

MODELO DE CONTRATAÇÃO APLICADO À PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE MANUTENÇÃO PREVENTIVA E CORRETIVA DE EQUIPAMENTOS MÉDICO-HOSPITALARES: INOVAÇÃO A PARTIR DA EXPERIÊNCIA DO INSTITUTO NACIONAL DE CÂNCER

CONTRACTING MODEL APPLIED TO THE PROVISION OF PREVENTIVE AND CORRECTIVE MAINTENANCE SERVICES OF HOSPITAL EQUIPMENT: INNOVATION FROM THE EXPERIENCE OF THE NATIONAL INSTITUTE OF CANCER

MODELO CONTRATANTE APLICADO A LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS PREVENTIVOS Y CORRECTIVOS DE MANTENIMIENTO DE EQUIPOS HOSPITALARIOS: INNOVACIÓN DE LA EXPERIENCIA DEL INSTITUTO NACIONAL DE CÁNCER

Andre Luiz Trajano dos Santos

Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro – UFRRJ
eltrajano@gmail.com

Saulo Barroso Rocha

Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro - UFRRJ e
Universidade Federal Fluminense – UFF
saulorocha@id.uff.br

Favio Akiyoshi Toda

Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro - UFRRJ e
Universidade Federal Fluminense – UFF
faviotoda@id.uff.br

RESUMO

O objetivo deste trabalho é descrever um novo modelo de contratação de prestação de serviços de manutenção de equipamentos médico-hospitalares de alta complexidade desenvolvido no Instituto Nacional de Câncer José Alencar Gomes da Silva (INCA). Trata-se de uma pesquisa de estudo de caso único numa abordagem qualitativa de natureza exploratória e descritiva através de uma pesquisa empírica, cujos dados foram coletados por meio de observação participante, levantamento documental e entrevista aberta. As evidências coletadas confirmam que se trata de uma inovação incremental no campo da Administração Pública Hospitalar com foco nos processos de contratação pública. As discussões em torno do novo modelo, além de proporcionar inovação, contribuem de forma subjacente para a dimensão aprendizagem organizacional, no âmbito da gestão de contratos. A adoção desse modelo proporcionou agilidade no processo de aquisição de peças novas que por ventura um equipamento estratégico demande, elevando assim o tempo de disponibilidade desse equipamento aos serviços de diagnósticos e assistenciais, refletindo-se em aumento na capacidade de atendimento e da prestação dos serviços de saúde.

Palavras-chave: Administração Hospitalar. Inovação. Contratação Pública.

ABSTRACT

The objective of this paper is to describe a new model for hiring service rendering of medical and hospital equipment of high complexity developed at the National Cancer Institute José Alencar Gomes da Silva (INCA). This is a unique case study research in a qualitative exploratory and descriptive approach through empirical research, whose data were collected through participant observation, documentary survey and semi-structured interview. The evidence gathered confirms that this is an incremental innovation in the field of Public Hospital Administration focusing on public procurement processes. The discussions around the new model, besides providing innovation, contributed in an underlying way to the organizational learning dimension, in the context of contract management. The adoption of this model has provided agility in the process of acquiring new parts that a strategic equipment may require, thus increasing the availability of this equipment to diagnostic and care services, reflecting an increase in service capacity and service delivery of health.

Keywords: Hospital administration. Innovation. Public Procurement.

RESUMEN

El objetivo de este trabajo es describir un nuevo modelo de contratación de servicios de mantenimiento de equipos médicos de alta complejidad desarrollado en el Instituto Nacional de Cáncer José Alencar Gomes da Silva (INCA). Se trata de un estudio de caso único con un enfoque cualitativo de carácter exploratorio y descriptivo mediante la investigación empírica, cuyos datos fueron recolectados a través de la observación participante, el trabajo de archivo y la entrevista abierta. La evidencia reunida confirma que se trata de una innovación incremental, en el ámbito de la Administración Pública del hospital con un enfoque en los procedimientos de contratación pública. Discusiones en torno al nuevo modelo, además de proporcionar la innovación, contribuyeron a la forma subyacente para la dimensión de aprendizaje organizacional dentro de la gestión de contratos. La adopción de este modelo ha proporcionado la flexibilidad en la adquisición de nuevas piezas de proceso para que quizás uno demande equipos estratégicos, lo que aumenta el tiempo de funcionamiento de los equipos de diagnóstico y servicios de salud, que se refleja en una mayor capacidad de servicio y la prestación de servicios de salud.

Palabras-clave: Administración de Hospitales. Innovación. Contratación Pública.

INTRODUÇÃO

Na Administração Pública também existem experiências no campo da inovação, contudo, promover um ambiente inovador ainda é um grande desafio para as organizações governamentais que precisam rever seus pressupostos para desenvolver uma cultura propícia às mudanças. Ainda mais

quando se trata das contratações públicas previstas na legislação brasileira que nem sempre é instrumento facilitador da atuação do administrador na gestão de aquisições, e que por vezes serve como barreira para as práticas inovadoras.

As barreiras que permeiam as organizações que buscam melhores resultados por meio da inovação são aquelas cujas práticas refletem nos aspectos financeiro, estrutural, organizacional e legal ou normativo que afetam também as empresas públicas na prestação de determinado serviço (OCDE, 2007). É visando melhorar a qualidade da prestação de serviços aos seus usuários que o administrador público busca ferramentas para superar tais barreiras.

Nessa questão, Gallouj e Weinstein (1997) propõem a modernização de ferramentas internas da organização como uma inovação de processos para promoção de mudanças em estruturas de serviços públicos já consolidados. Mudanças capazes de desenvolver uma cultura de aprendizado contínuo propício ao desenvolvimento de novas competências como condição da capacidade de aprender em qualquer nível organizacional (SENGE, 2016). E quando a mudança ocorre pressupõe que de fato houve aprendizado (VILLARD; LEITAO, 2000).

Assim, a inovação tem se tornado um instrumento crescente para superar desafios tais como a limitação de recursos e a elevação da demanda num contexto público hospitalar. Dessa forma, esse estudo posiciona-se no campo da Administração Pública na área das contratações públicas hospitalares tendo como unidade de pesquisa o Instituto Nacional de Câncer José Alencar Gomes da Silva (INCA), localizado na cidade do Rio de Janeiro, o qual busca responder a seguinte questão: como um modelo de contratação pública de prestação serviços de manutenção preventiva e corretiva de equipamentos médico-hospitalares tem se revelado uma inovação em processos diante dos modelos de contratação pública existentes?

Logo, utilizando-se do método de pesquisa de estudo de caso único, esta pesquisa tem por objetivo descrever a implementação do novo modelo de contratação de prestação de serviços de manutenção preventiva e corretiva de equipamentos médico-hospitalares com fornecimento de peças por demanda desenvolvido no INCA. A proposta de modelo de contratação é relevante na medida em que promove a melhoria dos processos inerentes às práticas de contratações e compras públicas, agilizando as aquisições de peças novas para os equipamentos médicos hospitalares dos serviços de diagnósticos e de assistência.

Assim, a coleta de dados desse artigo realizou-se em três etapas: a primeira, a observação participante a qual buscou compreender como os setores envolvidos nas atividades de processo de aquisição de peças e de contratação de prestação de serviços de manutenção de equipamentos no modelo investigado se relacionam; a segunda etapa a realização do levantamento documental em arquivos físicos locais pertinentes aos modelos de contratações pesquisados; e na terceira etapa de coleta de dados realizou-se a entrevista com o responsável pela implementação do modelo pesquisado com a finalidade de refinar as informações encontradas nas etapas anteriores, para com isso confirmar a prática da inovação incremental numa organização pública em âmbito hospitalar.

REFERENCIAL TEÓRICO

Inexigibilidade de Licitação e Modelagem de Processos

O processo de contratação na administração pública brasileira é regido pela Lei nº 8.666/1993 que surge a partir do preceito constitucional de 1988 o qual estabelece que as compras públicas devem ser realizadas, como regra, por meio de licitação pública que assegure a igualdade de condições a todos os interessados a fornecer algum bem ou serviço (MAZZA, 2016). Na definição proposta por DI PIETRO (2008), licitação é o procedimento administrativo cujo objetivo visa suprir a administração pública em suas necessidades como aquisições e serviços que garantam o seu pleno

funcionamento. Meirelles (2007, p. 250) a define como “o procedimento administrativo mediante o qual a administração pública seleciona a proposta mais vantajosa para o contrato de seu interesse”.

