

Guilherme Krause Alves

**GESTÃO DOS PROCESSOS DE COMPRAS:
UM ESTUDO NAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS
CATARINENSES**

Dissertação submetida ao Programa de
Pós-Graduação em Administração
Universitária da Universidade Federal
de Santa Catarina para a obtenção do
Grau de Mestre em Administração
Universitária
Orientador: Prof. Dr. Rogério da Silva
Nunes

Florianópolis
2017

Ficha de identificação da obra elaborada pelo autor, através do
Programa de Geração Automática da Biblioteca Universitária da UFSC.

Alves, Guilherme Krause

Gestão dos processos de compras : um estudo nas
universidades públicas catarinenses / Guilherme
Krause Alves ; orientador, Rogério da Silva Nunes -
SC, 2017.

144 p.

Dissertação (mestrado profissional) -
Universidade Federal de Santa Catarina, Centro Sócio
Econômico, Programa de Pós-Graduação em Administração
Universitária, Florianópolis, 2017.

Inclui referências.

1. Administração Universitária. 2. Gestão de
processos. 3. Compras públicas. 4. Avaliação. I.
Nunes, Rogério da Silva. II. Universidade Federal
de Santa Catarina. Programa de Pós-Graduação em
Administração Universitária. III. Título.

Guilherme Krause Alves

**GESTÃO DOS PROCESSOS DE COMPRAS:
UM ESTUDO NAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS
CATARINENSES**

Esta Dissertação foi julgada adequada para obtenção do Título de “Mestre em Administração Universitária”, e aprovada em sua forma final pelo Programa de Pós-Graduação em Administração Universitária da Universidade Federal de Santa Catarina.

Florianópolis, 18 de abril de 2017.

Prof.^a Alessandra de Linhares Jacobsen, Dr.^a
Coordenadora do Curso

Banca Examinadora:

Prof. Rogério da Silva Nunes, Dr.
Orientador
Universidade Federal de Santa Catarina

Prof.^a Alessandra de Linhares Jacobsen, Dr.^a
Universidade Federal de Santa Catarina

Prof. Eduardo Lobo, Dr.
Universidade Federal de Santa Catarina

Prof. Luiz Carlos Cancellier de Olivo, Dr.
Universidade Federal de Santa Catarina

Este trabalho é dedicado à minha filha,
Maria Eduarda, luz da minha vida.

AGRADECIMENTOS

Agradeço, primeiramente, a Deus, por me dar a oportunidade de aprender e me esclarecer, proporcionando, assim, que eu possa contribuir de maneira mais efetiva à sociedade, por meio do meu trabalho, durante esta existência.

Do mesmo modo, agradeço, de forma muito carinhosa, à minha família, que precisou, pacientemente, deixar de contar com a minha presença mais constante, me retribuindo com incentivo. A eles, digo que, na verdade, eu abri mão, temporariamente, do convívio fisicamente mais próximo. Mas meu coração e meu pensamento sempre esteve junto.

Aos meus amigos, agradeço pelo apoio. Agora, posso dizer que inicio uma nova fase, em que poderão contar mais comigo para os encontros tão felizes que sempre tivemos.

Não posso esquecer dos meus colegas de trabalho, que sempre me incentivaram no decorrer deste trabalho. Destes, em especial agradeço à Simone, ao Ernani e ao Ruy, que me instigaram a participar do processo seletivo pelo qual ingressei no PPGAU.

Aos professores do PPGAU com os quais pude compartilhar meus momentos de aprendizado, agradeço pelos ideais de aperfeiçoamento e profissionalização da administração universitária.

Aos professores da banca, Prof^ª. Alessandra de Linhares Jacobsen, que tanto auxilia aos alunos, dentre os quais felizmente me incluo, com sua atuação sensível, mas firme, Prof. Eduardo Lobo, que, com seu ponto de vista técnico, ampliou meus horizontes para a execução da pesquisa, e Prof. Luiz Carlos Cancellier de Olivo, que aceitou participar da avaliação final deste trabalho, trazendo a sua visão ampla de gestor máximo de uma IES. E ao Prof. Rogério da Silva Nunes, meu orientador, que auxiliou tanto durante todo o desenvolvimento deste trabalho.

Às instituições pesquisadas e, principalmente, aos gestores entrevistados, agradeço pela paciência e disponibilidade. Todos foram muito receptivos e colaboraram enormemente para a consecução deste trabalho, fornecendo informações sem medo de autocrítica e de forma muito sincera, demonstrando o compromisso que possuem com o desenvolvimento do meio em que atuam.

Por fim, agradeço muito especialmente à minha esposa, Vanessa Karla Miranda, que esteve ao meu lado durante todo o tempo em que me dediquei ao mestrado, me dando todo o suporte necessário para que eu pudesse realizar os trabalhos de forma tranquila, e todo o amor e carinho para que eu suportasse os momentos difíceis com uma sensação de doçura e serenidade.

Embora ninguém possa voltar atrás e fazer um novo começo, qualquer um pode começar agora e fazer um novo fim.

(Emmanuel, psicografado por
Francisco Cândido Xavier)

RESUMO

O objetivo geral do presente trabalho foi analisar a gestão de processos de compras em universidades públicas no Estado de Santa Catarina. A pesquisa foi caracterizada como um estudo de caso do tipo multicasos, descritiva quanto aos objetivos, com abordagem qualitativa e, quanto aos fins, aplicada. Para a execução da pesquisa, os dados necessários foram coletados por meio de levantamento documental nas próprias instituições estudadas, entrevistas semiestruturadas realizadas junto aos gestores de compras e aos Pró-Reitores responsáveis pela área nas universidades pesquisadas, e acesso a dados públicos, quando pertinentes. No que diz respeito à análise dos dados coletados, foi utilizada a abordagem dedutiva e a análise de conteúdo. Como resultado, foi possível, a partir da análise dos dados, o comparativo de diversos aspectos relacionados à gestão dos processos de compras das instituições estudadas, a avaliação da gestão destes processos, bem como apontar pontos fortes e pontos fracos de tal gestão. Com base nestas informações, foram propostas melhorias para a resolução de problemas concernentes à gestão de processos de compras, incluindo a criação de um índice que avalia a eficiência das instituições quanto ao tema. Por fim, foi identificado que as instituições estudadas ainda têm um longo caminho a percorrer para que atinjam um nível de eficiência adequado nos seus procedimentos de compra, o que pode ser auxiliado pelas técnicas e ferramentas preconizadas pela gestão de processos.

Palavras-chave: Administração Universitária. Gestão de processos. Compras públicas. Avaliação.

ABSTRACT

The general objective of this work was to analyze the management of purchasing processes in public universities in the State of Santa Catarina. The research was characterized as a case study of the multicases type, descriptive regarding its objectives, with a qualitative approach and, for its purposes, applied. In order to carry out the research, the necessary data was collected by means of documentary survey in the studied institutions, semi-structured interviews with the purchasing managers and the Pro-Rectors responsible for the area in the researched universities, and access to public data, when pertinent. Regarding the analysis of the collected data, the deductive approach and content analysis were used. As a result, it was possible, based on data analysis, to compare several aspects related to the management of the purchasing processes of the studied institutions, evaluating the management of these processes, as well as pointing out strengths and weaknesses of such management. Based on this information, improvements were proposed to solve problems related to the management of purchasing processes, including the creation of an index that evaluates the efficiency of the institutions on the subject. Finally, it was identified that the studied institutions still have a long way to go in order to achieve an adequate level of efficiency in their purchasing procedures, which can be aided by the techniques and tools advocated by process management.

Keywords: Higher education management. Processes management. Public purchases. Evaluation.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Fases do APE	61
Figura 2 – Metodologia de Gerenciamento de Processos IBM	62
Figura 3 – Organograma da Pró-Reitoria de Administração da UFSC .	80
Figura 4 – Organograma da Pró-Reitoria de Administração e Infraestrutura da UFFS	82
Figura 5: Organograma da Pró-Reitoria de Administração da UDESC	85

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Quadro-resumo dos tópicos e assuntos abordados no instrumento de pesquisa	73
Quadro 2 – Gestores entrevistados em cada IES	74
Quadro 3 – Resumo de respostas obtidas no bloco de gestão universitária	101
Quadro 4 – Resumo de respostas obtidas no bloco de compras públicas.....	103
Quadro 5 – Síntese dos pontos fortes e fracos da gestão de processos nas instituições estudadas	108
Quadro 6 – Indicadores utilizados para medir a eficiência na gestão dos processos de compras	111
Quadro 7 – Problemas identificados e melhorias propostas	116

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Indicadores do ano de 2015 das instituições estudadas	86
Tabela 2 – Percentual dos indicadores do ano de 2015 das instituições estudadas	86
Tabela 3 – Número de processos de compra realizados no ano de 2015.....	88
Tabela 4 – Percentual de processos de compra realizados no ano de 2015.....	88
Tabela 5 – Média de alunos matriculados por processo de compra no ano de 2015	89
Tabela 6 – Servidores lotados nos setores responsáveis pelas compras.	90
Tabela 7 – Média de processos de compras por servidor da área no ano de 2015	91
Tabela 8 – Comparativo do valor gasto com aquisições de material no ano de 2015	92
Tabela 9 – Média de valor gasto com compras por aluno matriculado no ano de 2015	92
Tabela 10 – Valor médio gasto por servidor do setor de compras no ano de 2015	93
Tabela 11 – Pontuação de eficiência na gestão dos processos de compras.....	112

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Proporção dos indicadores do ano de 2015 das instituições estudadas	87
Gráfico 2 – Proporção de processos de compra realizados no ano de 2015	89
Gráfico 3 – Média de alunos matriculados por processo de compra no ano de 2015	90
Gráfico 4 – Número de processos de compra por servidor da área no ano de 2015	91
Gráfico 5 – Média de valor gasto com compras por aluno matriculado no ano de 2015	93
Gráfico 6 – Valor médio gasto por servidor do setor de compras no ano de 2015	94
Gráfico 7 – Distribuição de escolaridade dos entrevistados	95
Gráfico 8 – Tempo de serviço dos entrevistados, em meses	96
Gráfico 9 – Distribuição de capacitação e experiência entre os respondentes	96
Gráfico 10 – Resumo de respostas obtidas no bloco de gestão universitária	100
Gráfico 11 – Resumo de respostas obtidas no bloco de gestão de processos	105

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

5W2H	<i>What</i> (o quê), <i>Why</i> (por que), <i>When</i> (quando), <i>Where</i> (onde), <i>Who</i> (quem), <i>How</i> (como) e <i>How Much</i> (quanto custa)
ABNT	Associação Brasileira de Normas Técnicas
ABPMP <i>Professionals</i>	<i>Association of Business Process Management Professionals</i>
APE	Aperfeiçoamento de Processos Empresariais
BPM	<i>Business Process Management</i>
BPMN	<i>Business Process Modeling Notation</i>
BPMS	<i>Business Process Management System</i>
CAPES Superior	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
IBM	<i>International Business Machines</i>
IES	Instituição de Educação Superior
IFC	Instituto Federal Catarinense
IFSC	Instituto Federal de Santa Catarina
IGC	Índice Geral de Cursos Avaliados da Instituição
PCF	<i>Process Classification Framework</i>
RDC	Regime Diferenciado de Contratações Públicas
SLTI/MPOG Ministério do	Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Planejamento, Orçamento e Gestão
TCE/SC	Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina
TCU	Tribunal de Contas da União
UDESC	Universidade do Estado de Santa Catarina
UFFS	Universidade Federal da Fronteira Sul
UFSC	Universidade Federal de Santa Catarina

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	27
1.1 OBJETIVOS	30
1.2 JUSTIFICATIVAS DO ESTUDO	30
1.3 ESTRUTURA DO TRABALHO	32
2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA.....	35
2.1 UNIVERSIDADE	35
2.1.1 Caracterização da Universidade	36
2.1.2 A gestão na Universidade.....	40
2.2 ORGANIZAÇÕES PÚBLICAS E SUAS COMPRAS	42
2.2.1 Caracterização das organizações públicas.....	43
2.2.2 Compras públicas	47
2.3 PROCESSOS	57
2.3.1 Gestão de processos	59
2.3.2 Metodologias.....	61
2.3.3 Avaliação dos processos em Instituições de Educação Superior..	62
3 METODOLOGIA	69
3.1 CARACTERIZAÇÃO DA PESQUISA.....	69
3.2 COLETA DOS DADOS	71
3.3 ANÁLISE DOS DADOS COLETADOS	75
3.4 LIMITAÇÕES DO ESTUDO	77
4 APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS RESULTADOS	79
4.1 PERFIL INSTITUCIONAL	79
4.1.1 Universidade Federal de Santa Catarina.....	79
4.1.2 Universidade Federal da Fronteira Sul.....	81
4.1.3 Universidade do Estado de Santa Catarina.....	83
4.1.4 Indicadores Institucionais.....	85
4.2 PERFIL DOS RESPONDENTES	94
4.3 GESTÃO UNIVERSITÁRIA	97
4.4 COMPRAS PÚBLICAS	102
4.5 GESTÃO DE PROCESSOS	104
4.6 SUGESTÕES PARA MELHORIAS	110
5 CONCLUSÃO	119
5.1 SUGESTÕES PARA TRABALHOS FUTUROS.....	122
REFERÊNCIAS	125
APÊNDICE A – Roteiro de entrevista	139
APÊNDICE B – Termo de Consentimento Livre e Esclarecido ...	143

1 INTRODUÇÃO

O inciso XXI do artigo 37 da Constituição Federal preconiza que ressaltados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes.

Em vista disso, no mesmo artigo, a Constituição declara que a Administração Pública deverá obedecer aos “princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência”, destacando, novamente, a necessidade de realização de licitação pública para compras e contratações de serviços (BRASIL, 1988).

Niebuhr (2012, p. 36) auxilia na compreensão quanto à necessidade da licitação, explicando que

a realização de licitação pública é obrigatória em virtude do princípio da indisponibilidade do interesse público, dado que os agentes administrativos encarregados de celebrarem contratos em nome da Administração Pública não podem fazê-lo de acordo com as suas vontades, com os seus desígnios pessoais, porém sempre norteados pelo interesse público.

Fica evidente que as compras públicas devem seguir estritamente o que determinam os diplomas legais, orientando-se também pela doutrina jurídica e pela jurisprudência. O princípio da legalidade, expresso na Constituição (BRASIL, 1988), delimita, para o administrador público, quais ações podem ser executadas, diferentemente do que ocorre com o particular, que pode tudo aquilo que não é proibido. Em verdade, o princípio da legalidade é, juntamente com o princípio da supremacia do interesse público sobre o particular, um dos dois princípios fundamentais da Administração Pública, uma vez que, “a partir deles, constroem-se todos os demais” (DI PIETRO, 2015, p. 97).

Além disso, a exigência da obediência aos princípios constitucionais citados gera uma dimensão de complexidade para a Administração Pública que não ocorre nas organizações pertencentes à iniciativa privada. O princípio da legalidade é o primeiro elencado na Constituição (BRASIL, 1988), mas os demais devem ser igualmente cumpridos, o que gera mudanças no que diz respeito aos procedimentos adotados em relação ao particular. Di Pietro (2015), nesse sentido, refere-se à bipolaridade do Direito Administrativo, explicando que, ao mesmo tempo em que a Administração Pública deve respeitar a liberdade do

indivíduo, ou seja, possui restrições, ela possui autoridade, necessária para a satisfação dos interesses coletivos, ou seja, prerrogativas.

De outro lado, veja-se a complexidade das instituições universitárias. Souza (2010, p. 28) explica que as universidades são organizações únicas, uma vez que “seus processos e demandas diferem de organizações industriais, órgãos governamentais e empresas de serviços”. Complementa Finger (1991, p. 9), dizendo que tais instituições representam o desafio, aos professores, “de superarem a si mesmos ou a todos os demais homens que, em qualquer tempo, descobriram alguma coisa, fizeram alguma experiência ou criaram alguma teoria”, enquanto que, aos alunos, “a Universidade apresenta o desafio de superarem as gerações mais velhas, examinando o que a humanidade já acumulou e assumindo o comando da história”. Para o autor, “alunos, professores, funcionários e administradores encontram na Universidade uma instituição com infinitas possibilidades, tanto de construção pessoal como social”.

Legalmente, a Constituição Federal também se refere à Universidade, em seu capítulo III, dedicado à educação, à cultura e ao desporto. No artigo 206, inciso VII, a carta magna dispõe que o ensino será ministrado com base, entre outros princípios, na “garantia de padrão de qualidade” (BRASIL, 1988).

A instituição universitária possui algumas peculiaridades com relação às outras organizações, conforme lista Baldrige (1983 *apud* VAHL, 1991, p. 111-112):

- 1) possui objetivos vagos e ambíguos, nem sempre claramente definidos;
- 2) serve a clientela com necessidades específicas, que possui voz ativa e deseja ser ouvida e participar do processo de tomada de decisões;
- 3) adota uma tecnologia complexa e não rotineira, atendendo clientes com necessidade individuais distintas;
- 4) compõe-se de profissionais altamente treinados e especializados, que demandam autonomia para o desenvolvimento de suas funções e cujos valores profissionais, frequentemente, são conflitantes com a postura dos dirigentes e ocupantes de cargos administrativos da organização.

Já, Meyer Jr. (1991, p. 144) esclarece que a universidade é uma das organizações mais complexas existentes, pois estas instituições são caracterizadas dentre outros pelos seguintes aspectos: objetivos conflitivos e difusos, natureza

política das decisões, ambiguidade, participação fluida de seus membros, vulnerabilidade a fatores externos e dificuldade de se mensurar os produtos (serviços) produzidos.

Somado a isso, Meyer Jr. (2003, p. 175-176) destaca que diversos fatores contribuem para a complexidade da gestão universitária, tais como:

- 1) políticas educacionais equivocadas com decisões e controle centralizados na administração do sistema – no caso, o Ministério da Educação;
- 2) crença exagerada, na crescente eficácia do conhecido lobby político, junto ao poder central, na busca de solução aos problemas institucionais;
- 3) obsolescência estrutural das instituições;
- 4) baixa produtividade acadêmica;
- 5) descontinuidade administrativa;
- 6) baixa qualidade do ensino ministrado;
- 7) reduzida relevância da pesquisa produzida;
- 8) resistência à mudança;
- 9) corporativismo;
- 10) administração universitária ineficiente.

Consoante a todas estas questões, é necessário que se leve em conta o cumprimento do que preconiza o princípio constitucional da eficiência, conceituado por Santos (2003, p. 194) como a atuação do administrador que

além de se dar com presteza, agilidade, perfeição e rendimento, deve ser feita nos limites da lei, sempre voltada para o alcance de uma finalidade pública, respeitando-se os parâmetros morais válidos e socialmente aceitáveis. O administrador público não deverá apenas atuar dentro da legalidade, mas deverá também lutar para alcançar resultados positivos para o serviço público, incluindo o atendimento satisfatório, tempestivo e eficaz das necessidades coletivas.

De modo a responder positivamente a este ambiente, é preciso que a instituição organize seus procedimentos administrativos. Paim *et al.* (2009, p. 25) explicam que “qualquer organização produtiva, seja pública, privada ou do terceiro setor, tem, sem exceção, que coordenar o trabalho”. Para o autor, realizar a gestão dos processos é fundamental para que a organização, seja de qual tipo for, possa responder melhor aos estímulos gerados pelo mercado consumidor daquele produto ou serviço. E isso é feito a partir das mudanças de procedimentos que ocorrem no dia-a-dia,

promovendo “as melhorias nas operações e na forma de coordenação do trabalho em si”.

Uma vez que as universidades federais a serem estudadas são autarquias vinculadas à União (UFSC, 2016b; UFFS, 2015), e a universidade estadual a ser estudada é uma fundação vinculada ao Governo Estadual (UDESC, 2006), sendo, assim, todas instituições públicas de educação superior, estão sujeitas à mesma legislação, já citada. Da mesma forma, refletem a realidade de um Estado da federação, estando, à princípio, dentro de um mesmo contexto social e econômico, podendo, desta forma, ser comparadas de modo que sejam verificadas as características de cada uma.

Neste contexto, considerando as determinações legais, as competências da Administração Pública e da Universidade, a complexidade da gestão, tanto pública quanto universitária, e considerando, em especial, a gestão de universidades públicas, e o devido cumprimento dos princípios constitucionais da Administração Pública, tem-se a seguinte pergunta de pesquisa: **como se dá a gestão de processos de compras em universidades públicas no Estado de Santa Catarina?**

1.1 OBJETIVOS

Os objetivos do trabalho delimitam e direcionam o estudo, de modo que seja possível atingir um resultado relevante e se responda à pergunta de pesquisa. Desta forma, o objetivo geral do trabalho é analisar a gestão de processos de compras em universidades públicas no Estado de Santa Catarina.

Os objetivos específicos do trabalho relacionam-se a seguir:

- a) comparar o perfil institucional das universidades públicas no Estado de Santa Catarina com relação a compras;
- b) avaliar resultados da gestão de processos de compras em universidades públicas no Estado de Santa Catarina;
- c) apontar pontos fortes na gestão de processos de compras em universidades públicas no Estado de Santa Catarina;
- d) propor alternativas para a melhoria dos processos de compras em universidades públicas no Estado de Santa Catarina.

1.2 JUSTIFICATIVAS DO ESTUDO

Tendo em vista o peso que a administração pública burocrática provoca, ainda na década de 1990, Bresser-Pereira (1998, p. 23) defende

a reforma do Estado, explicando que “a solução não é provocar o definhamento do Estado, mas o reconstruir, reformá-lo”, deixando claro que, para ele, o objetivo não é reduzir o Estado ao mínimo, relegando ao mercado a total coordenação da economia, mas, sim, reformá-lo de modo a obter maior eficiência na prestação de seus serviços.

Bresser-Pereira (1998) afirma que a eficiência na administração pública possui valor estratégico quando preenche a lacuna existente entre a demanda social e a satisfação desta. O autor entende que as causas desta lacuna não provêm somente da dimensão fiscal ou da dimensão política, mas também da dimensão administrativa. Assim, Bresser-Pereira (1998, p. 28) sugere a adoção da administração pública gerencial, “como estratégia para reduzir o custo e tornar mais eficiente a administração dos imensos serviços que cabiam ao Estado”, sendo “orientada para o cidadão e para a obtenção de resultados” e servindo-se “da descentralização e do incentivo à criatividade e à inovação”. Com a existência de um nível de confiança limitado e o controle dos resultados, os gestores possuem maior liberdade para decidir os meios mais adequados para o cumprimento das metas prefixadas.

Pelo ponto de vista legal, Di Pietro (2015, p. 117) ensina que o princípio da eficiência apresenta, na realidade, dois aspectos: pode ser considerado em relação ao modo de atuação do agente público, do qual se espera o melhor desempenho possível de suas atribuições, para lograr os melhores resultados; e em relação ao modo de organizar, estruturar, disciplinar a Administração Pública, também com o mesmo objetivo de alcançar os melhores resultados na prestação do serviço público.

No entanto, Di Pietro (2015) destaca a eventual oposição que este princípio faz em relação ao princípio da legalidade. Neste caso, o princípio da eficiência distingue-se do que seria aplicado em uma organização privada, devendo não se sobrepor aos outros princípios, em especial ao princípio da legalidade.

Para que se atinjam os níveis necessários de eficiência, dentro da legalidade, Paim *et al.* (2009) defendem que são necessários o estudo e a organização dos processos de trabalho desenvolvidos na organização, seja ela pública ou pertencente à iniciativa privada, e seja qual for o tamanho da organização. Considerando a dificuldade já demonstrada para administrar as instituições públicas, com a tecnologia disponível, “a administração [da Universidade] pode e deve criar um sistema

operacional altamente eficiente, o que demonstrará muito de sua maturidade” (FINGER, 1991, p. 15).

Desta forma, justifica-se o presente estudo pelo ponto de vista da relevância, uma vez que deve ser observada a necessidade de realização de estudos que proporcionem às instituições universitárias, em especial as públicas, soluções para problemas complexos enfrentados por tais organizações. Tendo em vista que as aquisições realizadas pelas universidades públicas são custeadas por meio de recursos públicos, e considerando que os recursos econômicos são escassos por definição (BRESSER-PEREIRA, 1998), torna-se essencial pesquisar o assunto de forma a encontrar respostas para alguns dos desafios apresentados pela gestão universitária e, assim, possibilitar que a instituição possa realizar de maneira mais eficiente as suas funções constitucionalmente indissociáveis de ensino, pesquisa e extensão (BRASIL, 1988).

Quanto à viabilidade, no campo financeiro, o estudo foi possível visto que, por serem instituições localizadas no mesmo Estado da federação, e sendo um estudo de caso realizado com base em entrevistas e análise documental, não foi preciso dispendir um montante de recursos que exigisse qualquer tipo de financiamento externo, complementar ao do próprio pesquisador. Ademais, quando preciso, foram utilizados os meios tecnológicos disponíveis para a realização dos contatos necessários, sem que isso prejudicasse a qualidade dos dados a serem obtidos. Além disso, por serem instituições geograficamente próximas, possuem contatos frequentes e constantes trocas de informações.

No que diz respeito à originalidade, justifica-se uma vez que não existem publicações formais em que conste tal estudo nas instituições pesquisadas, no que tange à análise de seus processos de compras e, em especial, pela maneira como são conduzidos e gerenciados, além da metodologia adotada para tal estudo, considerando ainda o fato de proporcionar o comparativo entre as organizações.

Por fim, no que concerne à oportunidade, entende-se que o tema das compras públicas, da eficiência administrativa, da gestão e da avaliação universitária são amplamente discutidos no momento atual, vista a complexidade de tais assuntos, e a dificuldade dos gestores em encontrar soluções que aliem todas estas dimensões.

1.3 ESTRUTURA DO TRABALHO

Uma vez que o presente trabalho tem por objetivo o cumprimento de requisito parcial para aprovação acadêmica, ele deve possuir estrutura condizente com as normas e regras descritas para trabalhos acadêmicos,

conforme preconizado pela Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT). Desta forma, está estruturado da seguinte forma: elementos pré-textuais, introdução, fundamentação teórica, metodologia, e elementos pós-textuais.

Os elementos pré-textuais prestam-se a identificar o trabalho bem como o autor, assim como contém a lista de siglas e abreviaturas, a lista de figuras e o sumário.

O primeiro capítulo do trabalho é a introdução, no qual se busca contextualizar o tema proposto, juntamente com a apresentação da pergunta de pesquisa. Neste capítulo, também são apresentados o objetivo geral e os objetivos específicos os quais orientam o trabalho e devem ser cumpridos após a finalização da pesquisa e análise dos dados coletados. Nele figuram, ainda, as justificativas para a execução do estudo, tais como originalidade, oportunidade, relevância e viabilidade.

No segundo capítulo, tem-se a fundamentação teórica, revisão da literatura essencial para a execução da pesquisa bem como para a criação do lastro necessário à análise dos dados coletados. Neste capítulo, dividido em três seções, são fundamentadas: a Universidade, com sua caracterização e os aspectos e o funcionamento da sua gestão; as organizações públicas, também com sua caracterização assim como a natureza das compras públicas e seu regramento; e, por fim, a seção relativa aos processos, em que se busca fundamentar quanto ao tema, a gestão de processos, as metodologias para a gestão de processos, e a avaliação dos processos em Instituições de Ensino Superior.

Por sua vez, a metodologia consta no terceiro capítulo do trabalho, sendo a parte do texto em que a pesquisa é caracterizada e é realizado o delineamento de como foi executada a coleta dos dados bem como a sua análise. Ademais, são apresentadas as eventuais limitações do estudo identificadas no decorrer da pesquisa.

O quarto capítulo trata da apresentação e análise dos resultados do estudo. Neste capítulo, os dados coletados são apresentados e analisados, de forma gradativa, utilizando-se das ferramentas preconizadas na metodologia proposta. Ele é dividido em seis seções, tratando, respectivamente, do perfil institucional das universidades pesquisadas, do perfil dos respondentes, sobre a gestão universitária, compras públicas, gestão de processos e, por fim, sugestões para melhorias, realizadas com base na análise, interpretação e inferência dos dados coletados.

A conclusão consta no quinto capítulo deste trabalho. Ela apresenta uma reflexão do trabalho como um todo, tanto no que diz respeito ao atingimento dos objetivos propostos como às conclusões atingidas pelo autor ao final da pesquisa, além da sua percepção pessoal quanto ao

assunto. Além disso, neste capítulo há uma seção dedicada a sugestões para trabalhos futuros, com vistas à continuidade do estudo do tema abordado.

Após a conclusão, figuram os elementos pós-textuais, compreendendo as referências utilizadas para a consecução do estudo, dispostas conforme as normas definidas pela ABNT. Também estão incluídos o roteiro de entrevista utilizado durante a pesquisa e o termo de consentimento livre e esclarecido apresentado aos entrevistados, estes últimos constando como apêndices do trabalho.

2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

Segundo Mattar (2005), o levantamento bibliográfico é uma das formas mais econômicas e rápidas para amadurecer e aprofundar um problema de pesquisa. Este levantamento envolve a busca do assunto em trabalhos já realizados por outras pessoas, e pode ser realizado em livros, revistas especializadas, teses e dissertações, órgãos governamentais, associações de classe, entre outros. Desta forma, a fundamentação teórica adquire importância vital para o trabalho, uma vez que forma a base necessária ao levantamento de dados e análise posterior do caso proposto.

Para que se possa compreender de uma forma completa o tema apresentado, é imprescindível que a base teórica discuta e contextualize a questão da gestão dos processos de compra em universidades públicas. Compras públicas, por si só, já é uma questão complexa, e adquire maior dificuldade quando se trata de atender às necessidades tão diversificadas de uma universidade.

Desta forma, este capítulo busca construir o lastro imprescindível para a consecução da pesquisa, bem como para a melhor compreensão do tema, possibilitando, posteriormente, também a melhor interpretação dos dados coletados. Ele está dividido em três principais seções, a saber: a Universidade, com sua caracterização e os aspectos e o funcionamento da sua gestão; as organizações públicas, também com sua caracterização assim como a natureza das compras públicas e seu regimento; e, por fim, a gestão de processos, em que se busca fundamentar o que são processos, a gestão deles, as metodologias para a gestão de processos, e a avaliação dos processos.

2.1 UNIVERSIDADE

A universidade é um dos tipos de organização mais complexos existentes. Segundo Meyer Jr. (1991, p. 144), as instituições universitárias são

caracterizadas dentre outros pelos seguintes aspectos: objetivos conflitivos e difusos, natureza política das decisões, ambiguidade, participação fluida de seus membros, vulnerabilidade a fatores externos e dificuldade de se mensurar os produtos (serviços) produzidos.

Assim, esta seção se dedica a caracterizar a universidade, a partir do seu histórico desde a Idade Média, bem como sua evolução, além de dissertar sobre a gestão universitária propriamente dita, dentro do ponto

de vista de que a instituição de educação superior deve estar alinhada com o contexto em que está inserida, buscando a evolução constante e a manutenção de sua posição de vanguarda na sociedade.

