobre governança corporativa. **Rio de Janeiro**, 2002.

FIUZA, Eduardo PS. Licitações e governança de contratos: a visão dos economistas. **Marcos regulatórios no Brasil: é tempo de rever regras**, v. 2, p. 239-274, 2008.

FLICK, Uwe. **Desenho da pesquisa qualitativa**: Coleção Pesquisa qualitativa. Bookman Editora, 2009.

GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. - 4. ed. - São Paulo:Atlas, 2002.

GIL, Antonio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. São Paulo: Atlas, 2008.

GODOY, Arilda Schmidt. A pesquisa qualitativa e sua utilização em Administração de Empresas. **Revista de administração de empresas**, São Paulo, v. 35, n. 4, p. 65-71, Aug. 1995.

GODOY, Arilda Schmidt. Introdução à pesquisa qualitativa e suas possibilidades. **Revista de administração de empresas**, v. 35, n. 2, p. 57-63, 1995.

HALL, Peter A.; TAYLOR, Rosemary CR. The three versions of neo-institutionalism. **Lua Nova: revista de cultura e política**, n. 58, p. 193-223, 2003.

HARRIS, Rebecca et al. Do institutional logics predict interpretation of contract rules at the dental chair-side?. **Social Science & Medicine**, v. 122, p. 81-89, 2014.

HORN, Murray J. The political economy of public administration: Institutional choice in the public sector. **Cambridge University Press**, 1995.

IBCG. **Código de Melhores Práticas de Governança Corporativa**. Publicado pelo Instituto Brasileiro de Governança Corporativa em 2009, p. 6.

\_\_\_\_\_. Instituto Brasileiro de Governança Corporativa. **Governança Corporativa**. São Paulo: IBGC, 2012.

IFAC. International Federation of Accountants. **Governance in the Public Sector: A Governing Body Perspective**. Study 13. 2001. Disponível em: <<https://www.ifac.org/publications-resources/study-13-governance-public-sector>>. Acesso em: 27 jan. 2018.

JUDGE, William Q.; DOUGLAS, Thomas J.; KUTAN, Ali M. Institutional antecedents of corporate governance legitimacy. **Journal of Management**, v. 34, n. 4, p. 765-785, 2008.

KELSEN, H. **Teoria Pura do Direito**. Tradução João Baptista Machado. 6 ed. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

LA PORTA, R.; LOPEZ-DE-SILANES, F.; SHLEIFER, A.; VISHNY, R. Investor protection and corporate valuation. **The journal of finance**, v. 57, n. 3, p. 1147-1170, 2002.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. Fundamentos da metodologia científica. In: **Fundamentos da metodologia científica**. Altas, 2003.

LEUSTEAN, Beatrice. Institutions and Modeling of the European Behavior. **Procedia Economics and Finance**, v. 22, p. 432-441, 2015.

LODI, João Bosco. **Governança corporativa: o governo da empresa e o conselho de administração**. Campus, 2004.

MARQUES, Maria da Conceição da Costa. Aplicação dos princípios da governança corporativa ao sector público. **Revista de Administração Contemporânea**, v. 11, n. 2, p. 11-26, 2007.

MARTINS, Simone; CKAGNAZAROFF, Ivan Beck; DA COSTA LAGE, Mariana Luísa. Análise dos Conselhos Gestores de Políticas Públicas à luz dos Relatórios de Fiscalização da Controladoria Geral da União. **Administração Pública e Gestão Social**, v. 4, n. 2, p. 221-245, 2012.

MATIAS-PEREIRA, José. **Manual de Gestão pública contemporânea**. 4º Ed. – São Paulo: Atlas, 2012.

MEYER, J. W. E ROWAN, B. Institutionalized Organizations: Formal Structures as Myth and Ceremony, In *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. W. W. Powell e P. J. DiMaggio (eds.). **The University of Chicago Press**, p. 41-62, 1991.

MINTZBERG, Henry. **Criando organizações eficazes: estruturas em cinco configurações**, tradução Ciro Bernardes. Atlas. São Paulo, 1995.

