



**INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA DO
TOCANTINS
CAMPUS PALMAS
CURSO SUPERIOR DE TECNOLOGIA EM GESTÃO PÚBLICA**

GABRIEL CARVALHO DA SILVA

**Os Atuais Desafios da Gestão Pública na Saúde: Flexibilização nas Compras
de Suprimentos pelo Ministério da Saúde Durante a Pandemia de COVID-19
nos Anos de 2019 e 2020.**

Palmas–TO

2023

GABRIEL CARVALHO DA SILVA

Os Atuais Desafios da Gestão Pública na Saúde: Flexibilização nas Compras de Suprimentos pelo Ministério da Saúde Durante a Pandemia de COVID-19 nos Anos de 2019 e 2020.

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à Coordenação do Curso Superior de Tecnologia em Gestão Pública da Unidade Campus Palmas, do Instituto Federal do Tocantins, como exigência à obtenção do título de Tecnólogo em Gestão Pública.

Orientadora: Prof. Me. Candice Cristiane Barros Santana Novaes

Palmas–TO

2023

**Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
Bibliotecas do Instituto Federal do Tocantins**

S586a Silva, Gabriel Carvalho da
OS ATUAIS DESAFIOS DA GESTÃO PÚBLICA NA SAÚDE :
flexibilização nas compras de suprimentos pelo ministério da saúde
durante a pandemia de COVID-19 nos anos de 2019 e 2020. /
Gabriel Carvalho da Silva. – Palmas, TO, 2023.
40 p.

Trabalho de Conclusão de Curso (Tecnólogo em Gestão Pública)
– Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Tocantins,
Campus Palmas, Palmas, TO, 2023.

Orientadora: Ma. Candice Cristiane Barros Santana Novaes

1. MEDIDAS ADOTADAS PARA GERIR ESTRATÉGIAS DE
COMPRAS NA GESTÃO DA SAÚDE PÚBLICA DURANTE A
PANDEMIA DE COVID-19. 2. PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO
PÚBLICA. 3. PROCESSO DE COMPRAS NA GESTÃO PÚBLICA. I.
Novaes, Candice Cristiane Barros Santana. II. Título.

CDD 350

A reprodução total ou parcial, de qualquer forma ou por qualquer meio, deste documento é autorizada para fins de estudo e pesquisa, desde que citada a fonte.

Elaborado pelo sistema de geração automática de ficha catalográfica do IFTO com os dados fornecidos pelo(a) autor(a).

GABRIEL CARVALHO DA SILVA

Os Atuais Desafios da Gestão Pública na Saúde: Flexibilização nas Compras de Suprimentos pelo Ministério da Saúde Durante a Pandemia de COVID-19 nos Anos de 2019 e 2020.

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à Coordenação do Curso Superior de Tecnologia em Gestão Pública da Unidade Campus Palmas, do Instituto Federal do Tocantins, como exigência à obtenção do título de Tecnólogo em Gestão Pública.

Aprovado em: 19/12/2023

BANCA EXAMINADORA

Prof. Me. Candice Cristiane Barros Santana Novaes
Orientadora

Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Tocantins - Campus Palmas

Prof. Me. Ana Carolina Nogueira Falcão

Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Tocantins - Campus Palmas

Prof. Me. Luiz Antônio Lopes Toledo

Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Tocantins - Campus Palmas

Dedico este trabalho ao meu amado filho, inspiração constante em minha jornada acadêmica, à minha esposa, cujo apoio é meu alicerce, e aos meus pais, exemplos de perseverança e amor. Refletindo sobre o sábio conselho de Provérbios 16:3 que nos lembra: "Consagre ao Senhor tudo o que você faz, e os seus planos serão bem-sucedidos".

AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus, cuja graça e orientação foram a luz que guiou cada etapa desta jornada acadêmica. À minha amada esposa, pelo apoio incondicional, compreensão e incentivo constantes que foram meu alicerce.

Expresso minha profunda gratidão à professora Me. Candice pela orientação valiosa, dedicação e inspiração que enriqueceram este trabalho. Agradeço também a todos os professores que, ao longo do meu percurso acadêmico, compartilharam conhecimentos e desafiaram meu intelecto.

Não posso deixar de reconhecer a colaboração significativa de colegas de classe, cujo apoio e troca de ideias contribuíram para minha formação. Cada um de vocês desempenhou um papel fundamental, e por isso, a todos que, de alguma forma, fizeram parte desta jornada, meu sincero agradecimento.

Nas palavras de Maquiavel em “O Príncipe”, a administração pública eficiente requer a capacidade de ajustar estratégias conforme as circunstâncias atuais, baseando-se na sagacidade política e na compreensão aprofundada das dinâmicas sociais.

RESUMO

Diante da pandemia de COVID-19, a flexibilização das compras de suprimentos na administração pública trouxe desafios legais significativos para os gestores públicos no Brasil. Esta pesquisa buscou descrever as principais dificuldades enfrentadas pelos gestores públicos em relação à flexibilização das compras de suprimentos durante a pandemia, com base na literatura existente. A escassez de recursos e a burocracia na compra de equipamentos e contratação de profissionais emergiram como os principais obstáculos enfrentados. A metodologia adotada foi uma revisão bibliográfica com uma perspectiva crítica, visando a compreensão aprofundada do tema, através de análise exploratória e descritiva. O estudo proporcionou uma compreensão mais profunda dos desafios que influenciaram a formulação de políticas públicas e legislações relacionadas à flexibilização das compras de suprimentos para hospitais, visando a preservação da saúde pública. As decisões dos gestores foram pautadas nos princípios da administração pública, e a Lei n.º 13.979/2020 permitiu a realização de dispensa de licitação temporária na aquisição de bens e serviços em saúde. Em suma, esta pesquisa oferece percepções valiosas sobre os desafios legais enfrentados pelos gestores públicos durante a pandemia de COVID-19, fornecendo uma base sólida para a compreensão e o aprimoramento das políticas e práticas de compras públicas em emergências.

Palavras-chave: Gestão pública. Ministério da Saúde. Pandemia COVID-19. Flexibilização das compras.

RESUMO EM LÍNGUA ESTRANGEIRA

In the face of the COVID-19 pandemic, the flexibility of purchasing supplies in public administration has brought significant legal challenges for public managers in Brazil. This research sought to describe the main difficulties faced by public managers in relation to making purchases of supplies more flexible during the pandemic, based on existing literature. The scarcity of resources and bureaucracy in purchasing equipment and hiring professionals emerged as the main obstacles faced. The methodology adopted was a bibliographic review with a critical perspective, aiming at an in-depth understanding of the topic, through exploratory and descriptive analysis. The study provided a deeper understanding of the challenges that influenced the formulation of public policies and legislation related to the flexibility of purchasing supplies for hospitals, aiming to preserve public health. The managers' decisions were based on the principles of public administration, and Law No. 13,979/2020 allowed the exemption from temporary bidding in the acquisition of health goods and services. In short, this research offers valuable insights into the legal challenges faced by public managers during the COVID-19 pandemic, providing a solid foundation for understanding and improving public procurement policies and practices in emergency situations.

Key Words: Public Management. Ministry of Health. COVID-19 pandemic. Flexibility in purchasing.

LISTA DE TABELAS

Tabela 1	– Estágio de desenvolvimento do perfil do comprador	34
----------	---	----

LISTA DE SIGLAS

ABNT	Associação Brasileira de Normas Técnicas
COVID-19	Coronavírus Disease 2019
ESPII	Emergência de Saúde Pública de Importância Internacional
ESPN	Emergência de Saúde Pública Nacional
EPIs	Equipamentos de Proteção Individual
IFTO	Instituto Federal do Tocantins
OMS	Organização Mundial de Saúde
SUS	Sistema Único de Saúde
CIR	Comissão Intergestores Regional
CIB	Comissão Intergestores Bipartite
CIT	Comissão Intergestores Tripartite

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	13
2	OBJETIVOS.....	15
2.1	Objetivo geral	15
2.2	Objetivo específico	15
3	MÉTODO DO ESTUDO	16
4	REVISÃO BIBLIOGRÁFICA.....	17
4.1	Caracterização da situação pandêmica.....	17
4.2	Princípios da administração pública	18
4.3	Atos administrativos	19
4.4	Histórico da pandemia.....	22
4.5	Enfrentamento na administração pública durante a pandemia	24
4.6	Medidas adotadas para gerir estratégias de compras na saúde pública durante a pandemia	28
4.7	Processo de compras na gestão pública	31
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS	34
	REFERÊNCIAS	36

1 INTRODUÇÃO

A saúde pública tem por finalidade proporcionar serviços aos usuários de forma eficiente e, em determinados momentos, para o alcance dessa finalidade, torna-se necessário desenvolver estratégias mais direcionadas. Todavia, mesmo se tratando de situações emergenciais, como a pandemia de COVID-19, essas estratégias devem ser pautadas nos princípios da administração pública, sendo eles: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Os princípios de administração pública visam proporcionar uma administração íntegra e transparente a toda a sociedade. Assim sendo, os gestores públicos da saúde devem ter conhecimento desses princípios e também necessitam estar atentos aos anseios da sociedade, sempre visando um bom desempenho dos serviços.