2.1.1 Caracterização da Universidade

Segundo Oliveira (2007), o nascimento da universidade como instituição remonta à Idade Média, mais precisamente ao século XIII. Ainda que, equivocadamente, ela tenha sido entendida, naquela época, como uma instituição que possuía como teóricos simplesmente os representantes da Igreja Católica, já havia preocupação por parte destas pessoas com o estudo do empirismo. Na Idade Média, os livros eram raros e, quando disponíveis, eram muito caros (BOHRER *et al.*, 2008). Assim, a oralidade possuía uma presença importante, sendo o recurso escrito muitas vezes um suporte ao recurso oral. O aluno deveria registrar tudo em sua memória, e deveria saber de cor os textos sagrados ou teóricos estudados.

Bohrer *et al.* (2008) explicam que a educação já apresenta indícios desde a pré-história humana, mas as primeiras instituições criadas foram as Universidades de Bolonha e de Paris, em 1088 e 1200, respectivamente, as quais apresentavam características distintas. A Universidade de Paris possuía o reconhecimento papal, e era voltada inicialmente para o estudo da teologia. Os professores dominavam esta Instituição. Já, a Universidade de Bolonha foi criada para atender às necessidades administrativas e jurídicas, sendo que os estudantes é que determinavam as regras a serem seguidas.

Oliveira (2007) destaca que, assim como outras instituições da Idade Média, tais como o júri e a monarquia constitucional, a universidade foi uma das mais importantes que esta época legou, e que continua a manter a sua relevância para a sociedade até os dias atuais. Além disso, as universidades medievais tiveram uma influência sem precedentes no desenvolvimento intelectual da Europa (RASHDALL, 1952 *apud* OLIVEIRA, 2007). A universidade foi criada para atender às necessidades e interesses da época, sendo uma materialização dos ideais das pessoas que buscavam respostas às questões que se colocavam e, 800 anos após, ela ainda continua a ter uma relevância tal que sobrevive até hoje (OLIVEIRA, 2007).

Evidencia-se o fato de que a influência política das universidades foi significativa neste período, de tal forma que, segundo Monroe (1985, p. 134), passou a “ter voz no governo, de [ter direito a] sentar-se nos parlamentos da França, da Inglaterra e da Escócia”. “A universidade

frequentemente representou a nação em oposição ao papado”, tendo, inclusive, participado de ações que culminaram, em uma ocasião, com o papa retratando-se e desculpando-se publicamente e, em outra, provocando a deposição do chefe da igreja. Monroe (1985, p. 133) explica que as universidades “forneceram o primeiro exemplo de organização puramente democrática”. No entanto,

foi em relação à vida intelectual, restrita, formal e pobre como era, que se exerceu a maior influência da universidade. Os interesses intelectuais se viam cristalizados agora numa grande instituição, reconhecida como de categoria quase igual à da Igreja, à do Estado e à nobreza” (MONROE, 1985, p. 134).

Para Monroe (1985, p. 134), ainda que estes interesses estivessem reduzidos, à época, as universidades foram os retiros onde os raros gênios puderam se abrigar e manter a chama da verdadeira vida intelectual acesa, “guardando o lar para o novo espírito intelectual que estava por vir”. Assim, as universidades, quando foram criadas, representavam uma forma de demonstração de poder e, ao mesmo tempo, de influenciar intelectualmente.

Oliveira (2007) corrobora com a afirmação que, à época, na Europa, havia uma disputa entre a realeza e o papado, que reivindicavam o governo da sociedade. Desta forma, houve universidades criadas com uma orientação mais religiosa, como a Universidade de Paris, e outras com uma orientação mais filosófica, caso da Universidade de Bolonha. Assim, o desenvolvimento escolar passa a ter um novo enfoque. Onde antes ele era impulsionado por meio do cristianismo como forma de difundir os preceitos religiosos e formar clérigos, agora a universidade tinha por objetivo o saber propriamente dito, não necessariamente relacionado à teologia (OLIVEIRA, 2007).

Na América Latina, as primeiras universidades foram instituídas no início do século XVI. No entanto, no Brasil, demorou bem mais, apenas em 1920 é que foi fundada a primeira universidade no país. Em um primeiro momento, as universidades latino-americanas sofreram influência do modelo francês, vez que este, por seu turno, exercia forte influência em Portugal e Espanha. Porém, no século XIX, a partir da expansão do sistema norte-americano, acabou por preponderar tal influência no sistema das universidades latino-americanas (BOHRER *et al.*, 2008).

No Brasil, a educação, de modo geral, apresentou inicialmente um caráter essencialmente religioso, tendo por objetivo a evangelização dos

habitantes do país, inclusive escravos e índios (BOHRER *et al.*, 2008). Enquanto ainda era colônia portuguesa, não havia no Brasil universidades instituídas, ao contrário das colônias espanholas que, quando da independência do país já haviam fundado 27 destas instituições. Na realidade, com exceção dos seminários teológicos, os primeiros cursos superiores foram estabelecidos somente a partir da vinda da família real (COELHO; VASCONCELOS, 2015). Tal fato ocorre a partir do ano de 1808, com a criação dos primeiros cursos profissionalizantes, além de cursos militares. A intenção era formar a elite dirigente do país. Na década de 1930, foram realizadas mudanças que elevaram o status da educação superior no Brasil, e promoveram o crescimento do sistema universitário no país (BOHRER *et al.*, 2008).

Bohrer *et al.* (2008) explicam que a universidade, no século XX, tanto se expandiu geograficamente quanto evoluiu em termos de gestão e multiplicidade de modelos, reafirmando a sua importância para o desenvolvimento da ciência e do conhecimento, bem como da própria sociedade. Ressaltam, no entanto, que ainda há um caminho a ser percorrido, de modo a proporcionar que estas instituições possam realizar a sua função como detentoras do conhecimento integralmente.

Pelo viés legal, a Constituição da República Federativa do Brasil vigente, de 1988, cita nominalmente as Universidades, esclarecendo, em seu artigo 207, que estas "gozam de autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial, e obedecerão ao princípio de indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão" (BRASIL, 1988).

Já, Wanderley (1988, p. 11) conceitua universidade como "instituição social que forma, de maneira sistemática e organizada, os profissionais, técnicos e intelectuais de nível superior que as sociedades necessitam". Esta instituição necessita de "ampla autonomia para cumprir as suas finalidades, garantindo o pluralismo de ideias e a liberdade do pensamento". Além disso, possui obrigações de cunho social.

Para Wanderley (1988), é por meio da universidade que é possível o contato com a cultura universal. Ainda explica que a cultura capitalista exige mais e mais conhecimentos e a aplicação deles. A universidade acaba sendo influenciada por esta exigência, que afeta e, de certa forma, direciona a atividade dos cientistas, determinando o que é mais importante estudar, pesquisar e ensinar. A importação dos modelos de outros países também exerce sua influência. No entanto, chama a atenção para o fato de que nem sempre esta solução é adequada para a realidade brasileira. Esta influência externa, e ao mesmo tempo a falta de estrutura local, acaba ocasionando a evasão de estudantes, que encontram fora do

país uma estrutura mais adequada para seus trabalhos e pesquisas, e, muitas vezes, não retornam mais.

Wanderley (1988) ainda ressalta que as principais finalidades da universidade são o ensino e a pesquisa. Ambos devem possuir relação estreita, vez que a pesquisa propiciará o avanço do ensino, e o ensino auxilia a estruturar a pesquisa. Considerando todo esse arcabouço de conhecimento, é necessário que ele beneficie o maior número de pessoas possível. Assim, tem-se a terceira finalidade da universidade, a extensão.

Em contraposição, Nunes, Barroso e Fernandes (2009) explicam que a obrigatória associação constitucional entre ensino, pesquisa e extensão ocorre em decorrência da definição imposta na Constituição, não ocorrida em outros países, o que pode limitar a sua atuação, vez que, em outros países, a pesquisa ou o ensino ocorrem conforme a vocação ou tradição da instituição.

Wanderley (1988) possui o entendimento de que a universidade tem poder de influência na sociedade, em sua manutenção ou transformação. Esta influência perpassa pela autonomia da instituição para desenvolver e colaborar na construção do desenvolvimento democrático para o país.

Um ponto importante a ser mencionado refere-se à universidade estadual a ser pesquisada. A referida instituição possui, de modo geral, as mesmas características e regramentos das universidades públicas federais, com exceção da vinculação, a qual ocorre junto à Secretaria de Educação do Estado de Santa Catarina (SANTA CATARINA, 2016), enquanto que as universidades federais são vinculadas ao Ministério da Educação do Governo Federal (UFSC, 2016a). Com relação à Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, a instituição estadual faz parte do sistema de ensino do Estado de Santa Catarina, uma vez que é uma instituição mantida pelo Poder Público estadual. Já, as universidades federais fazem parte do sistema federal de ensino, visto que ele compreende, entre outras, “as instituições de ensino mantidas pela União” (BRASIL, 1996).

Desta forma, percebe-se que a Universidade é um tipo de organização bastante específico e distinto dos demais, possuindo características e comportamentos próprios. Apesar de possuir, em sua origem, forte influência religiosa, no decorrer do tempo, foi adquirindo uma atuação cada vez mais científica sem, no entanto, afastar-se da sociedade, isolando-se em si mesma e em seus estudos. Na verdade, o que transparece é que a Universidade é uma instituição que interage de maneira intensa com a sociedade que a cerca, influenciando e sendo influenciada. A importância que esta organização pode ter para o contexto

em que ela está inserida pode depender da forma como ela é administrada, por quais caminhos os seus gestores decidem conduzi-la, o que pode ser chamado de gestão universitária.

2.1.2 A gestão na Universidade

Para Dias Sobrinho (2000, p. 103), “a universidade deve ter um forte compromisso com a sociedade que justifica e garante a sua existência”. O autor explica que a produção acadêmica deve “contribuir eficazmente com tudo aquilo que gera o desenvolvimento de um país e consolida a sua sociedade no contexto universal”. Desta forma, é necessário que a universidade seja eficiente. Contudo, a eficiência para a universidade possui um significado distinto daquele que normalmente é aplicado em outros tipos de organização, uma vez que, neste tipo de instituição, a gestão deve se dar em uma perspectiva em que o fundamento da existência da universidade é “a formação de cidadãos, ou seja, pessoas com grande capacidade técnica e espiritual para promover os valores de sua sociedade”.

Tachizawa e Andrade (2002, p. 44) explicam que

uma organização, ou uma instituição de ensino, como um organismo vivo, é um agrupamento humano em interação, que, ao se relacionar entre si, e com o meio externo, através de sua estruturação interna de poder, faz uma construção social da realidade, que lhe propicia a sobrevivência como unidade, segundo os mesmos princípios pelos quais mutações são preservadas dentro de cadeias ecológicas do mundo vivo. De sua adequação ou não às condições ambientais que a cercam, dependerá sua sobrevivência ou extinção.

Desta forma, Tachizawa e Andrade (2002, p. 59) entendem que a instituição de ensino deve se adequar à realidade externa a ela, de modo a oferecer profissionais com a formação útil e exigida pela sociedade. Eles complementam explicando que a filosofia da qualidade deve ser encarada “como um processo contínuo com intensa participação de todos os níveis da IES, de cima para baixo, e partindo da cúpula diretiva da instituição”.

Atcon (1974, p. 7), na mesma linha, enxergava a universidade “como um sistema dinâmico, vivo e, por conseguinte, como um ente biológico, sujeito às leis naturais da física, da química e da biologia, tal como todos os seres vivos e suas instituições”. O que o autor busca explicar é que a universidade está sujeita às interferências externas e, mais

do que isso, interage com ela constantemente, fazendo parte da sociedade de forma quase que autônoma, com comportamentos e valores particulares.

Atcon (1974, p. 135) também ressaltava, à época, a importância da administração universitária. No que diz respeito à organização da hierarquia, destaca que é necessário “incorporar à direção universitária pessoal excepcional [...] com coragem cívica, integridade moral e conhecimentos técnicos”. Para ele, o fator responsabilidade também é imprescindível como atributo na distribuição do controle universitário.

Minogue (2003, p. 40) evidencia o fato de que é necessário “montar processos administrativos altamente flexíveis e estruturados de forma a permitir melhor prestação de serviços”, o que não ocorre atualmente. Ele acredita que as instituições de ensino brasileiras ainda estão “à margem das grandes discussões e das transformações experimentadas pela sociedade”. Somado a isso, “observa-se uma certa apatia dos administradores universitários quanto aos desafios do ambiente externo, materializada através de comportamento conformista em relação ao um *status quo* vigente”. Diversos fatores contribuem para este comportamento organizacional, como o obsolescência estrutural das instituições, descontinuidade administrativa, resistência à mudança, corporativismo e administração universitária ineficiente (MEYER JR., 2003, p. 175).

Meyer Jr. (2003, p. 176) ainda diz que é necessário “quebrar o imobilismo gerencial das instituições universitárias”, baseados na crença de que os problemas são causados por políticas governamentais equivocadas e que a resolução é sempre muito complicada, demandando muito tempo e sendo de difícil viabilização em decorrência das amarras legais que impedem ou inibem a criatividade e a ação administrativa.

Neste sentido, Meyer Jr. (2003, p. 177) esclarece que é necessário, de um lado, a flexibilização da legislação vigente de modo a permitir melhores condições de governabilidade às instituições universitárias e, de outro, as próprias instituições necessitam “se preparar para o efetivo exercício desta autonomia tão discutida e tão reclamada”. As universidades precisam “desenvolver sistemas administrativos mais eficientes e eficazes, portanto mais competentes, e basear-se em uma administração profissional”.

Assim, são apresentadas três abordagens quanto à administração universitária. Na primeira, as universidades são entendidas como um tipo de organização semelhante a quaisquer outras, exigindo técnicas que seriam utilizadas em ambos os casos. Na segunda abordagem, ao contrário, as universidades são consideradas como organizações atípicas

e que possuem “características tão peculiares, que exigem uma teoria própria e, por essa razão, uma administração específica”. Esta teoria estaria ainda em construção. Já, pelo terceiro ponto de vista, combinar-se-iam os elementos das abordagens anteriores, em que existiriam várias características comuns à outras organizações. Entretanto, possuem características próprias, que devem ser tratadas com especial atenção pelos seus administradores (MEYER JR., 2003, p. 179).

Meyer Jr. (2003) observa que, nas universidades públicas, os dirigentes são eleitos pela comunidade universitária e, em muitos casos, não possuem prévia experiência administrativa, tornando-se reféns de seus eleitores e comprometendo o desempenho administrativo da instituição. Para ele, é necessário que o administrador universitário se desvencilhe dos comportamentos administrativos tradicionais e busque conduzir o trabalho da instituição de forma a obter cooperação e integração. Já se observam sinais de mudança, em especial em novas instituições, forçadas a encontrar alternativas para manter a própria sobrevivência.

Para Tachizawa e Andrade (2002, p. 118-119), “pode-se dizer que um sistema moderno de gestão depende de medição, informação e análise”, de modo que sirvam de subsídio para uma tomada de decisão com base em “fatos, dados e informações quantitativas”. Neste contexto “que surgem os indicadores de gestão, como uma relação matemática que mensura atributos de um processo ou de seus resultados”, procurando comparar as medições com metas pré-estabelecidas.

Tachizawa e Andrade (2002) classificam os indicadores em três níveis de abrangência: indicadores de negócio, relacionados à mensuração dos parâmetros estratégicos da IES e com a interação com o meio externo, indicadores de desempenho global, concernente ao funcionamento da instituição como um todo, analisando em especial o seu corpo gerencial, e indicadores de qualidade e de desempenho, que se destinam a avaliar processos e tarefas da instituição.

É possível constatar que, assim como a sua caracterização, a gestão da Universidade é distinta daquela realizada por outras organizações. Com efeito, ela é considerada complexa em comparação com outras instituições, o que não anula a necessária efetividade que deve haver na sua gestão. Ao contrário, Tachizawa e Andrade (2002) destacam que deve haver maior profissionalização na administração universitária, levando em consideração todas as especificidades que a distingue das demais organizações.

2.2 ORGANIZAÇÕES PÚBLICAS E SUAS COMPRAS

As organizações públicas atuam de forma distinta daquelas provenientes da iniciativa privada. Constitucionalmente, a Administração Pública já é chamada a obedecer aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (BRASIL, 1988). Desta forma, por concepção, já se diferenciam, visto que todos os seus atos devem estar respaldos por lei ou normas subsidiárias. Com relação às compras não é diferente, devendo os órgãos públicos seguir regramentos rígidos para a utilização dos recursos públicos.

Desta forma, presta-se esta seção a caracterizar as organizações públicas e sua função, bem como o conceito de administração pública. Também é explanado sobre as compras públicas e seu regramento, procurando fundamentar as bases do funcionamento, buscando especialmente na legislação e na doutrina os procedimentos primordiais para a realização das aquisições públicas.

2.2.1 Caracterização das organizações públicas

Para Oliveira (2012, p. 9), “organização é a instituição legalmente constituída, com a finalidade de oferecer produtos e/ou serviços para outras organizações e/ou para os consumidores do mercado em geral”. Incluem-se neste conceito

as empresas lucrativas em geral, as [...] Organizações não Governamentais, as fundações, as autarquias, as sociedades de economia mista, as cooperativas, as universidades, os hospitais, os bancos, as creches, as associações de classe, os sindicatos (OLIVEIRA, 2012, p. 9).

Já, para Bergue (2011), as organizações são espécies de estruturas sociais, consistindo de um conjunto de interações complexas e relativamente perenes, possuindo a relação entre meios e fins como um de seus atributos principais.

Di Pietro (2015, p. 648), por seu turno, define órgão público “como uma unidade que congrega atribuições exercidas pelos agentes públicos que o integram com o objetivo de expressar a vontade do Estado”.

As organizações públicas, especificamente, possuem características diversas das privadas. Bergue (2011, p. 49) cita como exemplo

a menor rotatividade dos agentes integrantes da estrutura administrativa intermediária e operacional, a estabilidade das pessoas e do ambiente, e, em especial, a complexidade da atuação dessas organizações em termos dos

produtos gerados – bens e serviços públicos –, além das redes de interdependência que estabelecem com outros organismos congêneres.

Estes atributos acabam por direcionar o comportamento da organização para uma forma de expressão mais formal. Apesar disso, no contexto atual existe uma tendência de modernizar a administração pública, utilizando alternativas para tais mudanças em seus sistemas de gestão, buscando um foco maior em resultados e menos no processo. Neste sentido, as organizações públicas têm buscado importar ferramentas de gestão de empresas do setor privado sem, no entanto, isentarem-se de certo ceticismo quanto à sua aplicabilidade (BERGUE, 2011).

A administração pública diz mais com a função gerencial, mais orientada para a noção de administrar a coisa pública (processo), ao passo que a organização, a despeito da inarredável influência, mais se aproxima do senso de instrumento (estrutura) (BERGUE, 2011, p. 18).

Explica Bergue (2011, p. 18) que, enquanto a administração pública possui característica substantiva, influenciada fortemente para o interesse público e pela orientação para a sociedade, a organização pública é mais instrumental, “resultante possível de tensões, conflitos e contradições sociais, políticas e econômicas dinâmicas, temperadas com modelos de gestão que lhes são necessários ao funcionamento”.

Sobre a administração pública, Di Pietro (2015, p. 83) explica que existem dois sentidos em que a expressão é comumente utilizada:

- a) em sentido subjetivo, formal ou orgânico, ela designa os entes que exercem a atividade administrativa; compreende pessoas jurídicas, órgãos e agentes públicos incumbidos de exercer uma das funções em que se triparte a atividade estatal: a função administrativa;
- b) em sentido objetivo, material ou funcional, ela designa a natureza da atividade exercida pelos referidos entes; nesse sentido, a administração pública é a própria função administrativa que incumbe, predominantemente, ao Poder executivo.

No entanto, Bergue (2011) explica que, mais recentemente, tem ocorrido a busca por definições e estudos de outros pontos de vista, porém sem negligenciar os aspectos jurídicos inerentes, citando, como exemplo, Lynn Junior (2010 *apud* BERGUE, 2011) e Denhardt (1999 *apud* BERGUE, 2011). A discussão sobre a melhoria da gestão ou dos sistemas

de gestão na administração pública vem tomando corpo no decorrer do tempo. Apesar disso, o modelo clássico de administração pública tem sido reproduzido no mundo contemporâneo, repisando ideias como a dicotomia entre política e administração, as noções de racionalidade e de neutralidade da ciência, em especial das ciências jurídicas e das ciências administrativas, e os valores do mecanicismo e da racionalidade instrumental como categorias mais relevantes (BERGUE, 2011).

Bergue (2011) relata que as definições de administração pública no Brasil estão muito fortemente vinculadas com aquelas estabelecidas pelas ciências jurídicas. Nesse sentido, Dower *et al.* (2014, p. 6) definem Direito Administrativo como “conjunto de regras destinadas ao funcionamento da administração pública no que concerne às relações entre a administração e os administrados”. O Direito Administrativo é ramo do Direito Público Interno, responsável por regular e normatizar os interesses diretos ou indiretos do próprio Estado, vigorando apenas dentro do Brasil.

Na rota da modernização dos sistemas de gestão pública, Denhardt (2012, p. 265) propõe, como alternativa à velha administração pública, o que chama de “novo serviço público”. Segundo o autor, dois temas fundamentam este novo serviço público, quais sejam: “ (1) promover a dignidade e o valor do novo serviço público e (2) reafirmar os valores da democracia, da cidadania e do interesse público enquanto valores proeminentes da administração pública”.

Decompondo estes temas, Denhardt (2012) elabora sete princípios-chave para o novo serviço público:

- a) servir cidadãos, não consumidores;
- b) perseguir o interesse público;
- c) dar mais valor à cidadania e ao serviço público do que ao empreendedorismo;
- d) pensar estrategicamente, agir democraticamente;
- e) reconhecer que a *accountability* não é simples;
- f) servir em vez de dirigir;
- g) Dar valor às pessoas, não apenas à produtividade.

Denhardt (2012, p. 269) explica que

diferentemente da nova gestão pública, que se constrói sobre conceitos econômicos como maximização do autointeresse, o novo serviço público se constrói sobre a ideia do interesse público, a ideia de administradores públicos e, de fato, totalmente envolvidos com eles.

Por este ponto de vista, o servidor ou administrador público muda o seu foco de uma gestão arriscada, e somente com vistas realizar os melhores negócios e reduzir custos, para uma perspectiva mais participativa, em que os cidadãos participam do diálogo e das decisões, e estas são voltadas para o atendimento dos interesses comuns à comunidade.

Tal transformação pode ser realizada por meio de políticas governamentais que propiciem a mudança do foco. Heidemann (2014, p. 30) define política

como ações, práticas, diretrizes políticas, fundadas e expressas em leis e empreendidas como funções de Estado por um governo, ou organizações que façam suas vezes, para resolver questões gerais e específicas da sociedade.

Já, política pública envolve os conceitos de ação e intenção, tendo como agente primário o governo, que, conscientemente, toma a decisão fundamental de agir ou não em relação a algum problema (HEIDEMANN, 2014).

Desta forma, por meio de leis ou de regulações realizadas pelo governo é que se faz a política pública. Considerando que as funções a serem exercidas pela administração pública hoje superam a sua capacidade de execução, empresas ou organizações não governamentais implementam as ações de governo, também chamadas de coprodução do bem público, quando são realizadas em conjunto.

Aliás, nesse contexto, todas as organizações, de uma ou de outra forma, estariam envolvidas com as políticas públicas, mais ou menos diretamente. Aos poucos, a noção de que o capital deve servir também ao social vai ficando mais fortalecida (HEIDEMANN, 2014).

Heidemann (2014) considera que existem os interesses políticos inerentes, e que as decisões são políticas, tomadas pelo governo. Ainda que existam ideologias, tal fato não pode desprezar a função do Estado, comandado pelos governantes, que é de atender a todos de igual forma.

É possível observar que as organizações públicas possuem muitas características que as diferenciam das outras, não somente na forma como são concebidas, mas também pela forma como devem ser administradas, inclusive considerando objetivos a serem atingidos, os quais são diferentes das organizações da iniciativa privada. Bergue (2011, p. 49) explica que as organizações públicas, “em face da natureza das relações que estabelecem, e da função institucional que encerram, operam em um nível de complexidade equivalente ou superior em comparação com as empresas”. Neste sentido, também podem ser consideradas, uma vez que

fazem parte dos processos de gestão, as compras realizadas por estas instituições.

2.2.2 Compras públicas

Realizar aquisições utilizando-se recurso público pode, por vezes, revelar-se um desafio. As próprias características das organizações públicas já orientam a administração para o atendimento das necessidades da população, de forma transparente e justa. Por outro lado, de forma a atender os princípios constitucionais da administração pública, cai-se em um emaranhado de leis, decretos e outras regras que normatizam os procedimentos e acabam por revelar um excesso de burocracia difícil de ser contornado.

Batista e Maldonado (2008, p. 2) dizem que

a importância das atividades de compras tem aumentado nos últimos tempos. No caso das instituições públicas ligadas à área de pesquisa científica, esse aumento está diretamente associado ao crescimento das despesas e à complexidade das pesquisas realizadas. Com a adoção das novas práticas de gestão institucional, as organizações públicas tendem a reduzir seus custos internos de manutenção, que aliado à difusão da informação e do conhecimento, pode trazer vantagem competitiva, para garantir a realização dos seus objetivos estratégicos.

Batista e Maldonado (2008, p. 5) explicam que, desta forma, a atividade de compras possui papel estratégico para a instituição, uma vez que está ligada intrinsecamente a todos os seus departamentos, interferindo diretamente na realização dos trabalhos finalísticos da mesma. Eles reforçam a questão, explicando que

a gestão de suprimentos é um dos principais pilares de qualquer instituição pública, tendo uma considerável importância estratégica, pois é um dos locais em que se aplicam os recursos orçamentários existentes, por meio da efetivação dos processos de compras de materiais, bens e serviços necessários ao alcance dos objetivos da instituição.

Baily *et al* (2000, p. 29) salientam que

os órgãos públicos estão cada vez mais trabalhando com menos dinheiro, o que significa esforços extenuantes para reduzir custos por meio de compras mais eficazes em presídios, corpo de

bombeiros e escolas. A tarefa do executivo responsável por esses serviços é atender às demandas exigidas dentro das restrições orçamentárias.

Indo para o campo legal, o inciso XXI do artigo 37 da Constituição Federal determina, com relação à administração pública, que ressaltados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações (BRASIL, 1988).

Desta maneira, todos os entes públicos de todas as esferas são obrigados a realizarem as obras, serviços, compras e alienações por licitação. O Tribunal de Contas da União (TCU) (2010, p. 19) conceitua licitação como

procedimento administrativo formal em que a Administração Pública convoca, por meio de condições estabelecidas em ato próprio (edital ou convite), empresas interessadas na apresentação de propostas para o oferecimento de bens e serviços.

Por seu turno, a Lei 8.666/1993 conceitua compra como “toda aquisição remunerada de bens para fornecimento de uma só vez ou parceladamente” (BRASIL, 1993). As compras e demais contratações realizadas pelos entes públicos possuem distinção daqueles realizados pelos privados. A própria Constituição Federal dispõe explicitamente sobre o assunto, em seu artigo 37, quando diz que

a administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: [...] as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública (BRASIL, 1988).

Ficam as compras públicas, desta forma, totalmente vinculadas à legislação relacionada, inclusive no que diz respeito aos seus procedimentos e normativas. Em verdade, o particular se vê respaldado quando se diz que “ninguém é obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma

coisa senão em virtude de lei”, conforme disposto no artigo 5º, inciso II da Constituição Federal (BRASIL, 1988). Mas, como se viu, a Administração possui o princípio da legalidade como um dos norteadores de todas as suas ações. Justen Filho (2010b, p. 193) explica que a Constituição “estabeleceu o princípio da legalidade como garantia fundamental do cidadão e norteador da atividade administrativa do Estado”.

Justen Filho (2010b, p. 195) auxilia na compreensão do tema pormenorizando o assunto, explicando que “o princípio da liberdade, que norteia a vida privada, conduz à afirmação de que tudo o que não estiver disciplinado pelo direito está abrangido na esfera de autonomia”. Por outro lado, no caso das relações regidas pelo direito público, caso em que se enquadram as compras públicas, “a ausência de disciplina jurídica tem de ser interpretada como ausência de liberação para o exercício de algum poder jurídico”, ou seja, “[...] tudo o que, em virtude de lei, não for autorizado será reputado como proibido”.

Conforme explica Jacoby Fernandes (2012), a Constituição Federal delimita a competência do que deve ser exercido exclusivamente pela União, conforme disposto em seu Artigo 22. Desta forma,

Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

[...]

XXVII – normas gerais de licitação e contratação, em todas as modalidades, para as administrações públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, obedecido o disposto no art. 37, XXI, e para as empresas públicas e sociedades de economia mista, nos termos do art. 173, § 1º, III; (BRASIL, 1988).

Apenas “mediante lei complementar da União é que os Estados poderão legislar sobre questões específicas” (JACOBY FERNANDES, 2012, p. 28). O autor explica que é possível a legislação supletiva, ou seja, normas complementares ou sobre o procedimento, sendo ilegal a edição de normas concorrentes. Da mesma forma, municípios e o Distrito Federal são autorizados pela Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, a editar normas supletivas (BRASIL, 1993).

Corroborando Justen Filho (2013, p. 23), quando explica que a Constituição Federal de 1988 “reservou à União competência legislativa para editar normas gerais em matéria de licitação [...] as quais vinculam a todos os sujeitos integrantes da Administração Pública”.

A licitação tem por objetivo observar o princípio constitucional da isonomia, além de eleger a proposta mais vantajosa para a administração.

O propósito é proporcionar a maior publicidade e competitividade possível (TCU, 2010a).

Jacoby Fernandes (2012) diz que a Lei nº 8.666/1993 é o dispositivo editado com a finalidade de regulamentar o disposto no inciso XXI do artigo 37 da Constituição Federal. É o que diz o *caput* do artigo 1º:

Esta Lei estabelece normas gerais sobre licitações e contratos administrativos pertinentes a obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações e locações no âmbito dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios (BRASIL, 1993).

Além da observância dos princípios já citados anteriormente, o artigo 3º da Lei nº 8.666/1993 afirma que

A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos (BRASIL, 1993).

Explica Niebuhr (2012, p. 34) que “a licitação pública é uma espécie de limitação à atuação da Administração Pública, impondo-lhe rigores mais estreitos do que aqueles a que se sujeitam os particulares”. Para o autor, um dos objetivos da licitação pública é “assegurar que todos os possíveis interessados em celebrar o contrato administrativo sejam tratados com igualdade”, além de evitar “que agentes administrativos ou terceiros se valham dos benefícios econômicos decorrentes de contrato administrativo de modo ilegítimo”.

