



**FUNDAÇÃO UNIVERSIDADE FEDERAL DO TOCANTINS é UFT
CAMPUS UNIVERSITÁRIO DE PALMAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS**

PEDRO JUNIOR LIMA SOUSA

**GESTÃO DE COMPRAS EM ORGANIZAÇÕES PÚBLICAS: UM ESTUDO DE
CASO A PARTIR DOS REGISTROS DE PREÇOS REALIZADOS NA
UNIVERSIDADE FEDERAL DO TOCANTINS, NO ANO DE 2014**

Palmas/TO

2018

PEDRO JUNIOR LIMA SOUSA

**GESTÃO DE COMPRAS EM ORGANIZAÇÕES PÚBLICAS: UM ESTUDO DE
CASO A PARTIR DOS REGISTROS DE PREÇOS REALIZADOS NA
UNIVERSIDADE FEDERAL DO TOCANTINS, NO ANO DE 2014**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação *stricto sensu* em Gestão de Políticas Públicas (GESPOL) da Universidade Federal do Tocantins, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Gestão de Políticas Públicas. Linha de pesquisa: Educação, Ciência e Tecnologia e Desenvolvimento Territorial.

Orientador (a): Prof.^a Dra. Ana Lúcia de Medeiros

Palmas/TO

2018

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
Sistema de Bibliotecas da Universidade Federal do Tocantins

S725g Sousa, Pedro Junior Lima.

Gestão de compras em organizações públicas: um estudo de caso a partir dos registros de preços realizados na Universidade Federal do Tocantins, no ano de 2014. / Pedro Junior Lima Sousa. — Palmas, TO, 2018.

157 f.

Dissertação (Mestrado Profissional) - Universidade Federal do Tocantins
ó Câmpus Universitário de Palmas - Curso de Pós-Graduação (Mestrado) Profissional em Gestão de Políticas Públicas, 2018.

Orientadora : Ana Lúcia de Medeiros

1. Gestão. 2. Compras. 3. Planejamento. 4. Universidades. I.
Título

CDD 350

TODOS OS DIREITOS RESERVADOS ó A reprodução total ou parcial, de qualquer forma ou por qualquer meio deste documento é autorizado desde que citada a fonte. A violação dos direitos do autor (Lei nº 9.610/98) é crime estabelecido pelo artigo 184 do Código Penal.

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

PEDRO JUNIOR LIMA SOUSA

**GESTÃO DE COMPRAS EM ORGANIZAÇÕES PÚBLICAS: UM ESTUDO DE
CASO A PARTIR DOS REGISTROS DE PREÇOS REALIZADOS NA
UNIVERSIDADE FEDERAL DO TOCANTINS, NO ANO DE 2014**

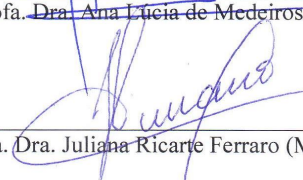
Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado
Profissional em Gestão de Políticas Públicas
da Universidade Federal do Tocantins para
obtenção do título de mestre.
Orientador(a): Ana Lúcia de Medeiros

Aprovada em 16/02/2018

BANCA EXAMINADORA:



Profa. Dra. Ana Lúcia de Medeiros (Orientadora)



Profa. Dra. Juliana Ricarte Ferraro (Membro interno)



Profa. Dra. Elisabeth Aparecida Corrêa Menezes (Membro externo)

DEDICATÓRIA

Dedico este trabalho a meus pais, irmãos e familiares pela compreensão e por às vezes terem sacrificados os seus sonhos em favor dos nossos. A minha esposa Cristiane e meus filhos Bernardo e Maria Fernanda, pelo amor e dedicação. Aos meus bons amigos. A família Blois pelo carinho e por de certa forma terem sido a fonte de inspiração. Esta vitória dedico a vocês.

AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus, sobretudo por me proporcionar o dom da vida, que através dela tenho a oportunidade de viver novas e construtivas experiências.

Meus agradecimentos a minha família pelo suporte necessário que me oportunizou de ser quem eu sou. A minha esposa Cristiane e meus filhos Bernardo e Maria Fernanda que alegrem o meu dia para superar as adversidades ao longo do caminho. A família Blois pelo carinho e por ter sido o ponto de partida.

Aos mestres e doutores que no decorrer desta jornada contribuíram para o seu sucesso. Em especial agradeço a minha orientadora Professora Ana Lúcia de Medeiros pela paciência e maestria como conduziu as minhas aflições e expectativas, me estendendo a mão para compartilharmos juntos esta experiência.

Aos colegas de jornada do GESPOL, André, Geraldo, Gilberto, Joel, João, Jordana, Marco Aurélio, Oldiley, Rejane e Ustana que no decorrer destes dois anos foram os ouvidos de um bom conselheiro, que toda vez que me vi tentado a consulta-los sempre estiveram de braços abertos para me recepcionar, sem contar as incríveis histórias que compartilhamos neste período, uma louca experiência de vida que valeu a pena. Gostaria de agradecer ao meu amigo Gilberto, companheiro de estrada e de aflições nesta cansativa jornada semanal de Araguaína a Palmas, feliz por ter me aguentado.

Aos amigos da EMVZ, em especial à Aline Evangelista, Aline Nantes, Antônio Carlos, Diogo, Flávio, Jansen, Nathanni, Richard e Silvio, que me apoiaram e suportaram a minha ausência quando necessário, fazendo esta jornada se dá de uma forma mais tranquila.