Tendo em mente o exposto acima, buscou-se nesta pesquisa examinar as principais dificuldades legais enfrentadas pelos gestores que utilizaram da flexibilização nas compras, à luz da literatura de suprimentos na administração pública durante a pandemia de COVID-19, nos anos de 2019-2020, para o bom desempenho dos serviços oferecidos pela saúde em momento de pandemia. A partir dos resultados obtidos nas pesquisas, estudos e dos fundamentos teóricos metodológicos em autores que discutem a temática, espera-se contribuir para o debate junto ao curso Superior de Tecnologia em Gestão Pública do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Tocantins - Campus Palmas e à sociedade sobre a gestão pública e a sua importância no planejamento e organização dos gastos, diante dos recursos escassos para o combate da COVID-19.

Esta pesquisa delimitou-se em entender os atuais desafios da gestão pública na saúde: os casos de flexibilização das compras de suprimentos na administração pública do Brasil durante a pandemia da COVID-19. O interesse pelo tema surgiu através do meu conhecimento empregatício ao trabalhar com empresas privadas que buscam agilidade em seus serviços, principalmente voltados ao setor de compras, área em que atuo atualmente. Desta forma, a pesquisa será realizada com ênfase em revisão bibliográfica e pesquisa documental, com uma análise questionadora e crítica, enfoque nos gestores públicos brasileiros, e recorte temporal nos anos de 2019-2020, buscando contribuir para o debate junto ao meio acadêmico e à sociedade.

Diante do atual cenário pandêmico nos anos de 2019 e 2020 no Brasil e no mundo, muitas medidas foram tomadas no combate à COVID-19, no sentido de salvar a vida de milhares de pessoas que dependem unicamente da saúde pública. A partir dessa situação intempestiva, compreendemos o importante papel dos gestores da saúde, principalmente no controle e administração dos gastos públicos, uma vez que foram necessárias muitas compras e contratos emergenciais nesse período de pandemia.

Nesse sentido, surgiu o interesse em pesquisar o tema intitulado “Os atuais desafios da gestão pública na saúde: os casos de flexibilização das compras de suprimentos na administração pública do Brasil durante a pandemia de COVID-19 nos anos de 2019-2020”. Visto que coube à gestão pública tomar decisões satisfatórias no combate à COVID-19, e a outras doenças, que afetam a vida de milhares de pessoas que dependem unicamente do SUS.

Diante da pandemia de COVID-19, nos anos de 2019-2020, houve uma maior demanda por leitos, remédios, equipamentos hospitalares, serviços e profissionais da saúde no Brasil. Desse modo, surge a hipótese de que os gestores públicos encontraram dificuldades legais para o bom desempenho dos serviços oferecidos pela saúde. Neste contexto pandêmico, verificaram-se recursos escassos e burocracia na aquisição de equipamentos, na contratação de profissionais e em serviços emergenciais.

Nessa perspectiva, buscou-se reunir dados e informações com o propósito de responder ao seguinte problema: quais foram as principais dificuldades legais encontradas pelos gestores para o bom desempenho dos serviços oferecidos pela saúde, no contexto pandêmico, nos anos de 2019-2020, à luz da literatura?

Para isso, a pesquisa que aqui se encontra de forma literária utilizou bibliotecas virtuais, que são plataformas online que disponibilizam acervo digital de livros, revistas, artigos e outros materiais de leitura. Essas bibliotecas permitem o acesso remoto aos conteúdos, possibilitando que os usuários realizem consultas, leituras e pesquisas, tais como o Google Books, Periódicos Capes e SCIELO, além dos sites do Ministério da Saúde. Dessa forma, de maneira bibliográfica, é possível compreender como a gestão brasileira se organizou para continuar a oferecer com qualidade os serviços de saúde para a população que enfrentava o período declarado como calamidade pública ao lidar com a pandemia da COVID-19, uma vez que suas decisões foram pautadas fielmente aos parâmetros da administração pública, que tem

como pilares os princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade e da eficiência. O enfrentamento da pandemia da COVID-19 nos países exigiu a organização de ações estratégicas e de um marco legal que possibilitasse a execução destas ações.

No Brasil, em decorrência da Organização Mundial de Saúde (OMS), que decretou, em 30 de janeiro de 2020, o surto de coronavírus como Emergência de Saúde Pública de Importância Internacional (ESPII), o Ministério da Saúde publicou a Portaria n.º 188, em 03 de fevereiro de 2020, declarando o coronavírus como Emergência de Saúde Pública Nacional (ESPN), e, em 13 de fevereiro, foi publicada a Lei n.º 13.979/20, dispondo sobre medidas para o enfrentamento da emergência de saúde pública. Dentre tais medidas, destaca-se a possibilidade de realização de dispensa de licitação temporária na aquisição de bens, serviços e insumos em saúde destinados ao enfrentamento do novo coronavírus. E é sobre essa flexibilização que abordaremos.

2 OBJETIVOS

2.1 Objetivo geral

Descrever as principais dificuldades legais enfrentadas pelos gestores públicos quanto aos casos de flexibilização das compras de suprimentos na administração pública do Brasil durante a pandemia de COVID-19, nos anos de 2019-2020, à luz da literatura.

2.2 Objetivos específicos

- Conceituar os atuais desafios da gestão pública na saúde, relacionados à pandemia de COVID-19;
- Descrever atos administrativos nas compras da saúde pública durante a pandemia de COVID-19;
- Elencar os fatores que dificultaram as compras de suprimentos durante a pandemia de COVID-19.

3 O MÉTODO DO ESTUDO

Para atingir os resultados propostos nesta pesquisa, inicialmente, fez-se necessário uma metodologia acerca de revisão bibliográfica, a fim de contemplar o tema principal. Isso foi possível mediante pesquisas em livros, revistas, dissertações, teses, entre outros que contemplam a temática proposta, com o objetivo de descrever os desafios dos gestores da saúde no enfrentamento da emergência de saúde pública no contexto pandêmico.

Com uma perspectiva crítica, buscou-se a compreensão do objeto pesquisado e uma análise exploratória e descritiva. Realizou-se um estudo capaz de compreender os desafios que possibilitaram políticas públicas e legislações, tendo como eixo de orientação a flexibilização das compras de suprimentos públicos para hospitais e a preservação da saúde. Os grandes investimentos realizados e um levantamento bibliográfico em livros, manuais e artigos sobre o tema durante a pandemia de COVID-19, especificamente entre os anos de 2019 e 2020, e sua importância na prevenção e controle das infecções hospitalares, foram analisados. Foi produzido um diálogo com alguns autores que tecem discussões sobre administração pública, gestão na saúde e contexto de pandemia, como Amaral (2001); Baffa (2020); Campos (2020); Carvalho (2005); Di Pietro (2002); Martins (2015); Mezomo (2001); Motta (2010); Neto (2020); Rosilho (2011), dentre outros, bem como artigos, dissertações e teses que podem contribuir para a discussão.

Os sites oficiais, como o Ministério da Saúde, secretarias da saúde estadual e municipal, também foram fontes de pesquisa, na perspectiva de buscar dados sobre a saúde no cenário da pandemia. Da mesma forma, os sites da Presidência da República e da Casa Civil, que disponibilizam leis, emendas, decretos, e reportagens de jornais e revistas que propõem discussões sobre os atuais desafios da gestão pública na saúde, tornaram-se de extrema importância para a compreensão desta pesquisa.

4 REVISÃO BIBLIOGRÁFICA

4.1 Caracterização da situação pandêmica

Discutir os atuais desafios da gestão pública na saúde, especificamente os casos de flexibilização das compras de suprimentos na administração pública do Brasil durante a pandemia da COVID-19 nos anos de 2019-2020, não é uma tarefa fácil, mas é necessária para avançar na discussão e propor uma reflexão sobre o importante papel do gestor público na saúde, especialmente em tempos de pandemia e como o país enfrentou essa situação.

Durante a pandemia da COVID-19, os hospitais brasileiros enfrentaram desafios significativos para atender à crescente demanda de pacientes infectados pelo vírus. O autor Campos (2020) elenca algumas características que podem ser atribuídas aos hospitais brasileiros durante esse período:

Sobrecarga do sistema de saúde: os hospitais enfrentaram uma grande demanda por atendimento devido ao aumento do número de casos da COVID-19. Isso levou a uma sobrecarga do sistema de saúde, com ocupação máxima de leitos de UTI e dificuldades para atender a todos os pacientes adequadamente.