Niebuhr (2012, p. 34) ressalta que “a licitação pública é o meio para celebrar o contrato administrativo, que é o meio para contemplar o interesse público”. Destaca que o argumento de que “as formalidades decorrentes da licitação pública constituem entrave para a Administração Pública, que, necessariamente, levam à celebração de contratos administrativos desvantajosos” revela “incompreensão do regime administrativo e de seus princípios basilares”. E deixa claro que o que se deve combater é a “patologia da licitação” e a ineficiência administrativa,

e não a exigência de procedimento que garantam a “moralidade administrativa”, a “igualdade” e a “impessoalidade”.

As modalidades de licitação possíveis no Brasil são a concorrência, a tomada de preços, o convite, o concurso e o leilão, conforme a Lei nº 8.666/1993 (BRASIL, 1993). Justen Filho (2013, p. 9) explica que modalidade é “uma espécie de procedimento licitatório dotado de características próprias e diferenciadas”. O autor ressalta ainda que não se esgota como norma relacionada às licitações a Lei nº 8.666/1993, cabendo à União decidir pela escolha de uma ou um conjunto de normas para regulamentar o citado procedimento.

Niebuhr (2012) ensina que a concorrência é uma modalidade de licitação direcionada para os contratos mais complexos e importantes, e, portanto, mais rigorosa no que diz respeito aos seus procedimentos. Basicamente, é a modalidade utilizada para contratação de obras e serviços de engenharia com valor acima de R\$ 1.500.000,00, para as demais contratações acima de R\$ 650.000,00, compras e alienações de bens imóveis, em alguns casos de licitações internacionais e para as concessões de serviço público.

Já, a tomada de preços é utilizada para as licitações consideradas de média complexidade, ou seja, para contratação de obras e serviços de engenharia com valor de até R\$ 1.500.000,00, para as demais contratações até R\$ 650.000,00, e, em alguns casos de licitações internacionais.

Quanto à modalidade convite, as formalidades são menos rigorosas, justamente por ser uma modalidade de licitação orientada para as contratações de menor relevância, o que foi definido como sendo os contratos de obras e serviços de engenharia com valor de até de R\$ 150.000,00, para as demais contratações até R\$ 80.000,00, e em alguns outros casos de licitações internacionais.

A modalidade leilão é a que se presta para a venda de bens imóveis até R\$ 650.000,00, bens móveis inservíveis à Administração Pública, materiais legalmente apreendidos ou penhorados e alienação de bens imóveis adquiridos por procedimentos judiciais ou dação em pagamento.

Por fim, a última modalidade descrita na Lei nº 8.666/1993 é a chamada de concurso. Esta modalidade é utilizada para a escolha de trabalho técnico, científico ou artístico, em que se instituem prêmios ou remuneração aos vencedores (NIEBUHR, 2012).

No entanto, a partir da promulgação da Lei nº 10.520, em 17 de julho de 2002, foi instituída uma nova modalidade de licitação, o pregão. Esta modalidade é utilizada para licitação de bens e serviços comuns, e é obrigatório na Administração Federal, podendo ser presencial ou,

preferencialmente, eletrônico, tendo esta última forma sido regulamentada pelo Decreto nº 5.450 de 31 de março de 2005 (TCU, 2010a). Nela, a disputa ocorre em sessão pública, e os licitantes podem disputar entre si reduzindo os preços ofertados. Além disso é uma modalidade que possui maior celeridade por conta da escolha da proposta previamente à análise da documentação, diferentemente do que ocorre nas outras modalidades descritas na Lei nº 8.666/1993. Contudo, quando se trata de contratação de obras de engenharia, locações imobiliárias e alienações, não se aplica esta modalidade (TCU, 2010a).

Sobre o pregão, Justen Filho (2013, p. 9) explica que ele

é uma modalidade de licitação de tipo menor preço, destinada à seleção da proposta mais vantajosa de contratação de bem ou serviço comum, caracterizada pela existência de uma fase competitiva inicial, em que os licitantes dispõem do ônus de formular propostas sucessivas, e de uma fase posterior de verificação dos requisitos de habilitação e de satisfatoriedade das ofertas.

Justen Filho (2013, p. 34) explica que “bem ou serviço comum é aquele integrante de um gênero uniforme ou cujas características técnicas são irrelevantes para a satisfação das necessidades da Administração Pública”.

Conforme citado, o pregão pode ser eletrônico ou presencial, também chamado de comum. Formalmente, a diferença basicamente reside na forma em que as propostas são expressas. Enquanto que no pregão eletrônico as propostas são apresentadas por meio de formulário eletrônico, no presencial elas são realizadas em papel. Entretanto, Justen Filho (2013) esclarece que, na prática, existem outras diferenças, tais como o universo de licitantes, a quantidade de documentos exigidos para o credenciamento dos licitantes, a restrição quantitativa ou não à fase de lances, a ordem para a formulação dos lances entre outras que podem ser mais ou menos compatível com uma ou outra forma de realização do pregão.

Por ser uma modalidade de tipo menor preço, não existe uma avaliação mais aprofundada da qualidade do objeto, mas, no entanto, não se exclui a exigência de qualidade mínima, a qual deve ser respeitada, sob pena de desclassificação (JUSTEN FILHO, 2013).

Outro ponto observado por Justen Filho (2013) é o fato de que as fases do procedimento licitatório utilizando a modalidade pregão são invertidas em relação à ordem tradicional descrita na Lei nº 8.666/1993. A etapa competitiva ocorre, neste caso, em momento anterior à

habilitação do fornecedor. Desta forma, somente é julgada a habilitação do fornecedor que apresentou a proposta vencedora. O autor advoga que, em alguns casos, ao invés da desejável celeridade ao processo, a inversão de fases acaba por causar efeitos colaterais, tais como a dificuldade política de inabilitação de um licitante com proposta vantajosa e problemas durante a execução do contrato. Assim, a modalidade se presta principalmente para a contratação de objetos de baixa complexidade.

Justen Filho (2013) diz que a introdução do pregão foi a alternativa encontrada pela União para a reforma da legislação sobre licitações, uma vez que, por circunstâncias políticas, não foi possível a alteração da própria Lei nº 8.666/1993. A intenção era a implantação de uma legislação que permitisse maior agilidade e celeridade aos processos e, na prática, com uma perspectiva de médio prazo de uma substituição gradativa dos procedimentos licitatórios.

O pregão possui vantagens e desvantagens. Como vantagens, pode-se listar a potencial ampliação das vantagens econômicas, a ampliação do universo de licitantes e a simplificação do procedimento licitatório. Como desvantagens, a dificuldade no tocante à qualidade da prestação, a redução da segurança da Administração quanto à idoneidade do licitante e a preponderância das empresas de maior poder econômico (JUSTEN FILHO, 2013).

Nesse sentido, constata-se que o maior desafio no âmbito do pregão é “assegurar a contratação de sujeitos qualificados, selecionar propostas de qualidade satisfatória e receber prestações adequadas é o maior desafio no âmbito do pregão” (JUSTEN FILHO, 2013, p. 21). Ressalta o autor que a definição de “parâmetros de qualidade mínima, precisos e adequados” no edital, a necessidade de verificação dos “atributos de qualidade do objeto ofertado” frente ao definido anteriormente, e o controle da “execução do contrato pelo particular”, de modo a assegurar o cumprimento do disposto no edital e na proposta ofertada na licitação.

É mencionado, também, que as empresas de maior poder econômico possuem maior preponderância nas licitações. Ocorre que maiores empresas possuem maior possibilidade de lograr ganhos de escala, tendo em vista que adquire grandes quantidades de seus fornecedores, contam com custos fixos proporcionalmente menores e conseguem suportar menores margens de lucro. Para Justen Filho (2013), considerando o próprio mecanismo do pregão, que direciona a Administração para a aquisição pelo menor preço, as grandes empresas acabam por dispor de maior facilidade em apresentar propostas mais vantajosas, por este ponto de vista. Neste sentido é que foi editada a Lei

Complementar nº 123/2006, por meio da qual é estabelecido o tratamento diferenciado que favorece as empresas de menor porte econômico, incluindo margens de preferência nas aquisições realizadas pelo Poder Público (JUSTEN FILHO, 2013).

Já, o Sistema de Registro de Preços, previsto no art. 15, da Lei nº 8.666/1993, é descrito como “conjunto de procedimentos para registro formal de preços relativos à prestação de serviços e aquisição de bens, para contratações futuras”, sendo regulamentado atualmente pelo Decreto nº 7.892 de 23 de janeiro de 2013 (BRASIL, 2013). Frisa-se que o texto do artigo 15 da Lei nº 8.666/1993 refere-se às compras (BRASIL, 1993). No entanto, aos poucos, verificou-se que o registro de preços também poderia prestar-se a outros tipos de contratação, e, assim, a Administração passou também a utilizá-lo nestas outras situações, em especial nas contratações de serviços (NIEBUHR, 2012).

Niebuhr (2012) explica que, nos processos de contratação comuns, a Administração define o objeto que pretende contratar, em sua totalidade, e os licitantes oferecem propostas que abrangem todo o objeto. Aquele que vence a disputa, é convocado a firmar o contrato e, assim, prestar os serviços ou fornecer os bens ofertados. No caso do registro de preços, o licitante se compromete a fornecer o objeto da licitação na quantidade e no momento mais oportuno para a Administração, conforme condições estabelecidas em Edital. O vencedor da licitação assina um documento intitulado *ata de registro de preços*, ao invés do contrato. Neste documento, ficam registradas as quantidades e preços ofertados pelo licitante vencedor, e o mesmo possui validade máxima de um ano. É importante destacar que a Administração não fica obrigada a contratar todo o quantitativo registrado do objeto, nem mesmo qualquer quantidade.

Justen Filho (2010a, p. 188, 191) diz que “o sistema de registro de preços é uma das soluções mais adequadas para assegurar a flexibilidade em contratações administrativas”, sendo “uma das mais úteis e interessantes alternativas de gestão de contratações colocada à disposição da Administração Pública”. O autor explica que, inicialmente, o sistema foi alvo de muitas críticas por parte do Tribunal de Contas da União que, após decorrido algum tempo, reviu sua posição. Enumeram-se diversas vantagens na adoção deste procedimento, tais como: a redução dos gastos e simplificação administrativa, a rapidez na contratação e otimização dos gastos, o prazo de validade do registro de preços, maior do que o da licitação comum, a desnecessidade de definição de quantidades e qualidades de maneira rígida, e a possibilidade de aquisições para

diferentes órgãos e entidades em um mesmo processo licitatório (JUSTEN FILHO, 2010a).

Para Niebuhr (2012), a grande vantagem do registro de preços é a possibilidade de a Administração contratar apenas o que lhe é necessário e, registrando uma quantidade superior àquela inicialmente estimada, poderá suprir qualquer eventual demanda imprevista sem grandes formalidades, uma vez que já existe a licitação disponível. No entanto, o autor destaca que o registro de preços não se trata de modalidade de licitação, mas sim um procedimento, ou sistema, como é chamado, que é introduzido nas modalidades concorrência ou pregão.

No campo das obras e serviços de engenharia, em 4 de agosto de 2011 foi promulgada a Lei nº 12.462, a qual instituiu o chamado Regime Diferenciado de Contratações Públicas, também conhecido como RDC (BRASIL, 2011a). Inicialmente, a Lei 12.462/2011 foi editada com o objetivo de melhorar os procedimentos para as contratações necessárias à execução da Copa das Confederações da Federação Internacional de Futebol Associação - Fifa 2013, da Copa do Mundo Fifa 2014 e dos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos de 2016, mas teve seu texto alterado de modo a ter maior abrangência. No entanto, por ser um texto legal voltado para a execução de tipos de contratação os quais não são objetos de estudo no presente trabalho, buscou-se trazer a modalidade apenas pela relevância que possui no âmbito das contratações públicas.

Além de todas as alternativas de licitação já citadas, existem também hipóteses em que a licitação é dispensada ou inexigível. Justen Filho (2010a) ilustra bem a situação, explicando que a regra geral é a exigência da licitação, sendo autorizada, no entanto, a adoção de procedimento distinto, nos casos em que o procedimento formal da licitação frustraria a realização adequada das funções estatais. Nestas circunstâncias, a Administração pode suprimir formalidades ou substituí-las por outras, conforme disposto nos diplomas legais, em especial na Lei nº 8.666/1993.

Nesse sentido, Jacoby Fernandes (2012, p. 169) esclarece que em alguns casos previamente estabelecidos pelo legislador, o princípio da licitação cede espaço ao princípio da economicidade ou ao primado da segurança nacional, ou ainda, para garantir o interesse público maior, concernente à necessidade de o Estado intervir na economia.

Não obstante, Jacoby Fernandes (2012, p. 170) faz uma crítica ao grande número de dispositivos legais que autorizam a contratação direta, relatando que o fato acaba por causar confusão ao Administrador, tendo

por consequências várias distorções nos atos administrativos concernentes ao tema. Uma situação constatada foi a de que, após a promulgação da Lei nº 8.666/1993, somente no ano de 2006, é que “o volume aplicado com licitação foi substancialmente superior ao das contratações diretas”, demonstrando a relevância que estas hipóteses possuem nas aquisições realizadas pelas organizações públicas.

A primeira hipótese de contratação direta que figura na Lei nº 8.666/1993 é a dispensa de licitação, sendo os dispositivos elencados em seu artigo 24.

A dispensa de licitação verifica-se em situações em que, embora viável competição entre particulares, a licitação afigura-se objetivamente incompatível com os valores norteadores da atividade administrativa (JUSTEN FILHO, 2010a, p. 301).

Corroborar Niebuhr (2012, p. 85) quando diz que a dispensa é possível “nas hipóteses em que a realização de licitação pública importaria prejuízos a valores concernentes ao interesse público”. No entanto, o autor deixa claro que as possibilidades de dispensa de licitação são explicitadas de forma exaustiva na legislação, não se permitindo a discricionariedade fora do disposto nas normas legais.

Já, no caso na inexigibilidade, Justen Filho (2010a, p. 358) explica que pode acontecer nos casos em que há a inviabilidade de competição, ocorrendo por diversos motivos, apresentados apenas de forma exemplificativa na legislação, e que podem advir desde a ausência mesmo de alternativas, existindo “uma única solução e um único particular em condições de executar a prestação” até os casos em que não há objetividade na seleção do objeto, em que o mesmo possui especificidades tão subjetivas que a competição se torna inviável. Niebuhr (2012, p. 85) complementa, dizendo que “sempre que se verifica a inviabilidade de competição, está-se diante de inexigibilidade”.

Constata-se, deste modo, que existe um extenso regramento para as contratações públicas. Trata-se aqui somente daquele regramento mais relacionado com o objeto de estudo. No entanto, existem inúmeras outras normas subsidiárias que devem ser seguidas para a consecução das aquisições em organizações públicas, tais como: o Decreto Federal nº 3.555/2000, que regulamenta o pregão presencial (BRASIL, 2000), o Decreto Federal nº 8.538/2015, que regulamenta e Lei Complementar 123/2006 (BRASIL, 2015), a Instrução Normativa nº 5/2014 emitida pela SLTI/MPOG, que dispõe sobre os procedimentos administrativos para a realização da pesquisa de preços realizada durante a fase interna da licitação (BRASIL, 2014a), e a Instrução Normativa nº 4/2014, também

emitida pela SLTI/MPOG, que dispõe sobre o processo de contratação de Soluções de Tecnologia da Informação (BRASIL, 2014b).

Niebuhr (2012, p. 51) afirma que

a legislação sobre licitação pública é composta por um cipal de normas espalhadas por leis, decretos, portarias, etc. Aliás, isso tumultua as atividades dos intérpretes, que, com frequência, para tomarem decisões, precisam recorrer a diversos diplomas normativos, muitos deles contraditórios.

Assim, é possível observar a complexidade dos procedimentos exigidos para a consecução das compras necessárias ao desenvolvimento das atividades da instituição, considerando que devem ser realizados por meio da forma jurídica correta, na quantidade adequada e no tempo oportuno, dispendendo o mínimo de recursos possível, em nome dos princípios constitucionais da Administração Pública.

2.3 PROCESSOS

“Qualquer organização produtiva, seja pública, privada ou do terceiro setor, tem, sem exceção, que coordenar o trabalho” (PAIM *et al.*, 2009, p. 25). Para os autores, realizar a gestão dos processos é fundamental para que a organização, seja de qual tipo for, possa responder melhor aos estímulos gerados pelo mercado consumidor daquele produto ou serviço. E isso é feito a partir das mudanças de procedimentos que ocorrem no dia-a-dia, promovendo “as melhorias nas operações e na forma de coordenação do trabalho em si”.

Processo, segundo Hammer (1997, p. 05), “é um grupo de tarefas relacionadas que, juntas, geram um resultado que tem valor para o cliente”. Em uma definição semelhante, Oliveira (2007) explica que processo pode ser entendido como um conjunto estruturado de atividades sequenciais que apresentam relação lógica entre si, com a finalidade de atender e, preferencialmente, suplantar as necessidades e as expectativas dos clientes externos e internos da empresa. Harrington (1991) acrescenta dizendo que as atividades ou conjunto de atividades os quais chama-se de processo tomam um input e adicionam valor a ele utilizando os recursos disponibilizados pela organização, fornecendo um output ao cliente específico.

Já para a ABPMP (2013, p. 35), “processo é uma agregação de atividades e comportamentos executados por humanos ou máquinas para alcançar um ou mais resultados”. No âmbito do Governo Federal, no Guia de Gestão de Processos de Governo, processo tem sua definição

relacionada com “a ideia de que processos possuem o compromisso de satisfazer as necessidades dos clientes/cidadãos, exigem sincronia, transformam elementos, seguem orientações e consomem recursos” (BRASIL, 2011b).

Por sua vez, Davenport (1994, p. 07) ensina que “um processo é [...] uma ordenação específica das atividades de trabalho no tempo e no espaço, com um começo, um fim, e inputs e outputs claramente identificados: uma estrutura para a ação”. O autor complementa explicando que “os processos têm elementos como custo, prazos, qualidade, produção e satisfação do cliente. Quando reduzimos os custos ou aumentamos a satisfação do cliente, melhoramos o processo em si”. Apesar de todos os conceitos apresentados possuírem semelhanças entre si, complementando-se mutuamente, este último será o utilizado como referência para o presente trabalho

Na prática, Batista e Maldonado (2008, p.3), tratando de processos de compras em instituições públicas, dizem que

os fluxos de informações que determinam os processos administrativos podem apresentar-se de forma truncada e ineficaz, gerando ineficiência e baixa produtividade de informações, que prejudicam a estrutura decisória da empresa

Existem cinco modelos básicos de processos, conforme o nível de materialidade do processo, considerando-se que, do mais concreto para o mais abstrato, pode-se classificar como fluxo de material, fluxo de trabalho, série de etapas, atividades coordenadas e mudança de estados (GONÇALVES, 2000). O autor destaca que os processos são mais fáceis de observar dentro das fábricas. No entanto, nos escritórios, onde são realizadas as tarefas mais burocráticas, estes processos não são tão facilmente visíveis, sendo este fato intensificado pela utilização da informática. Os fluxos seguem pela rede, de forma virtual e não simplesmente observável.

Gonçalves (2000) também categoriza os processos, de forma geral, em processo de negócio ou de cliente, processos organizacionais ou de integração organizacional, e processos gerenciais. Essa classificação leva em conta o objetivo finalístico do processo. Outra categorização, descrita por Martin (1996), leva em conta a capacidade de geração de valor para o cliente, podendo ser primários, quando geram este valor, ou de suporte, quando tem por objetivo proporcionar o apoio necessário para o correto funcionamento dos processos primários. Os processos também podem ser internos ou externos, dependendo se o local de execução de todas as etapas é dentro da mesma organização. E também podem ser inter ou

intraorganizacional, considerando se há ou não a participação de outras organizações no processo (GONÇALVES, 2000).

2.3.1 Gestão de processos

Já foi observado que a universidade é um dos tipos de organização mais complexos existentes (MEYER JR., 1991). Sendo assim, maior é a necessidade de se desenvolver a capacidade de gerir processos (PAIM *et al.*, 2009). Uma vez que são universidades públicas as instituições tratadas neste estudo, e, assim, sujeitas ao princípio constitucional da legalidade, o que também significa que toda a sua ação deve estar respaldada pela legislação (JUSTEN FILHO, 2010b; DI PIETRO, 2015), é imprescindível a adoção de técnicas de gestão que propiciem a melhoria do atendimento da função pública a qual as instituições em questão são atribuídas, atendendo, desta forma, a outro dos princípios constitucionais da Administração Pública, a eficiência (BRASIL, 1988).

O TCU (2010b, p. 12) afirma que a eficiência pode ser definida como “a relação entre os produtos (bens e serviços) gerados por uma atividade e os custos dos insumos empregados para produzi-los, em um determinado período de tempo, mantidos os padrões de qualidade”. Assim, a minimização do custo total ou dos meios necessários para a obtenção do resultado, ou a obtenção de melhores resultados com os mesmos recursos, podem ser consideradas como melhoria da eficiência da organização.

Para Paim *et al.* (2009, p. 24), “o estudo de processos sempre foi uma demanda das organizações”. Para os autores, “há estudos e publicações que evidenciam o aumento da demanda por parte das organizações por conceitos, ferramentas e tecnologias que dependem da definição e do entendimento da gestão de processos”, começando pelas teorias tayloristas, passando pela Reengenharia, pelo Sistema Toyota de Produção e pelo Controle de Qualidade Total. Sempre houve o entendimento de que a coordenação do trabalho é essencial para todas as organizações, de modo a manter a competitividade e a produtividade (PAIM *et al.*, 2009).

Quanto à definição de gestão de processos, Paim *et al.* (2009, p. 139) afirmam que é “um conjunto articulado de tarefas permanentes para projetar e promover o funcionamento e o aprendizado sobre os processos”. Smith e Fingar (2003) possuem a visão de que ela

está dentro de um processo evolutivo e passa por uma fase na qual não só os processos devem ser gerenciados e informatizados, mas deve haver uma

integração e ‘agilização’ da lógica de melhorar e implementar processos, pois há uma necessidade permanente de mudança e de adaptação.

Para Batista e Maldonado (2008, p. 6), “o modelo de desenvolvimento organizacional eficiente passa, necessariamente, pela melhoria dos processos internos de gestão”, tornando “as organizações mais eficazes e eficientes do ponto de vista gerencial”, uma vez que sua melhoria poderá acarretar uma diminuição dos processos internos e um aumento na rapidez das resoluções e na tomada de decisões, propiciando uma melhor relação entre as atividades-meio e as finalísticas da organização (BATISTA; MALDONADO, 2008, p. 6)

Paim *et al.* (2009, p. 25), por sua vez, destacam a importância do estudo dos procedimentos de trabalho realizados pelas organizações. Para eles,

melhorar processos é uma ação básica para as organizações responderem às mudanças que ocorrem constantemente em seu ambiente de atuação. [...] Qualquer organização produtiva, seja pública, privada ou do terceiro setor, tem, sem exceção, que coordenar o trabalho.

Para Azevedo (2010), as vantagens da gestão de processos são:

- a) Redução dos tempos de ciclo;
- b) Diminuição de custos;
- c) Melhoria da eficiência interna;
- d) Melhoria da qualidade;
- e) Aumentos da satisfação dos colaboradores e clientes.

Davenport (1994) entende que o problema não é o fato de as pessoas não compreenderem a tarefa a qual elas executam, mas de que forma esta tarefa se combina com as demais para gerar um determinado resultado. A perspectiva do processo é justamente a de ver todo o conjunto de tarefas realizadas para se obter este resultado. O autor explica que “de todos os processos de uma organização, os de gerenciamento são os mais mal definidos, e os que menos provavelmente serão vistos em termos de processos” (DAVENPORT, 1994, p. 321).

Monteiro (1991) diz que, se os órgãos públicos puderem repassar aos usuários as melhorias provindas da revisão de seus processos, a sociedade ganhará com seus resultados. Passarão a ser vistos de mal necessário a bem desejado. No que diz respeito às compras, Batista e Maldonado (2008, p. 17) afirmam que

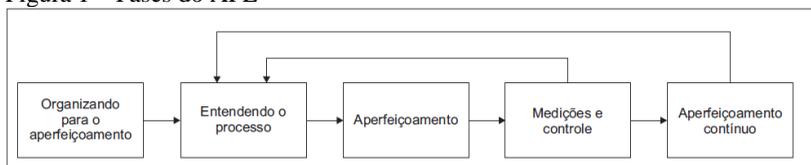
a crescente busca pela alta qualidade, menor custo, maior rapidez e flexibilização das compras e contratações públicas tem demonstrado uma constante preocupação dos gestores no uso eficiente dos recursos públicos que representam uma parcela orçamentária importante, e o seu bom gerenciamento é uma alternativa complementar para o aumento da eficiência na utilização dos gastos públicos e para melhorar o desempenho das organizações governamentais.

2.3.2 Metodologias

Existem diversas metodologias para a realização da gestão de processos. Nunes (2014) identifica três metodologias principais para a melhoria dos processos nas organizações: Aperfeiçoamento de Processos Empresariais (APE), Metodologia IBM de Gerenciamento de Processos e *Process Classification Framework* (PCF).

O Aperfeiçoamento de Processos Empresariais (APE) é uma metodologia que propõe uma divisão em cinco fases para a melhoria dos processos. A organização para o aperfeiçoamento, entendendo o processo, aperfeiçoando, medição e controle, e aperfeiçoamento contínuo são as cinco etapas deste método (HARRINGTON, 1993), conforme ilustrado pela Figura 1:

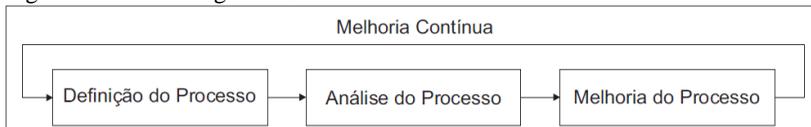
Figura 1 – Fases do APE



Fonte: Adaptado de Harrington (1993, p. 27)

Já a Metodologia IBM de Gerenciamento de Processos possui três fases, definição do processo, análise do processo e melhoria do processo. Cada uma destas três fases possui etapas distintas para a sua consecução (IBM, 1990), conforme ilustrado pela Figura 2:

Figura 2 – Metodologia de Gerenciamento de Processos IBM



Fonte: Adaptado de IBM (1990)

A *Process Classification Framework* (PCF) é uma arquitetura criada e adotada pela *American Productivity and Quality Control*, a partir da utilização em organizações do mundo todo. Essa arquitetura possui equivalência com a Metodologia IBM de Gerenciamento de Processos, uma vez que se subdivide em 13 categorias muito semelhantes com as etapas desta outra metodologia. Na PCF, os processos são decompostos em subprocessos, e estes em atividades (NUNES, 2014).

2.3.3 Avaliação dos processos em Instituições de Educação Superior

Conforme explica Goergen (2000, p. 15), “ao longo dos últimos anos, a universidade vem sendo instada a prestar contas de suas ações à sociedade”. Isto não quer dizer que as instituições não prestavam contas. Ocorre que talvez a forma não era a mais adequada para tal. Para o autor, o procedimento que se destina a “averiguar o desempenho da universidade no exercício das funções de ensino, pesquisa e prestação de serviços” é a avaliação.

Belloni (2000, p. 40-41), didaticamente e de modo a dirimir eventuais conflitos de interpretação, diferencia avaliação educacional de avaliação institucional. A avaliação educacional destina-se a analisar o desempenho de indivíduos ou grupos, após uma situação de aprendizagem, no exercício de uma atividade, geralmente profissional. Também analisa os “currículos ou programas de ensino de um curso, de um nível ou modalidade de ensino, ou ainda de atividades de qualificação profissional, inclusive de curta duração”.

Já, a avaliação institucional “tem como objeto instituições, sistemas e projetos ou políticas públicas”. Para este caso, são considerados todos os fatores envolvidos com os objetivos finalísticos da instituição, inclusive seus processos de funcionamento e seus resultados (BELLONI, 2000, p. 41). Nesse contexto, Belloni (2000, p. 42) define a avaliação institucional “como um processo sistemático de busca de subsídios para melhoria e aperfeiçoamento da qualidade da instituição em face de sua missão científica e social”, entendendo qualidade como “o nível de aceitabilidade ou adequação de uma atividade ou produto

definido por vários setores internos ou externos, tendo como parâmetros eficiência, eficácia e efetividade social”.

É importante destacar que, diferentemente da avaliação realizada em outras organizações, quando se trata de avaliação institucional em educação, considerando que “visa contribuir no processo de desenvolvimento científico e de reconstrução social, inclusive da cidadania”, ela possui um compromisso social, que não pode ser negligenciado (BELLONI, 2000, p. 42).

Belloni (2000, p. 51-52) relata que a avaliação das instituições de educação superior, de forma mais consistente e sistemática, começou a ocorrer somente a partir do início da década de 1980. Ela explica que existem duas tendências principais para a execução, uma mais voltada para o controle e hierarquização das instituições, e outra relacionada com a melhoria e mudança de seu funcionamento. Na primeira tendência, busca-se identificar e selecionar as melhores para a realização de “políticas de incentivos e financiamento assim como ao estabelecimento de padrões de status e excelência, traduzidos em listas hierárquicas ou rankings”. No outro caso, o objetivo é a “melhoria institucional e construção de uma universidade comprometida com o desenvolvimento científico e social”, “mediante a identificação dos acertos e dificuldades”. Assim, a avaliação da educação superior, na visão da autora, tem por objetivos básicos o autoconhecimento e a tomada de decisão.

Coêlho (2000, p. 59) defende que a avaliação institucional é um importante instrumento para desvendar e superar suas distorções, equívocos e deficiências; para conhecer, incentivar e consolidar os acertos, fortalecendo assim a natureza acadêmica da instituição; para subsidiar decisões de política acadêmica que melhorem sua qualidade.

Neste sentido, entende-se que “a avaliação nas universidades não pode se referir apenas aos resultados, mas envolve necessariamente os processos, as competências, os compromissos e os comportamentos”, dentro de uma tolerância quanto às diferenças inerentes à multiplicidade de pensamentos existentes nas instituições de ensino superior (COÊLHO, 2000, p. 65). Desta forma, este trabalho busca realizar a avaliação institucional das universidades pesquisadas, no âmbito da gestão dos processos de compras.

No que diz respeito à função de compras, Baily *et al* (2000) listam cinco benefícios para mensurar o desempenho:

- 1) proporcionar o reconhecimento da função por parte da administração;

2) identificar metas e indicadores, de modo que possam servir de base e parâmetro para o desenvolvimento das atividades;

3) estabelecimento de regras para avaliar as pessoas que exercem este tipo de atividade, de modo que possam ser direcionadas para as áreas nas quais possuem mais afinidade;

4) disponibilidade dos dados para a ocasião de mudanças e reestruturação da organização;

5) maior propensão à motivação das pessoas envolvidas, uma vez que os resultados do seu trabalho possuirão maior visibilidade.