A todos meu muito obrigado!!!

RESUMO

As organizações de um modo geral, estão reorientando suas atuações para otimização de seus processos visando uma gestão mais eficiente. Esta percepção de busca por uma racionalização administrativa também está impactando as organizações governamentais. Neste cenário, a busca por uma gestão mais efetiva, está levando as Instituições Federais de Ensino Superior (IFES) a buscar novas soluções para equacionar suas limitações operacionais. Esse trabalho tem como objetivo estudar a gestão de compras da Universidade Federal do Tocantins em 2014. Neste viés foi apresentada a caracterização do seu ambiente institucional. Nesta perspectiva foram analisados tanto os fatores normativos, como a dimensão cognitiva, política e cultural que capacitam os atores para ação. Para análise desta realidade, foi utilizada o neo-institucionalismo, especificamente por meio do institucionalismo sociológico como direcionamento teórico, o mesmo foi escolhido por valorizar o papel dos atores organizacionais e a influência das instituições e da dimensão cognitiva para moldar os comportamentos regulares dos indivíduos. Esta pesquisa é um estudo de caso, sendo feita a partir de análise de documentos institucionais e aplicação de entrevistas aos atores organizacionais que estão nos níveis estratégico, tático e operacional da gestão. Observou-se que a UFT utiliza como forma predominante para suas aquisições o pregão na sua forma eletrônica. O prazo médio de processamento das aquisições é de 153 dias, observado com base nos processos de 2014. Nesta perspectiva, está bem acima do prazo médio encontrado na literatura de 15 dias. Quanto a perspectiva dos atores organizacionais, estes consideram que o processamento de compras não é ágil, justificam para isto a necessidade de cumprimento de ritos legais associada à realidade multicampi da Universidade, o que dificulta ações coordenadas entre as unidades administrativas. Como fator positivo destaca-se o calendário de compras que permite a operacionalização de demandas comuns entre os campi, o que facilita a gestão do processo e fomentam a economia por causa do aumento da escala. Foi observado que a UFT proporciona aos seus gestores autonomia sobre o orçamento, resguardado através do respeito a sua matriz orçamentária. No que se refere ao formato do processamento das compras, é observado um modelo híbrido, sendo descentralizadas nas etapas iniciais em nível de planejamento da demanda e centralizadas na Reitoria as suas etapas de processamento.

Palavras-chave: Otimização, Gestão de compras, UFT.

ABSTRACT

Organizations in general are reorienting their actions to optimize their processes for a more efficient management. This perception of seeking administrative rationalization is also impacting government organizations. In this scenario, the search for more effective management is leading the Federal Institutions of Higher Education (IFES) to seek new solutions to address their operational limitations. This study aims to study the purchasing management of the Federal University of Tocantins in 2014. In this bias the characterization of its institutional environment was presented. In this perspective were analyzed so many normative factors, as the cognitive, political and cultural dimension that enable the actors to action. For the analysis of this reality, neo-institutionalism was used, specifically through sociological institutionalism as a theoretical orientation, the same was chosen for valuing the role of organizational actors and the influence of institutions and the cognitive dimension to shape the regular behaviors of individuals. This research is a case study, being made from analysis of institutional documents and application of interviews to the organizational actors that are at the strategic, tactical and operational levels of the management. It was observed that UFT uses as a predominant form for its acquisitions the trading in its electronic form. The average processing time for acquisitions is 153 days, based on the 2014 processes. From this perspective, it is well above the average term found in the literature of 15 days. Regarding the perspective of the organizational actors, these consider that the processing of purchases is not agile, justify for this the need of compliance with legal rites associated with the multicampi reality of the University, which hinders coordinated actions between administrative units. As a positive factor stands out the purchase schedule that allows the operation of common demands among the campuses, which facilitates the management of the process and foments the economy because of the scale increase. It was observed that the UFT provides its managers autonomy over the budget, protected by respect to its budget matrix. With regard to the format of the purchase process, a hybrid model is observed, being decentralized in the initial stages at the level of demand planning and centralized in the Rectory of its processing steps.

Keywords: Optimization, Purchasing management, UFT.

LISTA DE FIGURAS

| | |
|--|-----|
| Figura 1- Relação entre as perspectivas de observação da governança no setor público... | 50 |
| Figura 2- Sistema de Governança em órgãos e entidades da administração públicaí | 51 |
| Figura 3- Componentes dos mecanismos de governança | 52 |
| Figura 4- Esquema para proposição do roteiro de entrevistas..... | 74 |
| Figura 5- Distribuição geográfica dos campus da UFT | 88 |
| Figura 6- Macroprocesso de compras | 91 |
| Figura 7- Representação simplificada do processo de compras da UFT ó modalidade pregão..... | 93 |
| Figura 8- Macroprocesso de compras por meio do Sistema de Registro de Preços da UFT | 95 |
| Figura 9- Proposição do redesenho do fluxo de compras efetivadas por meio do pregão/SRP na UFT | 155 |
| Figura 10- Fluxo para efetivação do empenho | 156 |