MOZZATO, Anelise Rebelato; GRZYBOVSKI, Denize. Análise de conteúdo como técnica de análise de dados qualitativos no campo da administração: potencial e desafios. **Revista de Administração Contemporânea**, v. 15, n. 4, p. 731-747, 2011.

NEVES, José Luis. Pesquisa qualitativa: características, usos e possibilidades. **Caderno de pesquisas em administração**, São Paulo, v. 1, n. 3, p. 2, 1996.

NORTH, D. Institutions. Retrieved from Business Source Premier database. **Journal of Economic Perspectives**, v. 5, n. 1, p. 97-112, 1991.

NORTH, D. International library of critical writings in economics, v. 186, n. 1, p. 387, 2005.

OLIVEIRA, Marcelle Colares; LINHARES, Juliana Silva. A implantação de controle interno adequado às exigências da Lei Sarbanes-Oxley em empresas brasileiras-Um estudo de caso. **Revista Base (Administração e Contabilidade) da UNISINOS**, v. 4, n. 2, 2007.

OLIVER, Christine. Strategic responses to institutional processes. **Academy of management review**, v. 16, n. 1, p. 145-179, 1991.

PACHE, Anne-Claire; SANTOS, Filipe. When worlds collide: The internal dynamics of organizational responses to conflicting institutional demands. **Academy of management review**, v. 35, n. 3, p. 455-476, 2010.

PARSONS, Talcott. Suggestions for a Sociological Approach to the Theory of Organizations-I. **Administrative science quarterly**, p. 63-85, 1956.

PEREIRA, Romilson Rodrigues. **Governança no setor público – Fundamentos / Tribunal de Contas da União**. Brasília: TCU, Instituto Serzedello Corrêa, 2012.

PERES, Ursula Dias. Custos de Transação e Estrutura de Governança no Setor Público. **Revista Brasileira de Gestão de Negócios**, v. 9, n. 24, 2007.

PFEFFER, Jeffrey; SALANCIK, Gerald R. The external control of organizations: A resource dependence approach. **NY: Harper and Row Publishers**, 1978.

PROVAN, K.; KENIS, P. Modes of network governance: structure, management and effectiveness. **Journal of Public Administration Research and Theory**, Oxford, UK, v. 18, n. 2, p. 229-252, Apr. 2008.

ROSSETO, C. R.; ROSSETO, A. M. Fórum - A teoria institucional em um contexto brasileiro: dinâmicas de inovação e imitação teoria institucional e dependência de recursos na adaptação organizacional: uma visão complementar. **RAE-eletrônica**, v. 4, n. 1, Art. 7, jan./jul. 2005.

ROSSETTI, J.P; ANDRADE, A. **Governança Corporativa: fundamentos, desenvolvimento e tendências**. 5ª Ed. São Paulo, Atlas 2011

ROSSONI, Luciano; MACHADO-DA-SILVA, Clovis L. Legitimidade, Governança Corporativa e Desempenho: Análise das Empresas da BM&F Bovespa (Legitimacy, Corporate Governance and Performance in BM&F Bovespa). **Revista de Administração de Empresas**, v. 53, n. 3, p. 272-289, 2013.

ROSSONI, Luciano; MACHADO-DA-SILVA, Clóvis L. Organizational institutionalism and corporate governance. **Revista de Administração Contemporânea**, v. 14, n. SPE, p. 173-198, 2010.

SANTOS, Aline de Menezes. Reflexões sobre a governança corporativa no Brasil. **Revista de Direito Mercantil, Industrial, Econômico e Financeiro**, n. 130, 2003.

SANTOS, Luciana de Almeida Araújo; LEMES, Sirlei. **Desafios das empresas brasileiras na implantação da lei Sarbanes-Oxley**. 2007.

SCOTT, W. Richard. The adolescence of institutional theory. **Administrative science quarterly**, p. 493-511, 1987.

SCOTT, W. Richard; MEYER, John W. **Institutional environments and organizations: Structural complexity and individualism**. Sage, 1994.