Müller (2003, p. 102) explica que “é de vital importância a medição dos processos e dos resultados, tanto globais quanto pontuais, e sua comparação com os objetivos predeterminados”, de modo que possam ser identificados os ajustes necessários aos processos, os quais devem refletir os objetivos e estratégias da organização.

Por sua vez, a ABPMP (2013, p. 107) explica que a análise dos processos é essencial para que a organização avalie de que forma o trabalho está sendo feito, podendo ter, como benefício imediato, a “padronização de regras e partes dos fluxos de trabalho”. Também auxilia “a gerência a tomar decisões de negócio que poderão melhorar a operação mesmo antes que a análise do fluxo de processo inicie”. A avaliação dos processos “pode ajudar na transformação de processos e melhor atender os objetivos de negócio” (ABPMP, 2013, p. 107).

Existem diversas ferramentas para a avaliação dos processos de trabalho das organizações. Ainda que existam diversas metodologias para a realização da gestão dos processos, é necessário que haja, também, ferramentas e notações para a aplicação de cada uma destas metodologias. Uma das mais efetivas é o mapeamento de processos, uma vez que permite a visualização e, posteriormente, a gestão, ajuste ou modificação do processo em questão.

Villela (2000, p. 50) explica que mapeamento de processos é “uma ferramenta gerencial analítica e de comunicação que têm a intenção de ajudar a melhorar os processos existentes ou de implantar uma nova estrutura voltada para processos”. Segundo a autora, o mapeamento pode ser utilizado para analisar os processos, reduzir as falhas de integração dos sistemas, melhorar o entendimento dos processos e eliminar ou simplificar os que porventura necessitem de alterações.

Losekann *et al.* (2012) corroboram com a afirmação, dizendo que o objetivo da modelagem de processos é possibilitar a consolidação do conhecimento e a formulação de mudanças estruturais por meio de diagramas operacionais que permitem a visualização do comportamento dos processos.

Correia, Leal e Almeida (2002, p. 4) ressaltam que o mapeamento de processos é “reconhecido pelo importante papel que pode desempenhar”, considerando que propicia o entendimento das estruturas do fluxo de trabalho e, desta forma, facilita as avaliações de eficiência e eficácia da organização, bem como direciona as ações de correção das atividades.

O *Business Process Management* (BPM), o *Business Process Modeling Notation* (BPMN) e o *Business Process Management System* (BPMS) são algumas das ferramentas utilizadas para a realização do mapeamento dos processos. Entre outras definições, o BPM é descrito por DeBruin e Doebeli (2009 apud JULIATTO *et al.*, 2012, p. 4) “como solução para o negócio usando softwares ou tecnologias para automatizar e gerenciar os processos”. Nunes (2014, p. 64) corrobora esta definição, explicando que o BPM “é a gestão de processos através de software específico de apoio”.

A ABPMP (2013, p. 72) define modelagem de processos de negócio como “o conjunto de atividades envolvidas na criação de representações de processos de negócio existentes ou propostos”. Já a notação “é um conjunto padronizado de símbolos e regras que determinam o significado desses símbolos” (ABPMP, 2013, p. 77). Um dos padrões utilizados para a modelagem de processos é o BPMN, o qual estabelece uma maneira didática, baseada na utilização de fluxogramas, para desenvolver processos que são, muitas vezes, complexos e de difícil visualização por todos os membros da organização (JULIATTO *et al.*, 2012). É uma notação simples e de fácil compreensão, a qual facilita muito a análise dos processos, visto que proporciona a percepção de todas as etapas do processo em questão pelos envolvidos.

Juliatto *et al.* (2012) explicam que o BPMN e o BPMS (*Business Process Management Systems*) são ferramentas utilizadas para o mapeamento e organização dos processos nas organizações. Os BPMS podem ser entendidos como um conjunto de instrumentos que buscam a melhoria do sistema de gestão (VERNER, 2004). São os recursos tecnológicos utilizados para, utilizando a BPMN, e a partir da inserção dos dados relativos ao processo, gerar gráficos e fluxogramas utilizados para analisar e gerenciar os processos.

No entanto, conforme citado, para que seja possível o estudo do processo por meio do BPM e do BPMN, é necessária a coleta dos dados, para que sejam posteriormente inseridos no BPMS e, desta forma, possibilitar uma análise mais precisa. Para a coleta dos dados, Juliatto *et al.* (2012) indicam a utilização da tabela 5W2H, sigla para *What* (o quê), *Why* (por que), *When* (quando), *Where* (onde), *Who* (quem), *How* (como)

e *How Much* (quanto custa). A tabela 5W2H assegura a identificação das atividades da forma mais precisa possível, colhendo informações detalhadas e inclusive proposições a serem avaliadas para a melhoria do processo em questão.

Outra análise que pode ser realizada internamente nas organizações objetivando a melhoria dos seus procedimentos é a identificação dos pontos fortes e fracos. Conforme explica Pereira (2010, p. 109), os pontos fortes

são características ou recursos disponíveis na organização que facilitam o resultado. É uma situação que lhe proporciona uma vantagem no ambiente organizacional. Em tese, é uma variável controlável, pois a organização pode agir sobre o problema ou situação, ou seja, pode interferir mais rapidamente.

Pereira (2010), em resumo, diz que os pontos fortes são as competências reconhecidas da organização.

Por outro lado, os pontos fracos

são as características ou limitações da organização que dificultam a obtenção do resultado. Em tese, também é uma variável controlável, pois a organização pode agir sobre o problema ou situação, ou seja, pode interferir mais rapidamente (PEREIRA, 2010, p. 110).

Assim, os pontos fracos são as incompetências da organização, ou possibilidades de melhoria. É importante a identificação dos pontos fracos, uma vez que o estudo deles permitirá a formulação de estratégias para eliminar a questão ou transformá-la em ponto forte (PEREIRA, 2010).

O TCU (2010b), por sua vez, indica técnicas de diagnóstico do desempenho das instituições auditadas. Entre elas, constam o desenvolvimento de indicadores de desempenho, o conhecimento do funcionamento dos processos de trabalho, a identificação de boas práticas nestes processos, e a identificação de oportunidades para racionalização e aperfeiçoamento de processos de trabalho.

Sobre indicador de desempenho, Oliveira (2012, p. 256) explica que ele é “o parâmetro e critério de avaliação previamente estabelecido que permitem a análise da realização, bem como da evolução dos principais resultados das organizações”. Para Paim *et al* (2009, p. 72),

com um sistema de medição de desempenho, é possível comunicar estratégia e clarear valores, identificar problemas e oportunidades, entender

processos, melhorar o controle e planejamento, identificar momentos e locais de ações necessárias, mudar comportamentos, tornar possível a visualização de trabalhos, envolver pessoas, fazer parte ativa da remuneração funcional e facilitar a delegação de responsabilidades.

No entanto, o próprio TCU (2010b) aponta dificuldades que o gestor pode enfrentar ao produzir indicadores de desempenho, como a dificuldade de mensurar produtos não homogêneos e a dificuldade de incorporar a dimensão qualitativa nos indicadores de desempenho. Desta forma, é necessário que seja realizado um estudo específico para cada objeto de auditoria, definindo, por consequência, os indicadores que serão avaliados.

As auditorias operacionais realizadas pelo TCU tratam justamente da “economicidade e da eficiência na aquisição e aplicação dos recursos, assim como da eficácia e da efetividade dos resultados alcançados”, chamadas de dimensões de desempenho (TCU, 2010b, p. 13). Os padrões de desempenho utilizados para medir estas dimensões, os quais representam o estado ideal ou desejável do objeto auditado pelo TCU, são escolhidos de forma flexível, possuindo fontes diversas conforme o caso examinado, incluindo “referências a comparações históricas e comparações com a melhor prática” e “organizações que realizem atividades semelhantes ou tenham programas similares” (TCU, 2010, p. 30). Estes padrões podem ser definidos tanto de forma qualitativa quanto quantitativa.

O Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina (TCE/SC), no que lhe concerne, acompanha as mesmas diretrizes, não possuindo indicadores prontos, mas os desenvolvendo a cada caso, levando em consideração a “legislação, norma, jurisprudência, entendimento doutrinário, determinações anteriores do TCE” (TCE/SC, 2015, p. 13).

Desta forma, entende-se que a avaliação é necessária para o controle e a melhoria da atuação das instituições de ensino superior, inclusive e, especialmente no caso desta pesquisa, por serem universidades públicas, em decorrência de serem financiadas por intermédio dos tributos e taxas pagas pela população. Neste sentido, este trabalho opta pela lógica da comparação entre as instituições estudadas, por meio de indicadores coletados junto às mesmas, bem como o relato dos gestores entrevistados e, a partir destas informações, a identificação de pontos fortes e fracos no que tange à gestão dos processos de compras. Desta forma, o próximo capítulo apresenta os procedimentos metodológicos utilizados para a consecução da pesquisa.

3 METODOLOGIA

A qualidade do resultado final do trabalho depende dos procedimentos metodológicos utilizados para a consecução da pesquisa. Ensina Vergara (2013, p. 3) que “método é um caminho, uma lógica de pensamento”. Prodanov e Freitas (2013, p. 14) dizem que “a metodologia é a aplicação de procedimentos e técnicas que devem ser observados para construção do conhecimento, com o propósito de comprovar sua validade e utilidade nos diversos âmbitos da sociedade”.

Para Cervo, Bervian e Silva (2007, p. 7), “o conhecimento científico vai além do empírico, procurando compreender, além do ente, do objeto, do fato e do fenômeno, sua estrutura, sua organização e funcionamento, sua composição, suas causas e leis”.

Prodanov e Freitas (2013, p. 24), entendendo que “a finalidade da ciência é a busca do conhecimento”, explicam que o “método científico é um conjunto de procedimentos adotados com o propósito de atingir o conhecimento”. Complementa Demo (2000, p. 26) quando diz que, “para que o discurso seja reconhecido como científico, precisa ser lógico, sistemático, coerente, sobretudo bem argumentado”, distanciando-se, desta forma, do senso comum, da sabedoria e da ideologia.

Desta forma, este capítulo se dedica a explicar o caminho, os procedimentos e as técnicas que foram utilizados para a consecução da presente pesquisa.

3.1 CARACTERIZAÇÃO DA PESQUISA

Ensina Gil (2010, p. 25) que “a tendência à classificação é uma característica da racionalidade humana. Ela possibilita melhor organização dos fatos e conseqüentemente o seu entendimento”. Explica o autor que a correta classificação da pesquisa proporciona a obtenção de resultados mais satisfatórios, com a utilização maximizada de recursos e de tempo, uma vez que é conferida uma maior racionalidade às etapas da pesquisa. Faz-se necessária, desta forma, a correta caracterização da pesquisa.

Trata-se o presente trabalho, segundo os métodos empregados, de um estudo de caso do tipo multicasos. Foram selecionadas, para serem estudadas, três instituições públicas de educação superior localizadas no Estado de Santa Catarina: a Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), a Universidade Federal da Fronteira Sul (UFFS), e a Universidade do Estado de Santa Catarina (UDESC).

Vergara (2013, p. 44) esclarece que o “estudo de caso é o circunscrito a uma ou poucas unidades”, possuindo “caráter de profundidade e detalhamento”. Já Gil (2009) diz que estudo de caso é um delineamento de pesquisa (não um método ou técnica), que preserva o caráter unitário do fenômeno pesquisado, investiga um fenômeno contemporâneo, não o separa de seu contexto, é um estudo em profundidade e requer a utilização de múltiplos procedimentos de coleta de dados. O autor esclarece que o estudo de caso, muito ao contrário de se diferenciar ou se opor a outros delineamentos, possui como característica a sobreposição de áreas, assumindo aspectos do estudo de campo, do levantamento e da pesquisa documental, complementando-os.

Desta forma, sendo um estudo de caso embasado nas teorias pertinentes, pode-se caracterizá-lo, quanto aos objetivos, como descritivo, uma vez que procura “conhecer a realidade estudada, suas características e seus problemas” (ZANELLA, 2007, p. 32). Corrobora Gil (2009, p. 50) quando diz que o estudo de caso descritivo procura “identificar as múltiplas manifestações do fenômeno e descrevê-lo de formas diversas e sob pontos de vista diferentes”. Os dados são observados, registrados, analisados e correlacionados sem, no entanto, serem manipulados. Se trabalha com informações colhidas da própria realidade (GIL, 2010).

Assim, buscou-se descrever como se dá a gestão de processos de compras nas instituições pesquisadas, em especial no que diz respeito aos fatores que interferem nesta gestão, procurando realizar um comparativo entre tais instituições, avaliar seus resultados, e, neste âmbito, apontar os pontos fortes e fracos, propondo melhorias.

Conforme já citado, este é um estudo multicase. Esta classificação decorre do fato de que o estudo envolve coletar e analisar dados de diferentes organizações e pode ser distinguido do estudo de caso único, que pode ter várias subunidades embutidas (MERRIAM, 1998). Gil (2009, p. 52) também lembra que este tipo de estudo não deve ser confundido “com estudos de caso único que apresentam múltiplas unidades de análise”. Para o autor, eles possibilitam ao pesquisador estudar “conjuntamente mais de um caso para investigar determinado fenômeno”, sendo interessante “para o estabelecimento de contrastes”. Merriam (1998, p. 40, tradução nossa) corrobora com o exposto, afirmando que “a inclusão de múltiplos casos é, na verdade, uma estratégia comum para aumentar a validação externa ou generalização dos seus resultados”.

Quanto à abordagem, é pertinente dizer que é qualitativa, uma vez que pretende identificar “a presença ou ausência de algo” (KIRK; MILLER, 1986 *apud* MATTAR, 2005, p. 81). Os autores explicam que

“na pesquisa qualitativa os dados são colhidos através de perguntas abertas [...], em entrevistas em grupos, em entrevistas individuais em profundidade e em testes projetivos”.

Já quanto aos fins, a pesquisa deve ser classificada como aplicada, uma vez que possui finalidade prática, sendo “fundamentalmente motivada pela necessidade de resolver problemas concretos, mais imediatos, ou não” (VERGARA, 2013, p. 42). Prodanov e Freitas (2013, p. 51) reforçam a afirmação, esclarecendo que a pesquisa aplicada “objetiva gerar conhecimentos para aplicação prática dirigidos à solução de problemas específicos”, envolvendo “verdades e interesses locais”.

À vista disso, considera-se como aplicada devido ao fato de que o trabalho oferece uma série de informações ao gestor que possibilitarão a identificação das dificuldades enfrentadas no âmbito da gestão dos processos de compras, inclusive com o cálculo de um índice que proporciona o comparativo com outras instituições, além de um conjunto de alternativas para lidar com os problemas detectados.

3.2 COLETA DOS DADOS

Conforme já citado, a pesquisa foi realizada nas três universidades públicas sediadas no estado de Santa Catarina, a Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), a Universidade Federal da Fronteira Sul (UFFS) e a Universidade do Estado de Santa Catarina (UDESC). No projeto de pesquisa, foi proposto que também fosse realizada nos dois institutos federais localizados no mesmo Estado, Instituto Federal de Santa Catarina (IFSC), e Instituto Federal Catarinense (IFC). No entanto, tendo em vista as autorizações necessárias para que fosse realizada tal pesquisa nestas instituições, em especial o tempo necessário para que se obtivesse as autorizações, e o cronograma o qual deveria ser cumprido pelo pesquisador, optou-se por pesquisar apenas as três primeiras IFES. Colaborou também o fato de ter sido identificada a distinção entre a caracterização das Universidades e dos Institutos Federais, o que exigiria uma revisão da fundamentação teórica de modo a caracterizá-los corretamente, sendo, da mesma forma, inviabilizado pelo cronograma.

A escolha das instituições decorre da importância de cada uma delas, sendo as instituições públicas de educação superior de maior relevância do estado catarinense. Tal informação é corroborada pelo Índice Geral de Cursos Avaliados da Instituição (IGC), indicador calculado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) a partir da média dos Conceitos Preliminares de Curso, ponderada pelo número de matrículas e da média dos conceitos de

avaliação da CAPES dos programas de pós-graduação *stricto sensu*, ponderada pelo número de matrículas (INEP, 2017a). Considerando-se o IGC do ano de 2015, a UFSC obteve a sétima pontuação entre as IES do Brasil, a UFFS a 33ª melhor pontuação, e a UDESC a 44ª. Este índice coloca estas instituições como as três mais bem pontuadas, respectivamente, no Estado de Santa Catarina, sendo que foram elas as únicas IES a receber conceitos 4 e 5 no Estado (INEP, 2017b).

Ademais, ainda que possuam em comum o fato de serem todas públicas, possuem origens e características distintas. Desta forma, pode-se dizer que a escolha não foi por amostragem estatística, mas pela semelhança entre os casos, sendo a condição em comum, neste caso o fato de serem universidades públicas, que gera a causa do fenômeno a ser estudado (GIL, 2010).

Os dados primários, que são aqueles que ainda não foram coletados e o serão em virtude da pesquisa em foco (MATTAR, 2005), foram obtidos por meio de entrevistas semiestruturadas aplicadas aos gestores de compras, bem como aos gestores das áreas administrativas ou de infraestrutura das instituições.

O roteiro de entrevista utilizado como instrumento de pesquisa (Apêndice A) foi dividido em blocos, abordando, respectivamente, o perfil dos entrevistados, gestão universitária, compras públicas e gestão de processos, de modo a propiciar a obtenção de informações de extrema relevância para a análise e o diagnóstico objetivados por este estudo. Para facilitar a visualização dos tópicos e assuntos abordados pelo instrumento de pesquisa, foi elaborado um quadro-resumo dos blocos, apresentado por meio do Quadro 1:

Quadro 1 – Quadro-resumo dos tópicos e assuntos abordados no instrumento de pesquisa

Bloco	Assuntos Abordados
Perfil	<ul style="list-style-type: none"> - Idade - Escolaridade - Experiência na IES - Capacitação para o exercício da função
Gestão Universitária	<ul style="list-style-type: none"> - Clareza em relação às atribuições do Departamento ou Divisão responsável pelas compras na instituição - Divisão do trabalho e relação com mudanças de normas e procedimentos - Visão do entrevistado quanto à gestão da IES em relação à outras organizações públicas
Compras Públicas	<ul style="list-style-type: none"> - Indicadores de compras da instituição - Modalidades atendidas pelo Departamento ou Divisão responsável pelas compras na instituição
Gestão de Processos	<ul style="list-style-type: none"> - Conhecimento do entrevistado quanto à gestão de processos e suas ferramentas - Identificação de ferramentas de gestão de processos utilizadas - Identificação de pontos fortes e fracos da gestão de processos

Fonte: Elaborado pelo autor

É importante ressaltar que o roteiro de entrevista passou por um teste piloto, realizado com um voluntário, antes da aplicação das entrevistas propriamente ditas, permitindo ainda ajustes no instrumento de modo que fosse mais bem direcionado para os objetivos do trabalho.

As entrevistas ocorreram no período compreendido entre o dia 13 de dezembro de 2016 e 23 de janeiro de 2017. Foram entrevistadas duas pessoas em cada uma das instituições, a saber:

- a) O responsável pela Divisão e/ou Departamento de Compras;
- b) O Pró-Reitor de Administração ou de Administração e Infraestrutura.

A escolha dos entrevistados se deu pelo fato de serem estes os gestores que possuem maior contato com a gestão das compras das respectivas instituições e, ao mesmo tempo, terem uma visão mais estratégica e de maior amplitude sobre a questão. Explicam Cervo, Bervian e Silva (2007, p. 52) que se deve “escolher o entrevistado de acordo com a sua familiaridade ou autoridade em relação ao assunto

escolhido”. Além disso, foi verificada previamente a viabilidade de contato com os citados gestores.

A abordagem para o agendamento da entrevista foi feita por e-mail, seguida por ligação telefônica, de forma que não houvesse qualquer dúvida por parte do entrevistado quanto ao assunto tratado e aos objetivos da pesquisa. Todos os entrevistados concordaram com o Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (Apêndice B), de modo que permitiram que as informações repassadas ao pesquisador fossem utilizadas, desde que fosse mantido o anonimato das entrevistas.

Desta forma, foram entrevistados os gestores das três instituições, conforme o Quadro 2:

Quadro 2 – Gestores entrevistados em cada IES

IES	Gestores
UFSC	- Pró-Reitor de Administração - Diretor do Departamento de Licitações
UFFS	- Pró-Reitor de Administração e Infraestrutura - Superintendente de Compras e Licitações
UDESC	- Pró-Reitor de Administração - Coordenador de Licitações e Compras

Fonte: Elaborado pelo autor

Nos casos da UFFS e da UDESC, os setores responsáveis pelas compras também o eram pelas licitações. Diferentemente, no caso da UFSC, existem departamentos diferentes para compras e para licitações. Considerando inclusive que um dos objetivos do Programa de Pós-Graduação em Administração Universitária é “formar profissionais altamente qualificados, capazes de construir novos conhecimentos e práticas na área de Administração Universitária” (UFSC, 2017b), e, pelo fato do trabalho realizado pelo Departamento de Licitações estar relacionado com aquele desempenhado pelo de Compras, tendo em vista que é responsável pela fase externa das licitações, sendo assim a continuação do que é feito por este último, e também considerando a proximidade das atividades realizadas pelos gestores das outras duas instituições, possibilitando uma comparação mais precisa, optou-se por entrevistar o Diretor do Departamento de Licitações, uma vez que o Diretor do Departamento de Compras da referida IES estaria impedido por ser o autor deste trabalho.

Para a realização deste estudo, e de modo a manter o anonimato dos entrevistados, a identificação deles foi codificada. Deste modo, durante a análise dos dados, quando houver a transcrição de parte das

respostas, os mesmos são identificados por meio dos códigos R1, R2, R3, R4, R5 e R6. Os códigos foram atribuídos de forma aleatória.

Gil (2010, p. 119) explica que “os estudos de caso requerem a utilização de múltiplas técnicas de coleta de dados”, de forma a permitir a triangulação das informações e, a partir disso, “garantir a profundidade necessária ao estudo e a inserção do caso em seu contexto, bem como para conferir maior credibilidade aos resultados”.

Gil (2010, p. 121) ainda observa que “a consulta a fontes documentais é imprescindível em qualquer estudo de caso”. Além de contribuir para o resultado da pesquisa, as fontes documentais “podem auxiliar na elaboração das pautas para entrevistas e dos planos de observação”. Assim, foram coletados dados por meio de levantamento documental da própria organização, quando pertinente ao assunto e acrescentaram conteúdo relevante ao estudo.

Como documentos utilizados, podem ser citados os sítios da internet das instituições, seus relatórios de gestão, a legislação relacionada, bem como relatórios enviados pelos próprios entrevistados por solicitação do pesquisador, no período compreendido entre o mês de dezembro de 2016 e março de 2017.

3.3 ANÁLISE DOS DADOS COLETADOS

Barral (2003, p. 76) ensina que a abordagem dedutiva é quando “uma proposição teórica geral é aplicada a um caso particular”. Já Gil (2010, p. 122) opina que “a análise e a interpretação é um processo que nos estudos de caso se dá simultaneamente à sua coleta”. Para o autor, considerando a multiplicidade de enfoques analíticos que poderão ser empregados, é possível que seja difícil definir uma sequência de etapas a serem seguidas no processo de análise e interpretação dos dados. No entanto, ainda que não seja definida a sequência destas etapas, elas podem ser identificadas, como a codificação dos dados, o estabelecimento de categorias analíticas, a exibição dos dados, a busca de significados e a busca da credibilidade (GIL, 2010).

Assim sendo, a abordagem dedutiva foi a utilizada pelo pesquisador para a análise e interpretação dos dados, em função do tipo dos dados obtidos, buscando realizar uma relação entre a teoria e a prática observada.

Para a interpretação dos dados coletados, foram utilizadas também as técnicas preconizadas pela análise de conteúdo, definida como

Um conjunto de técnicas de análise das comunicações visando obter, por procedimentos,

sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens, indicadores (quantitativos ou não) que permitam a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção/recepção (variáveis inferidas) destas mensagens. [...] Esta abordagem tem por finalidade efetuar deduções lógicas e justificadas, referentes à origem das mensagens tomadas em consideração (o emissor e seu contexto, ou, eventualmente, os efeitos dessas mensagens) (BARDIN, 1979, p. 42).

Almeida (2011, p. 36) entende que a análise de conteúdo

tem o objetivo de compreender o que se diz sobre determinado assunto, consistindo em uma série de procedimentos que geram indicadores, a partir dos quais são feitas inferências sobre as condições de produção e de recepção das mensagens em estudo.

Assim, a análise de conteúdo procura, por meio de técnicas parciais, mas complementares, realizar a interpretação dos dados coletados de forma mais fundamentada e enriquecida (BARDIN, 1979). Para tanto, a autora divide a análise de conteúdo em três fases distintas: a pré-análise, a exploração do material, e o tratamento dos resultados, a inferência e a interpretação.

A pré-análise consiste em realizar três missões, que não precisam ocorrer necessariamente em ordem cronológica: “a escolha dos documentos a serem submetidos à análise, a formulação das hipóteses e dos objetivos e a elaboração de indicadores que fundamentem a interpretação final” (BARDIN, 1979, p. 95). Para a realização destas missões, a autora indica algumas atividades, a saber: a leitura flutuante (em que o pesquisador estabelece contato com os documentos a analisar, deixando-se invadir por impressões e orientações para, pouco a pouco, passar a ser uma leitura mais precisa), a escolha dos documentos, a formulação das hipóteses e dos objetivos, a referência dos índices e a elaboração de indicadores, e a preparação do material.

A exploração do material “consiste essencialmente de operações de codificação, desconto ou enumeração, em função de regras previamente formuladas” (BARDIN, 1979, p. 101). Triviños (1987) chama esta etapa de descrição analítica e, na mesma linha de Bardin (1979), explica que é neste momento que os dados coletados são codificados, categorizados e classificados.

Por fim, Bardin (1979) explica que a fase do tratamento e da interpretação dos resultados obtidos constitui-se na exposição dos dados pelo pesquisador, por meio de quadros, diagramas, figuras e modelos,

assim como a realização de testes de validação. Nesta etapa, pela visão de Triviños (1987), é necessário que o pesquisador aprofunde sua análise buscando o conteúdo latente existente no material coletado.

Assim sendo, pode-se afirmar que, a partir da análise do conteúdo das entrevistas e dos demais materiais coletados, foi verificado de que forma cada IES realiza a gestão dos seus processos de compras, possibilitando o comparativo entre as mesmas e, desta forma, atendendo ao proposto no primeiro objetivo específico deste trabalho.

Da mesma forma, a partir da análise realizada, e do próprio comparativo, foi feita uma avaliação dos processos de compras, no que diz respeito à quantidade de processos, aos valores financeiros envolvidos, correlacionando com a estrutura administrativa de cada instituição bem como com outros fatores identificados durante a pesquisa, atendendo ao segundo objetivo específico do trabalho.

Também foram estudados os pontos fortes dos processos de compras das instituições, de maneira a identificar os fatores que fazem com que estes processos possuam melhor nível de qualidade ou eficiência em relação às outras instituições, assim cumprindo com o proposto no terceiro objetivo específico.

Por fim, de forma a atender ao quarto e último objetivo específico deste trabalho, foram identificados pontos fracos nos processos de compras das universidades estudadas e, a partir deles, propostos alternativas para a melhoria destes processos, de modo que as instituições possam atingir de maneira mais eficiente suas metas institucionais.

3.4 LIMITAÇÕES DO ESTUDO

Quanto às limitações do estudo, deve ser considerado o escopo reduzido às organizações estudadas e, ainda, à uma parte das organizações em questão, que pode ter uma realidade diferente de outras, tendo em vista especialmente as particularidades de organizações tais como as Universidades. Gil (2009, p. 18) lembra que uma das limitações dos estudos de caso é que a investigação não favorece a generalização do conhecimento obtido, ficando circunscrito “ao grupo, organização ou comunidade em que os dados são coletados”.

Também deve ser ponderado o fato de que foram estudados os processos de compras das instituições, não incluindo, por exemplo, processos licitatórios de obras e contratação de serviços terceirizados, isto tudo dentro de uma limitação geográfica, uma vez que a pesquisa foi realizada junto às universidades públicas sediadas no Estado de Santa Catarina.

Um dos pontos a serem ponderados como limitação do estudo é quanto à disponibilidade dos gestores entrevistados. Todos colaboraram com a pesquisa, fornecendo todas as informações solicitadas, tanto por meio da própria entrevista quanto pela disponibilização de documentos. No entanto, justamente por exercerem função de gestão em suas instituições, por vezes possuíam uma agenda disputada, ocasionando o retardamento da análise de alguns pontos, sem, no entanto, comprometer o resultado da pesquisa, tendo em vista que todos os dados solicitados foram disponibilizados.

Por fim, a pesquisa contemplou a realidade de um período específico, cujo corte temporal ocorre entre os meses de dezembro de 2016 e março de 2017. É preciso considerar que esta realidade poderá mudar conforme ações ou orientações da gestão das instituições estudadas ou mesmo a mudança dela, e ainda possíveis mudanças externas à organização, advindas de alterações em políticas de governo, por exemplo.

4 APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS RESULTADOS

Este capítulo dedica-se a apresentar os dados coletados, bem como realizar a análise dos resultados obtidos pela pesquisa. Em sua primeira parte, é realizada a caracterização das instituições estudadas, passando, em seguida, para a análise propriamente dita.

4.1 PERFIL INSTITUCIONAL

Este item do trabalho tem por objetivo caracterizar as três instituições estudadas, de modo a se contextualizar o ambiente de pesquisa, bem como o próprio histórico, finalidade e estrutura destas universidades. Também são apresentados os indicadores institucionais coletados durante a pesquisa.

4.1.1 Universidade Federal de Santa Catarina

A Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC) é uma autarquia de regime especial, vinculada ao Ministério da Educação (UFSC, 2016b). Ela foi criada por meio da Lei nº 3.849 de 18 de dezembro de 1960, tendo sido composta, em sua origem, pela Faculdade de Direito, Faculdade de Medicina, Faculdade de Farmácia, Faculdade de Odontologia, Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras, Faculdades de Ciências Econômicas, Escola de Engenharia Industrial da Universidade de Santa Catarina e Faculdade de Serviço Social (BRASIL, 1960). Segundo seu Estatuto, “é uma instituição de ensino superior e pesquisa, *multicampi*, com sede no *Campus* Universitário Reitor João David Ferreira Lima, em Florianópolis, capital do Estado de Santa Catarina” (UFSC, 2016b, p. 2).