LISTA DE QUADROS

| | |
|--|------|
| Quadro 1- Preditores estruturais de campos organizacionais homogêneos | í 29 |
| Quadro 2- Efeitos esperados do isomorfismo nos campos organizacionais | í 30 |
| Quadro 3- Bases do Antigo e do Novo institucionalismo | í 37 |
| Quadro 4- Síntese das duas principais correntes institucionalistas | 39 |
| Quadro 5- Correntes institucionalistas nas Ciências Sociais..... | 42 |
| Quadro 6- Definição dos sujeitos da pesquisa para realização das entrevistas | 71 |
| Quadro 7- Modelo teórico-metodológico, para suporte na elaboração do roteiro e análise das entrevistas semiestruturadas..... | 74 |
| Quadro 8- Roteiro para entrevistas | 76 |
| Quadro 9- Apresentação da estrutura administrativa da UFT | 83 |
| Quadro 10- Fase interna do processo licitatório ó Pregão/SRP da UFT..... | 92 |
| Quadro 11- Fase externa do processo licitatório ó Pregão/SRP da UFT | 92 |

LISTA DE TABELAS

| | |
|---|------|
| Tabela 1- Valor consolidado das aquisições da UFT de 2012 a 2016..... | í 97 |
| Tabela 2- Perfil dos processos de compras realizados de 2012 a 2016 | í 98 |
| Tabela 3- Composição das compras da UFT de 2012 a 2016, por tipo de solicitação . | 100 |
| Tabela 4- Processos concluídos por meio do SRP na UFT no ano de 2014..... | 103 |
| Tabela 5- Levantamento do prazo médio de conclusão das compras por meio do SRP na UFT | 107 |

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

NPM ó New Public Management

UFT ó Universidade Federal do Tocantins

MEC ó Ministério da Educação

PDI ó Plano de Desenvolvimento Institucional

IFES ó Instituições Federais de Ensino Superior

IBGC ó Instituto Brasileiro de Governança Corporativa

CF ó Constituição Federal

TCU ó Tribunal de Contas da União

IFAC ó International Federation Of Accountants

IN ó Instrução Normativa

RDC ó Regime Diferenciado de Contratações

SRP ó Sistema de Registro de Preços

IRP ó Intenção de Registro de Preços

BPM - Business Process Management

SIE ó Sistema de Informações Para o Ensino

CRM ó Coordenação de Recursos Materiais

PROAD ó Pró Reitoria de Administração

UG ó Unidade Gestoras

ARP ó Ata de Registro de Preços

CGU ó Controladoria Geral da União

AGU ó Advocacia Geral da União

SUMÁRIO

| | |
|---|-----------|
| 1 INTRODUÇÃO..... | 13 |
| 1.1 Problemas, objetivos, hipóteses e justificativas..... | 16 |
| 1.1.1 Problemas de pesquisa..... | 16 |
| 1.1.2 Objetivo geral..... | 17 |
| 1.1.3 Objetivos específicos..... | 18 |
| 1.1.4 Justificativa pessoal e social | 18 |
| 1.1.5 Justificativa teórica..... | 19 |
| 1.1.6 Estrutura do trabalho | 21 |
| 2 PERCURSO TEÓRICO | 23 |
| 2.1 Teoria institucional..... | 26 |
| 2.1.1 Isomorfismo e a legitimidade como elementos fundamentais do modelo | 32 |
| 2.1.2 Velho institucionalismo | 34 |
| 2.1.3 Neo-institucionalismo | 35 |
| 2.1.4 Neo-institucionalismo nas ciências sociais: desenvolvimento do institucionalismo sociológico..... | 41 |
| 2.1.5 Neo-institucionalismo sociológico (NIS)..... | 43 |
| 3 COMPRAS PÚBLICAS..... | 48 |
| 3.1 Processo de governança na Administração Pública..... | 48 |
| 3.2 Compras públicas: instrumento de desenvolvimento de políticas públicas | 54 |
| 3.3 Compras públicas: arcabouço legal..... | 58 |
| 3.3.1 Sistema de Registros de Preços..... | 60 |
| 4 PERCURSO METODOLÓGICO | 63 |
| 4.1 Teoria das organizações | 63 |
| 4.2 Métodos e técnicas de pesquisa | 66 |
| 4.3 Etapas da pesquisa: definição dos sujeitos e coleta de dados..... | 70 |
| 4.3.1 Plano de análise de dados | 72 |
| 4.3.2 Apresentação do produto | 80 |
| 5 ESTUDO DE CASO..... | 81 |
| 5.1 Apresentação da estrutura administrativa da UFT..... | 81 |
| 5.1.1 Instrumentos de gestão e planejamento da UFT: auxílio ao processo decisório ... | 89 |
| 5.2 Ciclo de compras da UFT..... | 90 |
| 5.2.1 Perfil Geral do processamento de compras da UFT, interstício de 2012 a 2016... 96 | |

| | |
|--|------------|
| 5.2.2 Licitações realizadas por intermédio do SRP na UFT, no ano de 2014..... | 101 |
| 5.3 Identificação do ambiente institucional..... | 110 |
| 5.3.1 Percepção dos gestores sobre o desempenho do processo de compras..... | 111 |
| 5.3.2 A questão da descentralização: os formatos organizacionais e a sua influência sobre a definição de prioridades e o encaminhamento das requisições de materiais ... | 118 |
| 5.3.3 A questão da autonomia na execução orçamentária | 123 |
| 5.3.4 Pressões isomórficas e sua influência sobre a conformação da estrutura organizacional da UFT: integração de ações conjuntas entre campi e Reitoria..... | 126 |
| 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS..... | 133 |
| | |
| REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS..... | 138 |
| APÊNDICE A - PROPOSTA DE REDESENHO DO FLUXO PROCESSUAL DA ATIVIDADE DE COMPRAS DA UNIVERSIDADE FEDERAL DO TOCANTINS NA MODALIDADE PREGÃO, REALIZADAS POR MEIO DO SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS..... | 151 |

1 INTRODUÇÃO

As práticas emergentes da administração pública a partir da década de 1990 estão sendo modeladas pela busca por eficiência. Nesta visão, a adequação racional entre os recursos disponíveis e os fins desejados são apresentadas como um dos instrumentos de respostas a equação da eficiência, ao possibilitar a melhor alocação dos limitados recursos à disposição das organizações (GOMES, 2009).