É por meio do processo licitatório que interessados oferecem seus produtos e serviços à administração pública conforme normas estabelecidas no instrumento convocatório que visa escolher a proposta mais vantajosa (CARVALHO FILHO, 2012). Contudo, a legislação elenca os casos em que a administração pública poderá abrir mão do processo licitatório, possibilitando a chamada compra ou contratação direta. Casos como: compra em função do baixo custo/preço, aquisições diretamente de determinadas entidades governamentais, aquisições emergenciais em função de calamidades ou desastres naturais difíceis de serem previstos, entre outras situações elencadas no artigo 24 da Lei nº 8.666/1993.

Existem também os casos de contratação de serviços técnicos em função da sua notória especialização ou que pela natureza da oferta, seja ele um bem ou serviço, tornam a sua execução singular, ocasionando assim a impossibilidade de competição mercadológica elencados no artigo 25 da Lei nº 8.666/1993 (MAZZA, 2016). Logo, tem-se em questão um caso de inexigibilidade de licitação pela qual não há justificativas de haver licitação tendo em vista a inexistência de competição mercadológica.

A inexigibilidade de licitação, característica principal do objeto de contratação desse estudo de caso, é a forma pela qual a administração pública estabelece a maioria de seus contratos de prestação de serviços de manutenção preventiva e corretiva de equipamentos médico-hospitalares. Forma essa, justificada por se tratar de manutenção de equipamentos de fabricação singular e da necessidade de uma mão de obra especializada para realizar os reparos necessários para a sua operação plena.

Dessa forma, os procedimentos adotados para realizar uma contratação através do dispositivo que fundamenta a contratação por inexigibilidade de licitação se tornam peculiar à estrutura e à capacidade de cada entidade. No caso específico de uma unidade hospitalar como o INCA, essa forma de contratação se torna usual visto o tamanho de seu parque tecnológico. Com isso, estabelecer padrões de contratação numa estrutura organizacional influencia a forma como os seus processos são gerenciados, representando o modo de como ela se organiza para alcançar seus objetivos (PAIM *et al*, 2009).

Nas contratações públicas por inexigibilidade de licitação a modelagem de processo ganha importância por descrever a dimensão das etapas desse tipo de contratação, construindo uma base de conhecimento e de experiências passadas, que afetam diretamente os objetivos organizacionais (PRADELLA, 2013). Portanto, conhecer cada passo da contratação por meio do instituto da inexigibilidade de licitação em virtude da notória especialização e da singularidade dos serviços prestados torna-se a principal estratégia para superar barreiras quando se pretende inovar na maneira de se contratar na administração pública contemporânea.

A Melhoria de Processos como Instrumento para Inovação na Administração Pública

As organizações públicas estão repletas de processos. Sejam pela força da burocracia que a permeia, sejam pela força das normas que a modela. Implementar melhorias em processos que implicam em inovação requer a otimização dos recursos para alcançar melhores resultados organizacionais (PAVANI JÚNIOR; SCUCUGLIA, 2011). Nessa mesma concepção Sganderla (2012) ressalta que melhorar requer imprimir qualidade ou minimizar alguma deficiência inerente ao processo existente, adicionando minimamente algum valor ao cliente ou ao usuário do serviço, e que nem sempre significa corrigir, mas que pode significar prover de melhor desempenho um processo numa determinada cadeia de valor.

Almeida Neto (2012, p.23) também ressalta que “melhorar significa incrementar alguma qualidade ou reduzir alguma deficiência inerente a um produto, serviço ou processo. A melhoria deve sempre adicionar valor para o cliente”. Logo, melhorar nem sempre significa apenas corrigir. É preciso melhorar um processo quando o seu resultado encontra-se desalinhado com os seus objetivos. Conceitos

esses que se alinham com a proposta do Manual de OSLO ao definir inovação de processo como a introdução de novos elementos ou mesmo a melhoria de processos organizacionais (OCDE, 2007).

Para isso, compreender a situação atual dos processos por meio da modelagem têm como questões centrais as decisões sobre os objetivos das atividades, bem como a definição de quem são os participantes de cada atividade como fonte de informação para dispor de como realizam suas tarefas (PAIM *et al*, 2009). Nesse momento são identificados os processos de negócios e como são executados. É como realizar uma fotografia das atividades vigentes e expô-las como são executadas no departamento ou setor que se pretender estudar, é o chamado “*as is*”. É quando se elabora a primeira documentação de como são as atividades e tarefas em cada etapa do processo (SGANDERLA, 2012), distinguindo tarefas realizadas, identificando todas as atividades do processo vigente (PAVANI JÚNIOR; SCUCUGLIA, 2011). Para tanto, Pradella (2013, p. 99) destaca que “a modelagem de processo ganha importância pela sua função de registro, pela padronização e documentação histórica da organização, pelo fato de o aprendizado ser construído com base em conhecimentos e experiências”. É nesse caminho que se visa seguir com a documentação das ações dos processos atuais.

Após o levantamento “*as is*”, o analista de processo desempenha um importante papel no processo de análise de melhoria de processo que é identificar os pontos de barreiras por meio da análise dos fluxos levantados e diagramados (PAVANI JUNIOR; SCUCUGLIA, 2011). Todavia, a melhoria de um processo pode ser compreendida como a passagem do seu estágio atual, o “*as is*”, para uma situação que se imagina ser a melhor, o “*to be*” (ALMEIDA NETO, 2012). O redesenho de processo é etapa que define o caminho pós-análise dos gargalos identificados no processo analisado (PAVANI JUNIOR; SCUCUGLIA, 2011). Essa etapa visa realizar uma avaliação do processo com o objetivo de otimizá-lo e torná-lo mais eficiente, identificando procedimentos que se realizados de maneiras diferentes atinjam os objetivos, porém de forma mais rápida e eficaz (SGANDERLA, 2012).

A partir da proposta de melhoria dos processos surgem oportunidades de inovar nos procedimentos existentes e de avançar nos modelos de negócios da organização, propiciando a capacidade de apresentar novos caminhos e alcançar o mesmo objetivo de maneira mais eficiente e em menor tempo.

A Inovação e Suas Barreiras na Administração Pública

A inovação é um tema bastante debatido como um instrumento de vantagem competitiva e até mesmo como uma estratégia de sobrevivência das organizações num cenário cada vez mais competitivo. Pesquisas sobre o papel da inovação na mudança econômica e social têm se proliferado nos últimos anos, particularmente no âmbito das ciências sociais (CASTELLACCI, 2008; FAGERBERG; MOWERY; NELSON, 2005), e com uma tendência para a multidisciplinaridade (DOSI, 1997; FAGERBERG; MOWERY; NELSON, 2005). Assim, o conceito de inovação apresenta diversas definições que giram em torno de algo novo, que demande relevância, aprendizado e o desenvolvimento de novas competências para a organização. Diante disso, adotamos neste trabalho a definição proposta pelo Manual de OSLO o qual descreve que:

A inovação é a implementação de um produto (bem ou serviço) novo ou significativamente melhorado, ou um processo, ou um novo método de marketing, ou um novo método organizacional nas práticas de negócios, na organização do local de trabalho ou nas relações externas (OCDE, 2007, p.55).

Todavia, inovação pode, também, ser definida como a criação de alguma novidade que tenha como foco os recursos, criando novos padrões de solução de problemas para novos produtos, processos, serviços, sistemas e tecnologias que atendam da melhor forma às demandas dos clientes (SCHREYÖGG; KLIESCH-EBERL, 2007; PADUA FILHO *et al*, 2015), apresentando como requisito mínimo ser algo novo ou significativamente melhorado (OCDE, 2007).

Quanto ao seu grau da novidade pode ser classificado como radical ou incremental. Já a forma de condução da inovação na organização pode ser tida como aberta, fechada ou distribuída. Assim, no plano da classificação, caracteriza-se como uma inovação radical aquela que implementa algo totalmente novo, diferente do que existente no mercado. A incremental é o tipo de inovação que apenas agrega algo novo a algum produto ou processo já existente com o objetivo de atender melhor a sua demanda. Já a gestão da inovação tida por aberta, fechada ou distribuída está relacionada com a forma que a organização lida com essa inovação, que pode ser apenas no âmbito interno, externo ou de maneira compartilhada, respectivamente (BELTRAME *et al*, 2013; COMIN; SANCHES; UCHOA, 2015; FERREIRA *et al*, 2015; OCDE, 2007; PÁDUA FILHO *et al*, 2015).