Escassez de recursos e alta demanda por insumos médicos, como equipamentos de proteção individual (EPIs), respiradores e testes para diagnóstico da COVID-19, levou a uma escassez desses recursos nos hospitais. Isso dificultou o atendimento adequado aos pacientes e exigiu esforços para adquirir e distribuir esses recursos de forma equitativa.

Reorganização dos serviços hospitalares para priorizar o atendimento aos casos da COVID-19, incluindo a criação de áreas específicas para isolamento e tratamento dos pacientes com suspeita ou confirmação da doença, a suspensão de cirurgias eletivas e a realização de consultas e exames de forma remota, quando possível.

Capacitação e proteção dos profissionais de saúde: foi necessário adotar medidas para proteger esses profissionais, fornecendo EPIs adequados e promovendo treinamentos sobre as melhores práticas de atendimento e prevenção da infecção. Medidas também foram tomadas para garantir a saúde mental e o bem-estar desses profissionais, que estavam sobrecarregados e expostos a situações estressantes.

Maior colaboração entre os hospitais e os diferentes níveis de governo (federal, estadual e municipal) para garantir a coordenação das ações e o compartilhamento de recursos e informações. Isso incluiu a criação de redes de atendimento e a transferência de pacientes entre hospitais, quando necessário.

Implementação de medidas de prevenção, como triagem de pacientes, controle de acesso, higienização das mãos, uso de máscaras e distanciamento social, visando reduzir o risco de transmissão do vírus entre pacientes, profissionais de saúde e visitantes.

Estas são algumas das características, explicadas por Campos (2020), que podem ser atribuídas aos hospitais brasileiros durante a pandemia da COVID-19. É importante ressaltar que a situação pode variar entre os diferentes hospitais e regiões do Brasil, devido às particularidades locais e à capacidade de resposta de cada instituição.

4.2 Princípios da administração pública

A sociedade brasileira está em constante transformação, influenciada por fatores sociais, políticos e econômicos em diferentes contextos históricos. Estes fatores sempre influenciaram a gestão e organização da administração pública.

Com a separação dos três poderes em legislativo, executivo e judiciário, a organização da administração pública foi delimitada de forma mais incisiva. Sobre a divisão dos três poderes, Baffa (2020) destaca que o objetivo dessa separação é:

"[...] garantir a atuação estatal livre de arbítrios e com respeito aos direitos fundamentais dos cidadãos. A distribuição das funções estatais é efetuada para permitir que cada órgão atue com autonomia, mas sempre em harmonia com os demais, que lhes controlariam, sem, contudo, invadir a esfera de competências próprias do fiscalizado" (BAFFA, 2020, p. 04).

Em consonância com a autora, de forma teórica, essa separação dos poderes, ou, podemos dizer, das funções, possibilitou a criação de vários órgãos encarregados de executar e fiscalizar diferentes atividades públicas. Entretanto, alguns serviços públicos eram ainda restritos a grande parte da população brasileira. Nesse sentido, na década de 80, aconteceram várias manifestações no Brasil. A população reivindicava maior acesso à saúde, educação, moradia, alimentação, dentre outros direitos essenciais à vida, suscitando vários debates sobre a administração pública e a necessidade da expansão e melhoria dos serviços ofertados pelo Estado.

Em consequência das manifestações populares e dos amplos debates, foi aprovada a Constituição Federal de 1988, trazendo em seu texto um modelo democrático de direito e uma maior delimitação das tarefas políticas e sociais dos Municípios, Estados, Distrito Federal e da União. Contribuindo para a discussão, Baffa (2020) relata que:

Podemos afirmar que a Constituição da República erigiu a separação de Poderes à condição de cláusula pétrea. Os Poderes são autônomos, harmônicos e se controlam mutuamente. Constatamos, ainda, que os Poderes possuem funções que lhes são preponderantes, contudo, elas não são exclusivas. Assim, ao Legislativo cabe, precipuamente, legislar; ao Judiciário, compete exercer a função jurisdicional – dizer o direito –; e ao Executivo, a administração do Estado. Não obstante, eles também exercem outras funções. Assim, os dois primeiros exercem função administrativa, quando, por exemplo, nomeiam seus servidores; enquanto os dois últimos também exercem, por vezes, funções normativas. (BAFFA, 2020, p. 04).

No tocante à Constituição Federal de 1988, através dos três poderes, garantiu-se vários direitos às populações referentes à saúde, educação, trabalho, dentre outros, de forma harmônica, atendendo ao interesse público. Nesse viés, Guerra et al. (2016) salientam que:

São atividades essenciais para a manutenção da própria sociedade, como o exercício das funções administrativa, jurisdicional e legislativa, assim como as atividades de saúde, educação, saneamento básico, entre outras, que mesmo não sendo parte da função precípua do Estado, passaram a ser incorporadas às necessidades de interesse público que a organização estatal deve satisfazer. (GUERRA et al., 2016, p. 37).

Tendo em mente o exposto acima, o interesse público refere-se a todas as atividades e ações administrativas voltadas a conferir materialidade aos direitos fundamentais ao ser humano expostos no texto da Constituição. A esse respeito, Rivero (1981) afirma que: “o interesse público é um interesse geral, destinado a satisfazer as necessidades da comunidade e dos indivíduos individualmente considerados” (p. 14-15), ou, podemos dizer, atender às necessidades da população.

4.3 Atos administrativos

Nessa perspectiva de discussão, Amaral (2001) contribui dizendo que: “O interesse público é a satisfação das necessidades coletivas” (p. 35). O autor destaca ainda que o interesse público é: “Fluido, ou seja, variável conforme o tempo e lugar” (p. 38). De fato, os direitos fundamentais, como a saúde, são de interesse público e devem ser ofertados pelo Estado. Essa oferta é materializada através dos serviços públicos.

Nessa vertente, o autor Di Pietro (2004) relata que são serviços públicos sob regime jurídico total ou parcialmente: “Todas as atividades materiais que a lei atribui ao Poder público para que, diretamente ou por meio de seus delegados, sejam satisfeitas necessidades de interesse público” (DI PIETRO, 2004, p. 99).

Por conseguinte, a Constituição de 1988 também explicitou, no artigo 37, os parâmetros da administração pública, através dos princípios: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. De acordo com Filho (2016):

Princípios sempre serão o firme alicerce da inteira construção social e, no caso da Administração Pública, é o requisito essencial para se lubrificar e permitir o funcionamento adequado da inteira maquinaria dos serviços públicos. Princípios instilam e inspiram ainda uma visão ideal de futuro, o qual estará em constante construção, necessitando, portanto, revisão e realinhamento contínuo, de maneira a ser um motor para as mudanças e aperfeiçoamentos (FILHO, 2016, p. 05).

De fato, esses princípios vão nortear as decisões administrativas. Desta feita, devemos conceituar os pilares da administração pública. Sobre o princípio da legalidade, Filho (2016) afirma que o princípio da legalidade estabelece que “ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude da lei” (FILHO, 2016, p. 04). Desta forma, resguardando o particular de arbitrariedades por parte da administração pública.

Assim sendo, a administração pública está subordinada à lei, sendo ilegal tudo que não estiver respaldado em lei. No que tange o princípio da impessoalidade, destaca-se: “O princípio da impessoalidade, aliado a esse princípio, está o da isonomia, isto é, igualdade no tratamento ou tratar os iguais de forma igual e os desiguais de forma desigual, na medida de suas desigualdades” (FILHO, 2016, p. 06).

O autor Filho (2016) também explica que o princípio da impessoalidade determina a imparcialidade no desenvolvimento das atividades públicas, impedindo privilégios. Assim, todos os brasileiros devem usufruir dos mesmos direitos, independentemente da classe social, raça, gênero, religião e sexualidade. Atualmente, sobre o princípio da moralidade, afirma-se:

O princípio da moralidade abrange nada menos que um conjunto de regras de conduta para os agentes e servidores da Administração Pública, no sentido de obedecer e submeter-se à lei, mas também à moral, uma vez que nem tudo que é legal é honesto ou condizente com o contexto (FILHO, 2016, p.08).

Levando em consideração o exposto por Filho (2016), o trabalho dos agentes administrativos deve se nortear a partir dos preceitos éticos e morais e abranger a lei, trazer respaldos legais e agir da melhor forma para atender às necessidades sociais.

Agentes administrativos podem executar uma infinidade de tarefas, dependendo do segmento da empresa no mercado, da complexidade dos processos ou do setor para o qual trabalham.