Nesta perspectiva, as universidades enquanto organizações complexas (LEITÃO, 1985) também estão imersas nestes desafios contemporâneos. Contudo, devido ao ambiente universitário, onde atuam diversos atores representados por estruturas colegiadas, que vislumbram a atividade universitária com uma visão que transcende simplesmente a dimensão de custos, torna este cenário ainda mais desafiador, tendo em vista, que as diferentes interações sociais impactam na formação de consenso em torno das suas finalidades.

Portanto, a crescente cobrança pela racionalização administrativa visando uma gestão mais eficiente, impulsionam as universidades públicas a buscarem novas soluções para equacionar as suas limitações, porém pelos incipientes modelos de sucesso limitam a um direcionamento (SGUISSARDI, 2009), tornando-se deste modo inevitável avaliar os seus processos rumo a uma gestão que possa maximizar os seus resultados. No âmbito desta discussão, este trabalho se propõe a buscar novos mecanismos que permitam melhorar a efetividade da gestão dos recursos à disposição da Universidade.

Nesta concepção, conceitos como efetividade e eficiência no serviço público são importantes, de modo que, a partir de sua compreensão podemos dimensionar a importância deste trabalho para a realidade das organizações governamentais de ensino, tendo como pano de fundo o complexo ambiente operacional destas estruturas.

Para sucesso nessa precisão conceitual, partimos das observações que diferente da eficiência, a efetividade não é um conceito econômico, mas sim de avaliação qualitativa dos serviços públicos. Portanto, o conceito de efetividade resgata a orientação que acima de tudo o governo deve prestar serviços com uma boa qualidade ao seu público (ABRUCIO, 1997), esta concepção está em linha com as afirmações Osborne e Gaebler (1994) em sua obra *Reinventado o Governo*, na perspectiva da obra, a efetividade dimensiona o grau em que determinada ação do governo atingiu o resultado esperado.

Por sua vez, a eficiência é um conceito econômico, tendo em vista que a sua busca fomenta a consciência de custos, voltado a medição do que foi ou será produzido (ABRUCIO, 1997). Neste viés, se restringirmos a análise apenas a eficiência, acredito que a finalidade

deste trabalho possa estar comprometida, pois ao considerarmos apenas a eficiência como um fim em si mesma, limitaríamos a percepção de melhoria na prestação dos serviços públicos, que pode ser dimensionado com o conceito de efetividade.

Esta orientação é reforçada por Osborne e Gaebler (1994), pois para os autores a avaliação da eficiência não pode estar dissociada do dimensionamento da efetividade, tendo em vista que a eficiência aufere o custo do que está sendo produzido, ao passo que, a efetividade mede a qualidade dos resultados auferidos. Deste modo, a eficiência precifica o custo operacional de determinada atividade e a efetividade vem como uma orientação complementar, porém fundamental, pois estima se este investimento vale a pena.

Não adiantaria baixarmos o custo de transação do serviço público sacrificando a efetividade dos resultados, como bem destaca Flynn (1990) ao analisar a experiência da Grã-Bretanha a imposição arbitrária da diminuição dos custos conduz ão mais à redução do nível (de qualidade) dos serviços do que a um aumento de produtividade. Logo, torna-se oportuno convergir este achado com a análise proposta neste trabalho.

Após estas ponderações que ilustram a importância da reflexão sobre o tema, pode-se adentrar a realidade específica da Universidade. No que se refere ao gerenciamento dos seus recursos ela goza de relativa autonomia, uma vez que cabe a ela estabelecer procedimentos gerenciais com vistas a alcançar os seus fins. Nesta perspectiva, o princípio da autonomia universitária já é uma realidade que permite a Universidade estabelecer seus fluxos que objetive promover a inovação em suas práticas administrativas.

No entanto, os objetivos a serem alcançados pelas Universidades estão intrinsicamente ligados ao tripé ensino, pesquisa e extensão, porém para a sua viabilidade, há uma infinidade de atividades meio, cuja execução pode ser determinante para o sucesso da multiplicidade dos serviços prestados.

Não obstante, esta dimensão está em linha com as prioridades institucionais a serem pautadas no Plano de Desenvolvimento Institucional que referencia a atuação das Universidades no médio prazo. Nesta perspectiva a gestão de compras enquanto atividade meio, exerce um papel importante para viabilizar o sucesso das atividades finalísticas, tendo em vista que é por seu meio onde são canalizados a aplicação dos recursos institucionais.

Adicionamos a esta discussão a orientação da Administração Pública brasileira a New Public Management pós Reforma do Estado (BRESSER-PEREIRA, 2002), com a elaboração de importantes dispositivos legais que regulamentaram a atividade de compras, como a Lei nº 8.666/93 de Licitações e Contratos, a Lei nº 10.520/02 do Pregão e a sua forma eletrônica regulamentada pelo Decreto nº 5.450/05 operacionalizado pelos Comprasnet, a Lei nº

12.462/11 do Regime Diferenciado de Contratações, regulamentada pelo Decreto nº 7.581/11 e o Decreto 7.892/13 que referencia o Sistema de Registros de Preços (SRP).