Para tanto, destacam-se seis tipos de inovação com as quais a organização pode se deparar conforme resumo apresentado no Quadro I: 1. inovação nas pessoas; 2. inovação nos processos; 3. inovação em marketing; 4. inovação em produtos e serviços; 5. inovação organizacional; e 6. inovação em sustentabilidade (FERREIRA *et al*, 2015; OCDE, 2007; PÁDUA FILHO *et al*, 2015).

Quadro I: Resumo dos tipos de inovação

Tipo de Inovação	Definição
Inovações nas pessoas	Está relacionada a inovações que busca promover a mudança de comportamentos das pessoas na organização através da educação e do treinamento.
Inovações no processo	Está relacionada à introdução de novos elementos ou melhoria nos processos organizacionais.
Inovação em Marketing	Está relacionada a inovações que busca interagir com as alterações de mercado, visando à satisfação do cliente e à evolução da empresa.
Inovação em Produtos e Serviços	Está relacionada à inserção de produto ou de serviço novo ou que fora substancialmente melhorado.
Inovação Organizacional	Está relacionada ao desenvolvimento de novas práticas de fazer negócios e formas de organização nas empresas.
Inovação em Sustentabilidade	Está relacionada a inovações no uso dos recursos naturais em benefício das práticas organizacionais.

Fonte: Ferreira *et al* (2015); OCDE (2007); Pádua Filho *et al* (2015) - Elaborado pelos autores.

Contudo, destaca-se o tipo de inovação de processos classificada como de natureza incremental como uma importante ferramenta na modernização das atividades internas da organização com a finalidade de prestar um serviço de qualidade ao usuário final dos serviços públicos (GALLOUJ; WEINSTEIN, 1997; PÁDUA FILHO *et al*, 2015).

Com isso, o que se observa na geração de inovação na administração pública é facilmente relacionável com o uso de tecnologia, visto que novos arranjos e formas de ofertar os serviços são proporcionados ao usuário final com a aplicação de tecnologia em processos de prestação de serviços públicos (FERREIRA *et al*, 2015). E a inovação em serviços está relacionada à criação ou à melhoria na prestação de um determinado serviço que em sua maioria são inovações incrementais que dizem respeito aos processos cuja finalidade é reduzir o custo do serviço prestado, sem afetar a sua qualidade (GALLOUJ, 1998).

Entretanto, os desafios que são impostos à administração pública quando se pretende inovar estão condicionados pela liberdade que a lei proporciona ao agente público no exercício da função. E por essa razão, as organizações públicas refletem a imagem de que inovação ocorre com maior intensidade nas organizações privadas e que na administração pública acontecem apenas de maneira pontual e em menor intensidade (FERREIRA *et al*, 2015).

Logo, as barreiras postas ao processo de inovação estão relacionadas ao tipo específico de inovação que se pretende realizar as quais podem ser impostas a quaisquer organizações, mas também serem causadas por fatores internos e externos ao ambiente organizacional (OCDE, 2007; BELTRAME *et al*, 2013). Assim, numa definição sucinta, o Manual de Oslo apresenta as barreiras da inovação como fatores que interferem de maneira negativa nos resultados esperados pela inovação, destacando fatores

como custos, nível de conhecimento, mercado e institucionais que interferem no processo de inovação (OCDE, 2007).

Na administração pública contemporânea as barreiras da inovação não se diferem daquelas apresentadas às organizações privadas. A diferença está na intensidade como as empresas percebem os níveis de barreiras à inovação (BRAGA; REBOUÇAS; SILVA FILHO, 2015). Como por exemplo, as barreiras relacionadas à supervalorização de processos tendem a serem mais intensas nas organizações públicas do que nas organizações privadas, tendo em vista a natureza de atuação das organizações públicas serem regradas por leis e regulamentos que as impõem o que apenas deve ser feito (DI PIETRO, 2012).

Portanto, a inovação em qualquer unidade de negócio representa uma oportunidade para desenvolver o aprendizado frente à construção de novas estruturas e de modelos mentais para enfrentar as barreiras que surgirem (GONZALEZ; CAMPOS, 2015; TIDD; BESSANT; PAVITT, 2008).

Modelagem de Processos como Contribuição para a Aprendizagem Organizacional

Observou-se durante a realização do mapeamento do processo “*as is*” e na implantação do processo “*to be*” uma contribuição das discussões para o processo de aprendizagem organizacional dos indivíduos e respectivos reflexos para o INCA. Para Dodgson (1993) e Dodgson *et al* (2008), aprendizagem é um conceito dinâmico, e sua utilização na teoria enfatiza a mudança contínua na natureza das organizações. É, também, um conceito investigativo que pode unificar vários níveis de análises: individual, grupo e corporativo. E, ainda, deve-se ter uma visão interdisciplinar de aprendizagem. Aprendizagem esta que pode ser descrita pelas formas como as empresas constroem e organizam conhecimento e rotinas em torno de suas atividades.

Aprendizagem organizacional cuida de um fenômeno complexo do qual não pode ser imposto, mas construído a partir de um modelo capaz de conduzir o indivíduo à reflexão que provoque mudanças em seu comportamento por meio da percepção, interpretação e administração de suas experiências e valores organizacionais num processo de aprendizagem contínuo (VILLARDI; LEITAO, 2000; WATSON, 2001).

A aprendizagem organizacional contínua é um caminho para se promover mudança estratégica a qual requer gerência do que se foi aprendido com a concepção de novos conhecimentos, cuja tensão entre a exploração (novas ideias e ações indo do nível individual para o coletivo e o organizacional) e a utilização (o que foi aprendido retroalimenta pessoas e grupos, afetando suas formas de pensar e agir) de tais conhecimentos, torna-se elemento crucial da mudança (CROSSAN; LANE; WHITE, 1999).

Dessa forma, a construção da aprendizagem organizacional pressupõe questionamento e mudança dos paradigmas existentes, e para que isso ocorra é preciso levar em consideração valores e hábitos aprendidos como condutores nesse novo processo de aprender a aprender (SENGE, 2016). Logo, construir um aprendizado é mais que adquirir novos instrumentos e técnicas. É buscar os mecanismos que pressupõem comportamentos desejados e alinhados com o estabelecido na estratégia organizacional (MOTTA; VASCONCELLOS, 2014), pois organizações de sucesso pressupõem àquelas que cultivam nas pessoas o seu comprometimento e a sua capacidade de aprender em qualquer nível organizacional (SENGE, 2016).

Contudo, cabe destacar o comportamento como o reflexo de um aprendizado moldado através do meio em que se vive, ou seja, não se pode dissociar o mundo dos pressupostos incorporados pelo indivíduo e de como se interligam. Silva e Silva (2011) ressaltam que o aprendizado ocorre no instante em que a interação entre o contexto sociocultural e os valores individuais refletem em mudanças no comportamento. Dessa forma, o aprendizado organizacional leva em consideração os modelos mentais individuais como estratégia para acelerar o aprendizado organizacional como um todo (SÁ CARVALHO; FERREIRA, 1993).

A aprendizagem nas organizações também pode ser compreendida como um processo de construção de competências para apropriação de novos conhecimentos (BARDANO; VILLARDI,

2015). Logo, se a aprendizagem implica mudança, os pressupostos existentes terão de ser questionados. E, assim, a implementação de novos padrões requer a capacidade de reflexão a partir da perspectiva da aprendizagem que as organizações precisam adaptar-se rapidamente às mudanças (MOTTA; VASCONCELLOS, 2014). A mudança, além de indicar um aprendizado, também sugere que esse conhecimento seja recuperado pelos membros da organização num processo de interação do trabalho (OLIVEIRA; VILLARDI, 2014), desenvolvendo as competências necessárias para um aprendizado contínuo e eficaz.

No âmbito deste projeto, a interação entre os participantes na discussão do mapeamento de processos é fundamental para o aprendizado dos membros da organização sobre fluxos processuais dentro do INCA, mais especificamente, fluxos relacionados com a gestão de licitação e de contratos. Dessa forma, utilizar-se da modelagem de processo como mecanismo subjacente de desenvolvimento da aprendizagem organizacional foi ao encontro a uma estratégia que tem por objetivo contribuir para a realização da missão do INCA frente às oportunidades que a revisão de processos pode proporcionar de aprendizado por meio da inovação incremental.