Como deve ser o perfil de um agente administrativo ao lidar com a compra de suprimentos para hospitais e afins? Os agentes administrativos devem ter perfil para organização, controlar estoques, gerenciar contas a pagar e receber, lidar com correspondência, habilidade em negociação e ética profissional. A gestão dos insumos na saúde é extremamente importante e urgente para lidar com a vida dos pacientes. Sobre o princípio da publicidade, Filho (2016) salienta que: “O princípio da publicidade: considerando que a administração é pública, então transparentes devem ser seus atos, contratos e instrumentos jurídicos, de modo que pela transparência também se dê, de modo benéfico, o controle social” (FILHO, 2016, p.09).

O princípio da publicidade determina que todos os atos, serviços, atividades e programas realizados pela administração pública devem ter caráter informativo e transparente para toda a sociedade. Para o gestor público, isso implica agilidade, sabendo que todos os interessados estão a par de suas atividades, o que o faz ganhar tempo, espaço e confiança para seguir com qualidade e rapidez no atendimento às necessidades sociais. Nesse viés de discussão, sobre o princípio da eficiência, Filho (2016) relata que:

“O princípio da eficiência impõe-se à Administração Pública o dever da eficiência, isto é, da boa administração, o que implica na realização de suas atribuições com rapidez, perfeição, rendimento, regularidade, pontualidade, segurança, cortesia, sem se desviar do princípio da legalidade. Tal princípio busca instilar na máquina administrativa uma racionalização e o aperfeiçoamento contínuo na prestação do serviço e na satisfação das necessidades e interesses da população à qual serve” (FILHO, 2016, p.11).

De fato, a eficiência é um dos principais princípios da administração. Assim, além de atuarem dentro da legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade, os agentes públicos precisam fornecer serviços satisfatórios à sociedade, incluindo a saúde. A gestão pública deve ser eficiente, cumprir com os objetivos traçados, cumprir com as metas propostas, e esse cumprimento deve ser feito com transparência. Isso significa que todas as ações realizadas pela gestão devem ser de conhecimento da população. Segundo Guerra (2016):

“Entre as novas perspectivas, pode-se perceber, de forma objetiva, reflexos até mesmo na Constituição da República de 1988, como no art. 37, caput, modificado pela Emenda Constitucional n. 19, de 04/06/1998, que trouxe, entre outras alterações, o princípio da eficiência como norteador da atuação da Administração Pública” (GUERRA et al., 2016, p.28).

Segundo Filho (2016), é certo que o princípio da eficiência é alcançado

mediante uma boa gestão e organização da administração pública. Afinal, como explica Guerra (2016), o principal objetivo da administração pública é servir a população de forma lícita. Como a gestão pública é focada em resultados, é importante que os índices sejam adequados ao projeto em questão. O autor Filho (2016) menciona como exemplo de indicador de desempenho a quantidade de problemas solucionados dentro do prazo. Esse tipo de situação é mais comum do que se imagina. Os problemas administrativos precisam ser solucionados no menor tempo possível. A população espera por essas soluções.

4.4 Histórico da pandemia

Levando em consideração esses apontamentos, propusemos uma pesquisa sobre as dificuldades legais enfrentadas pelos gestores públicos no Brasil para o bom desempenho dos serviços oferecidos pela saúde durante a pandemia de COVID-19, entre os anos de 2019 e 2020. É sabido que a saúde é direito de todos, como está previsto no Artigo 196 da Constituição Federal de 1988, que relata em seu texto:

A saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação. (BRASIL, 1988, p. 01).

Desse modo, a administração pública deve oferecer serviços relacionados à saúde para toda a população, atendendo aos princípios da moralidade e da eficiência, principalmente nesse momento de enfrentamento à pandemia do coronavírus. Segundo Netto (2020):

Em tempos atuais, não se fala mais em outro assunto a não ser o novo coronavírus. Vários entes federativos estão tomando medidas necessárias para o enfrentamento da pandemia, o que se dá comumente mediante decretos do Poder Executivo. Medidas de privação no setor econômico e no direito de ir e vir dos cidadãos, tudo isso embasado em um dos principais e mais importantes direitos previstos em nossa Constituição Federal: a saúde pública. (NETTO, 2020, p.01).

Os autores Campos et al. (2020) explicam que ocorreu um aumento drástico da demanda por leitos, remédios, equipamentos hospitalares, serviços e profissionais da saúde no Brasil durante a pandemia de COVID-19. Diante desse cenário intempestivo, foi imprescindível uma boa ação da gestão pública. A área de suprimentos é responsável pela aquisição de bens e serviços para a organização, sendo uma das áreas mais estratégicas da gestão pública hospitalar, é o que explica Netto (2020) em seu texto. É por meio da área de suprimentos que a organização

mantém seu abastecimento; ou seja, a área de suprimentos é responsável pelo fluxo de entrada, o que se torna ainda mais necessário em tempos de pandemia, em que o relevante abastecimento de produtos essenciais, como máscaras, álcool em gel e EPIs, torna-se primordial em um hospital (NETTO, 2020).

Os autores Rocha et al. (2021) discutem as questões legais e os desafios enfrentados pelos gestores públicos na gestão da saúde durante a pandemia, abordando temas como aquisição de insumos, contratação de profissionais e medidas de restrição. Eles explicam que, durante a pandemia de COVID-19, a gestão hospitalar enfrentou inúmeros desafios, incluindo a necessidade de fornecer capacitação contínua para a equipe de enfermagem lidar com a complexidade das ações de trabalho e as complicações clínicas da doença. Além disso, a gestão teve que reestruturar as unidades de atendimento para pacientes com suspeita ou diagnóstico de COVID-19, realocar leitos e profissionais, gerenciar recursos financeiros e materiais e garantir o estoque de EPIs e medicamentos. A liderança e a comunicação efetiva foram essenciais para a tomada de decisões assertivas e para a implementação de políticas de saúde, sociais e econômicas.

Rocha et al. (2021) também compreendem que o enfermeiro gestor teve que desenvolver habilidades gerenciais, liderança e planejamento para enfrentar os desafios da pandemia. A gestão participativa e a comunicação efetiva foram fundamentais para a resolução de problemas e para a clareza das informações passadas, além de exigir do gestor um conhecimento científico para a tomada de decisões. A liderança visível transmitiu segurança aos colaboradores; a mediação das relações entre os profissionais da equipe de saúde foi essencial para o trabalho integrado e efetivo em busca da promoção da qualidade por meio das melhores práticas assistenciais.

Outro estudo que analisa como a judicialização da saúde impactou a gestão pública durante a pandemia é de Simões et al. (2021), discutindo as demandas judiciais por medicamentos, leitos e tratamentos específicos e os desafios legais enfrentados pelos gestores. O texto aborda a judicialização da saúde no contexto da pandemia de COVID-19 no Brasil, destacando o aumento de ações judiciais relacionadas ao acesso a leitos de UTI e ao uso de medicamentos como cloroquina e hidroxicloroquina.

Aponta-se a inércia do Poder Executivo federal em coordenar as ações de

enfrentamento da epidemia, o que pode resultar em maior interferência do Judiciário nas políticas de saúde. Além disso, ressalta-se a importância da mobilização de entidades de saúde em prol da criação de uma fila única de leitos de UTI sob coordenação do SUS. Simões et al. (2021) contribuem de forma essencial para a historicidade da pandemia; seu texto também critica o negacionismo do presidente da República em relação às medidas de distanciamento social e destaca o compromisso ético-político dos movimentos sociais na defesa da saúde pública.

Os autores Simões et al. (2021) contribuem para a crescente judicialização da saúde durante a pandemia, ressaltando a importância da coordenação efetiva do Poder Executivo federal e a mobilização de entidades de saúde em prol de políticas mais eficazes. É possível compreender como os autores destacam o compromisso ético-político dos movimentos sociais na defesa da saúde pública. Além disso, reforça a importância da defesa de um sistema de saúde público, universal e de qualidade, ressaltando que a saúde não deve ser tratada como mercadoria, mas sim como um direito fundamental de todos e dever do Estado.

Compreendendo os desafios da gestão assistencial nos hospitais durante a COVID-19, Rosa et al. (2022) falam sobre as implicações legais das normativas relacionadas à contratação, jornada de trabalho e condições de atuação dos profissionais de saúde durante a pandemia, destacando os desafios enfrentados pelos gestores públicos. Abordam a complexidade da gestão hospitalar, destacando desafios como regulação, financiamento, tecnologias disponíveis e demandas crescentes devido ao envelhecimento da população e ao aumento de pacientes com doenças crônicas. Além disso, ressaltam a insuficiência e desgaste da estrutura hospitalar brasileira, agravada pelo subfinanciamento crônico. Com a pandemia de COVID-19, os gestores de saúde enfrentam novos desafios, incluindo a preocupação com a segurança e bem-estar dos profissionais de saúde, que estão sujeitos a riscos físicos, psicológicos e sociais adicionais. Os autores analisaram as práticas dos gestores hospitalares diante desses novos desafios.