No entanto, este arcabouço legal referencia apenas de forma normativa às contratações públicas, focando no aumento da transparência e controle da administração pública por meio do cumprimento de ritos. Contudo, deve-se priorizar o combate a este excesso de formalismo reorientando as novas práticas pela busca por eficiência, otimizando a relação custo x benefício (FIUZA e MEDEIROS, 2013).

Partindo deste contexto, acredita-se que o princípio da eficiência nestas instituições dever ser entendido não só pelo *managerialism* do New Public Management (NPM), uma relação de causa e efeito. Devendo ser incluído nesta análise fatores ambientais e cognitivos que influenciam a gestão de seus processos, constituindo uma relação intersubjetiva entre a intenção no planejamento e a execução das ações pelos diversos atores que interagem em um ambiente dinâmico (CORAIOLA; MACHADO-DA-SILVA, 2008), com objetivos a serem cumpridos, com servidores com diferentes competências e perspectivas quanto a carreira e à própria vida.

Nesse complexo de interações, os gestores se veem cercados de grandes desafios para consecução dos objetivos institucionais, e as compras públicas adquirem uma posição estratégica neste cenário, devido a concentração do alto poder aquisitivo do Estado, viabilizando o ciclo das políticas públicas de seu interesse (A3P, 2016).

Neste cenário, esta proposta de estudo quer discutir além dos processos normativos referendados pela legislação, incluindo também como fator de análise da atividade de compras públicas, o ambiente em que os atores destas organizações estão imersos.

Colocando como o cerne da questão os fatores cognitivos, políticos e culturais que influenciam a percepção do gestor nas suas decisões, que por sua vez, impactam os objetivos institucionais.

Após estas considerações, este trabalho se limitará aos processos SRP na modalidade pregão eletrônico que foram efetuados no âmbito da Universidade Federal do Tocantins no ano de 2014. Como justificativa em relação ao período, o ano escolhido reflete a primeira impressão que observei ao ingressar como servidor na Universidade, sendo que tive o primeiro contato com o setor de compras no ano de 2014 como agente de compras governamentais.

Então, este período foi selecionado no intuito de sistematizar um parâmetro de análise para atividade de compras, de modo que até então não era conhecida à extensão da grave crise fiscal que o país sucumbiu pós-período eleitoral, dando uma série com potencial de retratar

um período de transição para um cenário de restrição fiscal, que exige um comportamento mais profissional da gestão como um todo.

Frente a isso o estudo ganha relevância, por pesquisar e buscar soluções para gestão de compras em organizações públicas, com mapeamento dos seus fluxos, podendo ser utilizado como ferramenta de otimização da atividade, com a identificação dos possíveis gargalos, para, caso necessário, sejam propostas alternativas para os desafios encontrados, possibilitando assim a constituição de um parâmetro para aperfeiçoar a gestão universitária.

1.1 Problemas, objetivos, hipóteses e justificativas

Esta seção é dedicada na sua parte inicial à discussão da problemática do estudo, com a proposição do objetivo geral e objetivos específicos. Na sequência é referendada a justificativa para o estudo, subdivida em duas partes: uma prática e outra teórica, finalizando é apresentada à proposta de estrutura para o trabalho.

1.1.1 Problema de pesquisa

A eficiência da qualidade do gasto público deve ser buscada por ações dos governantes, até mesmo pela limitação orçamentária vigente, necessitando equilibrar as despesas frente às limitações de receitas, conforme bem descrevem Alves, Silva e Fonseca (2007), que ao verem pela ótica da eficiência do gasto governamental refletem uma preocupação com o impacto causado na sociedade o crescimento das despesas públicas, considerando que os recursos são escassos, necessitando assim de uma maior assertiva do governo quanto da sua aplicação.

O princípio da eficiência foi implantado na administração pública em junho de 1998, com a Emenda Constitucional nº 19, que acrescentou junto aos princípios elencados no "caput" do art. 37. Na perspectiva da eficiência, o processo de modernização do Estado é considerado um processo de constituição de cidadania e de otimização de recursos públicos (TOHÁ; SOLARI, 1997).

Tendo em vista que o paradigma burocrático não ter sido completamente superado pelo gerencialismo, este trabalho parte da limitação desta abordagem que mesmo na tentativa de redirecionar a administração pública para uma administração por resultados, ainda encontra grande resistência para implantação efetiva desta orientação puramente racional.

As limitações desta nova abordagem são em grande parte por não contemplar as interações entre os atores organizacionais, a pressão externa envolvida pelo próprio ambiente dinâmico em que estas organizações públicas estão inseridas, aliados a própria subjetividade que envolve o processo decisório neste tipo de organização. Sendo que nesta visão o princípio é discutido apenas por fatores objetivos.

Então, neste estudo, temos como finalidade extrapolarmos esta perspectiva, trazendo para discussão os fatores intersubjetivos que o determinam ou influenciam os processos aqui discutidos, na perspectiva das novas institucionalidades já propostas por Coraiola e Machado-da-Silva (2008) que consideram a realidade como socialmente elaborada, criada e realizada intersubjetivamente nas ações através da influência dos agentes sociais.