METODOLOGIA

O objetivo deste artigo é descrever como a inovação de processos pode contribuir para a melhoria da qualidade das aquisições de peças para equipamentos médico-hospitalares, tendo como recorte o Instituto Nacional de Câncer José Alencar Gomes da Silva (INCA), instituição federal hospitalar localizada na cidade do Rio de Janeiro no período de 2004 a 2016.

Para tal, propõe-se descrever como o desenvolvimento de um novo modelo de contratação de prestação de serviços de manutenção de equipamentos médico-hospitalares com fornecimento de peças por demanda, em substituição aos modelos de contratação com a cobertura total de peças e/ou sem a cobertura de peças, agrega valor aos processos organizacionais no que tange a esse tipo de contratação no âmbito da Administração Pública frente às barreiras à inovação descritas na literatura.

Assim, esta pesquisa optou por uma abordagem qualitativa de natureza exploratória e descritiva através de um estudo empírico (CRESWELL, 2014). A investigação configura-se como pesquisa descritiva, uma vez que exhibe as propriedades estruturais de determinado fenômeno de compreensão complexa da questão (CRESWELL, 2014; VERGARA, 2014), e exploratória porque busca compreender as variáveis que norteiam a introdução de uma nova forma de contratação pública, proporcionando maior familiaridade com o problema, com vistas a torná-lo mais explícito (GIL, 2010).

Como estratégia de pesquisa este artigo utiliza-se do método de pesquisa de estudo de caso único apresentado por Yin (2015) o qual se propõe a investigar um fenômeno contemporâneo em seu contexto real a partir de uma ou várias unidades de análise (BENBAST; GOLDSTEIN; MEAD, 1987). Nessa mesma concepção, Ventura (2007) destaca que essa estratégia de pesquisa tem por objetivo a investigação de um caso específico dentro de um contexto de tempo e lugar que se possa coletar informações detalhadas, estimulando novas descobertas em função da flexibilidade do seu planejamento. Ou seja, essa estratégia permite o estudo em profundidades dos processos inerentes a problematização apresentada numa perspectiva contemporânea, buscando conhecer em profundidade um determinado fenômeno organizacional cujo objetivo principal é a exploração dos fenômenos a ele relacionados com base em diversos ângulos (ROESCH, 2013).

O uso de estudo de caso como estratégia de pesquisa é uma forma de investigar uma situação real seguindo um conjunto de procedimentos que auxiliem o pesquisador nas buscas por fatos intrínsecos às práticas relacionadas à questão de pesquisa (LEE, 1989; YIN, 2015). Sendo assim, tem-se como principais fontes primárias de evidências de coleta de dados a observação participante, o levantamento documental e a entrevista com roteiro semiestruturado.

A observação participante, como uma ferramenta-chave para a coleta de dados em pesquisa qualitativa, se concretiza pela oportunidade diferenciada de contato com grupos de modo a capturar a

realidade do ponto de vista de alguém pertencente à organização (CRESWELL, 2014; YIN, 2015). No INCA, tal fonte de evidência foi utilizada para coletar dados dos fluxos dos processos administrativos das compras de peças nos casos dos equipamentos que demandam peças novas em função de não previsão contratual, assim como em casos de equipamentos com previsão de fornecimento de peças por demanda, que visa comprovar empiricamente se houve ou não uma inovação de processo por meio da adoção desse modelo de contratação.

E para documentar as atividades coletadas por meio da observação participante e realizar a diagramação dos processos identificados, utilizou-se o padrão de notação BPMN (*Business Process Modeling Notation*) por ser tratar de uma leitura intuitiva e de fácil compreensão por todos os públicos ao representar um conjunto de atividades realizadas dentro da organização (ARAÚJO; GARCIA; MARTINES, 2011), fazendo uso do programa *BizAgi Process Modeler* como recurso visual.

O levantamento documental se resume na coleta de arquivos locais, tais como projetos básicos, solicitações de compras de novas peças, processos administrativos, contratos de prestação de serviços, pareceres jurídicos, ata de reunião, relatórios de gestão, a partir do ano de 2004 e até o ano de 2016.

A entrevista, realizada com o responsável direto pelo desenvolvimento da inovação no INCA, foi apoiada num roteiro com oito perguntas abertas cujo objetivo inicial era levantar como surgiu o modelo e como se deu a sua implantação; se, na visão do entrevistado, tratava-se de uma novidade em modelo de contratação pública; que barreiras foram encontradas; como foi a relação com os principais atores envolvidos; quais foram os benefícios proporcionados; qual o seu impacto na organização e sua contribuição para o aprendizado organizacional, pelas quais buscou-se coletar evidências sobre a relevância do modelo de contratação de prestação de serviços de manutenção de equipamentos médico-hospitalares com fornecimento de peças por demanda como uma inovação na administração pública, sendo as respostas gravada, com a autorização do entrevistado, concordando com o Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE) após os esclarecimentos dos objetivos da pesquisa, transcritas e tratadas pelo método de análise de conteúdo por tema de discussão propostos no referencial teórico (BARDIN, 2009).

Em função das limitações de acesso e tempo, o pesquisador direcionou seu foco de entrevista elaborada a partir do arcabouço teórico a fim de se obter as impressões do responsável pela implantação do novo modelo de contratação identificado simplesmente como entrevistado, realizada no mês de novembro de 2016.

Certo de que todo método apresenta limitações, haja vista as discussões sobre usos e abusos destes métodos (ALVES-MAZZOTTI, 2006) e mal-entendidos (Flyvbjerg, 2006) serem amplas na literatura que tratam de métodos de pesquisa, neste trabalho, focalizou-se a necessidade de se buscar validade interna por meio da triangulação de dados, buscando-se múltiplas fontes de evidência para que os dados convergissem para a situação real na construção do processo “*as is*”, bem como na possibilidade de generalização do processo “*to be*” para outros hospitais públicos com parque tecnológico semelhante.

ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

O Contexto para a inovação incremental

O INCA é um órgão do Ministério da Saúde para assuntos relacionados ao controle do câncer no Brasil, criado em 1937 cuja missão é desenvolver ações integradas para prevenção do câncer. Atua como instituição de pesquisa, de disseminação do conhecimento e da prática oncológica no país, conduzindo ações como projetos, campanhas nacionais, estudos, pesquisas e experiências de gestão com instituições governamentais e não governamentais, além da prestação de assistência médico-hospitalar exclusivamente ao Sistema Único de Saúde (SUS).

Localizado na cidade do Rio de Janeiro, o INCA conta com 3.353 servidores concursados, composto por cinco unidades assistenciais com um total de 413 leitos dispostos em quatro endereços. (BRASIL, Relatório de Gestão do INCA, 2016).

No ano de 2004, por recomendação de uma consultoria externa, criou-se a Divisão de Tecnologia Biomédica (DITEB) com ênfase no conceito de Engenharia Clínica Hospitalar, ampliando a gestão do parque instalado de equipamentos médico-hospitalares, visando atender às diretrizes da Acreditação Hospitalar à época, bem como assessorar no planejamento e na aquisição de equipamentos, com atribuições de descrever a especificação de equipamentos, emitir parecer técnico nos processos de compras e recepcionar material fornecido a Instituição referente à sua divisão. Assim, no levantamento inicial realizado identificou um parque estimado de 4.000 equipamentos com apenas 10% cobertos por contrato de manutenção preventiva em vigência (BRASIL, Relatório de Gestão do INCA, 2004).

Nesse cenário de implementação de novos conceitos de gestão de equipamentos hospitalares, o entrevistado destaca a oportunidade de se colocar em prática o modelo de contrato de prestação de serviços de manutenção preventiva e corretiva com fornecimento de peças por demanda, ou o Contrato com Fornecimento por Demanda. Segundo ele, a solução surgiu da necessidade de se equacionar o desequilíbrio em que as modalidades mais usuais de contratos utilizados no mercado pelas empresas de manutenção de equipamentos médico-hospitalares: o Contrato com Cobertura Total de Peças e o Contrato sem Cobertura de Peças. Assim ele destaca:

A ideia do modelo surgiu com a prestação dos serviços de consultoria para implantação de engenharia clínica no hospital federal do Andaraí, a época sob gestão municipal, em face das limitações financeiras para se contratar empresas de manutenção dos seus equipamentos. A ideia original do modelo (o primeiro desenho) era ter no contrato a previsão de um valor, pré-determinado, a ser utilizado apenas para trocas de peças. (Entrevistado)

Contudo, relata o entrevistado, que não haviam formalizados nos contratos os preços que seriam aplicados em cada peça que por ventura viessem a ser trocadas, ficando o contratado livre para determinar tal preço quando a mesma fosse solicitada. Assim, os saldos financeiros dos contratos se extinguíam antes mesmo do fim da vigência contratual, inviabilizando o conceito proposto inicialmente.