4.5 Enfrentamento na administração pública durante a pandemia

O Ministério da Saúde publicou a Portaria n.º 188 em 03 de fevereiro de 2020, declarando o coronavírus como Emergência de Saúde Pública Nacional (ESPN), e em

13 de fevereiro foi publicada a Lei n.º 13.979/20, sobre medidas para o enfrentamento da emergência de saúde pública. “Art. 1º Esta Lei dispõe sobre as medidas que poderão ser adotadas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019.” (BRASIL, 2020).

A lei, em seu art. 4º, traz incisos que tratam de uma dispensa de licitação para aquisição ou contratação de bens, serviços e insumos de saúde destinados ao enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional do coronavírus (COVID-19). “Art. 4º Fica dispensada a licitação para aquisição de bens, serviços e insumos de saúde destinados ao enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus, conforme trata esta Lei.” (BRASIL, 2020).

Em seu art. 4º, a Lei n.º 13.979/20 delibera que poderão ser adotadas medidas que flexibilizam a compra e a aquisição de bens e insumos de emergência. Os bens autorizados para aquisição, os serviços e os insumos devem ser autorizados a fornecer instrução de emergência.

VII - requisição de bens e serviços de pessoas naturais e jurídicas, hipótese em que será garantido o pagamento posterior de indenização justa; e VIII - autorização excepcional e temporária para a importação de produtos sujeitos à vigilância sanitária sem registro na Anvisa, desde que: a) registrados por autoridade sanitária estrangeira; e b) previstos em ato do Ministério da Saúde. (BRASIL, 2020 p.01).

A aplicação desta orientação visou a melhoria do fluxo de materiais em toda a cadeia de suprimentos do SUS. Os autores Furriel et al. (2020) compreendem que existe uma alta demanda de suprimentos durante a pandemia e explicam que, devido ao estado de emergência, as vidas em risco e o tempo tornam-se cruciais para cada pessoa que contraia o vírus. Não havia tempo suficiente para o cumprimento da burocracia na reposição dos estoques; as unidades de saúde estariam submersas em quantidades e valores subestimados e/ou em face da ausência de um planejamento apropriado de compras.

Ao trazer a flexibilização das compras de insumos para agilizar o trabalho médico e salvar a população, foi de extrema importância declarar calamidade pública, pois assim, as políticas voltadas para o público contribuiriam para salvar vidas. Os autores, Furriel et al. (2020), explicam que a compra de suprimentos relevantes ao enfrentamento da COVID-19 procura fomentar a integração organizacional, a melhoria contínua da cadeia de suprimentos, a padronização de itens e a qualidade dos

materiais adquiridos, os quais subsidiarão o SUS no atendimento à população.

O caso de saúde trazido com a pandemia da COVID-19 se espalhou muito rapidamente pelo mundo e virou uma crise sanitária global, que se enfrenta, atualmente, de maneira mais controlada, depois que foi desenvolvida a vacina que reduziu o alto índice de mortes. Furriel et al. (2020) explicam como foi necessária muita agilidade, além de um trabalho maleável e cauteloso por parte dos responsáveis pelos processos das estratégias de compras de cada organização de saúde e da relação dessas unidades organizacionais de compras com serviços de saúde e seus usuários, que, de forma temporária ou permanente, compõem essas organizações.

Gestão Pública ou Administração Pública se refere à ordenação - que envolve planejamento e organização - direção e controle dos serviços do governo em todas as esferas de poder (Federal, Estadual e Municipal). Estes atos de ordenamento, direção e controle seguem os preceitos do direito e da moral, tendo como objetivo o bem comum. (MARTINS et al., p. 101, 2015).

Sendo assim, cabe à gestão pública tomar decisões satisfatórias no combate à COVID-19, bem como de outras doenças, no sentido de salvar a vida de milhares de pessoas que dependem unicamente do SUS. A eficiência, agilidade e o compromisso, características essenciais dos princípios profissionais dos gestores públicos, devem sempre estar em evidência. A constante busca por conhecimento deverá ser motivo de estudos e pesquisas nas áreas específicas de cada servidor.

O profissional que se encontra preparado e atualizado sobre como realizar com excelência seu trabalho, mesmo em um ambiente de pressão e caos como o de uma pandemia, sempre terá respaldos suficientes para lidar de forma inteligente com os desafios que surgirem em sua trajetória. Neste sentido, as organizações públicas de saúde possuem autonomia orçamentária para planejar e conduzir processos de compras sem a interferência do núcleo central. Nesse viés de discussão, Mezomo (2001) contribui, dizendo:

O processo de gestão em saúde exige medidas de planejamento, alocação de recursos escassos, avaliação de desempenho e outras atividades básicas de administração, além de reuniões de equipe, padronização de procedimentos, coordenação, direção e controle (Mezomo, 2001, p. 11).

De fato, são muitas as medidas necessárias para o controle dos gastos públicos, uma vez que os recursos são escassos, sempre respeitando os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. No tocante, o Manual de Orientação aos Gestores Municipais de Saúde do Estado do Tocantins, no sentido de colaborar com a gestão dos hospitais, destaca em seu texto:

Dentre as principais atribuições dos gestores municipais de saúde no SUS destacam-se: planejar, organizar, controlar e avaliar as ações e os serviços de saúde; gerir e executar os serviços públicos de saúde; controlar e fiscalizar os procedimentos dos serviços públicos e privados de saúde. O gestor municipal de saúde é um dos atores principais no cenário local e regional para organizar e efetivar as ações e serviços de saúde, principalmente no tocante à atenção básica (SECRETARIA DA SAÚDE, 2017, p.05).

Após tal explanação, compreendemos o importante papel dos gestores, principalmente nesse cenário pandêmico, onde foram necessárias muitas compras e contratos emergenciais. Uma estratégia de compras eficaz é aquela que compreende uma análise considerável do que são os meios mais convenientes para alcançar diversos objetivos; em suma, é um processo de natureza complexa.

Podemos, então, perceber que as atribuições delegadas aos gestores responsáveis pelas compras são totalmente necessárias e devem ser seguidas rigorosamente, pois a atividade de compra implementa o trabalho dos outros departamentos pela aquisição de insumos necessários para a realização dos trabalhos finalísticos da instituição. Segundo o manual de orientação aos gestores municipais de saúde do estado do Tocantins:

Conforme a Lei 8.142/1990, a população tem duas formas de participação na gestão do SUS: por meio dos Conselhos de Saúde e por meio das Conferências de Saúde. A Lei n.º 8.142/1990, art. 1º, § 2º, estabelece que: (...) O Conselho de Saúde, em caráter permanente e deliberativo, é o órgão colegiado composto por representantes do governo, prestadores de serviço, profissionais de saúde e usuários, atua na formulação de estratégias e no controle da execução da política de saúde na instância correspondente, inclusive nos aspectos econômicos e financeiros, cujas decisões serão homologadas pelo chefe do poder legalmente constituído em cada esfera de governo (...) (SECRETARIA DA SAÚDE, 2017, p.05).

Como podemos observar, existe o conselho de saúde, composto por representantes do governo, prestadores de serviço, profissionais de saúde e usuários, que atuam no sentido de melhorar as práticas de vigilância dos gastos públicos, bem como na formulação de ações de prevenção e controle de doenças. Desta feita, o gestor da saúde deve estar em constante qualificação, como podemos observar a seguir:

O Gestor Municipal precisa saber que o planejamento consiste em atividade obrigatória e contínua, devendo ser integrado ao planejamento governamental geral. Deve respeitar os resultados das pactuações entre os gestores nas CIR, CIB e CIT; estar articulado constantemente com o monitoramento, a avaliação e a gestão do SUS; ser ascendente e integrado, devendo contribuir para a transparência e a visibilidade da gestão da saúde, e deve também partir das necessidades de saúde da população (SECRETARIA DA SAÚDE, 2017, p.10).

Assim sendo, os gestores da saúde são responsáveis pelo andamento, o bom desempenho e os resultados aferidos pela sua administração, sempre visando um bom desempenho dos serviços públicos.

O autor Netto (2020), nos chama a atenção sobre a moralidade de alguns gestores públicos.