Para desenvolver a problemática, foram mapeadas as práticas do processo de compras e suas fases na UFT no ano de 2014, com potencial de diagnosticar fatores que foram institucionalizados como práticas de gestão na Universidade, absorvidas e/ou espelhadas em organizações de referência. Nesta perspectiva, o isomorfismo são estas práticas institucionalizadas, que levam as organizações a compartilharem tantas práticas de gestão semelhantes, referenciando assim, às forças que levam estas organizações a se tornarem homogêneas (OYADOMARI, J.C. et al., 2008; REZENDE, GUERREIRO, 2010).

Abrindo um amplo campo de debate, pois aguça nossa atenção para mensurarmos em caso de sucesso, como estes mecanismos de isomorfismo já mencionados por (DIMAGGIO; POWELL, 1983), definidos em três: coercitivos, miméticos e normativos, atuam na consolidação destas organizações.

Partindo destas observações, este estudo se baseia no seguinte problema de pesquisa: como o ambiente institucional e os reflexos de sua pressão normativa influenciaram o desenvolvimento dos processos de compras da Universidade Federal do Tocantins no ano de 2014?

1.1.2 Objetivo geral

O estudo terá como objetivo geral, estudar a influência do ambiente institucional e o impacto normativo sobre a gestão de compras da Universidade Federal do Tocantins, a partir dos seus Registros de Preços efetivados no ano de 2014

1.1.3 Objetivos específicos

- 1- Analisar por meio de pesquisa documental o mapeamento do processo de compras da UFT de 2012 a 2016, de modo que seja contextualizado o ano de 2014, escolhido como referência para o estudo.

Hipótese 1A - A UFT desenvolveu um mapeamento detalhado da atividade de compras, refletindo seus fluxos de execução orçamentária até a liquidação de seus empenhos.

Hipótese 1B ó A estrutura organizacional da UFT proporciona a operação de ações conjuntas de compras entre todas as suas unidades operacionais (integração entre Reitoria e Campi).

- 2- Analisar por meio da aplicação de 9 (nove) entrevistas semiestruturadas a percepção dos gestores de compras sobre o desempenho da atividade, com identificação do ambiente e os reflexos da pressão normativa que influenciaram o desenvolvimento dos processos de compras.

Hipótese 2A ó Os gestores de compras têm autonomia na execução do orçamento destinado às aquisições, possuindo noção clara do atendimento das orientações normativas na instrução destes processos.

Hipótese 2B ó A operacionalização do setor de compras possui formato descentralizado, com autonomia dos Campi no estabelecimento de suas prioridades e do encaminhamento das requisições de materiais.

1.1.4 Justificativa pessoal e social

Em razão de ser o operador dos investimentos institucionais, que pelo volume de recursos sob sua responsabilidade, chama atenção à necessidade da profissionalização do setor de compras, desenvolvendo um parâmetro para balizar as tomadas de decisões no que concerne à gestão eficiente dos recursos.

Devido à importância cada vez crescente, das exigências legais nos processos administrativos públicos, e constante busca para adequação de tais procedimentos ao surgimento de novas normas, chama a atenção, se a execução de todo aparato legal realmente atinge ao interesse público, o bem da coletividade.

O motivo para aprofundar no tema é buscar compreender o contexto que estas universidades públicas em especial a UFT estão inseridas, relacionados à consecução dos objetivos institucionais, se estão alinhados ou não com a sua proposição como política pública. Ao final, como produto deste trabalho, pretende-se: **apresentar uma modelagem para o fluxo das atividades de compras da Universidade realizadas por meio do pregão/SRP.**

Outro fator que deve ser dado destaque, é a necessidade de refletir o contexto social que a Universidade pública está imersa. Neste sentido, o trabalho tem potencial de se constituir em um canal de observação da qualidade dos serviços prestados à sociedade enquanto política pública.

Não obstante, se pensarmos na observação de Etzioni (1974) que caracteriza a Universidade como organização de manutenção formando indivíduos para replicação da ordem social. Logo, se torna imprescindível a análise crítica da nossa realidade, tendo em vista que mais do que nunca, se questiona o custo das políticas públicas. Sendo necessário dar enfoque ao retorno social das mesmas, de modo que seja justificada a sua relevância frente às novas expectativas sociais.

Por oportuno, a reflexão pessoal da necessidade para aprofundamento no tema, foi justamente a possibilidade de dar uma contribuição prática a esta importante atividade, que apesar de não ser atividade fim da Universidade a determina no que tange a sua efetividade, gerando impacto direto no desenvolvimento institucional.

Portanto, o modelo resultante deste estudo, tem potencial de contribuir com a gestão superior da Universidade, no que tange ao aperfeiçoamento da gestão de compras, com reflexo direto no cumprimento dos seus objetivos institucionais.

1.1.5 Justificativa teórica

Atualmente existe um arcabouço legal como a lei 8.666/93 de licitações e contratos e a lei 10.520/02 que referencia o pregão, e o decreto 7.892/13 que regulamenta o Sistema de Registro de Preços, instituindo o controle da atividade de compras no serviço público. Sendo de fundamental importância analisar o cenário onde estas interações ocorrem, visto os fluxos de recursos públicos que são canalizados através de procedimentos licitatórios de modo a manter o controle e a legalidade das aquisições.

A literatura no campo da gestão pública a partir de 1990 discute até os dias de hoje o papel estratégico da área de compras para as organizações, porém sem abrir muito espaço.

Segundo Batista e Maldonado (2008, p. 682) para a estrutura e o processo de compras, bem como o perfil dos profissionais que atuam na área, que conforme Lima (2004, p. 7) podem ser compradores ou não.