Todavia, uma inovação incremental tem por objetivo rever processos para tornar um determinado procedimento mais ágil a fim de que se obtenha vantagem em relação à forma praticada anteriormente, melhorando a prestação de determinado serviço. Nessa concepção, Gallouj e Weinstein (1997), destacam a inovação incremental como uma ferramenta importante na modernização das atividades internas da organização. Assim, almejando encontrar uma solução que proporcionasse maior agilidade na hora de reparar o equipamento o que se encontrava no mercado era o modelo de contrato com cobertura total de peças.

...o modelo com cobertura total de peças o qual, era vantajoso para administração pública se houvesse troca de peças no ano que justificasse o custo do contrato, e desvantajoso se não houvesse troca de peças no ano. E como aceitar esse modelo sem orçamento para cobrir todos os equipamentos? E mesmo nos equipamentos com esse modelo de contrato, poderia dar a falsa impressão de vantajosidade, pois se no ano que houvesse pouca demanda, daria a ideia que esse modelo não tivesse valido à pena. Já no ano que houvesse muita demanda daria a impressão que o contrato tivesse valido à pena. (Entrevistado)

Na prática, os modelos existentes de contrato, ora beneficiariam a contratada, ora beneficiariam a contratante. E como equalizar a questão num cenário de recursos escassos? Que modelo de contrato aplicar a cada equipamento existente no parque hospitalar? No contexto de incertezas surge uma solução que nasce da necessidade de resolver problemas do dia a dia, encontrando novas formas de realizar determinados processos ou serviços por meio da inovação. Nesse mesmo diapasão, as ações do entrevistado coadunam com as ideias de Tidd, Bessant e Pavitt (2008) ao apresentar o conceito de

inovação como uma criação de novas possibilidades por meio da combinação de diferentes saberes como estratégia fundamental para o sucesso de uma ideia.

Ao ingressar no INCA em 2004, o entrevistado relata que encontrou um cenário mais propício para rever o modelo proposto na unidade hospitalar anterior, também de natureza pública, e aplicá-lo de forma totalmente reformulada, aproveitando-se das mudanças inerentes às propostas de implementação de uma gestão de engenharia clínica hospitalar a partir do mesmo ano. Ele destaca que:

No levantamento dos contratos existentes foram identificados dois polos de contratos: uns sem cobertura de peças e outros cobrindo todas as peças. Nos contratos sem cobertura de peças havia o problema da falta de agilidade quando se precisava comprar a peça para reparar o equipamento. Já os contratos com coberturas de peças oneravam demais os serviços de manutenção ao ponto que a despesa de aquisição de um equipamento novo era mais vantajosa do que firmar um contrato de manutenção.

Existia um contrato de manutenção em vigor, tomógrafo, que em um ano e meio de contrato equivalia o preço de um equipamento novo. Ou seja, se comprasse um equipamento novo com dois anos de garantia seria mais econômico que realizar o contrato de manutenção de uma máquina antiga. (Entrevistado)

Foi nesse contexto de reestruturação organizacional que surgiu a ideia de resgatar o modelo que foi experimentado no hospital federal do Andaraí e transformá-lo em um modelo híbrido, que unisse de alguma forma os dois modelos de contratos usualmente praticados e que pudesse contemplar as peças de menor custo, as quais implicam em menor risco para a empresa, e que se precisassem no contrato as peças de altíssimo custo, as quais haveria um limite de itens estabelecidos no próprio contrato em forma de anexo.

Assim, para se apresentar algo totalmente novo a partir de práticas usuais e alinhado com os conceitos propostos de inovação que estejam relacionados à introdução de novos elementos ou melhorias nos processos organizacionais (OCDE, 2007), faz-se necessário compreender como são conduzidos os processos de contratações atuais. Nesse aspecto, o entrevistado aponta como estratégia de implementação do modelo atuar inicialmente apenas nos contratos de maior valor agregado:

Assim, optou por iniciar pelos contratos de maiores custos na época como os de aceleradores lineares, que eram firmados com a Siemens e a Varian que foram chamadas para discutir esse novo modelo. (Entrevistado)

Segundo ele, o que ajudou nas negociações com as empresas-alvo, antes de lançar a proposta utilizando-se como uma estratégia para enfrentar a rejeição ao novo como a principal barreira de entrada, foi ter definido um teto anual de custeio para os contratos de manutenção da Instituição, que teve por base a literatura internacional a qual estabelece que as despesas com contrato de manutenção não deveriam ser superiores a 15% do custo de aquisição de novo equipamento cujo preço de substituição pode ser determinado a partir da existência de um equipamento no mercado que tenha recursos bastante semelhantes (CALIL E TEIXEIRA, 1998).

Barreiras identificadas

As barreiras encontradas frente a uma inovação incremental normalmente estão atreladas às mudanças provocadas nos processos existentes cuja solução esperada possa trazer um resultado negativo (OCDE, 2007), aos quais podem se referir a fatores internos ou externos ao ambiente organizacional (BELTRAME *et al*, 2013). Nessa concepção de resistência, o entrevistado destaca como ocorrência no ambiente externo o fato de as empresas apresentarem dificuldades em assimilar o novo conceito marcado por uma forte resistência como todas as empresas na fase inicial.

Uma barreira muito presente na esfera pública são as normas e os regulamentos, e nesse aspecto, superar as distinções de entendimento entre os pareceristas do órgão de consultoria da Advocacia Geral

da União (AGU) se tornou um desafio diante da nova proposta de contratação. Para tal, buscou-se tecer uma uniformidade de entendimento daquela consultoria por meio de reuniões expositivas sobre a nova proposta de contratação em busca de base legal para a prática e segurança jurídica ao ordenador.

Em outra frente de combate a essa barreira o entrevistado destaca o apoio da Coordenação de Administração:

Em função da leitura distinta entre pareceristas, se a coordenação não tivesse segurança de apoiar o projeto, na primeira denegatória ela poderia retroceder. Não gostaria de ter dor de cabeça lá na frente. Seria melhor ficar no tradicional e pagar mais caro, assumindo a ineficiência. (Entrevistado)

No ambiente interno a principal barreira encontrada foram os paradigmas existentes cuja fala do entrevistado esclarece bem esse empecilho ao processo de inovação na Administração Pública:

O fazer diferente muitas vezes denota ilegalidade, ou seja, muitas vezes ouvia-se de algumas pessoas que aquilo não era possível, mesmo que elas tivessem dificuldades de demonstrar o porquê não era possível. O que ficava claro é que o diferente do tradicional causava insegurança, pois um modelo já incorporado tradicionalmente dava certa segurança pelo simples fato de que se todos os fazem assim e não poderiam me questionar por assim o fazê-lo também. (Entrevistado)

É interessante a lógica apresentada em defesa dos paradigmas existentes e a resistência à mudança diante da novidade posta. Pádua Filho, Meira e Carvalho (2014) acrescentam que o processo de mudança é complexo e nada fácil. Todavia, para superar a desconfiança da proposta de mudança faz-se necessário uma estratégia de convencimento na qual passa pela habilidade de estabelecer o elo entre o que está sendo executado e o que está de fato bom ou se o mesmo pode ser melhorado.

As Mudanças em Processos e a Aprendizagem Organizacional

Ao passo que uma inovação é posta em prática, o que se pode destacar é o apoio das áreas envolvidas no processo de mudança, visto que são elas que dão o suporte necessário para a implementação do projeto, bem como, proporcionarão o aprendizado organizacional através do “diálogo transversal” numa busca pelos melhores meios para introduzi-lo no ambiente institucional. Nesse aspecto o entrevistado apresenta:

O que se pode destacar é que existiam áreas dispostas a inovar como a área de contratos e convênios que mostrou as possibilidades dentro da legislação de contratos em que caberia tal modelo. No geral, contudo, encontravam-se mais apoiadores que acreditavam que era possível inovar e melhorar do que pessoas que davam descrédito ao projeto, desmotivando a tentativa. (Entrevistado)

O entrevistado também destaca que o aprendizado organizacional não se constrói sem uma relação muito grande entre as áreas. Nesse diapasão Oliveira e Villardi (2014) abordam que o processo de interação no trabalho resulta da recuperação do conhecimento que promove a mudança em função do aprendizado entre os setores da organização. Dessa forma, em qualquer organização ninguém consegue fazer nada sozinho. “*Pode-se ter uma ideia maravilhosa, se essa ideia não for compartilhada, construída, valorizada, se as áreas envolvidas não acreditarem a coisa não acontece*” afirma o entrevistado.