Entre os gestores brasileiros, encontram-se aqueles mais preocupados com a regularidade do dispêndio do erário, obedecendo fielmente às regras traçadas nas mais variadas legislações brasileiras, mesmo que isso acarrete uma indesejável demora, fruto da burocracia procedimental existente na terra brasilis. Há, por outro lado, aqueles que agem no impulso da necessidade pública, relativizando regras para minorar os efeitos drásticos de uma pandemia existente. Por fim, há os que se utilizam da situação emergencial para cometer atos corruptos, ímprobos e criminosos, tornando a crise ainda maior na Administração Pública, principalmente porque, queira ou não, retirar-se-á dinheiro público destinado ao enfrentamento da pandemia para satisfação de interesses pessoais, algo que torna mais grave a referida conduta (NETTO, 2020, p.10).

Em consonância com o autor Netto (2020), e no sentido de contribuir para o debate, destaca-se que os gestores da saúde não previram o atual cenário pandêmico no Brasil; portanto, muitos hospitais públicos já tinham seus orçamentos pré-estabelecidos. Por esse motivo, torna-se necessário promover discussões a respeito das dificuldades enfrentadas pelos gestores municipais da saúde no Brasil, contribuindo para o debate junto ao meio acadêmico e à sociedade.

Os autores Bowerson et al. (2014) explicam em sua pesquisa que a área de suprimentos ganha uma habilidade organizacional fundamental e um papel de destaque, especialmente na administração pública, quando se percebem esforços e medidas administrativas para consolidar as iniciativas do plano anual de contratações, da central de compras, do painel de preços e do almoxarifado virtual. Estas ações possuem foco na garantia do fornecimento contínuo, na minimização dos estoques, na melhoria da qualidade, no acompanhamento de fornecedores e no acesso a tecnologias e inovações.

4.6 Medidas adotadas para gerir estratégias de compras na gestão da saúde pública durante a pandemia

A gestão brasileira enfrentou grandes desafios para continuar oferecendo serviços de saúde de qualidade durante a pandemia da COVID-19, conforme explicam Netto (2020) e Martins (2015), especialmente devido à declaração de calamidade

pública. Aqui estão elencadas por Campos et al. (2020) algumas das principais medidas adotadas:

Ampliação da capacidade de atendimento: Foram tomadas medidas para aumentar a capacidade de atendimento, como a criação de hospitais de campanha, ampliação de leitos de UTI, contratação de profissionais de saúde e reorganização dos fluxos de atendimento.

Reorganização dos serviços de saúde: Os serviços foram reorganizados para priorizar o atendimento aos casos de COVID-19, separando os pacientes com suspeita ou confirmação da doença dos demais. Além disso, foram adotadas medidas de distanciamento social, como a suspensão de cirurgias eletivas e a realização de consultas e exames de forma remota, quando possível.

Aquisição de equipamentos e insumos: Foram realizados esforços para adquirir equipamentos de proteção individual (EPIs), respiradores, testes para diagnóstico da COVID-19 e outros insumos necessários para o atendimento adequado aos pacientes.

Capacitação dos profissionais de saúde: Foram promovidos treinamentos e capacitações para os profissionais de saúde, visando atualizá-los sobre as melhores práticas de atendimento, protocolos de segurança e manejo clínico dos pacientes com COVID-19.

Campanhas de comunicação: Os postos de saúde passaram a realizar campanhas de comunicação para informar a população sobre as medidas de prevenção, os sintomas da doença e a importância de buscar atendimento adequado. Além disso, foram divulgadas orientações sobre o uso correto de máscaras, higienização das mãos e distanciamento social.

Cooperação entre os entes federativos: Houve a necessidade de uma maior cooperação entre os diferentes níveis de governo (federal, estadual e municipal) para garantir a coordenação das ações e o compartilhamento de recursos e informações.

Neste sentido, foram estabelecidos sistemas de monitoramento e avaliação da pandemia, como a criação de painéis de controle para acompanhar a evolução dos casos, a taxa de ocupação de leitos e a disponibilidade de insumos. Campos et al. (2020) explicam que essas são algumas das medidas adotadas pela gestão brasileira para continuar oferecendo serviços de saúde de qualidade durante a pandemia da COVID-19. No entanto, é importante ressaltar que a resposta à pandemia variou entre os diferentes estados e municípios do Brasil, devido à descentralização do sistema de saúde e às particularidades locais.

Por compreender que existem várias razões pelas quais é importante estudar a organização da gestão de compras na saúde pública à luz da literatura, encontramos os motivos para realizar um estudo voltado a essa gestão. O domínio da saúde pública está relacionado a pontos como eficiência e economia; o autor Carvalho (2005) traz que uma gestão eficiente das compras na saúde pública pode garantir que os recursos financeiros sejam utilizados de forma eficaz e econômica. Isso significa que os fundos públicos serão utilizados da melhor maneira possível, resultando em um melhor atendimento aos pacientes e na maximização dos recursos disponíveis.

Carvalho (2005) também aponta a qualidade dos produtos e serviços; uma gestão adequada das compras na saúde pública pode garantir a aquisição de produtos e serviços de qualidade. Isso inclui a seleção de fornecedores confiáveis, a realização de avaliações de qualidade e a implementação de mecanismos de controle de qualidade. Isso resulta em melhores tratamentos e cuidados de saúde para os pacientes.

Transparência e responsabilidade também foram medidas adotadas para gerir estratégias na organização da gestão de compras na saúde pública, pois podem ajudar a garantir honestidade e clareza nas ações e decisões, bem como a disposição de assumir as consequências de tais ações na utilização dos recursos públicos. Como explica Motta (2010), os processos de compra serão mais transparentes, abertos a auditorias e sujeitos a escrutínio público, o que contribui para a confiança da população no sistema de saúde.

Um planejamento estratégico é o que aprofunda Motta (2005), pois, para o autor, estudar a organização da gestão de compras na saúde pública ajuda a desenvolver um planejamento estratégico eficiente. Isso inclui a identificação das necessidades de compra, a previsão de demanda, a definição de prioridades e a alocação adequada de recursos. Isso permite uma melhor gestão dos estoques, evitando a falta ou excesso de produtos.

A redução de fraudes e corrupção é o estudo aconselhado por Rosilho (2011). Uma gestão adequada das compras na saúde pública pode ajudar a reduzir a ocorrência de fraudes e corrupção. Isso inclui a implementação de mecanismos de controle e monitoramento das licitações, a realização de licitações transparentes e a adoção de práticas éticas. Isso contribui para a integridade do sistema de saúde e para o uso adequado dos recursos públicos.

Em resumo, estudar a organização da gestão de compras na saúde pública é fundamental para garantir uma utilização eficiente e responsável dos recursos financeiros, melhorar a qualidade dos produtos e serviços, promover a transparência e a responsabilidade, além de contribuir para o planejamento estratégico e a redução de fraudes e corrupção.

4.7 Processo de compras na gestão pública

Alguns dos principais elementos do processo de compras na gestão pública são: definição das necessidades, pesquisa de mercado, elaboração de edital ou termo de referência, realização de licitação, análise das propostas, homologação e adjudicação, contratação e acompanhamento da execução do contrato. O processo de compras na gestão pública é um conjunto de etapas e procedimentos utilizados pelos órgãos públicos para adquirir bens e serviços necessários ao seu funcionamento, incluindo desde o planejamento da compra até a sua efetivação e pagamento.

O objetivo do processo de compras na gestão pública é garantir a transparência, a eficiência e a legalidade nas aquisições realizadas pelos órgãos públicos, assegurando o melhor custo-benefício para a administração pública. Os autores Carvalho (2005), Motta (2010) e Rosilho (2011) explicam que não há uma legislação específica que trate das compras privadas e, portanto, o setor de compras de uma empresa não segue um rito preestabelecido por leis, possibilitando uma maior flexibilidade para que as organizações estabeleçam procedimentos próprios de ação, diferentemente do que ocorre no setor público, que segue uma legislação considerada excessivamente complexa e rígida.

Compreende-se, portanto, que, nos estudos trazidos por Silva et al. (2006), as atividades de definição da demanda, especificação e planejamento de compras correspondem à fase de planejamento, ou seja, à fase interna do processo. Os autores Gonçalves (2012) e Castro (2014) explicam que, por ser complexa, esta fase tem sido apontada pela literatura como aquela em que se demanda um maior consumo de tempo para sua preparação. Nesse sentido, utilizam-se dos estudos feitos por Baily et al. (2008) e Vaidya et al. (2014) para compreender a gestão de compras públicas com o avanço da tecnologia da informação, onde o uso de sistemas informatizados de compras tem sido fundamental para minimizar erros, reduzir custos e dinamizar o

processo das licitações.