SCOTT, W. Richard. Introduction: institutional theory and organizations. **The institutional construction of organizations**, p. 11-23, 1995.

SCOTT, W. Richard. Institutions and organizations. **Thousand Oaks: Sage**, 2001.

SCOTT, W. R. Institutional carriers: Reviewing modes of transporting ideas over time and space and considering their consequences. **Industrial and Corporate Change**, v. 12, p. 879-894, 2003.

SCOTT, W. Richard. Approaching adulthood: the maturing of institutional theory. **Theory and society**, v. 37, n. 5, p. 427, 2008.

SCOTT, W. Richard. **Institutions and organizations: Ideas, interests, and identities**. Sage Publications, 2013.



SHLEIFER, Andrei; VISHNY, Robert W. A survey of corporate governance. **The journal of finance**, v. 52, n. 2, p. 737-783, 1997.

SIMIONE, Albino Alves. A modernização da gestão e a governança no setor público em Moçambique. **Revista Brasileira de Administração Política**, v. 5, n. 2, 2016.

TANNAHILL, A.; KELLY, M. P. Layers of complexity in interpreting evidence on effectiveness. **Public health**, v. 127, n. 2, p. 164-170, 2013.

TCU. Tribunal de Contas da União. **Governança Pública**: referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública e ações indutoras de melhoria. Brasília: TCU, Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão. Brasília, DF, 2014.

THORNTON, P. H.; OCASIO, W. Institutional Logics and the Historical Contingency of Power in Organizations: Executive Succession in the Higher Education Publishing Industry, 1958– 1990. **American journal of sociology**, v. 105, n. 3, p. 801–843, 1999.

THORNTON, Patricia H.; OCASIO, William. Institutional logics. **The Sage handbook of organizational institutionalism**, v. 840, p. 99-128, 2008.

TRIVIÑOS, Augusto Nivaldo Silva. Introdução à pesquisa em ciências sociais: a pesquisa qualitativa em educação. O positivismo; a fenomenologia; o marxismo. In: **Introdução à pesquisa em ciências sociais: a pesquisa qualitativa em educação. O positivismo; a fenomenologia; o marxismo**. Atlas, 1987.

VARILLI, Marcia; DE OLIVEIRA, Marcos Antonio Maia. O PROCESSO DE LICITAÇÕES GOVERNAMENTAIS NAS MICROEMPRESAS E EMPRESAS DE PEQUENO PORTE. **South American Development Society Journal**, v. 1, n. 1, p. 17-34, 2017.

VASCONCELLOS, Ana Maria de Albuquerque; SOBRINHO, Mário Vasconcellos. Institutional Development for Good Governance: the role of intermediary NGOs in Pará state, Amazonia. **Revista de Administração Pública**, v. 49, n. 3, p. 793-815, 2015.

YIN, Robert K. **Estudo de Caso: Planejamento e Métodos**. Bookman editora, 2015.

ZURBRIGGEN, Cristina. Governance a Latin America perspective. **Policy and Society**, v. 33, n. 4, p. 345-360, 2014.

## APÊNDICE I – PROTOCOLO DE PESQUISA

<p><b>1. Questão de pesquisa</b></p> <p>Quais são as estratégias que os atores utilizam para estabelecer os mecanismos de governança na licitação?</p>
<p><b>2. Estrutura teórica que ampara o estudo de caso</b></p> <p>Governança e Teoria Institucional</p>
<p><b>3. Coleta de dados</b></p> <p>Análise documental (Estatutos, Regulamentos, arcabouço legal e legislativo, mídia, jornais de grande circulação e demais publicações), entrevistas semiestruturadas e observação.</p>
<p><b>4. Unidade de pesquisa</b></p> <p>Hospital Federal Universitário São Paulo</p> <p>Endereço: Rua Napoleão de Barros, nº 715 – Vila Clementino São Paulo/SP.</p> <p>Pretende-se entrevista: colaboradores das áreas administrativas em geral e servidores que atuam nas áreas de licitações e contratos, já que as funções pertinentes ao cargo destas áreas permitem a observação do fenômeno investigado de forma mais ampla.</p>
<p><b>5. Reprodução das entrevistas semiestruturadas gravadas.</b></p> <p>Transcrição das entrevistas em sua integralidade.</p>
<p><b>6. Análise das informações coletadas</b></p> <p>Procedimentos e métodos de análise de dados: transcrição das entrevistas, análise de conteúdo (entrevistas, documentos e observação) e redação do Relatório de caso.</p>
<p><b>7. Análise do resultado e Relatório do caso</b></p> <p>Confirmar se a questão de pesquisa e seus objetivos foram ratificados pela fundamentação teórica.</p>
<p><b>8. Conclusão</b></p> <p>Avaliação dos resultados, limitações do estudo pesquisado e proposta para novas pesquisas.</p>