Antonello (2007) aponta que o processo de aprendizagem não se trata apenas de reformulação e renovação do conhecimento que desenvolve novas competências por meio da interação entre indivíduos. Com isso, o entrevistado ressalta que dentre as competências desenvolvidas a partir do aprendizado a mais evidente no processo de implantação do novo modelo de contratação destaca-se a habilidade de se

articular com vários atores, o qual leva a aprender a convencer o outro do que se acredita e do que deve ser realizado.

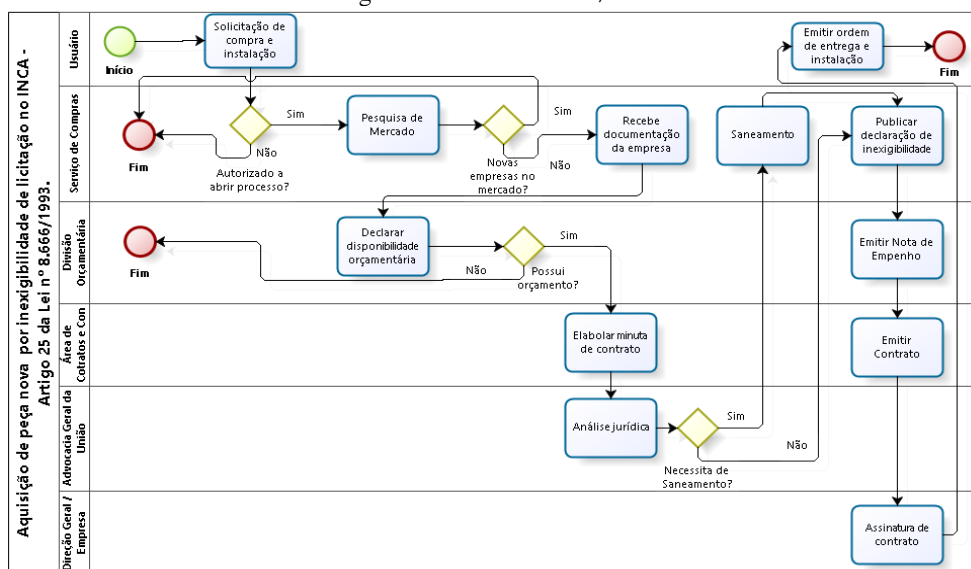
Um outro aprendizado foi aprender a reduzir o medo na área pública de ser questionado ao inovar, pois as vezes a gente se acomoda muito ao modelo vigente que todos acatam legalmente mesmo que ele traga o pior resultado possível, e que inovar significa você incorrer em risco de ser questionado e até ser condenado no limite. (Entrevistado)

Dez anos após o início do processo de implantação de uma gestão de engenharia clínica no INCA, a instituição já contava com um parque estimado em pouco mais de 7.000 equipamentos dos quais 1.116 equipamentos médico-hospitalares possuíam cobertura contratual para manutenção preventiva e corretiva com empresas terceirizadas, dentre equipamentos em comodato e próprios. Em levantamento realizado junto à Área de Contratos e Convênios do INCA, em dezembro de 2016 o Serviço de Engenharia Clínica contava com um total de 32 contratos de prestação de serviços, representando um custo de aproximadamente 8 milhões anuais, dos quais 17 estão sendo aplicado o modelo de contrato de prestação de serviços com fornecimento por demanda cuja proposta é perseguir uma taxa mínima de 92% a 95% de disponibilidade do equipamento de alta-complexidade.

Inovação de Processo a Partir da Melhoria de Processos de Compras por Inexigibilidade de Licitação

A partir do levantamento documental e da observação local pode-se demonstrar a quantidade de eventos e ações envolvidas em um processo de compra normal por meio de inexigibilidade de licitação, e assim, realizar o mapeamento do processo de compra de peça nova junto à empresa que detém a exclusividade dos serviços de fornecimento e manutenção do equipamento, conforme disposto da Figura 1.

Figura 1: Fluxo do processo de compra por inexigibilidade de licitação no INCA. Artigo 25 da Lei nº 8.666/1993.



Fonte: Elaborado pelos autores

Para se garantir o percentual de disponibilidade desejado, aquela taxa mínima de 92% a 95% em que se pretende que um equipamento esteja habilitado para uso, considerando um cenário diário de 24 horas, durante 30 dias, é preciso inovar na hora de adquirir uma determinada peça não prevista no contrato de serviços, cuja aquisição num fluxo normal de compra levaria em torno de 143 dias, desde a solicitação de compra pelo usuário até a entrega e instalação, caso todos os atores envolvidos no processo cumpram seu papel com eficiência e pontualidade, conforme documento elaborado pela

Coordenação de Administração (COAD) em fevereiro de 2016 contendo os prazos de cada modalidade de compra do INCA previsto na legislação cujos tempos podem ser observados no Quadro 2 no que tange às contratações ou às compras realizadas por inexigibilidade de licitação de acordo com o caput do artigo 25 da Lei nº 8.666/1993.

Quadro 2: Tempo de execução do processo administrativo de contratação ou compras por inexigibilidade de licitação no INCA.

Período de atividade	Tempo (em dias)
1. Solicitação de compras e instalação	12
2. Pesquisa de mercado	30
Observação: Nesta etapa é onde se verifica se no mercado dispõe de mais empresas habilitadas a fornecer o material demandado, onde caso se comprove a existência todo o fluxo é interrompido e conduzido por outra modalidade de licitação.	
3. Recebimento de documentação da empresa	10
4. Declaração de saldo	2
5. Elaboração de minuta de contrato	2
6. Análise Jurídica	30
7. Saneamento	20
Observação: Esta etapa pode vir a ocorrer ou não, dependendo dos apontamentos jurídicos realizados na etapa anterior.	
8. Publicação da Inexigibilidade	2
9. Emissão de Nota de Empenho	3
10. Emissão de contrato	2
11. Assinatura de contrato	10
12. Entrega e instalação do material	20
Tempo Total	143

Fonte: Elaborado pelos autores, com base no levantamento documental.

Dessa forma, houve a necessidade de rever todo o processo e encontrar formas de redesenhá-lo com o objetivo de minimizar os impactos negativos na organização, os quais vinham gerando custos desnecessários em função do equipamento parado. É quando o modelo de contrato com fornecimento de peças por demanda se destaca, tornando esse processo de aquisição mais rápido e pontual.

Assim, foi preciso também desenvolver um modelo de contratação no qual introduzisse no contrato de serviços em forma de anexo uma relação de peças que seriam adquiridas conforme a necessidade de reparo do equipamento. E como se altera todo um fluxo de compras em prol da busca constante da redução nos custos com manutenção em conjunto com o aumento do percentual de disponibilidade do equipamento médico-hospitalar?

Nesse ponto, o entrevistado reforça que deve se ater o olhar para o fluxo de contratação dos serviços e de fornecimentos como um todo e atentar para as seguintes questões: o fornecedor das peças é quem detém a exclusividade da marca? Ambas as contratações, dos serviços e do fornecimento, decorrem de uma inexigibilidade licitação realizada com a mesma empresa em função da singularidade do objeto em questão? Os preços praticados são os mesmos em todo território nacional? A empresa está disposta a pactuar essa nova forma de contratação que consiste em uma contratação de prestação de serviços com fornecimento de peças de maneira eventual e oportuna? Quanto ao aspecto jurídico-legal, quais as implicações? Existe apoio interno que proporcione a mudança?

Quando foi proposto pela Engenharia Clínica houve a necessidade de envolver diversos atores que tiveram uma contribuição fundamental no desenvolvimento desse modelo. Primeiro o apoio da Coordenação de Administração com seu poder discricionário, segundo a Área de Contratos e Convênios que ajudou a desenhar o fluxo de como poderia ser feito esse modelo, a Divisão Orçamentária e Financeira, o Serviços de Compras. Para a assistência hospitalar sempre houve a preocupação de apresentar os resultados desse modelo, tendo em vista que ela a maior beneficiada. (Entrevistado)

De posse das respostas aos questionamentos acima, o gestor pode iniciar o processo de contratação dos serviços no novo modelo que vai abranger um contrato de prestação de serviços de manutenção preventiva e corretiva com fornecimento de peças previamente selecionadas e discriminadas como anexo do contrato as quais são adquiridas à medida que surja a necessidade de troca, reduzindo o tempo de aquisição de 143 dias para até 15 dias, que pode ser visualizado no Quadro 3, elaborado a partir de dados dos contratos vigentes. Uma redução de 90% no tempo de aquisição de peça específica, refletindo no aumento considerável da disponibilidade do equipamento médico-hospitalar, trazendo benefício à imagem institucional e à eficiência do atendimento ao usuário final.