A utilização de sistemas informatizados de compras traz diversos benefícios para as empresas. Como explicam os autores Baily et al. (2008), esses sistemas permitem uma maior eficiência e agilidade no processo de compras, reduzindo erros e custos. Com a tecnologia da informação, é possível automatizar etapas como a definição da demanda, especificação dos produtos e planejamento das compras.

Além disso, esses sistemas proporcionam um melhor controle do processo de compras, permitindo o monitoramento de prazos, a comparação de preços e a análise de fornecedores. Também facilitam a comunicação entre os setores envolvidos, como compras, financeiro e estoque.

Apesar do investimento inicial e dos desafios de segurança e integração, Vaidya et al. (2014) trazem a explicação sobre os benefícios dos sistemas informatizados de compras, que são inegáveis. Eles promovem eficiência, transparência e redução de custos para as empresas, tornando-se uma ferramenta indispensável na gestão das compras. As normas que fundamentam o processo de compras públicas são vastas, dependendo do tipo de material; outras regras mais específicas fazem parte da composição do processo, estabelecendo o que deve ser comprado, os motivos e como isso deve ser feito.

Tassabehji et al. (2008) enfatizam que o comprador contemporâneo tem um papel estratégico nas empresas, pois é responsável por administrar um grande volume de recursos e influenciar decisões que impactam diretamente o futuro da organização. Essa conscientização da alta gerência sobre o papel estratégico do comprador tem levado a uma evolução no perfil desse profissional ao longo do tempo.

Baily et al. (2008:425) elaboraram um quadro (Quadro 1) que descreve os estágios de desenvolvimento do perfil do comprador ao longo do tempo. Esse quadro ilustra as mudanças e progressos na função de compras, destacando como o perfil do comprador evoluiu para se tornar mais estratégico e orientado para resultados.

Essas mudanças refletem a importância crescente da função de compras nas organizações modernas, reconhecendo que as decisões de compras têm um impacto significativo na competitividade e no desempenho global da empresa. Portanto, espera-se que o comprador contemporâneo seja um profissional altamente qualificado, capaz de tomar decisões estratégicas e contribuir para o sucesso da organização.

Quadro 1 - Estágio de desenvolvimento do perfil do comprador

Estágio de desenvolvimento	Características gerais e responsabilidades do comprador
Primitivo	Sem qualificações especiais; abordagem burocrática; cerca de 80% do tempo são dedicados às atividades burocráticas.
Conscientização	Sem qualificações especiais; algumas rotinas básicas de compras; 60-79% do tempo são dedicados às atividades burocráticas.
Desenvolvimento	Qualificações acadêmicas formais exigidas; envolvimento em negociações; reconhecimento da função, compras e suprimentos; 40-59% do tempo são dedicados às atividades burocráticas
Maturação	Qualificação gerencial exigida; maior parte do trabalho dedicado à negociação e à redução do custo/desenvolvimento de fornecedores; 20-39% do tempo são dedicados às atividades burocráticas.
Avançado	É necessária qualificação profissional ou pós-graduada; o comprador está mais envolvido com os assuntos mais estratégicos do trabalho; mais dedicado ao custo total de aquisição, à administração da base de fornecedores, etc.; menos de 20% de seu tempo são dedicados às atividades burocráticas.

Fonte: Baily e colaboradores (2008:425).

Depreende-se da análise do Quadro 1 que a evolução do perfil do comprador vem exigindo menos tempo desse profissional com assuntos relacionados às atividades operacionais, concentrando suas atividades em temas de relevância mais estratégica. Tal fato decorre da valorização do setor de compras pela gerência da empresa. A forma de lidar com a atividade de gerir compras públicas vem passando por uma evolução, exigindo menos tempo com atividades operacionais e concentrando-se mais em temas estratégicos. A utilização de sistemas informatizados de compras também tem contribuído para a eficiência e agilidade nesse processo. No setor privado, as empresas têm mais flexibilidade para estabelecer seus próprios procedimentos de compras, sem uma legislação específica.

As agências federais ainda demandam um tempo significativo para atividades operacionais no setor de compras, segundo pesquisas de Tassabehji et al. (2008),

mesmo com a valorização do setor pela gerência. Isso sugere que, apesar de haver uma tendência de maior foco em temas estratégicos, ainda há uma demanda considerável por atividades operacionais nesse contexto. Em resumo, embora exista uma tendência de maior foco em atividades estratégicas no setor de compras, é importante considerar as particularidades de cada organização e setor para compreender o impacto dessa evolução no perfil do comprador.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante da complexidade e da importância do processo de compras na gestão pública, é evidente que a busca por maior transparência, eficiência e legalidade é fundamental para assegurar o melhor custo-benefício para a administração pública. A análise realizada permitiu identificar novos fatores que influenciam a celeridade na administração pública, contribuindo para um foco mais aprofundado em cada etapa do processo de compras e reforçando a importância de fatores já conhecidos que afetam a agilidade nas compras públicas.

Os objetivos propostos estão relacionados aos desafios enfrentados pela gestão pública na área da saúde durante a pandemia de COVID-19, que são:

Conceituar os atuais desafios da gestão pública na saúde, relacionados à pandemia de COVID-19. Neste objetivo, o foco foi compreender e explicar os desafios enfrentados pelos gestores públicos da área da saúde em meio à pandemia. Isso inclui a escassez de recursos, o aumento da demanda por serviços de saúde, a necessidade de adaptação rápida das estruturas existentes e a tomada de decisões complexas em um cenário de incerteza.

Descrever atos administrativos nas compras da saúde pública durante a pandemia de COVID-19. Este objetivo busca analisar e descrever as ações administrativas tomadas no contexto das compras de insumos e equipamentos para o enfrentamento da pandemia. Isso envolve desde a regulamentação e definição de processos de aquisição até a execução e prestação de contas, considerando a urgência e a complexidade das demandas.

Elencar os fatores que dificultaram as compras de suprimentos durante a pandemia de COVID-19. Neste ponto, o objetivo foi identificar e listar os fatores que representaram obstáculos para as compras de suprimentos necessários ao

enfrentamento da pandemia. Isso pode incluir desde questões logísticas e operacionais até desafios relacionados à disponibilidade de produtos, à concorrência no mercado e à burocracia.

Através da análise e discussão detalhada, foi possível conceituar os desafios da gestão pública na saúde durante a pandemia de COVID-19, descrever os atos administrativos relacionados às compras de saúde pública e elencar os fatores que dificultaram essas aquisições. Cada objetivo foi abordado de forma aprofundada, contribuindo para uma compreensão mais ampla e embasada dos desafios enfrentados pela gestão pública de saúde no contexto da pandemia.

A evolução do perfil do comprador, tornando-se mais estratégico e orientado para resultados, reflete a importância crescente da função de compras nas organizações modernas. Espera-se que o comprador contemporâneo seja um profissional altamente qualificado, capaz de tomar decisões estratégicas e contribuir para o sucesso da organização.

Portanto, é fundamental que os órgãos públicos federais estejam sempre atualizados com a legislação vigente e compreendam o processo de solicitação, buscando constantemente o aprimoramento dos processos e a busca por maior celeridade nas compras públicas. A utilização de sistemas informatizados de compras, apesar dos desafios iniciais, apresenta benefícios inegáveis, proporcionando eficiência, transparência e redução de custos para as empresas, tornando-se uma ferramenta indispensável na gestão das compras.

Os desafios enfrentados no processo de compras na gestão pública durante a pandemia de COVID-19 incluem:

Escassez de suprimentos essenciais: A alta demanda por equipamentos de proteção individual (EPIs), respiradores e outros materiais médicos essenciais resultou em escassez e concorrência no mercado, dificultando a aquisição desses itens.

Complexidade regulatória: As regulamentações e procedimentos burocráticos para a aquisição de suprimentos de saúde pública podem ser complexos e demorados, o que dificulta a resposta rápida e eficaz diante de emergências como a pandemia.

Transparência e prestação de contas: Garantir a transparência e a prestação de contas em meio a um ambiente de urgência e pressão pode ser desafiador,

especialmente quando se trata de lidar com grandes volumes de compras e contratações emergenciais.

As estratégias propostas para lidar com esses desafios foram:

Diversificação de fornecedores: Buscar fontes alternativas de suprimentos e estabelecer parcerias estratégicas com diferentes fornecedores para reduzir a dependência de um único mercado ou fornecedor.

Simplificação de processos: Agilizar e simplificar os procedimentos de aquisição, garantindo que os requisitos regulatórios sejam atendidos, mas sem comprometer a eficiência e a agilidades necessárias em emergências.

Fortalecimento da transparência: Implementar sistemas de monitoramento e prestação de contas robustos para garantir a transparência e a integridade em todas as etapas do processo de compras, promovendo a confiança pública e a eficiência na gestão de recursos.