A UFSC

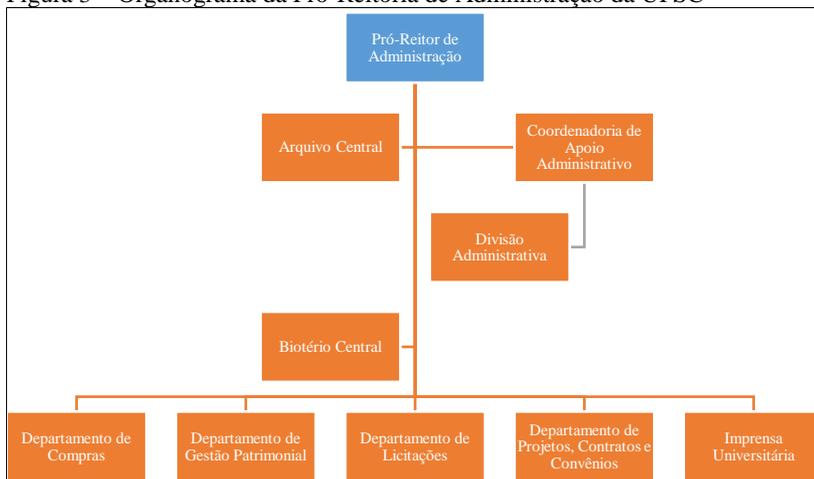
tem por finalidade produzir, sistematizar e socializar o saber filosófico, científico, artístico e tecnológico, ampliando e aprofundando a formação do ser humano para o exercício profissional, a reflexão crítica, a solidariedade nacional e internacional, na perspectiva da construção de uma sociedade justa e democrática e na defesa da qualidade da vida (UFSC, 2016b, p. 2).

Ela possui, atualmente, além do *campus*-sede em Florianópolis, quatro *campi* localizados nas cidades de Araranguá, Blumenau, Curitiba e Joinville (UFSC, 2016a, p. 2).

No ano de 2015, a UFSC teve mais de 45 mil alunos matriculados, 278 cursos oferecidos, possuindo cerca de 5.500 servidores técnico-administrativos e docentes vinculados à Instituição (UFSC, 2017e). Realizou R\$ 1.326.153.774,40 em despesas no exercício, conforme dados do Portal da Transparência do Governo Federal, sendo que, destas, R\$ 23.277.239,38 foram realizadas com aquisições de equipamentos e material permanente, material de consumo e material de distribuição gratuita. Em relação às demais instituições mantidas pelo Ministério da Educação, o valor gasto pela UFSC representa 1,55% do total, sendo o 11º órgão ou entidade que recebeu mais recursos do referido Ministério (BRASIL, 2017a).

A IES possui em sua estrutura um Departamento de Compras e um Departamento de Licitações, com distintas funções, ambos localizados na Pró-Reitoria de Administração (UFSC, 2017a). Apresenta-se, por meio da Figura 3, o organograma da referida Pró-Reitoria, de modo a propiciar a melhor visualização de sua estrutura:

Figura 3 – Organograma da Pró-Reitoria de Administração da UFSC



Fonte: Adaptado de UFSC (2017a)

4.1.2 Universidade Federal da Fronteira Sul

A Universidade Federal da Fronteira Sul (UFFS) foi criada por intermédio da Lei nº 12.029 de 15 de setembro de 2009, sendo, da mesma forma que a UFSC, uma autarquia vinculada ao Ministério da Educação. A UFFS possui “sede e foro no Município de Chapecó, estado de Santa Catarina, situada na Mesorregião da Grande Fronteira do Mercosul e entornos”, tendo “estrutura *multicampi* e tem o *Campus* Universitário como órgão constitutivo para efeito de organização administrativa e didático-científica” (UFFS, 2015, p. 4).

A Lei de criação da UFFS especifica o seu local de atuação, detalhando que a sua atuação deverá abranger, predominantemente,

o norte do Rio Grande do Sul, com *campi* nos Municípios de Cerro Largo e Erechim, o oeste de Santa Catarina, com *campus* no Município de Chapecó, e o sudoeste do Paraná e seu entorno, com *campi* nos Municípios de Laranjeira do Sul e Realeza (BRASIL, 2009).

A UFFS possui por finalidades

I - o ensino, a partir da democratização do acesso e da permanência na Instituição, visando à formação de excelência acadêmica e profissional, inicial e continuada, nos diferentes campos do saber, estimulando a criação cultural, o desenvolvimento do espírito científico e do pensamento crítico reflexivo;

II - a pesquisa e investigação científica em todos os campos do saber, de modo especial em temas ligados à problemática científico-tecnológica, social, econômica, ética, estética, cultural, política e ambiental;

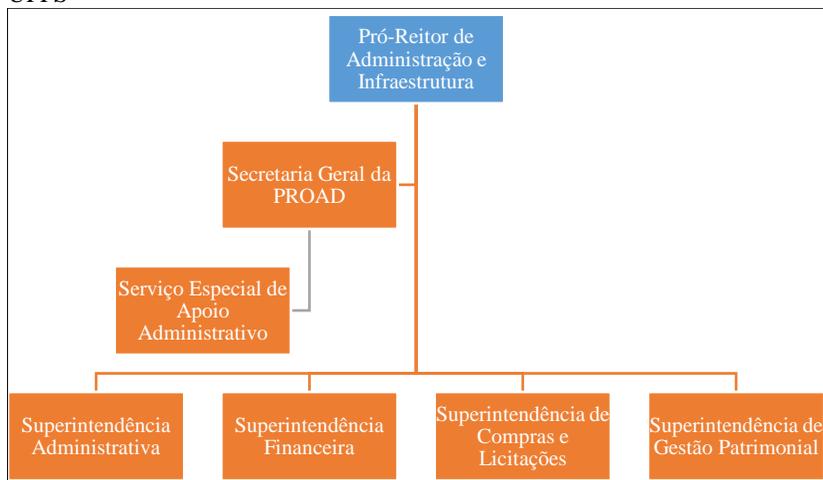
III - a extensão universitária, aberta à participação da população, visando à produção conjunta de avanços, conquistas e benefícios resultantes da criação cultural e artística e da pesquisa científica e tecnológica (UFFS, 2015, p. 7).

Em termos de estrutura, a UFFS possui seis *campi*, nas cidades de Chapecó, no estado de Santa Catarina, Cerro Largo, Erechim e Passo Fundo, no estado do Rio Grande do Sul, e Laranjeiras do Sul e Realeza, no estado do Paraná, sendo que o primeiro *campus* citado é o *Campus*-sede, onde se localiza a Reitoria e a Administração Central (UFFS, 2015, p. 14).

A UFFS teve, no ano de 2015, cerca de oito mil alunos matriculados, 65 cursos oferecidos, possuindo cerca de 1.450 servidores técnico-administrativos e docentes vinculados à Instituição (UFFS, 2017a, 2017b, 2017c; BRASIL, 2017b). Realizou R\$ 229.361.157,31 em despesas no exercício, conforme dados do Portal da Transparência do Governo Federal, sendo que, destas, R\$ 9.270.898,63 foram realizadas com aquisições de equipamentos e material permanente e material de consumo. Não houve gasto com material de distribuição gratuita no período. Em relação às demais instituições mantidas pelo Ministério da Educação, o valor gasto pela UFFS representa 0,27% do total, sendo o 88º órgão ou entidade que recebeu mais recursos do referido Ministério (BRASIL, 2017a).

A IES possui em sua estrutura um setor chamado Superintendência de Compras e Licitações, localizado na Pró-Reitoria de Administração e Infraestrutura (UFFS, 2017d). Apresenta-se, por meio da Figura 4, o organograma da referida Pró-Reitoria, de modo a propiciar a melhor visualização de sua estrutura:

Figura 4 – Organograma da Pró-Reitoria de Administração e Infraestrutura da UFFS



Fonte: Adaptado de UFFS (2017d)

4.1.3 Universidade do Estado de Santa Catarina

A Universidade do Estado de Santa Catarina (UDESC) foi criada por meio do Decreto Estadual nº 2.802, de 20 de maio de 1965, tendo sido chamada, à época, de Universidade para o Desenvolvimento do Estado de Santa Catarina. A sua criação tem por marco inicial a unificação da Faculdade de Educação (FAED), e da então Escola Superior da Administração e Gerência (ESAG). No ano de 1990, a Instituição é desvinculada da Fundação Educacional de Santa Catarina e é reconhecida como universidade pelo Ministério da Educação (UDESC, 2017a), sendo então instituída a Fundação Universidade do Estado de Santa Catarina, por meio da Lei nº. 8.092, de 1º de outubro do citado ano (UDESC, 2006).

Conforme seu Estatuto,

a UDESC é uma instituição pública de educação, sem fins lucrativos, com prazo de duração indeterminado, que goza de autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira, disciplinar e patrimonial, e que obedece ao princípio de indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão, conforme o artigo 207 da Constituição da República Federativa do Brasil e os artigos 168 e 169 da Constituição do Estado de Santa Catarina (UDESC, 2006).

Tem por finalidade

a produção, preservação e difusão do conhecimento científico, tecnológico, artístico, desportivo e cultural, por intermédio do fomento das atividades de ensino, pesquisa e extensão, devendo para tanto:

I - garantir a indissociabilidade entre o ensino, a pesquisa e a extensão nas diversas áreas do conhecimento, comprometidos com a cidadania e a socialização do saber;

II - estabelecer parcerias solidárias com a comunidade na busca de soluções coletivas e na construção de uma sociedade democrática, plural e ética;

III - promover a inclusão social e étnica, respeitando a diversidade cultural;

IV - contribuir para o desenvolvimento local, regional e nacional, visando à melhoria da qualidade de vida da sociedade, com a busca da

erradicação das desigualdades sociais e a utilização de tecnologias ecologicamente orientadas;
V - estimular, promover e manter a investigação científica;
VI - fomentar e prover de recursos as atividades de ensino, de pesquisa, e de extensão, no âmbito da UDESC (UDESC, 2006).

Posiciona-se também como

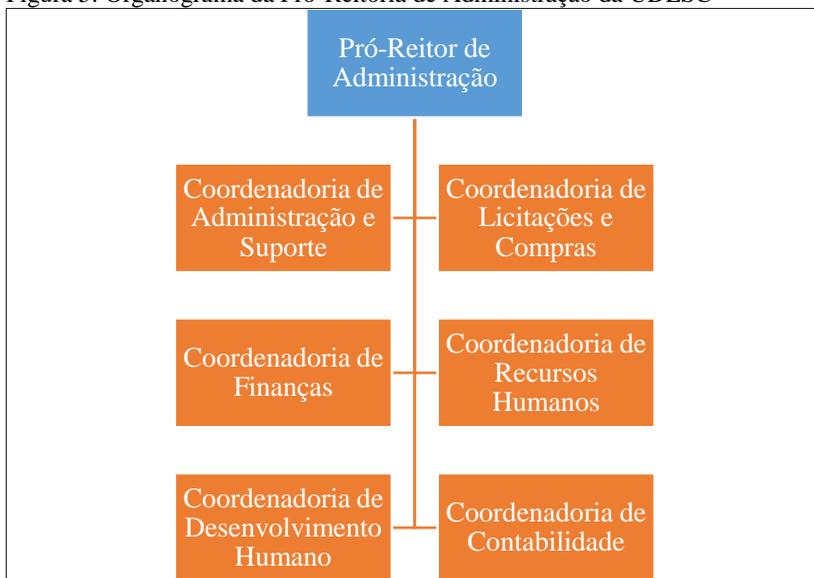
Universidade pública e de ensino gratuito em busca de excelência, é aberta às diferentes correntes de pensamento e orienta-se pelos princípios de liberdade de expressão, democracia, moralidade, ética, transparência, respeito à dignidade da pessoa e seus direitos fundamentais (UDESC, 2006).

A Instituição se estrutura na forma de *multicampi*, possuindo seis *campi*, tendo como *campus*-sede o localizado na cidade de Florianópolis, onde também se localiza a reitoria. Os *campi* são denominados conforme a sua região de localização, sendo o *campus*-sede chamado de *Campus I* - UDESC Grande Florianópolis, e os demais de *Campus II* - UDESC Norte Catarinense, *Campus III* - UDESC Planalto Serrano, *Campus IV* - UDESC Oeste Catarinense, *Campus V* - UDESC Vale do Itajaí e *Campus VI* - UDESC Sul Catarinense (UDESC, 2007).

A UDESC teve, no ano de 2015, mais de 14 mil alunos matriculados, 97 cursos oferecidos, possuindo cerca de 1.940 servidores técnico-administrativos e docentes vinculados à Instituição (UDESC, 2016). Realizou R\$ 351.523.538,97 em despesas no exercício, conforme dados do Portal da Transparência do Poder Executivo de Santa Catarina, sendo que, destas, R\$ 25.938.568,43 foram realizadas com aquisições de equipamentos e material permanente, material de consumo e material de distribuição gratuita. Em relação às instituições mantidas pelo Ministério da Educação, o valor gasto pela UDESC representaria 0,41% do total, estando, em comparação com os órgãos vinculados ao referido Ministério, em 58º lugar (SANTA CATARINA, 2017; BRASIL, 2017a).

A IES possui em sua estrutura um setor chamado Coordenadoria de Licitações e Compras, localizado na Pró-Reitoria de Administração (UDESC, 2017b). Apresenta-se, por meio da Figura 5, o organograma da referida Pró-Reitoria, de modo a propiciar a melhor visualização de sua estrutura:

Figura 5: Organograma da Pró-Reitoria de Administração da UDESC



Fonte: Adaptado de UDESC (2017b)

4.1.4 Indicadores Institucionais

De modo a realizar um comparativo entre as instituições estudadas, bem como possibilitar a obtenção de um índice comum para comparação, a presente seção expõe dados e indicadores coletados sobre elas.

Ao se comparar, na Tabela 1, percebe-se que a UFSC possui os maiores números, seguida pela UDESC e a UFFS:

Tabela 1 – Indicadores do ano de 2015 das instituições estudadas

Indicador	UFSC	UFFS	UDESC	Total
Alunos matriculados	45.180	7.988	14.737	66.883
Servidores docentes	2.285	747	1.173	4.205
Servidores técnicos	3.217	701	771	4.689
Cursos oferecidos (graduação e pós-graduação)	278	65	97	440

Fonte: Adaptado de Brasil (2017b), UDESC (2016), UFFS (2017a, 2017b, 2017c) e UFSC (2017e)

No entanto, percebe-se que tais indicadores não possuem a mesma proporcionalidade entre si. Desta forma, a Tabela 2 demonstra a proporção, considerando o número total do indicador, em comparação às outras instituições:

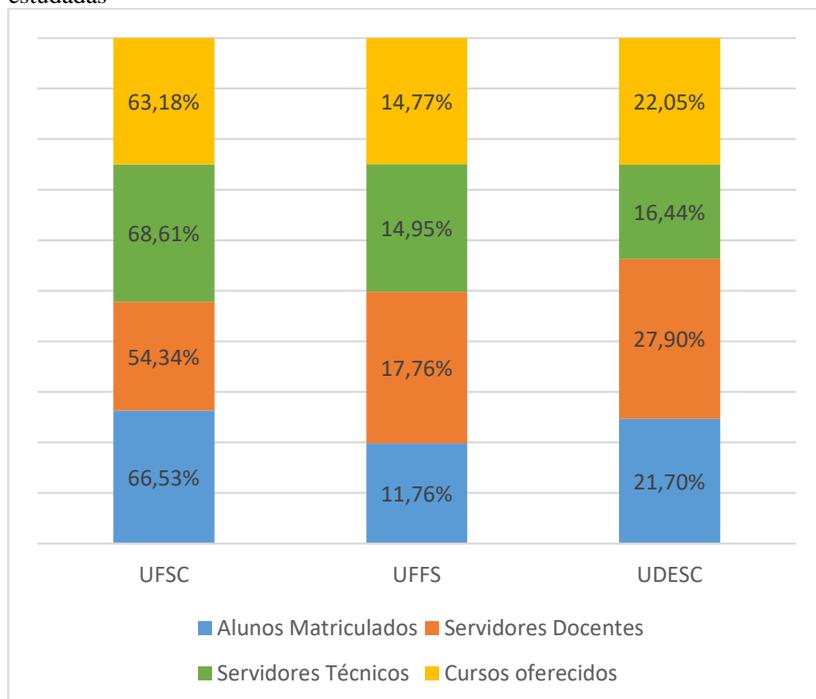
Tabela 2 – Percentual dos indicadores do ano de 2015 das instituições estudadas

Indicador	% UFSC	% UFFS	% UDESC
Alunos matriculados	66,53%	11,76%	21,70%
Servidores docentes	54,34%	17,76%	27,90%
Servidores técnicos	68,61%	14,95%	16,44%
Cursos oferecidos (graduação e pós-graduação)	63,18%	14,77%	22,05%

Fonte: Adaptado de Brasil (2017b), UDESC (2016), UFFS (2017a, 2017b, 2017c) e UFSC (2017e)

Por sua vez, o Gráfico 1 faz um cruzamento dos indicadores do ano de 2015, apresentando nas colunas as proporções deles em cada IES. Uma vez que o referido gráfico também faz um comparativo, o tamanho de cada bloco de cores é relativo, permitindo que seja visualizado dentro da proporção de cada instituição. Assim, os percentuais quando somados na vertical não totalizam 100%, bem como o tamanho dos blocos não segue a escala conforme os percentuais das suas congêneres. Na horizontal, os percentuais demonstram a proporção dos indicadores de cada IES em relação às suas homólogas, neste caso, somando 100%.

Gráfico 1 – Proporção dos indicadores do ano de 2015 das instituições estudadas



Fonte: Adaptado de Brasil (2017b), UDESC (2016), UFFS (2017a, 2017b, 2017c) e UFSC (2017e)

É possível perceber que a UFSC se destaca na maior proporção de alunos matriculados e servidores técnicos, enquanto que a UDESC se destaca na de servidores docentes e número de cursos oferecidos. A UFFS também se destaca na maior proporção de servidores docentes. Por outro lado, a UFSC se destaca pela menor proporção de servidores docentes, a UFFS pela de alunos matriculados, e a UDESC pela de servidores técnicos.

No que diz respeito ao número de processos de compra e às modalidades atendidas, a Tabela 3 mostra os números atendidos por cada IES, conforme a modalidade:

Tabela 3 – Número de processos de compra realizados no ano de 2015

Modalidade	UFSC	UFFS	UDESC	Total
Pregão	208	41	85	334
Dispensa	194	43	112	349
Inexigibilidade	25	2	132	159
Importação	30	0	16	46
Total	457	86	345	888

Fonte: Adaptado de Dados Coletados, UDESC (2016), UFFS (2016a) e UFSC (2017c, 2017d)

Já a Tabela 4 demonstra a proporção destes processos em comparação com as demais instituições estudadas:

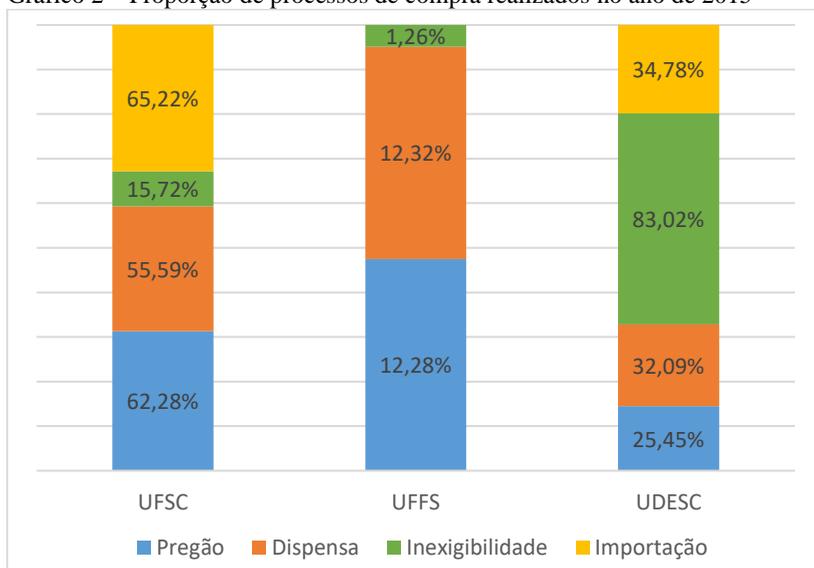
Tabela 4 – Percentual de processos de compra realizados no ano de 2015

Modalidade	% UFSC	% UFFS	% UDESC
Pregão	62,28	12,28	25,45
Dispensa	55,59	12,32	32,09
Inexigibilidade	15,72	1,26	83,02
Importação	65,22	0,00	34,78
Total	51,46	9,68	38,85

Fonte: Adaptado de Dados Coletados, UDESC (2016), UFFS (2016a) e UFSC (2017c, 2017d)

Assim como o gráfico anterior, o Gráfico 2 faz um cruzamento dos processos de compra realizados no ano de 2015, apresentando nas colunas as proporções deles, conforme a modalidade, em cada IES. Uma vez que o referido gráfico também faz um comparativo, o tamanho de cada bloco de cores é relativo, permitindo que seja visualizado dentro da proporção de cada instituição. Assim, os percentuais quando somados na vertical não totalizam 100%, bem como o tamanho dos blocos não segue a escala conforme os percentuais das suas congêneres. Na horizontal, os percentuais demonstram a proporção dos indicadores de cada IES em relação às suas homólogas, neste caso, somando 100%.

Gráfico 2 – Proporção de processos de compra realizados no ano de 2015



Fonte: Adaptado de Dados Coletados, UDESC (2016), UFFS (2016a) e UFSC (2017c, 2017d)

O Gráfico 2 demonstra que há uma proporção maior nas inexigibilidades realizadas pela UDESC, bem como nas importações realizadas pela UFSC. Por outro lado, há uma maior proporção de dispensas de licitação e pregões realizados pela UFFS. Possivelmente isto se deve ao fato de não haver registro de importações por parte da UFFS no ano de 2015, além do baixo número, proporcionalmente, de inexigibilidades realizadas.

Já a média de alunos matriculados por processo de compras é apresentada pela Tabela 5:

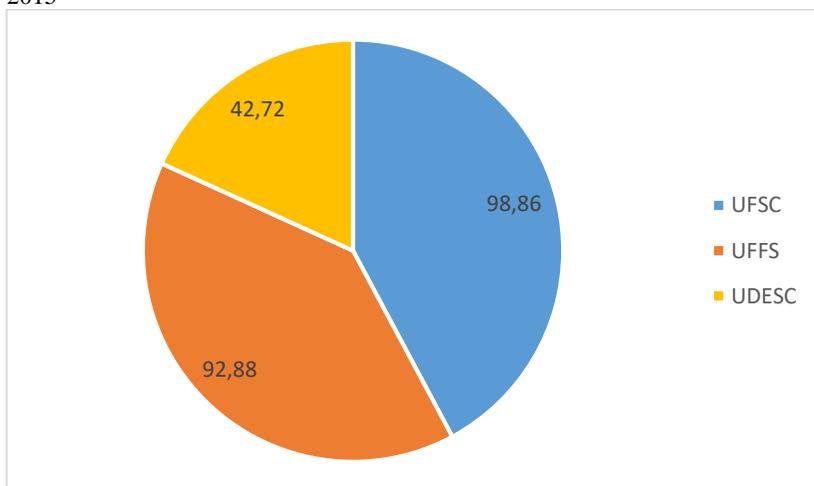
Tabela 5 – Média de alunos matriculados por processo de compra no ano de 2015

IES	Alunos matriculados	Processos de compra	Alunos por processo	Processos por aluno
UFSC	45.180	457	98,86	0,0101
UFFS	7.988	86	92,88	0,0107
UDESC	14.737	345	42,72	0,0234

Fonte: Adaptado de Brasil (2017b), Dados Coletados, UDESC (2016), UFFS (2016a) e UFSC (2017c, 2017d, 2017e)

Por meio desta média, é possível observar quantos alunos, em média, são atendidos por cada processo. É possível também observar, na mesma tabela, o número de processos por aluno. Por meio do Gráfico 3 é possível a análise visual dos dados:

Gráfico 3 – Média de alunos matriculados por processo de compra no ano de 2015



Fonte: Adaptado de Brasil (2017b), Dados Coletados, UDESC (2016), UFFS (2016a) e UFSC (2017c, 2017d, 2017e)

A UFSC, neste caso, possui a maior média de alunos atendidos por processo, sendo seguida pela UFFS, tendo a UDESC a menor média.

Quanto ao número de servidores lotados no setor responsável pelas compras, a Tabela 6 expõe a informação, bem como a proporcionalidade em relação às outras instituições:

Tabela 6 – Servidores lotados nos setores responsáveis pelas compras

IES	Servidores	% em relação às demais instituições estudadas
UFSC	20	43%
UFFS	12	26%
UDESC	15	31%

Fonte: Adaptado de Dados Coletados

O comparativo demonstra que, apesar da UFSC ainda manter a maior proporção, neste indicador, ela é significativamente menor do que nos outros, quais sejam alunos matriculados, servidores técnicos e cursos ofertados, que giraram entre 63 e 67% de proporção, além do número de servidores docentes, que ficou com 54,34% em relação às demais instituições.

A Tabela 7 apresenta a média de processos de compra por servidor em cada uma das instituições:

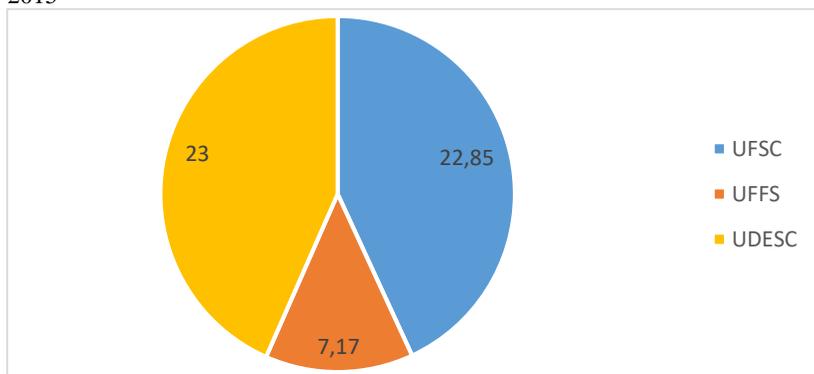
Tabela 7 – Média de processos de compras por servidor da área no ano de 2015

IES	Processos de compra	Servidores	Processos de compra por servidor
UFSC	457	20	22,85
UFFS	86	12	7,17
UDESC	345	15	23,00

Fonte: Adaptado de Dados Coletados, UDESC (2016), UFFS (2016a) e UFSC (2017c, 2017d)

Tais valores indicam a quantidade média de atendimento por servidor, revelando o nível de otimização dos procedimentos realizados. No entanto, é necessário ponderar que, se há muitos processos por servidor, pode haver déficit de servidores, ou os processos podem não estar consolidados da forma mais adequada. O Gráfico 4 demonstra de forma mais clara a diferença entre os números de cada instituição:

Gráfico 4 – Número de processos de compra por servidor da área no ano de 2015



Fonte: Adaptado de Dados Coletados, UDESC (2016), UFFS (2016a) e UFSC (2017c, 2017d)

É possível observar que o indicador da UFFS possui disparidade em relação às demais instituições, tendo um número de processos de compra por servidor aproximadamente três vezes menor do que as demais, sendo a UDESC a IES mais eficiente neste indicador. O dado chama atenção no sentido de que, possivelmente, indica um gargalo no andamento dos processos.

A Tabela 8 apresenta o valor total gasto com aquisições de material por cada uma das instituições no ano de 2015, bem como os seus percentuais comparativos:

Tabela 8 – Comparativo do valor gasto com aquisições de material no ano de 2015

IES	Valor	%
UFSC	R\$ 23.277.239,38	40%
UFFS	R\$ 9.270.898,63	16%
UDESC	R\$ 25.938.568,43	44%

Fonte: Adaptado de Brasil (2017a) e Santa Catarina (2017)

Observa-se, neste caso, que a UDESC obteve uma maior proporção de gasto do que as demais instituições.

A Tabela 9 demonstra a média de valor gasto por aluno matriculando, buscando, desta forma, uma proporção dos gastos em relação aos estudantes:

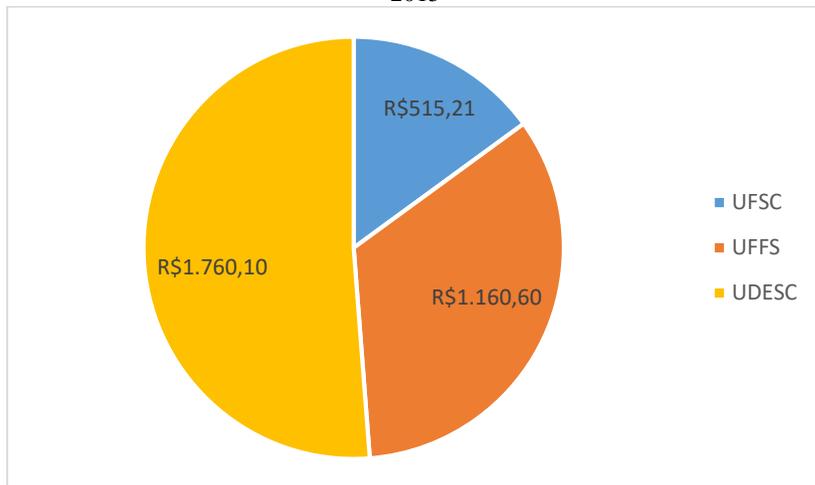
Tabela 9 – Média de valor gasto com compras por aluno matriculado no ano de 2015

IES	Valor	Alunos matriculados	Valor médio por aluno
UFSC	R\$ 23.277.239,38	45.180	R\$ 515,21
UFFS	R\$ 9.270.898,63	7.988	R\$ 1.160,60
UDESC	R\$ 25.938.568,43	14.737	R\$ 1.760,10

Fonte: Adaptado de Brasil (2017a, 2017b), Santa Catarina (2017), UDESC (2016) e UFSC (2017e)

Da mesma forma, o Gráfico 5 auxilia na análise visual das informações, bem como na diferença de resultado entre as instituições:

Gráfico 5 – Média de valor gasto com compras por aluno matriculado no ano de 2015



Fonte: Adaptado de Brasil (2017a, 2017b), Santa Catarina (2017), UDESC (2016) e UFSC (2017e)

Pode-se observar, pela Tabela 9, que a UDESC obteve o maior valor médio gasto por alunos, seguida pela UFFS e pela UFSC. Destaca-se o fato de que a UFSC tem um valor médio gasto por aluno de menos da metade da segunda colocada, a UFFS, e menos de um terço da média do valor gasto pela UDESC.