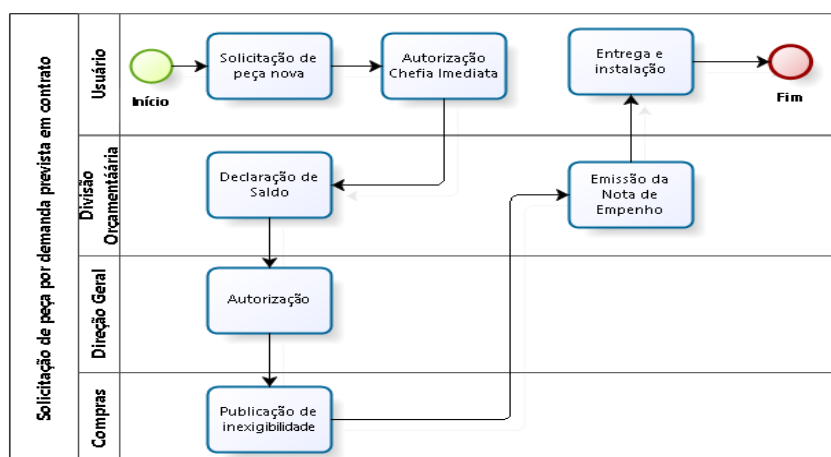
Quadro 3: Tempo de compra de peça por demanda através de inexigibilidade de licitação

Período de atividade	Tempo (em dias)
1. Solicitação de compras e instalação	2
2. Declaração de saldo	2
3. Autorização da direção	2
4. Publicação da Inexigibilidade	2
5. Emissão de Nota de Empenho	2
6. Entrega e instalação do material	5
Tempo Total	15

Fonte: Elaborado pelos autores, com base no levantamento documental.

Assim, o fluxo do processo de aquisição de peças a partir desse novo modelo é reduzido de maneira significativa frente ao modelo de aquisição anteriormente praticado. Logo, pode-se observar na Figura 2 como ficam descritas as atividades quando necessita da substituição de determinada peça nesse novo modelo de aquisição:

Figura 2: Fluxo de processos para aquisição de peça por demanda prevista em contrato.



Fonte: Elaborado pelos autores

Uma vez estabelecido o novo modelo, a administração já prevê em contrato, aquela peça como uma futura aquisição, caso a necessidade se concretize de fato. Assim, ao encaminhar para análise jurídica no processo de contratação da empresa exclusiva de posse de todas as informações precípuas que fundamentam esse tipo de contratação, bem como por se tratar de empresa que detém a exclusividade e a singularidade de fornecimento e da prestação de serviços referente àquele equipamento, o parecerista confirma os argumentos emitindo parecer favorável, eliminando a necessidade de nova análise a cada aquisição por inexigibilidade uma vez que já conta como objeto de pré-análise jurídica, condicionando apenas que a administração se resguarde em acompanhar a permanência de tal cenário de exclusividade

da contratada ao longo da existência da relação contratual, a qual é verificada a cada renovação contratual.

Desta maneira, observou-se a redução no tempo de reposição de peças essenciais para o funcionamento adequado do equipamento médico-hospitalar como resultado da melhoria de processos através do redesenho de processo conforme proposto por Pavani Junior e Scucuglia (2011), gerando dessa forma, como resultado finalístico, uma maior disponibilidade do equipamento o qual reflete em aumento no número de atendimentos realizados.

CONCLUSÃO

Um ambiente inovador capaz de propiciar o desenvolvimento de novas competências e de aprendizado organizacional se faz necessário com o surgimento propostas que certamente implicam em mudanças. Como sugerido por Villardi e Leitão (2000) os quais defendem que para se transformar uma empresa em uma organização de aprendizagem é preciso mudar pressupostos vigentes que a conduzem. E nesse aspecto um ambiente inovador propicia à construção de novas estruturas de modelos mentais para enfrentar os desafios impostos pelo novo cenário.

Diante disso, da aplicação prática do novo modelo de contratação de prestação de serviços de manutenção preventiva e corretiva de equipamentos médico-hospitalares com fornecimento de peças por demanda implementado no INCA, em comparação aos modelos de contratação com cobertura total e sem cobertura de peças a partir das evidências coletadas, chega-se a conclusão de que o processo de implantação de um novo modelo de contratação em uma instituição pública pode ser até um processo longo e demorado, mas com resultados interessantes. Destaca-se assim, no final do ano de 2016 que 53% dos contratos de manutenção de equipamentos médico-hospitalares do INCA já se utilizava do novo formato de contratação, e que, com isso, a diminuição no tempo de aquisição de peças novas por meio do instituto da inexigibilidade de licitação, a qual chega-se a uma redução de até 90% em relação ao tempo anteriormente praticado. Além disso, eleva-se o tempo de disponibilidade do equipamento em função do seu menor tempo parado aguardando peça para o concerto, o que outrora chegava a 143 dias de espera, com o atual modelo leva-se em média 15 dias.

Conclui-se, portanto, que mesmo diante das barreiras jurídicas, culturais e estruturais surgidas ao longo do desenvolvimento do modelo, ao implementar essa inovação em processos, tida como incremental, tal prática traz maior agilidade na aquisição de peças consideradas estratégicas ao funcionamento de equipamentos médico-hospitalares de alta complexidade em uma unidade hospitalar, proporcionando a elevação no tempo de disponibilidade desse equipamento aos serviços assistenciais. Contudo, embora as limitações das quais a Administração Pública esteja submetida, tendo em vista sua cultura focada em paradigmas difíceis de serem modificados, a mesma tem se mostrado um vasto local de oportunidades para desenvolver propostas inovadoras que apresentam soluções práticas para questões vivenciadas diariamente, e com isso tornar a prestação dos serviços públicos mais eficientes.

REFERÊNCIAS

- ALVES-MAZZOTTI, A. J. Usos e abusos dos estudos de caso. **Cadernos de Pesquisa**, v. 36, n. 129, p. 637-651, 2006.
- ALMEIDA NETO, M. A. **Descobrimo os processos potenciais de melhoria**. In: OLIVEIRA, S. B. (Org). *Análise e melhoria de processos de negócios*. p. 21-41. São Paulo: Atlas, 2012.
- ANTONELLO, C. S. O Processo de Aprendizagem Interníveis e o Desenvolvimento de Competências. **RBGN – Revista Brasileira de Gestão de Negócios**, São Paulo, v. 9, n. 25, p.39-58, set/dez. 2007.