## **APENDICE II – APRESENTAÇÃO**

### **Informações aos Srs. (as) entrevistados (as) e termo de consentimento**

#### **PESQUISA DE MESTRADO**

Esta entrevista refere-se à pesquisa de campo da Dissertação de mestrado de Luciana de Carvalho Cunha (luci\_c2@hotmail.com), aluna do Programa de Pós-graduação em Administração da Universidade Paulista - UNIP e servidora pública federal vinculada à Universidade Federal de São Paulo - UNIFESP, sob a orientação do Prof. Dr. Arnaldo Luiz Ryngelblum (arnaldory@unip.br). Os dados coletados na pesquisa são sigilosos e serão utilizados exclusivamente para fins acadêmicos. Sua participação é muito importante para a pesquisa e contribuirá para compreender melhor as distintas práticas de governança contratual na Administração de hospitais universitários públicos.

#### **TERMO DE CONSENTIMENTO INFORMADO**

Declaro ter conhecimento de que estou participando de um estudo conduzido por mestranda da UNIP, cujo principal objetivo é analisar as distintas práticas de governança contratual na Administração de hospitais universitários públicos. Meu consentimento está fundamentado na garantia de que as informações apresentadas serão respeitadas e nas seguintes condições: os nomes das organizações participantes da pesquisa não serão divulgados; todas as informações individuais terão o caráter estritamente confidencial; os dados coletados neste questionário serão analisados juntamente com os dados de outras organizações, garantindo a confidencialidade das respostas; e, caso solicite, terei acesso aos resultados do estudo.

(x) Li o TERMO DE CONSENTIMENTO e concordo em participar da pesquisa.

São Paulo, \_\_\_\_/\_\_\_\_/2017.

---

Nome legível e assinatura

### APENDICE III – ROTEIRO DE ENTREVISTAS

O questionário foi baseado nos Pilares do Institucionalismo e de acordo com cada área de atuação dos entrevistados, visando identificar as possíveis respostas estratégicas dos entrevistados frente ao cumprimento de regras.

<b>PILARES</b>	<b>ENTREVISTADOS</b>	<b>REGULADOR</b> regras e regulamentos que atuam como mecanismos de controle	<b>NORMATIVO</b> conjunto de valores e normas em um contexto social	<b>COGNITIVO</b> forma como os indivíduos percebem e interpretam a realidade
<b>BASE DE CONFORMIDADE</b>	E1	2, 3	2, 3, 7	3, 5, 7
	E2	2, 3	2, 3, 7	6, 7
	E3	3	3	-
	E4	-	1	1
<b>ORDENAMENTO BÁSICO</b>	E1	3, 5, 6	3, 5	3, 5
	E2	6, 8	6	6
	E3	5	-	-
	E4	1	-	-
<b>MECANISMOS DE CONTROLE</b>	E1	2, 9	2, 9	2, 5
	E2	2, 3	2, 3	2, 3, 6
	E3	2, 4	2, 4	2, 4
<b>INDICADORES</b>	E1	3, 5, 8, 9	3, 5	2, 3, 5, 8
	E2	4, 6	6	2, 3, 4, 6
	E3	5	-	-
	E4	-	2	-
<b>LEGITIMAÇÃO</b>	E1	4, 3, 5, 7	3, 4, 5, 7	3, 4, 5, 7
	E2	5, 6, 7	5, 6, 7	5, 6, 7
	E3	5	5	5
	E4	-	1	-