A Tabela 10 mostra a média de valor gasto com compras no ano de 2015 por servidor:

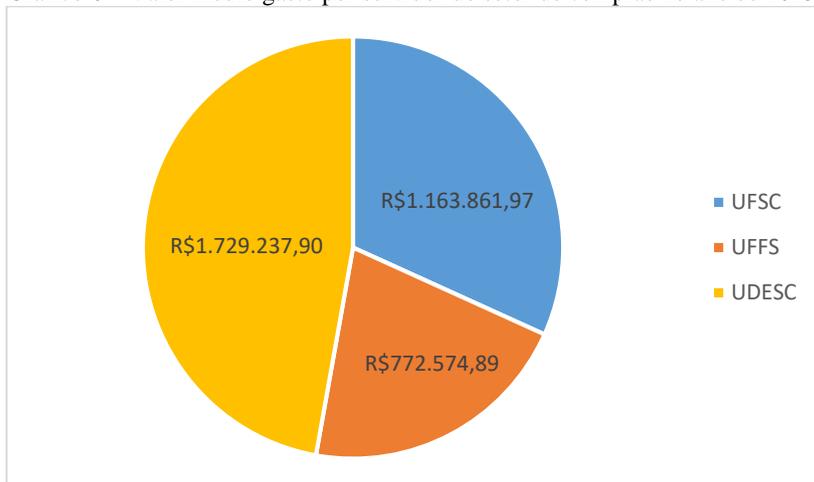
Tabela 10 – Valor médio gasto por servidor do setor de compras no ano de 2015

IES	Valor	Servidores	Valor médio por servidor
UFSC	R\$ 23.277.239,38	20	R\$ 1.163.861,97
UFFS	R\$ 9.270.898,63	12	R\$ 772.574,89
UDESC	R\$ 25.938.568,43	15	R\$ 1.729.237,90

Fonte: Adaptado de Brasil (2017a), Dados Coletados e Santa Catarina (2017)

Visualiza-se, assim, o resultado dos indicadores calculados, por meio do Gráfico 6, possibilitando o exame das informações e comparação entre as instituições estudadas:

Gráfico 6 – Valor médio gasto por servidor do setor de compras no ano de 2015



Fonte: Adaptado de Brasil (2017a), Dados Coletados e Santa Catarina (2017)

É possível verificar que a UDESC é a IES que melhor se posiciona neste indicador, que busca verificar a eficiência com base no valor efetivamente gasto em compras pelas instituições em relação ao número de servidores que atuam no setor de compras de cada uma delas. Em posição intermediária ficou a UFSC, sendo seguida pela UFFS, com um valor de menos da metade da UDESC.

Desta forma, foram construídos indicadores que possam demonstrar, por números, a eficiência na gestão dos processos de compras de cada uma das instituições estudadas e, desta forma, compará-las entre si. No entanto, é necessário ponderar outras informações obtidas durante a pesquisa, de modo a melhor interpretar estas informações.

4.2 PERFIL DOS RESPONDENTES

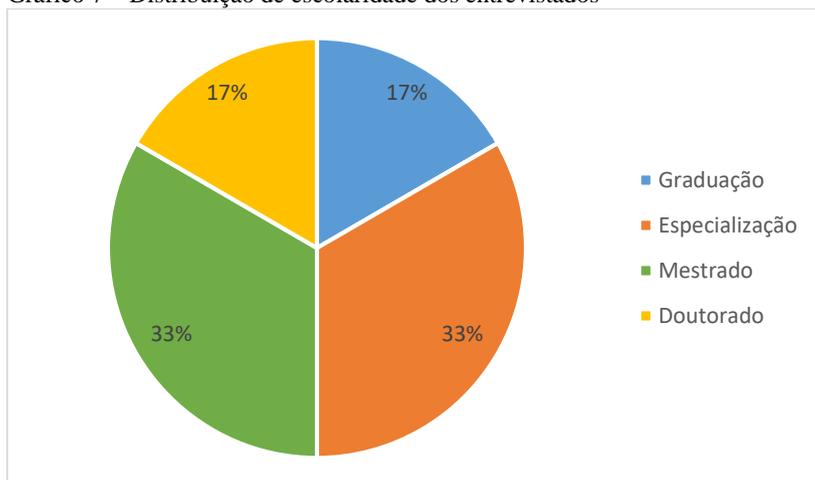
Nesta seção, é traçado o perfil dos respondentes. Conforme já citado, foram entrevistados os Pró-Reitores de Administração ou de Administração e Infraestrutura, e os responsáveis pelos setores de compras das instituições estudadas.

O primeiro dado que pode ser destacado é que quatro dos respondentes se encontram na faixa etária dos 35 a 40 anos. Um deles possui 55 anos, enquanto que outro possui 29, sendo que ambos são Pró-Reitores.

Outra informação relevante é que 5 dos 6 entrevistados possuem, ao menos, especialização na sua área de atuação. Dois possuem mestrado, e um doutorado. O respondente que não possui especialização dispõe de 17 anos de experiência na área em que atua, o que demonstra que todos os entrevistados possuem capacitação relacionada com a função que desempenham.

O Gráfico 7, a seguir, ilustra a distribuição de escolaridade dos respondentes:

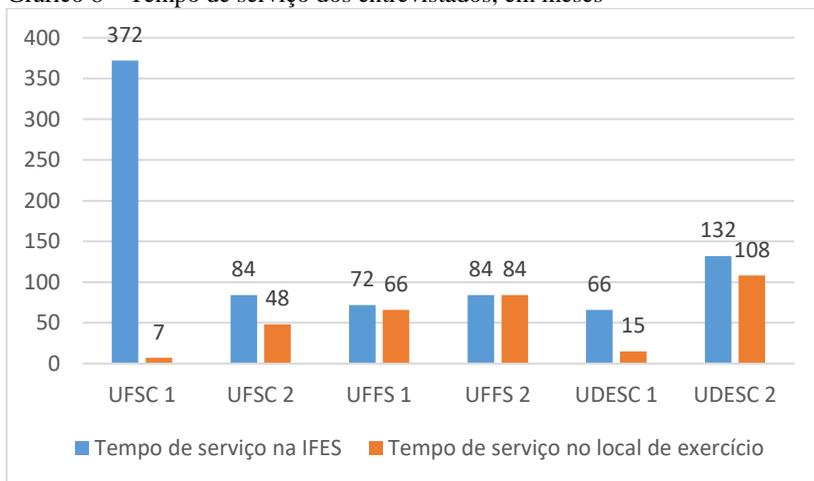
Gráfico 7 – Distribuição de escolaridade dos entrevistados



Fonte: Adaptado de Dados Coletados

Além disso, quatro deles possui no máximo 7 anos de experiência nas IES. Um já tem 11 anos de serviço e outro já possui 31 anos de serviço na instituição. Comparativamente, observa-se que quatro dos seis entrevistados estão ainda em início de carreira, ainda que já possuam capacitação. Também possuem um equilíbrio quanto ao tempo de serviço no local de exercício, com exceção de dois entrevistados, os quais assumiram suas funções por ocasião da mudança de gestão das instituições. No entanto, ambos já possuíam experiência na área quando as assumiram. O Gráfico 8 auxilia a visualizar os dados, por meio da comparação do número de meses de serviço em que os respondentes estão, na IFES, e no atual local de exercício:

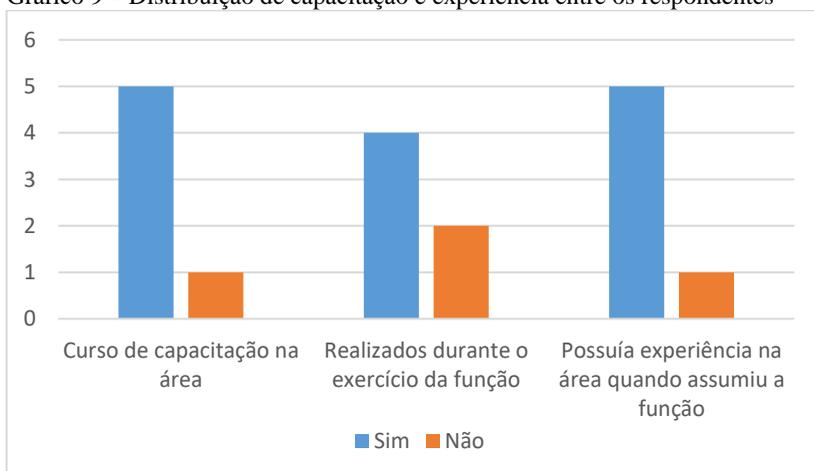
Gráfico 8 – Tempo de serviço dos entrevistados, em meses



Fonte: Dados Coletados

Cinco dos seis respondentes já realizaram curso de capacitação na área, sendo que apenas um não realizou, o qual ponderou que está há menos de um ano na função atual e, portanto, ainda não havia tido oportunidade de realizá-lo. No entanto, já possuía experiência na área quando assumiu a função, caso de outros quatro entrevistados. O Gráfico 9 ilustra as informações:

Gráfico 9 – Distribuição de capacitação e experiência entre os respondentes



Fonte: Adaptado de Dados Coletados

Em resumo, o que chamou a atenção quanto ao perfil dos entrevistados foi o nível de escolaridade, a capacitação e experiência dos mesmos quanto às funções desempenhadas, demonstrando que há preocupação quanto ao potencial técnico quando da indicação destes servidores para ocupar as suas respectivas funções. Com relação a isso, demonstrando que há essa percepção, o entrevistado R2 afirmou que “pessoas que têm formação na área conseguem ter um ganho de escala muito maior do que quem não tem formação” (DADOS COLETADOS).

4.3 GESTÃO UNIVERSITÁRIA

Esta seção possui por objetivo identificar aspectos relativos à gestão universitária das instituições estudadas. A primeira questão se refere ao conhecimento das atividades realizadas nos setores responsáveis pelas compras na IES onde atua. Apesar de ser esperado, todos os responsáveis diretos por tais setores detinham conhecimento detalhado quanto às atividades desempenhadas. Já, os Pró-Reitores, por não atuarem diretamente nos referidos setores, detinham conhecimento mais geral com relação às atividades, mas com clareza de suas atribuições e responsabilidades, além do mínimo necessário para a realização do seu trabalho.

No caso da UFFS, um dos entrevistados salientou o fato de que a instituição era nova e foi construída do zero, então as atribuições muitas vezes acabavam por extrapolar o que seria o normal. Nas palavras dele, precisou muito que o papel do pessoal de compras, às vezes, até extrapolasse um pouco a compra em si. Eles tinham que estar preocupados muito com a questão de atender as necessidades institucionais (DADOS COLETADOS).

No entanto, o respondente afirma que aos poucos esta questão foi se ajustando, à medida que a própria Instituição foi se estruturando, explicando que agora ela começa e chegar “num momento [...] mais de aprimoramento” (DADOS COLETADOS).

Quanto ao respaldo documental das atribuições, todos os respondentes afirmaram haver tal amparo, mudando, conforme a Instituição, o documento em que se encontra a informação. Em um dos casos, foi afirmado que havia o respaldo, mas que deveria ocorrer uma atualização para refletir a realidade atual, que já havia mudado. Em outro, o respondente relatou que havia o respaldo apenas de forma resumida.

Quanto ao fato das atribuições estarem ou não bem compreendidas por servidores que não trabalham nas respectivas Pró-

Reitorias, todos os entrevistados afirmaram que não havia total compreensão. No entanto, não houve resposta “sim” ou “não” objetiva, todas foram com ressalvas. Quatro respondentes entenderam que sim, eram compreendidas, mas um deles relatou que também depende da iniciativa das próprias pessoas, outro que havia exceções, o terceiro que compreendiam até certo ponto, mas não entendiam a sua própria função no processo de compra, e o último relatou que dependia da área de atuação do demandante.

Dos entrevistados que responderam “não”, um afirmou que o público externo não entende o porquê de certos procedimentos e normas, outro que, em alguns casos, os servidores docentes têm maior dificuldade para compreender, por atuarem e possuírem formação, muitas vezes, distinta da área administrativa. O entrevistado R2 relatou, em suas palavras, que “há uma dificuldade de compreensão do que é gestão por parte de quem não é da área”, mas que, no entanto, existe

reconhecimento, mas é um reconhecimento que ele é um pouco diferente, porque as pessoas trabalham [...] com suas áreas de atuação, então têm dificuldade de entender isso. Eu acho que isso é normal” (DADOS COLETADOS).

O entrevistado R5, por outro ponto de vista, relata que as pessoas que trabalham em outros setores da instituição, com relação às atribuições do setor de compras

não têm essa noção, elas enxergam que [o setor] de compras é um [setor] lento, extremamente burocrata e moroso [...] e que não é verdade. Na verdade, o [setor] cumpre a norma legal que é indispensável no serviço público. O que se falta é se desenvolver uma cultura de orientar e exatamente falar [...] em todas as unidades esse tipo de informação para que eles possam entender isso (DADOS COLETADOS).

Observa-se que os entrevistados identificaram que a atuação em áreas distintas das Pró-Reitorias é um fator que dificulta a compreensão das atividades realizadas pelo setor responsável pelas compras na IES.

Com relação ao critério de divisão do trabalho entre os setores de apoio localizados dentro daqueles responsáveis pelas compras, a UFFS e a UDESC possuem a divisão de trabalho por etapa do processo, e apenas a UFSC possui parte desta divisão pelo tipo do material.

Quanto à compreensão das atribuições entre os próprios setores, os respondentes concordaram que os servidores que lá trabalham sabem de suas responsabilidades e dos demais, apesar de, em um dos casos, ser

relatado que está em processo de amadurecimento. No entanto, gestores da UFSC e da UFFS afirmaram que o perfil dos servidores a serem lotados no setor responsável pelas compras deve ser bem estudado, já que é um tipo de atividade que não agrada a todos, causando desmotivação e falta de identidade com o trabalho que estão desempenhando.

Todos os entrevistados entenderam, também, que tais setores conseguiam se adaptar às mudanças de forma satisfatória, com exceção da questão tecnológica, que, na UDESC, foi considerada defasada e deficiente. Um dos respondes afirmou que “e muito em papel, realmente se essas informações são mais concentradas, mais digitalizadas, trabalhar com menos planilhas [...]. Nessa parte de digitalização, de tecnologia, a gente deixa um pouco a desejar” (DADOS COLETADOS).

Cinco dos seis respondentes acreditam que a gestão, de forma ampla, é realizada considerando as especificidades de uma universidade, tendo sido citada a questão da autonomia, e que, apesar da maior complexidade em relação a outros órgãos públicos, se buscam melhores práticas e a inovação.

Um ponto que chamou a atenção foi a afirmação, por parte de um dos respondentes da UDESC, quanto à descentralização de algumas das atividades do processo de compras. Segundo ele, todas as Unidades Acadêmicas possuem uma estrutura administrativa própria, responsável por encaminhar diversas rotinas, explicando que

a minha unidade aqui nesse *Campus*, aqui, eu tenho um centro [...] tem um diretor geral, mas lá dentro ele tem um diretor de ensino, um de pesquisa, um de extensão, um diretor de administração, lá ele tem um coordenador de compras, um coordenador de finanças e um coordenador de almoxarifado (DADOS COLETADOS).

Em alguns casos, o processo é realizado todo de forma descentralizada, o que fez com que se ganhasse em qualidade e tempo de atendimento, já que as decisões ficam mais próximas dos interessados.

Com relação à capacitação, em todos os casos os respondentes afirmaram que, no ano de 2016, por conta da crise financeira dos governos, poucos servidores tiveram oportunidade de serem capacitados, uma vez que não houve recurso suficiente, ainda que tenham buscado soluções alternativas para isso. No entanto, quando se fala nos últimos três anos, de 2014 a 2016, o relato é de que quase todos os servidores foram capacitados.

Todos os entrevistados concordaram que existe a prática e a liberdade dos servidores que atuam no setor responsável pelas compras

de exigirem mudanças e ajustes nos procedimentos, e que são inclusive estimulados a isso. No entanto, na visão de dois dos gestores de diferentes instituições, deveriam sugerir e participar mais, é um processo que ainda está em evolução.

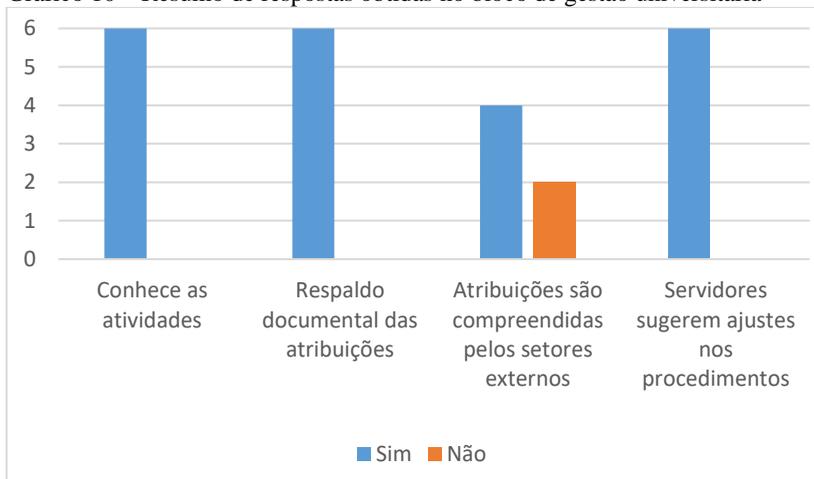
Já no que diz respeito à divulgação das mudanças de procedimentos em compras, em uma das instituições os respondentes afirmaram que ela é feita de forma deficitária, por memorando enviado pelo sistema utilizado pela instituição, e que, desta forma, a informação não chega a todos os interessados, visto que nem todos acompanham o sistema. R3 ilustra esta situação, manifestando que

as informações não chegam, e se chegam não são repassados. Por exemplo, se vai um memorando, mas vai para o coordenador geral, normalmente não passa, então a pessoa não sabe. Por isso que ela é interessante, uma visita, um trabalho de marcar uma reunião sobre compras em cada centro (DADOS COLETADOS).

Nas outras duas instituições foi informado que tais mudanças são divulgadas por meio de reuniões com os interessados, especialmente quando são de grande monta. Quando são de menor importância, tal divulgação é feita por *e-mail* e ligações telefônicas.

Por meio do Gráfico 10, é possível visualizar um comparativo das informações relatadas pelos entrevistados no bloco atinente à gestão universitária:

Gráfico 10 – Resumo de respostas obtidas no bloco de gestão universitária



Fonte: Adaptado de Dados Coletados

O Quadro 3 demonstra outras informações obtidas junto aos entrevistados, atinentes ao bloco de gestão universitária, juntamente com o número de menções realizadas pelos respondentes, relativos à característica informada:

Quadro 3 – Resumo de respostas obtidas no bloco de gestão universitária

Fator	Característica
Critério para divisão de trabalho no setor de compras	<ul style="list-style-type: none"> - UDESC e UFFS possuem divisão por etapa do processo (5 menções, incluindo a expressão “fases do processo”); - UFSC possui parte da divisão pelo tipo de material, e parte pelas atividades executadas (3 menções).
Capacitação dos servidores do setor de compras	<ul style="list-style-type: none"> - Poucos realizaram no ano de 2016, nas três instituições estudadas (4 menções, incluindo a expressão “ninguém”); - Quase todos realizaram entre 2014 e 2016, nas três instituições estudadas (4 menções, incluindo a expressão “todos”).
Forma de divulgação das mudanças de procedimentos de compras	<ul style="list-style-type: none"> - UDESC e UFFS fazem por <i>e-mail</i>, ligações telefônicas e reuniões com os envolvidos (16 menções, incluindo a expressão “videoconferência”); - Na UFSC costuma ser feita por memorando enviado pelo sistema (4 menções).

Fonte: Adaptado de Dados Coletados

Pode-se concluir que, ainda que existam questões a serem trabalhadas com maior intensidade, de modo geral a gestão é realizada de forma técnica, e propiciando a participação de todos os envolvidos com as compras, respeitando-se as especificidades próprias de cada IES. Por outro lado, dificuldades são compartilhadas, o que pode indicar ser característico do tipo de organização, visto que, mesmo considerando o tamanho, idade e mesmo estrutura distintos, possuem problemas semelhantes.

4.4 COMPRAS PÚBLICAS

Nesta seção, trata-se, especificamente, sobre as compras realizadas nas instituições estudadas, notadamente no que diz respeito à disponibilidade de indicadores, de que forma eles são utilizados e as modalidades atendidas.

Quando foi perguntado aos entrevistados se eles tinham conhecimento se havia algum indicador que medisse os resultados em compras, em uma das instituições, o Pró-Reitor afirmou que, se havia, não tinha conhecimento, enquanto que o gestor responsável pelo setor de compras relatou que havia, mas que eram superficiais. Na ocasião, o Pró-Reitor expôs que, existindo um indicador, seria importante que fosse repassado, para que ele, assim como o próprio Reitor e demais gestores tivessem conhecimento do trabalho realizado. Em outra instituição, o Pró-Reitor respondeu que não havia, na sua opinião, indicadores de compras, enquanto que o gestor responsável afirmou que havia. Na terceira IES, ambos afirmaram que havia. Na prática, foi possível identificar que todas possuem indicadores, uma vez que foram disponibilizados para a presente pesquisa.

Ao serem questionados de que forma estes indicadores são ou seriam utilizados, conforme já citado, um dos respondentes entende que é importante para que a gestão tenha conhecimento do trabalho realizado, dando, assim, maior visibilidade e propiciando que fosse considerado no planejamento institucional. R5 afirmou que, na visão dele, os indicadores disponíveis “serviram [...] como uma linha de concorrência entre coordenação A e coordenação B” (DADOS COLETADOS), prática que acabava por fomentar um ambiente de discórdia entre os servidores envolvidos, mas que deveriam subsidiar ajustes no processo, melhorando a qualidade e minimizando o tempo de atendimento.

Em uma das instituições, ambos os respondentes concordaram que os indicadores possibilitavam a otimização dos procedimentos e a consolidação dos processos licitatórios, reduzindo o número destes processos e melhorando a economicidade dos procedimentos realizados. R6 relatou que “é uma prática que a gente está tentando, desde 2010, implantar, cada vez mais ter menos processos licitatórios e cada vez mais ter um levantamento preciso das nossas necessidades” (DADOS COLETADOS). Em outro caso, o respondente afirmou que era realizado um comparativo do que foi feito com o que foi planejado, verificando se houve desvios e, a partir disso, o motivo para tais desvios e realizando os ajustes necessários.

Por fim, os entrevistados de duas das instituições pesquisadas, a UDESC e a UFFS, informaram que os setores responsáveis pelas compras atendiam a todas as modalidades de contratação que a IES faz, inclusive para a contratação de serviços terceirizados, quais sejam: dispensa e inexigibilidade de licitação, importação, pregão tradicional e pregão pelo sistema de registro de preços. Na UFSC, por sua vez, também são atendidas estas modalidades, com exceção, no entanto, da contratação de serviços terceirizados, a qual é realizada por outro setor.

Por meio do Quadro 4 apresenta-se um resumo das respostas obtidas no bloco de compras públicas, juntamente com o número de menções realizadas pelos respondentes, atinentes à característica informada:

Quadro 4 – Resumo de respostas obtidas no bloco de compras públicas

Fator	Característica
Tem conhecimento da existência de indicadores de compras	<ul style="list-style-type: none"> - Dois entrevistados responderam que não (8 menções); - Quatro entrevistados responderam que sim (9 menções).
Como os indicadores deveriam ser utilizados	<ul style="list-style-type: none"> - Para que a gestão tenha conhecimento do trabalho realizado (3 menções); - Para subsidiar ajustes no processo (5 menções); - Para otimizar os procedimentos e consolidar os processos (5 menções); - Para comparar com o que foi planejado, verificando se houve desvios (2 menções).
Modalidades de contratação realizadas pelo setor de compras	<ul style="list-style-type: none"> - UDESC e UFFS realizam todos os tipos de contratação realizadas pela IES no setor de compras (10 menções); - UDESC descentraliza uma parte de alguns tipos de contratação para as Unidades (17 menções); - UFSC centraliza todos os tipos de aquisição no setor de compras. Contratação de serviços é realizada por outro departamento (3 menções).

Fonte: Adaptado de Dados Coletados

Foi possível perceber, nesta seção, que todas as instituições realizam o controle de seus processos de compras por meio de

indicadores. No entanto, estes indicadores são utilizados para controles mais simplificados, na maior parte das vezes para o acompanhamento do andamento dos processos individualmente ou para comparação com o que havia sido planejado anteriormente. O desconhecimento dos indicadores por parte de alguns dos gestores também demonstra uma falha de comunicação ou mesmo o não envolvimento de tais servidores com a gestão dos processos.

4.5 GESTÃO DE PROCESSOS

Esta seção tem por objetivo demonstrar os aspectos relacionados à utilização e conhecimento da gestão dos processos de compras pelos respondentes, nas instituições estudadas.

Dos seis entrevistados, quatro deles relataram que conhecem a gestão de processos, em diferentes graus, de superficialmente até tendo maior conhecimento, inclusive utilizando ferramentas para o desenvolvimento do trabalho.

Todos eles demonstraram a opinião de que o trabalho realizado pelo setor de compras tem a finalidade de atender as necessidades das atividades fim da instituição, sendo utilizadas as palavras “ensino, pesquisa e extensão”, “professores” e “alunos” para descrever tal finalidade. Demonstraram clareza quanto ao propósito do seu trabalho.

Nas três instituições, todas as etapas do processo são realizadas internamente, caracterizando, desta forma, o processo como interno. Se for considerada somente a fase de preparação da licitação, ou fase interna, bem como as dispensas e inexigibilidades de licitação, não há participação de outras organizações no processo, caracterizando-se, desta forma, como processos intraorganizacionais.

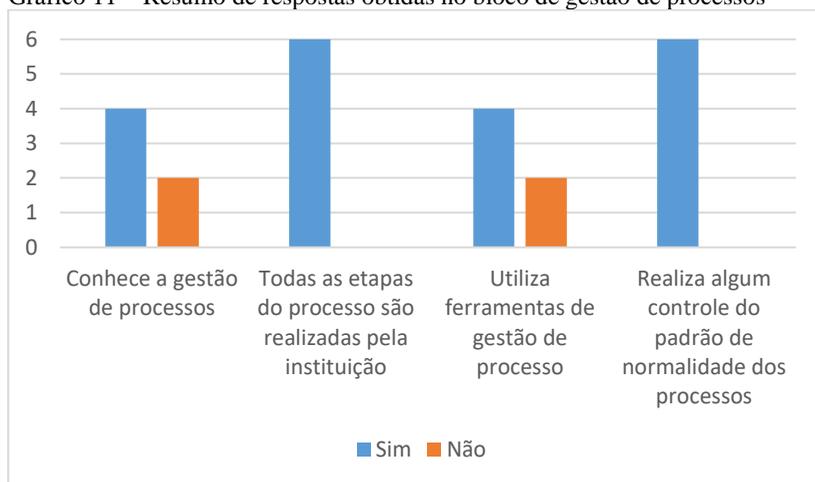
Quanto à utilização de ferramentas de gestão de processos, na UFSC, foi relatado que não são utilizadas tais ferramentas para a otimização dos processos de compras. Na UDESC, foi dito que são utilizadas pontualmente, em casos específicos, mas que os processos de compras são relativamente mapeados. Já, na UFFS, o responsável pelo setor de compras relatou que ferramentas são utilizadas eventualmente, quando estão trabalhando em algum projeto específico.

Ao serem questionados quanto ao fato de ser realizado algum tipo de controle para que sejam verificados se os processos estão dentro de um padrão de normalidade, todos os entrevistados afirmaram que sim, porém de forma rudimentar e manualmente. Os critérios são, na maior parte, subjetivos, e estão relacionados com o tempo de resposta, que pode ser maior ou menor, conforme a urgência ou necessidade de encaminhamento

do processo. Foi também citado que o andamento dos processos é comparado ao mapeamento realizado e definido previamente, ou seja, é verificado se o processo foi conduzido pelo fluxo previsto. Em um dos casos, também foi dito que um dos critérios é a conformidade com o planejamento realizado anteriormente. Todos os respondentes concordaram que não existe orientação de instâncias superiores quanto à utilização de ferramentas de gestão de processos para otimizar as suas atividades, mas, no caso da UFSC e da UFFS, foi relatado que os gestores possuem autonomia para trabalhar da forma que entenderem mais adequada. Na UDESC, existe um acordo para que haja troca de informações e acompanhamento sistemático dos processos entre o setor responsável pelas compras e as instâncias superiores.

O Gráfico 11 demonstra graficamente a proporção de respostas para algumas das perguntas realizadas no bloco de gestão de processos:

Gráfico 11 – Resumo de respostas obtidas no bloco de gestão de processos



Fonte: Adaptado de Dados Coletados

Os respondentes da UFSC e da UFFS informaram que todos os processos de compra passam pelo setor responsável da IES, sem exceção. No entanto, na UDESC, existe uma descentralização para determinados tipos de processo. Segundo os entrevistados, todos os centros de ensino possuem uma estrutura mínima específica para compras. Em alguns casos, nos centros maiores, esta estrutura é maior, permitindo que processos inteiros corram sob responsabilidade destes centros, incluído a fase externa, do pregão, e a análise jurídica, com a participação do setor

responsável pelas compras apenas para suporte. As dispensas e inexigibilidades de licitação também são realizadas de forma descentralizada. Já quando a licitação é de maior vulto, ou é realizada para atender a vários centros de ensino, ela é conduzida pelo setor responsável. Conforme um dos entrevistados, cerca de 60% dos processos são centralizados, e 40% são descentralizados.

Todos os entrevistados concordaram que os resultados em compras vêm melhorando no decorrer do tempo. Na UFSC, foi citado que melhorou a partir da divisão, entre departamentos, da fase externa e interna da licitação, no que diz respeito às compras, além da melhoria da interação entre estes departamentos no período recente.

Na UDESC, afirmou-se que a descentralização de determinadas modalidades de compras proporcionou ganho nos resultados, uma vez que tais processos ficaram mais próximos de seus interessados diretos. Um dos entrevistados ressaltou que o ganho foi principalmente em qualidade e celeridade. O outro entrevistado desta mesma instituição relatou que a contratação de um sistema que auxilia na obtenção dos preços de mercado, além da experiência adquirida pelos servidores do setor, proporcionou ganho nos resultados de compras.

Os respondentes da UFFS afirmaram que houve melhora a partir da revisão de seus procedimentos e da aproximação da Administração com a Procuradoria Federal, órgão responsável pela análise jurídica do processo. Para um dos entrevistados, esta aproximação proporcionou um melhor entendimento do trabalho realizado por ambos e, a partir disso, o ajuste de procedimentos, gerando conformidade entre as suas atividades. Além disso, foi destacado pelo outro entrevistado da UFFS que houve um avanço na compreensão por parte das unidades requerentes de que não se deve “inventar necessidades” apenas para gastar o recurso disponível, mas sim melhorar a qualidade do gasto a partir do planejamento e da identificação prévia das necessidades reais.

Os entrevistados, de forma unânime, entenderam que o andamento dos processos de compra ainda possui muito a melhorar, e que existe uma preocupação com isso por parte deles. O andamento não chega a ser insatisfatório, pois, para eles, está no caminho da melhoria, mas ainda com bastante trabalho a ser feito neste sentido.