Essas estratégias visaram enfrentar os desafios específicos enfrentados no contexto da gestão pública durante a pandemia de COVID-19, buscando melhorar a eficiência, transparência e capacidade de resposta diante de crises de saúde pública. Assim, a pesquisa realizada contribui significativamente para o entendimento dos desafios e estratégias envolvidos no processo de compras na gestão pública, oferecendo descobertas que podem ser usadas para tomar decisões estratégicas ou para melhorar o desempenho de uma organização, ou seja, percepções valiosas para aprimorar a eficiência e a transparência nesse contexto.

REFERÊNCIAS

AMARAL, Diogo Freitas do. **Curso de Direito Administrativo**, Vol. II, 10ª reimpressão. Coimbra: Almedina, 2001.

BAFFA, Elisabete Fernandes. **SEPARAÇÃO DE PODERES**. Disponível em: < https://semanaacademica.org.br/system/files/artigos/separacao_de_poderes_0.pdf >. Acesso em: 17 de ago. de 2023.

BRASIL. **Constituição Federal de 1988**. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm >. Acesso em: 17 de out. de 2023.

BRASIL. **Lei n.º 13.979, de 06 de fevereiro de 2020**. Dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional

decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019. Diário Oficial da União 07 fev. 2020; seção 1. Disponível em: <<http://www.in.gov.br/en/web/dou/-/lei-n13.979-de-6-de-fevereiro-de-2020-242078735>> Acesso em: 10 out 2023.

BOWERSOX DJ, CLOSS DJ, COOPER MB, BOWERSOX JC. **Gestão da Logística de suprimentos**. 4. ed. Porto Alegre: AMGH, 2014.

BAILY, Peter et al. **Compras: princípios e administração**. São Paulo: Atlas, 2008.

CAMPOS, Francisco Carlos Cardoso de; CANABRAVA, Cláudia Marques. **O Brasil na UTI: atenção hospitalar em tempos de pandemia**. Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), Núcleo de Educação em Saúde Coletiva (Nescon) – Belo Horizonte (MG), Brasil. SciELO Preprints 2020.

CARVALHO, Paulo C. S. de. **Política de compras na administração pública brasileira**. In: RHS licitações — conteúdo. 2005. Disponível em: <<http://licitacao.uol.com.br/artdescricao.asp?cod=59>>. Acesso em: 18 jan. 2023.

CASTRO, Aciléia D. C. **Celeridade, economicidade e eficiência do pregão eletrônico aplicado a gêneros alimentícios: um estudo sobre o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) e o Programa Segundo Tempo (PST) do Centro Pedagógico da Universidade Federal de Minas Gerais**. Dissertação (mestrado profissional em administração) — Faculdade de Estudos Administrativos de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2014.

DI PIETRO, M. S. Z. **Parcerias na administração pública: concessão, permissão, franquia, terceirização e outras formas**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 23. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

FILHO, Antônio Gabriel Marques. **Princípios da administração pública**. Disponível em: < <https://marq4.jusbrasil.com.br/artigos/370674966/principios-da-administracao-publica> >. Acesso em: 15 de out de 2023.

FURRIEL, T. F. S.; SEDIM, C. T.; RORIZ, A. B. S. **A gestão de suprimentos na administração pública diante a pandemia do novo coronavírus**. 293 Revista Eletrônica Gestão & Saúde ISSN: 1982-4785 (Brasília). v. 11 n. 3 (2020): Setembro - Dezembro 2020

GIL, Antonio Carlos. **Como Elaborar Projetos de Pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002. 177p.

GONÇALVES, Marivaldo de S. **Um estudo sobre os fatores determinantes dos prazos das compras e contratações públicas mediante pregão eletrônico no âmbito da Fio cruz-BA**. Dissertação (mestrado profissional em administração) — Escola de Administração, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2012.

GUERRA, E. M. D'AMATO, M. C. **Terceirização na Administração Pública**. R.TCEMG. Belo Horizonte. V.34, N04, p.27-41. Out/Dez. 2016

MARTINS, Caroline Curry. WACLAWOVSKY, Aline Josiane. **PROBLEMAS E DESAFIOS ENFRENTADOS PELOS GESTORES PÚBLICOS NO PROCESSO DE GESTÃO EM SAÚDE**. Revista de Gestão em Sistemas de Saúde - RGSS Vol. 4, N. 1. Janeiro/Junho. 2015.

MEZOMO, João Catarin. **Gestão da qualidade na saúde**: princípios básicos. Barueri: Manole, 2001.

MOTTA, Alexandre R. **O combate ao desperdício no gasto público**: uma reflexão baseada na comparação entre os sistemas de compra privado, público Federal norte-americano e brasileiro. Dissertação (mestrado em desenvolvimento econômico) — Instituto de Economia, Universidade de Campinas, Campinas, 2010.

NAVARRO, V. L.; PRAZERES, T. J. **Avesso do Trabalho II: trabalho, precarização e saúde do trabalhador**. Reestruturação produtiva, precarização e saúde do trabalhador na indústria de calçados de Franca–SP. 1ed. São Paulo: Expressão Popular, 2010.

NETO, Walter Pereira. **O sistema de controle na Administração Pública em tempos de pandemia**. Disponível em: < <https://www.conjur.com.br/2020-mai-11/walter-netto-controle-administracao-publica-pandemia>> Acesso em: 20 ago. 2023.

RIVERO, Jean. **Direito Administrativo**. Tradução de Rogério Ehrhart Soares. Coimbra: Almedina, 1981.

ROSILHO, André J. **Qual é o modelo legal das licitações no Brasil?** As reformas legislativas federais no sistema de contratações públicas. Dissertação (mestrado em direito) — Escola de Direito de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2011.

ROCHA, Debora Oliveira; ALMEIDA, Edina Maria de; CUNHA, Janaina Moraes; Aline CAVICHIOLI, Aparecida Bianchi; VILARINHO, Eluani Silvano. **Desafio da gestão de enfermagem hospitalar na pandemia da COVID 19: uma revisão integrativa**. Centro universitário Univag. Cuiabá-MT 2021. p. 01-11.

ROSA, F. R. P. de A. C.; CUNHA, I. A. M. F.; GOMES, M. J. de A.; FIGUEIREDO, B. Q. de.; TAVARES, R. S. **Análise dos desafios da gestão assistencial em hospitais de campanha para enfrentamento à pandemia de COVID-19**: uma revisão narrativa de literatura. Research, Society and Development, [S. l.], v. 11, n. 7, p. e36711730189, 2022. DOI: 10.33448/rsd-v11i7.30189. Disponível em: <https://rsdjournal.org/index.php/rsd/article/view/30189>. Acesso em: 02 nov. 2023.

SANTOS, José Erivaldo Oliveira dos. **POLÍTICAS PÚBLICAS NA ATUALIDADE E SEUS DESAFIOS**. Disponível em: < <https://online.unisc.br/acadnet/anais/index.php/snpp/article/viewFile/14322/2769> >. Acesso em: 10 de outubro de 2023.

SAÚDE, Ministério da. **O que é COVID-19?** Disponível em: <

<https://coronavirus.saude.gov.br/sobre-a-doenca>>. Acesso em: 22 de set de 2022.

SILVA, Eudes de Q.; ROCHA, Renan M. **Compras governamentais: uma análise das causas da morosidade dos processos de compras no âmbito da FUB**. Monografia (especialização em desenvolvimento gerencial) — Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Ciência da Informação e Documentação, Universidade de Brasília, Brasília, 2006.

SIMÕES, Juliano I. A.; A. F. de S., & Souza, L. E. P. F. de. **Judicialização da saúde e pandemia de COVID-19: novos desafios para os sistemas de saúde e de justiça**. Revista De Direito Sanitário, 21, e0027 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.11606/issn.2316-9044.rdisan.2021.170717>. Acesso em 02 nov.2023.

TASSABEHJI, Rana; MOORHOUSE, Andrew. **The changing role of procurement: developing professional effectiveness**. Journal of Purchasing & Supply Management, v. 14, n. 1, p. 55-68, 2008.

TOCANTINS. Secretaria da Saúde. Gabinete do Secretário. Superintendência de Planejamento. **Manual de Orientação aos Gestores Municipais de Saúde do Estado do Tocantins 2017/Secretaria de Estado da Saúde**, Superintendência de Planejamento. – Palmas: Secretaria de Estado da Saúde, 2017.

VAIDYA, Kishor; CAMPBELL, John. **Multidisciplinary approach to defining public e-procurement and evaluating its impact on procurement efficiency**. Inf Syst Front, v. 18, n. 2, p. 333-348, 2014. Disponível em: <<https://link.springer.com/article/10.1007/s10796-014-9536-z>>. Acesso em: 29 abr. 2023.