As universidades públicas brasileiras estão inseridas em um ambiente fortemente pressionado por ações normativas, vindo a adotar para embasamento de suas ações elementos da gestão empresarial, orientados para resultados, produtividade e qualidade de seus custos, avaliação institucional e a qualificação do seu pessoal, com adoção do planejamento estratégico como norteador de sua operação (BRASIL, 2006; FRANCISCO *et al*, 2011; SILVA *et al*, 2012).

Para compreensão do planejamento estratégico dentro das universidades públicas é necessário a definição do conceito de estratégia, para isso podemos utilizar os argumentos de Chaffee (1985) que afirma que a mesma é vista como uma abstração, de modo a ser uma forma enraizada de perceber o mundo, que orienta perspectivas e comportamentos dentro de uma determinada organização, no que se refere à gestão de recursos, produtos e serviços e orientação ao mercado, considerando a legitimidade social.

O planejamento estratégico passou a ser adotado em vias da modernização dos processos nestas instituições com o desenvolvimento e a implantação de estruturas flexíveis, pela necessidade de se adaptar ao seu ambiente que as universidades passaram a adotar estes novos instrumentos de gestão (RIZZATTI; RIZZATTI JUNIOR, 2004; RODRIGUES, 2011).

Esta nova orientação das organizações governamentais ao adotar instrumentos de gestão compatíveis com o mercado, já foi abordado por Baêta, Brito e Moreira (2014, p. 9), ao afirmar que estas práticas tem sido uma constante na administração pública, reinventando as abordagens ou práticas consideradas ineficientes.

Esta orientação causa impacto nos diversos setores organizacionais, em razão da necessidade de alinhamento dos setores intermediários as orientações estratégicas da organização. Para a Universidade pública isto é evidente, como pode ser observado nas ferramentas compartilhadas que institui o Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI), como resultante, fornece um desenho de médio prazo das suas prioridades.

Alguns autores reconhecem que a adoção do planejamento estratégico no setor se deu por um processo isomórfico mimético, onde foi institucionalizado como prática de gestão dado já ser uma prática já reconhecida e legitimada no seu campo organizacional, conforme argumentação de Baêta, Brito e Moreira (2014, p. 9).

Esse processo integrado dos sistemas de planejamento estratégico no setor público significa um processo mimético em que um padrão organizacional externo é internalizado como modelo e adequado a realidade das instituições, órgãos e organizações públicas, não pela busca da eficiência, mas porque a prática das ferramentas gerenciais, especificamente, o planejamento estratégico é reconhecido em seu campo organizacional.

No universo das universidades federais, devido as suas peculiaridades o tema ainda sustenta uma maior reflexão, até mesmo por que com o crescimento da economia na última década, nos chama a atenção, se as gestões de compras destas instituições acompanharam o atendimento da diversificação das suas demandas.

Neste sentido este trabalho pode contribuir com o fornecimento de um modelo que possa refletir a estruturação do processo de compras em uma organização pública, com o reflexo das práticas administrativas em uma área que é fortemente pressionada pelo atendimento indiscutível da legislação.

1.1.6 Estrutura do trabalho

O presente trabalho está estruturado em 6 (seis) capítulos e 1 (um) apêndice:

O Capítulo 1 (um) apresenta os fatores relevantes que influenciaram a problemática, com a apresentação do delineamento da pesquisa e a definição dos objetivos, bem como as justificativas teóricas e práticas pelas quais foi gerada sua proposição. Nos capítulos 2 (dois) e 3 (três) são apresentados o embasamento teórico que contribuiu para fundamentação da pesquisa.

O capítulo 2 (dois) contempla os seguintes subitens: Teoria Institucional, O Isomorfismo e a Legitimidade como Elementos Fundamentais do Modelo, Velho Institucionalismo, Neo-Institucionalismo, Neo-institucionalismo nas ciências sociais: desenvolvimento do institucionalismo sociológico e o Neo-Institucionalismo Sociológico (NIS), de modo que a sua elaboração foi direcionado para elucidar a linha teórica escolhida para análise da realidade observada.

O capítulo 3 (três) está estruturado nos seguintes subitens: Processo de Governança na Administração Pública, As compras Públicas como Instrumento de Implementação de Políticas Públicas, Compras públicas e seu Arcabouço legal que referencia o Sistema de Registro de Preços. Estes tópicos foram propostos visando demonstrar a importância estratégica das compras públicas para as organizações governamentais,

No capítulo 4 (quatro) é apresentado o direcionamento metodológico deste estudo, com a definição do método e das técnicas de pesquisa utilizadas.

No capítulo 5 (cinco) é apresentado os resultados empíricos deste trabalho, seguidos da proposição de uma reflexão sobre os seus principais achados. Esta seção está estruturada nos seguintes subitens: Apresentação da Estrutura da UFT, Ciclo de Compras da UFT, Perfil Geral do Processamento das Compras da UFT no interstício de 2013 a 2016, Licitações Realizadas por Intermédio do SRP na UFT no ano de 2014, Identificação do Ambiente Institucional, Percepção dos Gestores sobre o Processamento de Compras da UFT, A Questão da Descentralização, A Questão da Autonomia na Execução Orçamentária e Pressões Isomórficas e sua Influência Sobre a Estrutura Organizacional da UFT.

No capítulo 6 (seis) é destinado as considerações finais deste trabalho, seguidos pelo Apêndice - A onde é proposta um redesenho do fluxo processual das compras da UFT na modalidade pregão efetivada via SRP.