Buscou-se também entender, na visão dos entrevistados, quais seriam os pontos fracos no que diz respeito aos processos de compras das respectivas instituições. Na UFSC, foram identificados diversos fatores a serem melhorados, quais sejam: falhas na instrução inicial do processo, causadas, principalmente, por falta de capacitação dos servidores que realizam estas atividades, falta de servidores no setor responsável pelas

compras, rotatividade do pessoal no referido setor, causada, na opinião do respondente, pela não consideração do perfil dos servidores encaminhados para tal setor, que deve ser específico, e falta de preparação dos gestores para realizar a gestão de pessoas dentro do seu âmbito de atuação.

Na UDESC, foi apontada a falta de integração entre os sistemas utilizados para as compras e a não digitalização dos processos, além da falta de envolvimento por parte das unidades demandantes. Por sua vez, na UFFS, foi apontado o “engessamento” dos procedimentos por conta das possíveis sanções previstas na legislação em caso de incorreções e irregularidades, e a realização das compras a partir do orçamento, sem considerar as reais necessidades da Instituição.

Por outro lado, buscou-se também o apontamento dos pontos fortes na visão dos gestores entrevistados. Na UFSC, a motivação, comprometimento e espírito de equipe dos servidores que trabalham no setor responsável pelas compras foi apontado como o principal fator que contribui para a melhoria do andamento dos processos. Também foi citada a gestão participativa como fator positivo.

Na UDESC, foram citados, como pontos fortes, a descentralização das atividades, o mapeamento, ainda que não totalmente, dos processos de compra, além da capacitação e do comprometimento do pessoal de compras.

Já, na UFFS, também foram apontados o engajamento do pessoal de compras, e a preocupação e a liberdade para atender à necessidade real da IES da maneira que o setor de compras entender ser a mais adequada, a partir do estudo da situação institucional ampla. A Quadro 5 ilustra o resumo dos pontos fortes e fracos apontados pelos entrevistados, incluindo informações colhidas em outros momentos da entrevista, juntamente com o número de menções realizadas pelos respondentes, atinentes à característica informada.

Quadro 5 – Síntese dos pontos fortes e fracos da gestão de processos nas instituições estudadas

(continua)

IES	Pontos fortes	Pontos fracos
<p align="center">UFSC</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Motivação, comprometimento e espírito de equipe dos servidores que trabalham no setor responsável pelas compras (9 menções); - Gestão participativa (5 menções); - Interação entre os setores que participam do processo (3 menções); - Autonomia para o gestor do setor realizar os ajustes necessários (3 menções). 	<ul style="list-style-type: none"> - Falhas na instrução inicial do processo (6 menções); - Falta de capacitação dos servidores que instruem o processo (7 menções); - Rotatividade do pessoal de compras (4 menções); - Falta de preparação do gestor do setor responsável pelas compras para realizar a gestão de pessoas no seu âmbito de atuação (6 menções); - Falta de servidores para desempenhar o trabalho (12 menções); - Controle do padrão de normalidade rudimentar (2 menções).
<p align="center">UFFS</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Engajamento do pessoal de compras (5 menções); - Liberdade para os gestores identificarem e atenderem à necessidade real da IES da forma que entenderem mais adequada (2 menções); - Já utiliza ferramentas de gestão de processos, em especial o mapeamento (3 menções). 	<ul style="list-style-type: none"> - Receio dos gestores em razão das possíveis sanções legais aplicadas em caso de incorreção ou irregularidade dos processos, causando “engessamento” (4 menções); - Planejamento reativo, que busca comprar apenas para executar o orçamento, e não o que a IES realmente precisa (8 menções); - Controle manual do padrão de normalidade (2 menções).

Quadro 5 – Síntese dos pontos fortes e fracos da gestão de processos nas instituições estudadas

(conclusão)

IES	Pontos fortes	Pontos fracos
<p style="text-align: center;">UDESC</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Comprometimento, experiência e capacitação do pessoal de compras (4 menções); - Descentralização de algumas atividades e processos (16 menções); - Já utiliza ferramentas de gestão de processos, em especial o mapeamento (5 menções). 	<ul style="list-style-type: none"> - Falta de integração entre os sistemas informatizados utilizados para a execução dos processos de compras (8 menções); - Processos ainda tramitam fisicamente (3 menções); - Falta de envolvimento por parte das unidades demandantes (6 menções); - Controle manual do padrão de normalidade (4 menções).

Fonte: Adaptado de Dados Coletados

Os gestores forneceram informações quanto ao número de servidores lotados nos setores responsáveis pelas compras, sendo 20 na UFSC, 15 na UDESC e 12 na UFFS. Um ponto a ser considerado é que existem setoriais de compras nos centros de ensino da UDESC, as quais possuem servidores trabalhando especificamente com compras e contratação de serviços, e que não estão incluídos nos números que foram repassados. Do número de pessoas que foi informado, todas trabalham efetivamente com compras, em alguma de suas etapas.

Quanto ao entendimento de que o número de servidores lotados nos seus respectivos setores responsáveis pelas compras é o suficiente para desempenhar o trabalho, os gestores da UDESC informaram que sim, é suficiente, com exceção de alguns casos pontuais, mas destacaram que isso ocorre em centros de ensino menores que ainda não desenvolveram a estrutura necessária, relacionando com as setoriais citadas anteriormente.

Na UFFS, foi considerado que o número é suficiente para desenvolver a demanda atual, mas que, para que o trabalho pudesse evoluir, no sentido de haver um planejamento e uma maior participação nas decisões de compra por parte do setor responsável, seria necessário mais servidores.

Já na UFSC, ambos os respondentes relataram haver falta de pessoal para desenvolver o trabalho, na sua opinião. Um dos entrevistados diz que, “mensurando de um a dez, estaria ali no oito, [...] falta bastante gente ali para tocar, departamento de compras é muito importante” (DADOS COLETADOS). O outro entrevistado ressaltou o fato de que o setor responsável passa por mudanças estruturais, e que estas mudanças podem alterar as necessidades de pessoal.

Foi possível constatar, nesta seção, pontos fortes e fracos da gestão dos processos de compra das instituições pesquisadas. A partir deste diagnóstico, pode-se ter uma visão mais clara do cenário existente e, desta forma, sugerir melhorias para que os processos de compras possam atingir, de maneira mais eficiente, os seus objetivos.

4.6 SUGESTÕES PARA MELHORIAS

Conforme já observado na fundamentação teórica deste trabalho, o próprio TCU, bem como o TCE/SC, não possui indicadores operacionais fixos, entendendo que, para os trabalhos de auditoria, é necessário que sejam verificadas as especificidades de cada órgão (TCU, 2010b; TCE/SC, 2015).

No entanto, de modo a possibilitar o comparativo, propõe-se a criação de um índice que considere vários indicadores. Conforme preconizado por Baily *et al* (2000), um dos benefícios de se mensurar o desempenho da função de compras é justamente a identificação de metas e indicadores, de forma que possam servir de base e parâmetro para o desenvolvimento das atividades. Assim, será possível a utilização de um indicador que considere a proporcionalidade e auxilie a indicar a eficiência em compras de cada instituição dentro do seu contexto.

Tal indicador considera as diversas correlações, sendo atribuída, nesta comparação, 3 pontos para a IES que possuir o melhor resultado para o quesito, 2 pontos para a segunda colocada, e 1 ponto para a terceira. O Quadro 6 apresenta o indicador, o que ele busca medir, e como foi realizado o cálculo para a obtenção do resultado de cada instituição.

Quadro 6 – Indicadores utilizados para medir a eficiência na gestão dos processos de compras

Indicador	Objetivo	Forma de Cálculo
Média de alunos matriculados por processo de compra	Medir quantos alunos, em média, são atendidos por processo de compra	Número de alunos matriculados no ano / Número de processos de compra atendidos no ano
Média de processos de compras por servidor	Medir quantos processos de compra, em média, foram atendidos por servidor lotado no setor responsável pelas compras	Número de processos de compra atendidos no ano / Número de servidores lotados no setor responsável pelas compras
Média de valor gasto com compras por aluno matriculado	Medir a média do valor gasto com compras pela IES no ano por aluno matriculado no ano	Valor total gasto com aquisições no ano / Número de alunos matriculados no ano
Média de valor gasto com compras por servidor	Medir a média do valor gasto com compras pela IES no ano por servidor lotado no setor responsável pelas compras	Valor total gasto com aquisições no ano / Número de servidores lotados no setor responsável pelas compras

Fonte: Elaborado pelo autor

A Tabela 11 apresenta os indicadores avaliados, conforme informações constantes nas Tabelas 5, 7, 9 e 10, bem como a respectiva nota para cada um deles:

Tabela 11 – Pontuação de eficiência na gestão dos processos de compras

Indicador	UFSC	UFFS	UDESC
Média de alunos matriculados por processo de compra	3	2	1
Média de processos de compras por servidor	2	1	3
Média de valor gasto com compras por aluno matriculado	1	2	3
Média de valor gasto com compras por servidor	2	1	3
Total	8	6	10

Fonte: Elaborado pelo autor

Por meio desta pontuação, é possível observar que a UDESC é a IES mais eficiente no que diz respeito à gestão dos processos de compras dentre as três estudadas, sendo seguida pela UFSC e, na sequência, pela UFFS. Há que se destacar que o resultado é fruto do comparativo realizado no âmbito desta pesquisa. Ainda assim, este comparativo, o qual levou em consideração apenas os números obtidos durante a execução deste trabalho, deve ser ponderado, considerando outras informações colhidas, em especial durante as entrevistas, de modo que seja possível a melhor análise destes resultados.

Em primeiro lugar, deve ser considerado o tamanho das instituições, considerando o número de alunos e cursos oferecidos, o que pode elevar a complexidade da gestão, exigindo, desta forma, estrutura diferenciada e proporcional para aquela que possui um número maior, no caso deste estudo, a UFSC. No entanto, justamente por conta da complexidade e de decisões que extrapolam a gestão interna das Universidades, prover tal estrutura pode depender de fatores que não dependam somente dela. Por outro lado, o número de *campi* da UDESC também pode aumentar a complexidade da gestão dos processos, se não for adequadamente considerada e trabalhada.

Outro ponto é a própria idade das instituições. Durante a entrevista com os gestores da UFFS, ambos relataram acreditar que isso era uma vantagem para a IES mais nova, uma vez que conseguiam implementar metodologias livres de vícios, ainda que precisassem ter uma maior atenção no que diz respeito à capacitação e treinamento dos novos servidores.

Assim, com base nos dados analisados, sugerem-se ações para melhoria. Uma delas seria a capacitação dos servidores envolvidos com as fases iniciais do processo. Respondentes das três instituições

pesquisadas relataram que há dificuldade destes atores compreenderem a sua função no processo e se envolverem dentro do necessário com as compras, apesar das atribuições estarem formalizadas por meio de diversos documentos, o que causa incorreções na instrução inicial.

Uma vez havendo incorreções na instrução inicial, o processo passa a apresentar vícios, não necessariamente legais, mas operacionais, que fazem com que o processo não consiga ter um encaminhamento célere, ou mesmo seja inviabilizado, em virtude dos problemas ocorridos em etapas subsequentes por conta destas incorreções. Desta forma, é necessário que estas pessoas sejam capacitadas e sensibilizadas de modo a executarem esta atividade com maior nível de qualidade, evitando problemas no andamento do processo. Neste sentido, retomamos à afirmação de Davenport (1994), o qual explica que o problema não é o fato de as pessoas não compreenderem a tarefa a qual elas executam, mas de que forma esta tarefa se combina com as demais para gerar um determinado resultado.

Com relação à capacitação dos servidores que realizam a instrução inicial dos processos, deve ser revista a forma como a adoção de novas práticas e procedimentos pelo setor responsável pelas compras é divulgada a estas pessoas, especialmente na UFSC. Nesta IES, foi relatado que tal informação não chega aos interessados. A UDESC e a UFFS se utilizam de reuniões, e-mails e ligações telefônicas aos interessados. Os respondentes destas instituições informaram que, neste sentido, a comunicação funciona, sendo, assim, uma sugestão a ser considerada pela UFSC.

Da mesma forma, é necessário que a equipe do setor responsável pelas compras esteja sendo periodicamente capacitada. Todos os respondentes se mostraram satisfeitos com a capacitação da equipe. No entanto, ressaltaram que a manutenção e atualização desta capacitação era imprescindível para que as instituições conseguissem atingir os resultados necessários em compras no futuro.

Uma questão que chamou a atenção foi a descentralização de parte das atividades de compra realizadas na UDESC, como as dispensas e inexigibilidades de licitação, além de todo o processo licitatório, o qual é realizado nos centros de ensino maiores, quando se trata de uma demanda específica para tal Unidade. Para os gestores, a adoção desta prática propiciou a melhoria da condução dos processos de compra, uma vez que, de um lado, aproximou as decisões, bem como a responsabilidade por elas, dos interessados. Por outro, liberou a equipe de compras central para trabalhar mais em licitações consolidadas e mais bem planejadas, mais vantajosas para a IES. De outro ponto de vista, o

gestor de compras da UFFS entende que as decisões de compras da Instituição devem ser realizadas por um órgão central, considerando, desta forma, a necessidade institucional, possibilitando, assim, uma qualificação do planejamento de gastos com compras e, por consequência, dos resultados obtidos por meio das compras, atendendo as reais necessidades. A adoção de uma ou outra prática deve ser considerada conforme a realidade de cada IES. Mas os gestores afirmaram que obtiveram avanços e otimização no andamento dos processos após a implementação destas mudanças, podendo ser, assim, duas sugestões passíveis de aplicação.

Durante as entrevistas, foi abordada quanto à necessidade de uma revisão na legislação relacionada, de modo a permitir uma maior flexibilização dos procedimentos, sem descuidar dos princípios constitucionais da administração pública. O fato de a legislação relacionada com compras ser muito rígida acaba causando, na visão do entrevistado, apreensão quanto aos seus atos, uma vez que ocasiona o enrijecimento dos procedimentos, tendo em vista inclusive as possíveis sanções em caso de incorreções ou irregularidades no processo, sanções estas que não necessariamente são aplicadas aos responsáveis pela incorreção, mas ao gestor responsável pelas compras.

Além disso, foi apontada a necessidade de que o gestor responsável pelas compras possua um perfil compatível no trato com as pessoas. Na visão de um dos entrevistados, todo gestor deve possuir tal atributo, seja por perfil pessoal ou mesmo a partir de capacitação. Para ele, a falta desta competência pode abrir espaço à ocorrência de problemas de relacionamento e insatisfação por parte da equipe, reduzindo o comprometimento e a motivação e, em decorrência disso, a produtividade do setor. Assim, é preciso que o gestor considere esta dimensão na execução das atividades inerentes à sua função.

Quanto à definição das necessidades de compras, um dos respondentes apontou que é preciso que as demandas sejam consolidadas para, a partir disso, disponibilizar o orçamento para o atendimento das mesmas e, assim, otimizar o gasto público, já que sempre há necessidades a serem atendidas. Desta forma, é possível priorizar as reais necessidades da instituição, uma vez que, para ele, existe uma inversão das atividades de planejamento. As demandas de compra são definidas com base em um orçamento disponibilizado, o que acaba por distorcer as necessidades reais, propiciando que demandas sejam criadas apenas para executar o orçamento disponível.

Já, na UDESC, a sugestão é que sejam estudadas alternativas para integrar os sistemas informatizados, além de aperfeiçoar os já existentes,

permitindo a digitalização dos processos. A falta de integração entre os diversos sistemas utilizados durante a execução dos processos de compras e o fato de os processos ainda tramitarem fisicamente causa o retardamento e duplicidade de atividades, ao contrário do que ocorre na UFSC, por exemplo, em que os processos de compras são quase que totalmente digitalizados. A tramitação física do processo, além do retardamento, faz com que os processos fiquem sujeitos a extravios e avarias. Seriam pontos a serem estudados, os quais dificultam o andamento mais célere e seguro das compras.

Também foi identificado que, na UFSC, o quadro de servidores lotados no setor responsável pelas compras em tal Instituição deve ser redimensionado e os processos devem ser estudados buscando-se uma maior otimização deles. Ainda que a UFSC tenha obtido resultado muito próximo da UDESC no quesito ‘média de processos de compra por servidor’, ficando em posição intermediária no quesito ‘média de valor gasto com compras por servidor’, a primeira não descentraliza parte dos como o faz a segunda, o que, na prática, indicaria que a UDESC realiza tal trabalho com um suporte que da UFSC não pode considerar. O resultado pode indicar a falta de servidores para executar o trabalho, corroborado pelos respondentes da IES. No entanto, é preciso levar também em consideração a importância da otimização dos processos, pois o grande número pode significar a fragmentação do trabalho realizado, visto que também foi relatado que o setor de compras da UFSC não utiliza ferramentas de gestão de processos.

Para que os processos possam ser otimizados, é necessário que seja realizado um estudo quanto ao seu andamento, identificando gargalos, tarefas desnecessárias, e etapas realizadas com nível de qualidade baixo, prejudicando o correto encaminhamento. Este estudo pode ser realizado por meio das ferramentas e metodologias de gestão de processos citados no trabalho, tais como a planilha 5W2H, o BPM, o BPMN e os BPMS, conforme explicam Juliatto *et al.* (2012), utilizando os indicadores já existentes ou gerando novos, mais aperfeiçoados. O controle dos processos utilizado de forma superficial foi constatado nas três instituições. A gestão dos processos de compra possibilitará a identificação de diversos problemas, em detalhes, e propiciará a adoção de técnicas que poderão, ao menos, amenizar as dificuldades enfrentadas (ABPMP, 2013).

Desta forma, apresenta-se, por meio do Quadro 7, um resumo dos problemas identificados no decorrer deste estudo, bem como as melhorias propostas, e quais das instituições estudadas já se utilizam das sugestões propostas.

Quadro 7 – Problemas identificados e melhorias propostas

(continua)

Problema	Melhoria proposta	IES estudada que relatou utilizar a melhoria proposta
Falta de indicadores operacionais que meçam a eficiência em compras	Criação de indicadores para medir a eficiência em compras	Nenhuma
Dificuldade de os servidores responsáveis pelas fases iniciais do processo compreenderem a sua função nele	Capacitação e sensibilização dos servidores envolvidos com as fases iniciais do processo	Todas, porém de forma insuficiente
Necessidade de atualização da equipe responsável pelas compras quanto a novos procedimentos a serem adotados	Capacitação periódica da equipe do setor responsável pelas compras	Todas, mas ressaltaram a necessidade de manutenção
A informação sobre a adoção de novas práticas e procedimentos, por parte do setor de compras, não chega aos servidores que realizam a instrução inicial do processo	Rever a forma como a adoção de novas práticas e procedimentos pelo setor responsável pelas compras é divulgada a estas pessoas	UDESC e UFFS
Centralização ou descentralização das atividades desconsiderando as características da IES	Rever quais atividades devem ser de responsabilidade do setor de compras e quais devem ser descentralizadas, conforme as especificidades da IES	UDESC e UFFS

Quadro 7 – Problemas identificados e melhorias propostas

(continuação)

Problema	Melhoria proposta	IES estudada que relatou utilizar a melhoria proposta
Legislação relacionada a compras é muito rígida	Rever os dispositivos legais relacionados	Não depende diretamente das IES, mas pode-se pressionar os legisladores, por meio das associações e fóruns, dos quais as IES participam
Problemas de relacionamento e insatisfação por parte da equipe, por falta de habilidade do gestor no trato com as pessoas	Considerar tal atributo na ocasião da seleção do gestor, ou realizar a capacitação neste sentido	UFSC
Demandas são criadas apenas para executar o orçamento disponível	Consolidar as demandas para, a partir disso, disponibilizar o orçamento para o atendimento das mesmas	UFFS, em processo de implantação, e UDESC
Falta de integração entre os diversos sistemas utilizados durante a execução dos processos de compras	Estudar alternativas para integrar os sistemas informatizados	UFSC, parcialmente
Tramitação física de processos	Aperfeiçoar os sistemas já existentes, viabilizando a digitalização dos processos	UFSC

Quadro 7 – Problemas identificados e melhorias propostas

(conclusão)

Problema	Melhoria proposta	IES estudada que relatou utilizar a melhoria proposta
Relação processo de compra/servidores lotados no setor de compras inadequada	Redimensionar o quadro de servidores lotados no setor responsável pelas compras	UDESC e UFFS
Relação processo de compra/servidores lotados no setor de compras inadequada	Estudar os processos de compras, identificando gargalos, tarefas desnecessárias, e etapas realizadas com baixo nível de qualidade	UDESC e UFFS, superficialmente

Fonte: Elaborado pelo autor

Com base nas informações apresentadas, pode-se afirmar que as três instituições estudadas possuem ajustes a serem realizados, no que diz respeito à gestão dos processos de compras realizados. Por outro lado, todas fazem uso de práticas que podem ser utilizadas como referência pelas demais. Assim, tendo em vista a análise realizada no decorrer deste trabalho, considera-se que foram apresentadas soluções práticas aplicáveis pelas IES estudadas.

5 CONCLUSÃO

No decorrer deste trabalho, foi possível constatar a complexidade e as particularidades da Administração Pública, especialmente no que concerne à gestão das universidades públicas. As universidades são dotadas de características únicas, que fazem com que tenham necessidades igualmente distintas, para que possam realizar, eficientemente, a sua função social.

Além disso, existem as características próprias do tipo de instituição, independentemente de serem ou não públicas. São organizações com diversidade de conhecimentos e opiniões, muitas vezes conflitantes. Possuem grande influência na sociedade, da mesma forma com que são influenciadas por ela. Estas particularidades se somam, nos casos estudados neste trabalho, ao fato de serem organizações públicas.

Em tais instituições, há o suporte financeiro, de estrutura e de perenidade do poder público. Por outro lado, há a responsabilidade da prestação de contas à sociedade, o que é realizado por meio de uma série de regramentos legais que devem, obrigatoriamente, ser seguidos.

Neste sentido, é possível afirmar que as compras realizadas por estas instituições exigem atenção especial dos gestores, tendo em vista que influenciam diretamente no gasto de dinheiro público. Ademais, falhas nas compras podem ocasionar prejuízos para a consecução das atividades finalísticas das universidades, além do próprio desperdício de recursos públicos, os quais são limitados.

Assim, é necessário que os processos sejam estudados de modo a se proporcionar a adoção de novas e melhores práticas de gestão, o que é corroborado por Batista e Maldonado (2008). Por meio das entrevistas realizadas com os gestores, bem como a partir dos demais dados coletados, foi possível realizar o comparativo de diversos aspectos relacionados com o perfil institucional das universidades públicas no Estado de Santa Catarina com relação a compras, os quais interferem na gestão de processos ou auxiliam no diagnóstico desta gestão, demonstrando o nível de eficiência das universidades pesquisadas com relação à questão estudada. Desta forma, compreende-se atendido o primeiro objetivo específico proposto por este trabalho.

Também foi realizada a avaliação dos resultados da gestão dos processos de compra destas instituições. Baily *et al* (2000) destacam que a organização se beneficia quando o seu desempenho em compras é mensurado. Por não haver indicadores ou parâmetros previamente definidos, esta avaliação foi realizada tendo por base os dados coletados, a partir da análise e interpretação de tais informações, e o comparativo

entre as instituições, por meio de um índice de eficiência da gestão dos processos, calculado tendo por referência indicadores relacionados aos resultados das compras das organizações pesquisadas.

No entanto, é necessário levar em consideração aspectos particulares de cada uma das instituições. Assim, foi realizada a ponderação das características identificadas, uma vez que o contexto deve ser sopesado junto aos números. Tal é a ótica do profissional da Administração, que considera os fenômenos ocorridos nas organizações de forma multidisciplinar. Entende-se, assim, cumprido o segundo objetivo do trabalho, de “avaliar resultados da gestão de processos de compras em universidades públicas no Estado de Santa Catarina”.

Por meio da análise das informações, foi possível colher pontos fortes e, também, pontos fracos da gestão dos processos de compras das três universidades estudadas. Conforme ensina Pereira (2010), os pontos fortes são as competências da organização, bem como os pontos fracos são as incompetências dela. Estes dados foram dispostos em forma de comparativo entre as IES, sendo possível visualizar tais informações, e, assim, lacunas que podem ser preenchidas tomando por base a experiência e sucesso das demais instituições pesquisadas. Também foram apontadas sugestões para melhorias dos pontos fracos identificados.

Os principais pontos fortes da gestão de processos de compras identificados nas três instituições estudadas foram o comprometimento da equipe responsável e a relativa autonomia dos setores para resolverem seus problemas. Os principais pontos fracos identificados foram a falta de envolvimento por parte das unidades demandantes e o controle manual e rudimentar dos padrões de normalidade do andamento dos processos. Cumprem-se, desta forma, o terceiro e quarto objetivos específicos deste trabalho, respectivamente, de “apontar pontos fortes na gestão de processos de compras em universidades públicas no Estado de Santa Catarina” e de “propor alternativas para a melhoria dos processos de compras em universidades públicas no Estado de Santa Catarina”.

Com relação, ainda, ao quarto objetivo específico do trabalho, há que se ressaltarem as sugestões apresentadas. Além da proposição de um índice que mede a eficiência da gestão dos processos de compras das IES, que considera, de forma proporcional, o resultado de cada uma, permitindo, desta forma, o comparativo, foram trazidas sugestões com o objetivo de sanar as dificuldades relatadas. A partir destas informações, foi construído o Quadro 7, contendo os problemas identificados e as melhorias propostas como alternativa de solução, apontando, ainda, qual instituição relatou adotar tais sugestões.

Tendo sido cumpridos os objetivos específicos do presente trabalho, retoma-se ao objetivo geral. Uma vez que a gestão de processos de compras das universidades públicas do Estado de Santa Catarina foi diagnosticada, comparada, avaliada e identificados os pontos fortes e fracos, entende-se também cumprido o objetivo geral deste trabalho.

Entretanto, é pertinente um breve resumo sobre o assunto pesquisado. Foi possível observar que, de um modo geral, há a preocupação, por parte dos gestores entrevistados, quanto à correta gestão dos processos, que, em última análise, refletem no atendimento das demandas institucionais para que a universidade possa realizar as suas funções finalísticas.

Apesar disso, a atividade de compras é ainda vista, por alguns setores, como tarefas meramente operacionais, quando, em verdade, pode interferir diretamente, positiva ou negativamente, no atingimento das metas estratégicas da instituição. Para tanto, é preciso que tal atividade seja assim considerada, e orientada para alcançar a capacidade técnica que possibilite o planejamento, o acompanhamento e a melhoria efetiva dos procedimentos adotados.

Neste sentido, foi possível identificar que tais características já são valorizadas pela gestão das instituições. Não obstante, ainda há muito a ser feito de modo que este pensamento seja propagado pelos diversos setores, considerando as diversas áreas de atuação das universidades, inclusive, no próprio setor de compras. Todos os entrevistados desta pesquisa manifestaram a opinião de que há uma interdependência entre os setores responsáveis pelas compras e aqueles que são os requisitantes do material, que, de fato, irão se beneficiar diretamente pelo trabalho realizado pelo setor de compras.

Tal assunto pode parecer deslocado da gestão de processos de compras, mas foi possível observar, pelos dados coletados e, especialmente, pelas entrevistas realizadas, que as dificuldades de compreensão mútua interferem diretamente na gestão dos processos de compras e, em última análise, no resultado, que é atender as demandas institucionais com a maior eficiência possível.

Outro ponto identificado foi que as universidades estudadas se utilizam das ferramentas de gestão de processos de maneira muito eventual e pontual. Para Paim *et al* (2009), é fundamental que as organizações coordenem o seu trabalho. Considerando a importância dos resultados positivos dos processos de compras para a consecução das funções institucionais, é necessário que tais ferramentas sejam utilizadas de forma regular.

Assim, de modo a facilitar o diagnóstico da gestão de processos de compras é que foram calculados os indicadores apresentados no capítulo 4 deste trabalho, além do índice criado a partir destes indicadores, possibilitando, desta forma, que as instituições os possam utilizar para avaliar a sua gestão de processos de compras, inclusive aperfeiçoando a ferramenta, se necessário.

Deste modo, entende-se que a metodologia utilizada para a consecução deste trabalho foi a apropriada, possibilitando o alcance dos resultados desejados, quais sejam, responder à pergunta de pesquisa, e atender ao objetivo geral e aos objetivos específicos. A análise de conteúdo propiciou, inclusive, a valoração de alguns fatores apontados como intervenientes na gestão dos processos de compras.

Com relação às referências utilizadas, podem ser consideradas suficientes, ainda que haja carência de materiais mais específicos relacionados com compras públicas para além dos regramentos legais, que devem ser considerados como mais um fator de complexidade.

Por fim, como servidor público, e de modo a não se perderem os verdadeiros objetivos de uma instituição pública e de seus trabalhadores, encerra-se esta seção com uma citação do entrevistado R5, o qual afirmou:

qual é o fim do servidor público? É servir ao público, à sociedade. [...]. Atingir uma atividade social, seja qual for ela, no campo da universidade [...]. Dispor de mecanismos, de meios e dispositivos que possam ofertar um ensino público de qualidade com boas salas de aula, equipamentos que possam atender o professor, que possa dar uma boa aula, e laboratórios, bons laboratórios, recursos que efetivamente possam formar cidadãos que vão dar esse retorno e vão constituir uma cidade crítica, pensante, e que realmente possam ao longo do tempo mudar muito disso (DADOS COLETADOS).

5.1 SUGESTÕES PARA TRABALHOS FUTUROS

O presente trabalho foi realizado, conforme apresentado na seção 3.4, com determinadas limitações, como o escopo de pesquisa, o tempo disponível para realização e a realidade restrita a um período específico. Além disso, é possível citar a própria visão particular do pesquisador e das referências utilizadas. Desta forma, sugerem-se possibilidades para trabalhos futuros.

Uma delas é incluir e aperfeiçoar os indicadores utilizados para o cálculo do índice utilizado para medir a eficiência da gestão dos processos de compra das instituições, considerando inclusive outros indicadores que sejam mais adequados para o estudo em questão, ou atendendo à alguma necessidade específica de determinada instituição. Assim, o estudo poderá ser realizado em um contexto distinto, tendo por objeto outras organizações.

Outra possibilidade é, a partir do diagnóstico, a utilização das ferramentas de gestão de processos de modo a proporcionar, diretamente, e em detalhes, a gestão do processo em questão, possibilitando a identificação de gargalos e o ajuste fino, quando necessário.

Também é possível o aperfeiçoamento do próprio índice, buscando avaliar outros indicadores de desempenho na gestão dos processos, a partir da definição de parâmetros ou mesmo a comparação entre instituições, ou ainda da mesma instituição em diferentes períodos de avaliação.