- ARAUJO, L. C. G.; GARCIA, A. A.; MARTINES, S. **Gestão de Processos**. São Paulo: ATLAS, 2011.
- BARDANO, M. F. F. M. M.; VILLARDI, B. Q. **Avaliação de Desempenho como Ferramenta de Gestão de Pessoas na Ótica dos Servidores de uma Instituição Federal de Ensino Superior: Só Serve para Progressão Salarial**. XV Colóquio Internacional de Gestão Universitária – CIGU. Desafios da Gestão Universitária no Século XXI – Mar del Plata – Argentina. 2015.
- BARDIN, Laurence. **Análise de Conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 2009.
- BELTRAME, T. F. *et al.* **Gestão da Inovação e Barreiras para Implantação de suas Práticas**. XXXIII Encontro Nacional de Engenharia de Produção – ABEPRO. Salvador, 2013.
- BENBAST, I. GOLDSTEIN, D. K.; MEAD, M. The case research strategy in studies of information systems. **MIS Quarterly archive**, v. 11, n. 3, p. 369-386, 1987.
- BRAGA, C. S. C.; REBOUÇAS, S. M. P. D.; SILVA FILHO, J. C. L. **Percepção de Obstáculos à Inovação na Indústria Brasileira de Transformação: Resultados do Pintec 2011**. Anais do XVIII Simpósio de Administração da Produção, Logística e Operações Internacionais – SIMPOI, São Paulo, 2015.
- BRASIL, Lei nº 8.666 de 21 de junho de 1993. **Institui Normas para Licitações e Contratos da Administração Pública**. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8666cons.htm>. Acesso em 22/10/2016.
- BRASIL, Ministério da Saúde. **Relatório de Gestão INCA, 2004**. Disponível em <<http://www1.inca.gov.br/inca/Arquivos/RelatorioGestao/RELATGESTAO2004.pdf>>. Acesso em: 20/11/2016.
- BRASIL, Ministério da Saúde. **Relatório de Gestão INCA, 2016**. Disponível em <<https://contas.tcu.gov.br/egestao/ObterDocumentoSisdoc?codPapelTramitavel=57186430>>. Acesso em: 28/05/2017.
- CALIL, S. J.; TEIXEIRA, M. S. **Gerenciamento de Manutenção de Equipamentos Hospitalares**. Volume II / São Paulo: Faculdade de Saúde Pública da Universidade de São Paulo, 1998.
- CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**, 25ª ed. São Paulo. Editora Atlas, 2012.
- CASTELLACCI, Fulvio. Technological paradigms, regimes and trajectories: manufacturing and service industries in a new taxonomy of sectoral patterns of innovation. **Research Policy**, v. 37, p. 978-994, 2008.
- COMIN, R.; SANCHES, D.; UCHOA, F. **O Processo de Gestão da Inovação: Um Estudo de Caso nas Empresas Baianas do Polo de Informática de Ilhéus**. XXVI Congresso Latino-Iberoamericano de Gestão da Tecnologia – ALTEC, Porto Alegre, 2015.
- CRESWELL, John W. **Investigação qualitativa e projeto de pesquisa: escolhendo entre cinco abordagens**. 3ª ed. Porto Alegre: Penso, 2014.
- CROSSAN, M. M.; LANE, H. W.; WHITE, R. E. An Organizational Learning Framework: From intuition to Institution. **Academy of Management Review**, v. 24, n. 3, p. 522-537, 1999.

- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella, **Direito Administrativo**, 21ª ed. São Paulo. Editora Atlas, 2008.
- DODGSON, M. Organisational learning: a review of some literatures. **Organisation Studies**. Brighton, v. 14, n. 3, p. 375-394, 1993.
- DODGSON, M.; GANN, D.; SALTER, A. **The management of technological innovation**. London: Oxford University Press, 2008.
- DOSI, G. Opportunities, incentives and collective patterns of technological change. **The Economic Journal**, v. 107, n. 444, p. 1530-1547, 1997.
- FAGERBERG, J. **Innovation: a guide to the literature**. In: FAGERBERG, J., MOWERY, D. C.; NELSON, R. R. (Orgs.). *The Oxford Handbook of Innovation*. New York, Oxford University Press, 2005.
- FERREIRA, V. R. S. *et al.* Inovação no Setor Público Federal no Brasil na Perspectiva da Inovação em Serviços. **RAI – Revista de Administração e Inovação**, São Paulo, v. 12, n 4, p. 99-118, out. /dez. 2015.
- FLYVBJERG, B. Five Misunderstandings About Case-Study Research. **Qualitative Inquiry**, v. 12, n. 2, p. 219-245, 2006.
- GALLOUJ, F.; WEINSTEIN, O. Innovation in services. Research Policy. **Research Policy**, v. 26, n. 4-5, p. 537-556, 1997.
- GALLOUJ, F. Innovating in Reverse: Services and the Reverse Product Cycle. **European Journal of Innovation Management**, v. 1, n. 3, p. 123-138, 1998.
- GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 5ª ed. São Paulo: Editora Atlas, 2010.
- GONZALEZ, I. V. F. P.; CAMPOS, F. C. Proposta de Modelo Conceitual de Formação de Estratégia de Negócio a Partir da Integração da Aprendizagem Organizacional e a Gestão da Inovação. **RGP – Revista Gestão & Planejamento**, Salvador, v. 16, n. 3, p. 473-493, set/dez. 2015.
- LEE, A. S. A Scientific Methodology for MIS Case Studies. **MIS Quarterly**, v. 13, n. 1, Mar. 1989, p. 33-50.
- MANUAL DE OSLO, OCDE. **Diretrizes para a coleta e interpretação de dados sobre Inovação**. Tradução FINEP, 2007. Disponível em: <www.finep.org.br> Acesso em: 25/10/2016.
- MAZZA, Alexandre. **Manual de Direito Administrativo**. 6ª ed. São Paul: Editora Saraiva. 2016.
- MEIRELLES, Hely Lopes. **Licitação e contrato administrativo**. 14ª ed. São Paulo: Editora Malheiros, 2007.
- MOTTA, Fernando C. P.; VASCONCELOS, Isabella F. G. **Teoria Geral da Administração**. 3ª ed. São Paulo: Cengage Learning, 2014.
- OLIVEIRA, O. B.; VILLARDI, B. Q. Práticas de aprendizagem coletiva de pesquisadores em empresa pública brasileira de conhecimento intensivo. **Revista Alcance**, v. 21, n. 4, p. 749-776, 2014.

PÁDUA FILHO, W. C.; MEIRA, B. M.; CARVALHO, C. A. J. Inovação como um desafio para as empresas de saúde: a experiência em hospital privado. **Revista de Administração Hospitalar e Inovação em Saúde**, v. 11, n. 2, p. 58-66, 2014.

PÁDUA FILHO, W. C. *et al.* Inovação: Uma Ferramenta Estratégica para a Gestão de Serviços do Setor Saúde. **Revista de Administração Hospitalar e Inovação em Saúde**, v. 12, n. 2, p. 80-92, 2015.

PAIM, Rafael *et al.* **Gestão de processos: pensar, agir e aprender**. Porto Alegre: Bookman, 2009.

PAVANI JÚNIOR, O.; SCUCUGLIA, R. **Mapeamento e gerenciamento de processos – BPM: gestão orientada à entrega por meio dos objetos – metodologia GAUSS**. São Paulo: M. Books do Brasil Editora Ltda, 2011.

PRADELLA, S. Gestão de Processos: uma Metodologia Redesenhada para a Busca de Maior Eficiência e Eficácia Organizacional. **Revista Gestão & Tecnologia**, v. 13, n. 2, p. 94-121, mai/ago. 2013.

ROESCH, Sylvia Maria Azevedo. **Projetos de Estágios e de Pesquisa em Administração**. São Paulo: Atlas, 2013.

SÁ CARVALHO, L. C.; FERREIRA, P. I. **Organizações de Aprendizagem: uma investigação sobre a deficiência de aprendizagem ligada ao modelo mental “o inimigo está lá fora”** in X ENANGRAD – Administração: Aprendizagem, tecnologia e mercado, Foz de Iguaçu, Curitiba, 1999.

SENGE, Peter. **A quinta disciplina: A arte e prática da organização que aprende**. 31ª ed. Rio de Janeiro: BestSeller, 2016.

SGANDERLA, K. **Planejando a implementação de melhorias com base no ciclo de gestão de processos**. In: OLIVEIRA, S. B. (Org). **Análise e melhoria de processos de negócios**. p. 103-113. São Paulo: Atlas, 2012.

SILVA, L. B.; SILVA, A. B. A Reflexão como mediadora da Aprendizagem gerencial em organizações não governamentais. **RAM – Revista Administração Mackenzie**, v.12, n.2, p. 55-89, 2011.

TIDD, Joe; BESSANT, Jonh; PAVITT, Keith. **Gestão da Inovação**. 3ª. ed. Porto Alegre: Bookman, 2008.

VENTURA, M. M. O estudo de caso como modalidade de pesquisa. **Revista da Sociedade de Cardiologia do Estado do Rio de Janeiro**, Rio de Janeiro, v. 20, n. 5, p. 383-386, set./out. 2007.

VERGARA, Sylvia Constant. **Projetos e Relatórios de Pesquisa em Administração**. 15ª ed. São Paulo: Atlas, 2014.

VILLARDI, B. Q.; LEITÃO, S. P. Organizações de Aprendizagem e Mudança Organizacional. **RAP – Revista de Administração Pública**, v. 34, n. 3, p.53-70, mai/jun, 2000.

WATSON, T. J. The emergent manager & processes of management pre-learning. **Management Learning Journal**, v.32, n.2, p. 221-235, 2001.

YIN, R. K. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. 5ª ed. Porto Alegre: Bookman, 2015.