## **Roteiro de entrevista específico – Contratos**

### **1. Informações gerais**

- a. Nome completo:\_\_\_\_\_.
  - b. Quando ingressou no serviço público federal?
  - c. Exerce qual cargo ou função?
  - d. Peço a gentileza de explicar as principais atividades desenvolvidas na função atual?
- 
2. Como um Hospital publico de grande porte, a seu ver quais são as pressões externas sofridas na rotina do hospital?
  3. Como a população exerce pressão na rotina do hospital considerando o processo de compra (licitação)?
  4. Quanto aos Órgãos de controle (AGU, TCU, Ministério e etc.), como estes interferem nas rotinas do hospital, e qual o nível de influência?
  5. As regras existentes ajudam a padronizar o trabalho, facilitando os processos ou na verdade, é mais uma exigência e controle que não ajuda?
  6. Como se dá o processo de inclusão de novos procedimentos a serem adotados?
  7. Como parte importante na manutenção das rotinas do hospital, a área de licitações por força da Legislação vigente tem que seguir as regras estabelecidas, assim, na existência de uma urgência, como funciona o fluxo de compra?
  8. Neste cenário, conforme as rotinas ou as urgências, é possível para qualquer pessoa fazer adaptações e tomar decisões, ou ao contrário, não há independência de decisão, sendo sempre necessário seguir as regras já estabelecidas?

**Roteiro de entrevista específico – Área de licitações****1. Informações gerais**

- a. Nome completo:\_\_\_\_\_.
  - b. Quando ingressou no serviço público federal?
  - c. Exerce qual cargo ou função?
  - d. Peço a gentileza de explicar as principais atividades desenvolvidas na função atual?
  - e. Como se dá o processo de aquisição de bens e/ou serviços?
2. Durante o exercício da rotina, a seu ver quais são as pressões externas sofridas na licitação?
3. Existe uma clara definição sobre hierarquia, quem participa ou não, o que pode e o que não pode ser feito e como deve ser feito?
4. As regras existentes ajudam a padronizar o trabalho, ajudando a evitar erros, facilitando os processos ou na verdade, é mais uma exigência e controle que não ajuda?
5. Como se dá o processo de inclusão de novos procedimentos a serem adotados? E como os entendimentos são compartilhados?
6. No desenvolvimento das rotinas ou urgências, é possível para qualquer pessoa fazer adaptações e tomar decisões, ou ao contrário, não há independência de decisão, sendo sempre necessário seguir as regras já estabelecidas?
7. Havendo a demanda urgente de um bem ou serviço, como funcionária o fluxo da licitação?
8. Quanto aos Órgãos de controle (AGU, TCU, Ministério e etc.), como estes interferem nas rotinas do hospital, e qual o nível de influência?
9. No caso de não cumprimento às regras, quais seriam as consequências entendidas?

**Roteiro de entrevista específico – Órgãos de controle****1. Informações gerais**

- a. Nome completo:\_\_\_\_\_.
- b. Quando ingressou no serviço público federal?
- c. Exerce qual cargo ou função?
- d. Peço a gentileza de explicar as principais atividades desenvolvidas na função atual?

2. Existe alguma forma de controle dos procedimentos acerca das licitações, por parte do órgão?

3. Fale um pouco de como os Procuradores representam a AGU (Advocacia Geral da União) nos demais Órgãos da Administração Pública como o HU? Como funciona esta demanda?

4. Existe alguma forma de acompanhamento dos procedimentos adotados nas licitações?

5. No caso de ser verificado o descumprimento de alguma regra imposta na Licitação, quais são os procedimentos adotados?

**Roteiro de entrevista específico – Fornecedores**

- 1. Informações gerais da empresa
- 2. Qual a sua percepção quanto às regras da licitação?
- 3. Qual a influencia de tais regras nas rotinas da empresa?
- 4. Fale um pouco do relacionamento da empresa com o hospital?