Além disso, pode ser realizado tal estudo considerando outras IES, o que pode inclusive ser proveitoso pelo ponto de vista da comparação, uma vez que será possível a análise de distintas realidades, as quais poderão apresentar semelhanças ou diferenças em relação àquelas estudadas no presente trabalho.

Por fim, sugere-se a continuação deste estudo, no sentido de que seja proposto um modelo de gestão de processos de compras que possibilite ao gestor a avaliação de forma objetiva e simplificada do andamento dos processos e seus procedimentos, de modo que seja possível o rápido diagnóstico e resolução dos problemas enfrentados no que diz respeito à gestão dos processos de compras em organizações públicas.

REFERÊNCIAS

- ABPMP - *Association of Business Process Management Professionals Brasil*. **Guia para o Gerenciamento de Processos de Negócio Corpo Comum de Conhecimento ABPMP BPM CBOK V3.0**. 2013. 453 p.
- ALMEIDA, Mário de Souza. **Elaboração de projeto, TCC, Dissertação e tese: uma abordagem simples, prática e objetiva**. São Paulo: Atlas, 2011. 80 p. ISBN 9788522463701.
- ATCON, Rudolph P. **Administração integral universitária: uma teoria unificada da estruturação e administração universitária**. Rio de Janeiro: MEC/PREMESU, 1974. 249p.
- AZEVEDO, Joel. **A importância da gestão de processos no setor público**. Disponível em:
<http://www.trf5.jus.br/downloads/Artigo_9_A_importancia_da_gestao_de_processos_no_setor_publico.pdf>. Acesso em: 13 de nov. 2015.
- BAILY, Peter J. H *et al*. **Compras: princípios e administração**. São Paulo: Atlas, 2000. 471p. ISBN 8522423431 (broch.).
- BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 1979. 225p.
- BARRAL, Welber. **Metodologia da pesquisa jurídica**. 2. ed. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2003.
- BATISTA, Marco Antonio Cavalcanti; MALDONADO, José Manuel Santos de Varge. O papel do comprador no processo de compras em instituições públicas de ciência e tecnologia em saúde (C&T/S). **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 42, n. 4, p. 681-699, jul./ago. 2008. Disponível em:
<<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/6650/5234>>. Acesso em: 10 fev. 2017.
- BELLONI, Isaura. A Função Social da Avaliação Institucional. In: DIAS SOBRINHO, José; RISTOFF, Dilvo I. (Org.). **Universidade desconstruída: avaliação institucional e resistência**. Florianópolis: Insular, 2000. p. 37-58.

BERGUE, Sandro Trescastro. **Modelos de gestão em organizações públicas:** teorias e tecnologias gerenciais para a análise e transformação organizacional. Caxias do Sul: EDUCS, 2011. 701 p.

BOHRER, Iza N. *et al.* **A história das universidades:** o despertar do conhecimento. 2008. Disponível em: <<http://www.unifra.br/eventos/jne2008/Trabalhos/114.pdf>>. Acesso em: 24 ago. 2015.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil:** promulgada em 5 de outubro de 1988. Brasília, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 11 set. 2015.

_____. **Decreto nº 3.555, de 8 de Agosto de 2000.** Brasília, 2000. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d3555.htm>. Acesso em: 20 fev. 2017.

_____. **Decreto nº 6.095, de 24 de Abril de 2007.** Brasília, 2007. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6095.htm>. Acesso em: 15 mar. 2016.

_____. **Decreto nº 7.892, de 23 de Janeiro de 2013.** Brasília, 2013. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/Decreto/D7892.htm>. Acesso em: 15 mar. 2016.

_____. **Decreto nº 8.538, de 6 de Outubro de 2015.** Brasília, 2015. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Decreto/D8538.htm>. Acesso em: 20 fev. 2017.

_____. **Instrução Normativa nº 4, de 11 de Setembro de 2014.** 2014b. Disponível em: <<https://www.governoeletronico.gov.br/documentos-e-arquivos/1%20-%20IN%204%202011-9-14.pdf>>. Acesso em: 20 fev. 2017.

_____. **Instrução Normativa nº 5, de 27 de Junho de 2014.** 2014a. Disponível em: <<http://www.comprasgovernamentais.gov.br/paginas/instrucoes->

normativas/instrucao-normativa-no-5-de-27-de-junho-de-2014>. Acesso em: 20 fev. 2017.

_____. **Lei nº 12.029, de 15 de Setembro de 2009**. Brasília, 2009. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/112029.htm>. Acesso em: 12 fev. 2017.

_____. **Lei nº 12.462, de 4 de Agosto de 2011**. Brasília, 2011a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Lei/112462.htm>. Acesso em: 13 set. 2016.

_____. **Lei nº 3.849, de 18 de Dezembro de 1960**. Brasília, 1960. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/L3849.htm>. Acesso em: 12 fev. 2017.

_____. **Lei nº 8.666, de 21 de Junho de 1993**. Brasília, 1993. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8666compilado.htm>. Acesso em: 15 mar. 2016.

_____. **Lei nº 9.394, de 20 de Dezembro de 1996**. Brasília, 1996. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9394.htm>. Acesso em: 18 fev. 2017.

_____. **Portal da Transparência nos Recursos Públicos Federais**. 2016. Disponível em: <<http://www.portaldatransparencia.gov.br/>>. Acesso em: 23 ago. 2016.

_____. **Portal da Transparência nos Recursos Públicos Federais**. 2017a. Disponível em: <<http://www.portaldatransparencia.gov.br/>>. Acesso em: 12 fev. 2017.

_____. **Guia de Gestão de Processos de Governo**. Brasília, 2011b. 93 p. Disponível em: <http://gestao.planejamento.gov.br/gespublica/sites/default/files/documentos/guia_de_gestao_de_processos_de_governo_0.pdf>. Acesso em: 18 fev. 2017.

_____. **Pedido de Informação Protocolo 23480005590201763**. 2017b. Disponível em:

<<https://esic.cgu.gov.br/sistema/principal.aspx>>. Acesso em: 17 mar. 2017.

BRESSER-PEREIRA, L. C. Gestão do setor público: estratégia e estrutura para um novo Estado. In: BRESSER-PEREIRA, L. C.; SPINK, P. (Orgs). **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1998. p. 21-38.

CERVO, Amado Luiz; BERVIAN, Pedro Alcino; SILVA, Roberto da. **Metodologia científica**. 6.ed. São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2007. 162p. ISBN 8576050471.

COÊLHO, Ildeu Moreira. Avaliação Institucional na Universidade Pública. In: DIAS SOBRINHO, José; RISTOFF, Dilvo I. (Org.). **Universidade desconstruída: avaliação institucional e resistência**. Florianópolis: Insular, 2000. p. 59-72.

COELHO, Sintia Said; VASCONCELOS, Maria Celi Chaves. A criação das instituições de ensino superior no Brasil: o desafio tardio na América Latina. In: COLÓQUIO INTERNACIONAL SOBRE GESTÃO UNIVERSITÁRIA NA AMÉRICA DO SUL, 9., 2009, Florianópolis. **Anais... .** Florianópolis: INPEAU, 2009. Disponível em: <<http://repositorio.ufsc.br/xmlui/handle/123456789/37012>>. Acesso em: 30 ago. 2015.

CORREIA, Kwami Samora Alfama; LEAL, Fabiano; ALMEIDA, Dagoberto Alves de. Mapeamento de processo: uma abordagem para análise de processo de negócio. In: XXII Encontro Nacional de Engenharia de Produção, 2002, Curitiba. **Anais... .** Curitiba: 2002. Disponível em: <http://www.abepro.org.br/biblioteca/ENEGEP2002_TR10_0451.pdf>. Acesso em: 11 dez. 2015.

DAVENPORT, Thomas H. **Reengenharia de processos: como inovar na empresa através da tecnologia da informação**. Rio de Janeiro: Campus, 1994. 391 p. ISBN 8570018746 : (Broch.).

DEMO, Pedro. **Metodologia do conhecimento científico**. São Paulo: Atlas, 2000. 216p.

DENHARDT, Robert B.. **Teorias da administração pública**. São Paulo: Cengage Learning, 2012.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 28. ed. São Paulo: Atlas, 2015. 1038 p. ISBN 9788522497201.

DIAS SOBRINHO, José. Avaliação Institucional na Perspectiva da Integração. In: DIAS SOBRINHO, José; RISTOFF, Dilvo I. (Org.). **Universidade desconstruída: avaliação institucional e resistência**. Florianópolis: Insular, 2000. p. 95-112.

DOWER, Nelson Godoy Bassil *et al.* **Instituições de direito público e privado**. 14. ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

FINGER, Almeri Paulo. Construindo uma Universidade. In: NÚCLEO DE PESQUISAS E ESTUDOS EM ADMINISTRAÇÃO UNIVERSITÁRIA - NUPEAU. **Temas de administração universitária**. Florianópolis: NUPEAU, UFSC, 1991. p. 09-24.

GIL, Antonio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2010. 184p. ISBN 9788522458233.

_____. **Estudo de caso**. São Paulo: Atlas, 2009.

GODOY, Arilda Schmidt. Pesquisa Qualitativa: tipos fundamentais. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 35, n. 3, p.20-29, maio/junho 1995. Disponível em: <http://rae.fgv.br/sites/rae.fgv.br/files/artigos/10.1590_S0034-75901995000300004.pdf>. Acesso em: 04 jun. 2016.

GOERGEN, Pedro. A Avaliação Universitária na Perspectiva da Pós-Modernidade. In: DIAS SOBRINHO, José; RISTOFF, Dilvo I. (Org.). **Universidade desconstruída: avaliação institucional e resistência**. Florianópolis: Insular, 2000. p. 15-36.

GONÇALVES, José Ernesto Lima. As empresas são grandes coleções de processos. **RAE - Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 40, n. 1, p. 6-19, jan./mar. 2000.

HAMMER, Michael. **Além da reengenharia**: como organizações orientadas para processos estão mudando nosso trabalho e nossas vidas. Rio de Janeiro: Ed. Campus, 1997. 249 p. ISBN 8535201076.

HARRINGTON, H. James. **Business process improvement**. New York: McGraw Hill, 1991.

HEIDEMANN, Francisco Gabriel. **Currículo do Sistema de Currículos Lattes**: Francisco Gabriel Heidemann. Disponível em: <<http://lattes.cnpq.br/1345382486444736>>. Acesso em: 15 ago. 2015.

IBM do Brasil. **Enfoque de qualidade no processo de negócio**. Rio de Janeiro, 1990.

INEP – INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. **Inep divulga Indicadores de Qualidade da Educação Superior 2015**. Brasília, 2017a. Disponível em: <http://portal.inep.gov.br/artigo/-/asset_publisher/B4AQV9zFY7Bv/content/id/666223>. Acesso em: 11 mar. 2017.

_____. **IGC 2015**. Brasília, 2017b. Disponível em: <http://download.inep.gov.br/educacao_superior/indicadores/legislacao/2017/igc_2015_portal_080317.xlsx>. Acesso em: 11 mar. 2017.

JACOBY FERNANDES, Jorge Ulisses. **Contratação direta sem licitação**: dispensa de licitação: inexigibilidade de licitação: comentários às modalidades de licitação, inclusive o pregão: procedimentos exigidos para a regularidade da contratação direta. 9. ed. rev. atual. ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2012. 796 p. (Coleção Jacoby de Direito Público; v, 6). ISBN 978-85-7700-426-3.

JULIATTO, Dante Luiz *et al.* Implantação de modelo de gestão baseada em processos em uma universidade federal. In: **XIX Simpósio de Engenharia de Produção**, 2012, Bauru. Anais. Bauru: UNESP, 2012.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à lei de licitações e contratos administrativos**. 14. ed. São Paulo: Dialética, 2010a. 991p ISBN 9788575002056.

_____. **Curso de direito administrativo**. 6. ed. rev. atual. Belo Horizonte: FORUM, 2010b. 1295 p. ISBN 9788577003563

_____. **Pregão**: (comentários à legislação do pregão comum e eletrônico). 6. ed. rev. e atual. São Paulo: Dialética, 2013. 446 p. ISBN 9788575002315.

LOSEKANN, Andresa Girardi *et al.* Análise e mapeamento de processo em uma instituição pública de ensino superior. In: Simpósio de Ensino, Pesquisa e Extensão, 2012, Santa Maria. **Anais...** . Santa Maria: 2012. Disponível em: <<http://www.unifra.br/eventos/sepe2012/Trabalhos/5444.pdf>>. Acesso em: 09 dez. 2015.

MARTIN, James. **Cybercorp**. New York: Amacom, 1996.

MATTAR, Fauze Najib. **Pesquisa de marketing**. 6. ed. São Paulo (SP): Atlas, 2005. 2v.

MERRIAM, S. B. **Qualitative research and case study applications in education**. 2. ed. San Francisco: Jossey-Bass Inc. Publishers, 1998.

MEYER JR., Victor. Novo Contexto e as Habilidades do Administrador Universitário. In: MEYER JR., Victor; MURPHY, J. Patrick (Org.). **Dinossauros, Gazelas & Tigres**: novas abordagens da administração universitária: um diálogo Brasil e EUA. 2. ed. Florianópolis: Insular, 2003. p. 173-192.

_____. Planejamento Estratégico: uma renovação na gestão das instituições universitárias. In: NÚCLEO DE PESQUISAS E ESTUDOS EM ADMINISTRAÇÃO UNIVERSITÁRIA - NUPEAU. **Temas de administração universitária**. Florianópolis: NUPEAU, UFSC, 1991. p. 135-150.

MINOGUE, John P.. Aprendendo a Caçar. In: MEYER JR., Victor; MURPHY, J. Patrick (Org.). **Dinossauros, Gazelas & Tigres**: novas abordagens da administração universitária: um diálogo Brasil e EUA. 2. ed. Florianópolis: Insular, 2003. p. 39-50.

MONROE, Paul. **História da educação**. 17. ed. São Paulo: Nacional, 1985. xxvii, 387 p.

MONTEIRO, Jose A. **Qualidade total no serviço público;** questionamentos e recomendações segundo os 14 pontos de W. E. Deming. Brasília, DF: QA&T, 1991. 157 p.

MÜLLER, Cláudio José. **Modelo de Gestão Integrando Planejamento Estratégico, Sistemas de Avaliação de Desempenho e Gerenciamento de Processos (MEIO - Modelo de Estratégia, Indicadores e Operações).** 2003. 292 f. Tese (Doutorado) - Curso de Doutorado em Engenharia - Ênfase em Gerência da Produção, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2003. Disponível em: <<http://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/3463/000401207.pdf?sequence=1>>. Acesso em: 21 fev. 2017.

NIEBUHR, Joel de Menezes. **Licitação pública e contrato administrativo.** 2. ed. rev. e ampl. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2012. 1030 p. (Coleção Fórum Menezes Niebuhr) ISBN 9788577004379.

NUNES, Edson; BARROSO, Helena Maria; FERNANDES, Ivanildo Ramos. **Universidades, avaliação e regulação:** do ingresso à permanência no Sistema Federal de Ensino. Rio de Janeiro: Observatório Universitário, 2009.

NUNES, Rogério da Silva. **Análise e melhoria de processos.** Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração / UFSC, 2014. 143 p.

OLIVEIRA, Djalma de Pinho Rebouças de. **Administração de Processos:** conceitos, metodologia, práticas. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

_____. **Teoria geral da administração:** uma abordagem prática. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

OLIVEIRA, Terezinha. Origem e memória das universidades medievais: a preservação de uma instituição educacional. **Varia Historia**, Belo Horizonte, v. 23, n. 37, p.113-129, Jan/Jun 2007.

PAIM, Rafael *et al.* **Gestão de processos: pensar, agir e aprender.** Porto Alegre: Bookman, 2009. 327 p. ISBN 9788577804849 (broch.).

PEREIRA, Maurício Fernandes. **Planejamento estratégico: teorias, modelos e processos.** São Paulo: Atlas, 2010.

PRODANOV, Cleber Cristiano; FREITAS, Ernani Cesar de. **Metodologia do trabalho científico: métodos e técnicas da pesquisa e do trabalho acadêmico.** 2. ed. Novo Hamburgo: Feevale, 2013.

SANTA CATARINA. **Lei nº 8.092, de 1º de Outubro de 1990.**

Florianópolis, 1990. Disponível em:

<http://www1.udesc.br/arquivos/id_submenu/1005/lei_estadual_8.092_1990___transforma_udesc_em_fundacao.pdf>. Acesso em: 28 set. 2016.

_____. **Portal da Transparência do Poder Executivo de Santa Catarina.** 2017. Disponível em:

<<http://www.sef.sc.gov.br/transparencia/>>. Acesso em: 12 fev. 2017.

SANTOS, Alvacir Correa dos. **Princípio da eficiência da administração pública.** São Paulo: LTr, 2003. 270p ISBN 8536103779

SMITH, H.; FINGAR, P. **Business Process Management: the third wave.** Florida: Meghan-Kiffer, 2003.

SOUZA, Irineu Manoel de. Contribuições para a construção de uma teoria de gestão universitária. In: SILVEIRA, Amélia; DOMINGUES, Maria José Carvalho de Souza (Org.). **Reflexões sobre administração universitária e ensino superior.** Curitiba: Juruá; Blumenau: Edifurb, 2010. p. 17-47.

TACHIZAWA, Takeshy.; ANDRADE, Rui Otávio Bernardes de. **Gestão de instituições de ensino.** 3. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2002. 278 p. ISBN 8522502803.

TCE/SC – TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SANTA CATARINA. **Portaria nº TC 0670/2015.** Florianópolis, 2015.

Disponível em:

<http://www.tce.sc.gov.br/sites/default/files/leis_normas/PORTARIA%20N.%20TC%200670-2015%20CONSOLIDADA.pdf>. Acesso em: 18 mar. 2017.

TCU – TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Licitações e contratos:** orientações e jurisprudência do TCU. 4 ed. Brasília: TCU, Secretaria-Geral da Presidência : Senado Federal, Secretaria Especial de Editoração e Publicações, 2010a. 910 p.

_____. **Manual de auditoria operacional.** 3 ed. Brasília: TCU, Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo (Seprog), 2010b. 71 p.

TRIVIÑOS, Augusto Nivaldo Silva. **Introdução à pesquisa em ciências sociais:** a pesquisa qualitativa em educação. São Paulo: Atlas, 1987.

UDESC – FUNDAÇÃO UNIVERSIDADE DO ESTADO DE SANTA CATARINA. **Estatuto da UDESC.** Florianópolis: UDESC, 2006. 36 p. Disponível em: <http://www.secon.udesc.br/leis/Decreto_4184_2006_Estatuto_UDESC.pdf>. Acesso em: 12 fev. 2017.

_____. **Regimento Geral da Fundação Universidade do Estado de Santa Catarina – UDESC.** Florianópolis: UDESC, 2007. 50 p. Disponível em: <<http://secon.udesc.br/consuni/resol-anexos/2007/Regimento-Geral-da-UDESC-2007.pdf>>. Acesso em: 12 fev. 2017.

_____. **Relatório de Gestão 2015.** Florianópolis: UDESC, 2016. 321 p. Disponível em: <http://www1.udesc.br/arquivos/id_submenu/430/rg_2015_final.pdf>. Acesso em: 20 jan. 2017.

_____. **PROAD.** 2017b. Disponível em: <<http://udesc.br/proreitoria/proad>>. Acesso em: 21 fev. 2017.

_____. **Sobre a UDESC.** 2017a. Disponível em: <<http://udesc.br/sobre/hist%C3%B3rico>>. Acesso em: 13 fev. 2017.

UFFS – UNIVERSIDADE FEDERAL DA FRONTEIRA SUL. **Banco de Professor-Equivalente:** atualização 10/01/2017. Chapecó, 2017a. Disponível em:

<http://uffs.edu.br/images/dgp/Professores_Equivalentes_atualizacao_05_01_2017.pdf>. Acesso em: 10 fev. 2017.

_____. **Estatuto da Universidade Federal da Fronteira Sul.**

Chapecó, 2015. Disponível em:

<<http://www.uffs.edu.br/images/CIS/estatuto%20da%20uffs%20-%20aprovado%20consuni%20e%20mec.pdf>>. Acesso em: 12 fev. 2017.

_____. **Quadro de Referência dos Servidores Técnico-**

Administrativos: Atualização: 05.01.2017. Chapecó, 2017b.

Disponível em:

<http://uffs.edu.br/images/dgp/QRSTA_Atualizacao_05_01_2017.pdf>. Acesso em: 10 fev. 2017.

_____. **Regimento Geral da Universidade Federal da Fronteira Sul.**

Chapecó, 2016b. Disponível em:

<[http://www.uffs.edu.br/images/CIS/REGIMENTO%20GERAL%20da%20UFFS%20-%20Res.%203-2016-CONSUNI%20\(1.03.2016\).pdf](http://www.uffs.edu.br/images/CIS/REGIMENTO%20GERAL%20da%20UFFS%20-%20Res.%203-2016-CONSUNI%20(1.03.2016).pdf)>. Acesso em: 12 fev. 2017.

_____. **Relatório de Gestão do Exercício de 2015.** Chapecó, 2016a.

Disponível em:

<http://www.uffs.edu.br/images/stories/PROAD/AUDITORIA/Relatorio_de_Gesto_-_2015_-_v._verso_final_-_publicado.pdf>. Acesso em: 10 fev. 2017.

_____. **PROAD/INFRA – Organograma: PROAD.** 2017d.

Disponível em:

<http://uffs.edu.br/index.php?site=proad&option=com_content&view=article&id=3360:proadinfra-organograma-completo- apenas-cargos&catid=413:organogramas&Itemid=1155>. Acesso em: 21 fev. 2017.

_____. **UFFS - Universidade Federal da Fronteira Sul.** 2017c.

Disponível em: <<http://uffs.edu.br/index.php>>. Acesso em: 10 fev. 2017.

UFSC – UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA.
Controle de Processo SPA – Consumo. Florianópolis, 2017c.

_____. **Controle de Processo SPA – Permanente.** Florianópolis, 2017d.

_____. **Estatuto.** Florianópolis, 2016a. Disponível em:
<https://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/123456789/166344/ESTATUTO_UFSC-Alterado_pela_Resolu%C3%A7%C3%A3o_Normativa_79-2016-CUn%20-%20COM%20CAMPI.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.
Acesso em: 10 fev. 2017.

_____. **Mestrado Profissional em Administração Universitária**
Apresentação: Apresentação. Florianópolis, 2017b. Disponível em:
<<http://ppgau.ufsc.br/apresentacao/>>. Acesso em: 10 mar. 2017.

_____. **PROAD - Organograma.** Florianópolis, 2017a. Disponível em:
<<http://proad.ufsc.br/apresentacao/estrutura/>>. Acesso em: 21 fev. 2017.

_____. **Regimento Geral.** Florianópolis, 2016b. Disponível em:
<https://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/123456789/168884/Regimento_Geral-com%20altera%C3%A7%C3%B5es_da_Res.Norm.83-2016-CUn.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 10 fev. 2017.

_____. **UFSC em números: 2006 a 2015.** Florianópolis, 2017e.
Disponível em:
<<https://arquivos.ufsc.br/d/6b9e384f07/files/?p=/UFSC%20EM%20NUMEROS%20-%202006%20A%202015.pdf>>. Acesso em: 10 fev. 2017.

VAHL, Teodoro Rogério. Estrutura e Gerenciamento das Universidades Brasileiras. In: NÚCLEO DE PESQUISAS E ESTUDOS EM ADMINISTRAÇÃO UNIVERSITÁRIA - NUPEAU. **Temas de administração universitária.** Florianópolis: NUPEAU, UFSC, 1991. p. 111-124.

VERGARA, Sylvia Constant. **Projetos e relatórios de pesquisa em administração.** 14. ed. São Paulo: Atlas, 2013.

VERNER, L. **BPM: The Promise and Challenge.** Vol. 2, No. 1. USA: DSP, 2004.

VILLELA, Cristiane da Silva Santos. **Mapeamento de processos como ferramenta de reestruturação e aprendizado organizacional.** 2000. 182 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Engenharia de Produção, Departamento de Engenharia de Produção e Sistemas, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2000. Disponível em: <<https://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/123456789/78638/171890.pdf?sequence=1>>. Acesso em: 09 dez. 2015.

WANDERLEY, Luiz Eduardo W. **O que é universidade.** 7. ed. São Paulo: Brasiliense, 1988.

ZANELLA, Liane Carly Hermes. **Metodologia da pesquisa.** Florianópolis, SC: SEAD/UFSC, 2007. 134p.

APÊNDICE A – Roteiro de entrevista

ROTEIRO DE ENTREVISTA AO RESPONSÁVEL PELA DIVISÃO E/OU DEPARTAMENTO DE COMPRAS E AO PRÓ-REITOR, DECANO, OU EQUIVALENTE, DE ADMINISTRAÇÃO OU INFRAESTRUTURA

I – PERFIL

- 1- Idade:
- 2- Escolaridade:
- 3- Cargo/Função:
- 4- Tempo de Serviço na IFES:
- 5- Local do exercício de sua função:
- 6- Tempo de Serviço no local de exercício:
- 7- Tempo de serviço da função atual:
- 8- Cursos de capacitação na área:
- 9- Foram realizados durante o exercício na função?
- 10- Possuía experiência na área quando assumiu a função?

II – GESTÃO UNIVERSITÁRIA

- 11- Quais são as atribuições do Departamento ou Divisão responsável pelas compras em sua instituição? (Verificar se é respaldado documentalmente)
- 12- Você entende que as atribuições são compreendidas de forma clara para as pessoas que trabalham em outros setores da instituição?
- 13- Qual(is) o(s) critério(s) utilizado(s) para a divisão do trabalho entre os setores do Departamento ou Divisão responsável pelas compras em sua instituição?
- 14- No seu entender, as atribuições destes setores são claras e bem definidas? Caso alguma não esteja, quais, e qual o motivo?
- 15- Você considera que o setor responsável pelas compras consegue se adaptar às mudanças externas (de legislação, de tecnologia) na velocidade adequada, de modo a obter um melhor desempenho em suas atividades?
- 16- Você entende que, em sua instituição, a gestão é realizada da mesma forma que a de outros órgãos públicos ou ocorre de maneira diferenciada, específica para uma instituição de ensino superior?

- 17- Dos servidores que efetivamente trabalham com compras, quantos participaram de capacitação relacionada às suas atividades no último ano? E nos últimos três anos?
- 18- Os servidores lotados no Departamento ou Divisão responsável pelas compras, e que efetivamente trabalham com compras, possuem a prática de sugerir mudanças e novos procedimentos com frequência? Eles são estimulados a isso? Como?
- 19- No que diz respeito a alterações nas normas e procedimentos, de que maneira costuma ocorrer a comunicação entre o setor responsável pelas compras e as outras Unidades da instituição?

III – COMPRAS PÚBLICAS

- 20- Existe algum indicador que meça os resultados do trabalho realizado no setor responsável pelas compras? Quais?
- 21- Caso existam, como estes indicadores são utilizados na gestão dos processos?
- 22- Você possui a informação de quantos processos de compras passaram pelo Departamento ou Divisão o qual você chefia no ano de 2015? Se positivo, poderia informar este número? (Se possível separados por modalidade, dispensa, inexigibilidade)
- 23- Quais as modalidades de contratação atendidas pelo Departamento ou Divisão responsável pelas compras?

IV – GESTÃO DE PROCESSOS

- 24- Você conhece a gestão de processos ou alguma de suas ferramentas?
- 25- Você entende que os processos de trabalho realizados pelo Departamento ou Divisão responsável pelas compras são orientados para atender a qual “cliente”?
- 26- As etapas dos processos de trabalho são desenvolvidas todas dentro da instituição?
- 27- Existe a participação de outras organizações nestes processos?
- 28- No setor responsável pelas compras é utilizada alguma ferramenta de gestão de processos? Se positivo, qual?
- 29- Com relação ao andamento, é realizado algum tipo de controle de modo a verificar se os processos estão sendo executados dentro de padrões de normalidade? Em caso positivo, de que forma?
- 30- Como é definido ou identificado este padrão de normalidade?

- 31- Existe algum tipo de orientação das instâncias superiores neste sentido?
- 32- Todos os processos de compra da instituição passam pelo Departamento ou Divisão responsável pelas compras?
- 33- Com relação aos processos de compra, você acredita que houve mudança nos resultados, para melhor ou pior, com relação aos anos anteriores?
- 34- Com relação ao andamento e à gestão dos processos de compras da instituição, você acha que está próximo do ideal?
- 35- Indique o fator a ser corrigido que mais afeta a produtividade e aquele existente que mais auxilia a produtividade do setor responsável pelas compras.
- 36- Quantos servidores estão lotados no Departamento ou Divisão responsável pelas compras?
- 37- Quantos destes efetivamente trabalham diretamente com compras?
- 38- Você entende que o número de pessoas é suficiente para desenvolver tal trabalho? Caso negativo, o quanto você entende que está distante do ideal?

APÊNDICE B – Termo de Consentimento Livre e Esclarecido

TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

Você foi selecionado(a) e está sendo convidado(a) para participar da pesquisa intitulada: “GESTÃO DE PROCESSOS: Uma avaliação do gerenciamento de processos de compras em universidades públicas e institutos federais”, que tem como objetivo estudar como funciona a gestão de processos de compras em universidades públicas e institutos federais.

Suas respostas serão tratadas de forma **anônima e confidencial**, isto é, em nenhum momento será divulgado o seu nome em qualquer fase do estudo. Quando for necessário exemplificar determinada situação, sua privacidade será assegurada uma vez que seu nome será substituído de forma aleatória.

Sua participação é voluntária, isto é, a qualquer momento você pode se recusar a responder qualquer pergunta ou desistir de participar e retirar seu consentimento. Sua recusa não trará nenhum prejuízo em sua relação com o pesquisador ou com a instituição que forneceu os seus dados, como também na que trabalha.

Sua participação nesta pesquisa consistirá em responder as perguntas a serem realizadas sob a forma de entrevista. Você não terá nenhum custo ou quaisquer compensações financeiras. Não haverá riscos de qualquer natureza relacionados a sua participação. O benefício relacionado a sua participação será de aumentar o conhecimento científico na área de Administração Universitária.

Você receberá uma cópia deste termo onde consta o celular e e-mail do pesquisador responsável, podendo tirar as suas dúvidas sobre o projeto e sua participação, agora ou a qualquer momento.

Rogério da Silva Nunes, Dr.
Professor do CAD/UFSC

Guilherme Krause Alves
Mestrando PPGAU/UFSC
e-mail:
guilhermealv@gmail.com
Cel: (48) 99123-6551

Declaro estar ciente do inteiro teor deste TERMO DE CONSENTIMENTO e estou de acordo em participar do estudo proposto, sabendo que dele poderei desistir a qualquer momento, sem sofrer qualquer punição ou constrangimento.

Sujeito da Pesquisa:

_____, _____ de _____ de 2016.

_____ (assinatura)