2 PERCURSO TEÓRICO

O objetivo deste capítulo é fazer um percurso pela teoria institucional tendo em vista que ela se apresenta adequada para analisar e discutir o objeto da pesquisa. O presente trabalho trata de um estudo de caso sobre a gestão de compras da Universidade Federal do Tocantins no ano de 2014.

Tendo como pano de fundo a complexidade da análise organizacional, é saudável para o correto dimensionamento das discussões desta abordagem a definição de instituições e sua diferenciação conceitual de organizações, haja vista a frequente utilização da terminologia no texto, aliado a necessidade de seu entendimento em um contexto específico que é a teoria organizacional.

Segundo os argumentos de Scott (1995) as instituições são estruturas práticas que dão estabilidade ao comportamento social. Nos estudos iniciais, Peci (2006) ressalta que era adotado um conceito mais limitado, voltado para a forma que levam uma organização a se tornar uma instituição, através da constante busca pelo reconhecimento por meio da legitimidade em relação ao seu ambiente de negócios. Assim, por instituição, Lima, Machado e Gerassi (2011) entendem que é formada por qualquer regra ou forma de constrangimento que moldam as interações humanas.

Acompanha este entendimento Peci (2006) que às define como formas de origem ou manutenção da estabilidade nos grupos sociais, adquirindo para Lima, Machado e Gerassi (2011) um conceito bastante amplo, podendo ser incluídas tanto as regras formais derivadas de regulamentos, e as informais ligadas a regras de conduta.

Pode-se ainda definir as instituições também pela perspectiva do construtivismo social de Berger e Luckmann (1996), por este entendimento, as instituições podem ser entendidas como tipificações de atores e de ações que se convertem em rotinas, moldando comportamentos regulares, gerando estabilidade, de tal forma que Scott (1995) relaciona a institucionalização² como um processo social de aceitabilidade pelos indivíduos de uma realidade social compartilhada.

Nesta linha Baêta, Brito e Moreira, (2014, p. 2) caracterizam as instituições como ãsocialmente construídas, ao passo que promovem a ação, a limitam por meio de regras e normas diminuindo as incertezas nas interações sociais.

² Tolbert e Zucker (1998) definem a institucionalização como o processo de formação das instituições.

De modo distinto é o conceito de organizações, que Scott (1995) as caracteriza como estruturas e práticas tangíveis que permitem as instituições funcionarem, de modo que por esta visão, as organizações são necessárias para o funcionamento das instituições e não o inverso. Tal assertiva se encontra em linha com Lima, Machado e Gerassi (2011, p. 114), que exemplificam as organizações como: os grupos e agentes políticos (partidos, governos, senado, prefeitura), econômicos (sindicatos, cooperativas), sociais (igrejas, clubes) e educacionais (escolas, universidades).

Portanto, o conceito de instituição adquire um sentido amplo, podendo ser qualquer regramento que possibilita que os comportamentos humanos possam ser moldados, incluindo então desde regras formais (leis e regulamentos) as regras informais (provenientes das regras de conduta). Ao passo que as organizações são as estruturas práticas que viabilizam as instituições a exercerem seus constrangimentos regulares.

Após estas considerações torna-se essencial a compreensão do conceito de Universidade em um contexto delimitado como o da teoria organizacional. Para sucesso nessa definição, podemos citar o entendimento de Blau e Scott (1979) que fazem a distinção dos tipos organizacionais. Para isso utilizam como premissa básica para caracterizar organizações formais, aquelas que apresentam estrutura interna e atuam visando o cumprimento de objetivos determinados, alinhados as suas finalidades próprias. Neste sentido as universidades podem ser entendidas então como organizações formais.

Pode-se ainda definir a Universidade pela classificação de Etzioni (1974) as classificando como organizações normativas, apoiando-se na internalização de diretrizes e normas aceitas como legítimas pelo sistema social, neste entendimento as universidades se encontram ancorados na existência de um consenso em relação as suas práticas. Pela proposta de Etzioni (1974), a gestão da Universidade deve ser conjugada no administrador orientado pela especialização juntamente com as características da experiência administrativa.

Por fim, têm-se as proposições de Katz e Kahn (1978) enquadrando as universidades em duas categorias distintas. Deste modo, as classificam de acordo com suas características principais, a pesquisa e o ensino: quanto à primeira característica insere a Universidade como organização adaptativa, aquela com predomínio de inovação nos campos de conhecimento; quanto à segunda característica as inserem como organizações de manutenção, ao formar indivíduos para atuarem em outras organizações que atuam na manutenção da ordem social.

Tecidas estas considerações, e por ser uma organização com estrutura dinâmica, com atuação conjunta de diversos atores em um ambiente complexo de interações, não é de interesse delimitar um conceito que possa restringir o conceito da Universidade com

importância social crescente, mas apenas pontuar algumas de suas definições dentro da realidade organizacional, para compreensão em um contexto previamente definido.

Logo, é oportuno destacar os desafios enfrentados pelas universidades brasileiras. Como ponto de partida tem-se temas que na década de 1980 já eram debatidos, como exemplo, o trabalho de Leitão (1985) que se dedica a repensar a sua estrutura de poder interno e a sua autonomia, e de forma indireta às suas formas de organização e administração.

Nesta perspectiva, os debates travados giravam basicamente em torno do problema da autonomia e das disputas de poder na Universidade, podendo a partir da sua análise crítica extrair alguns aspectos organizacionais e administrativos que mais sensibilizaram o meio acadêmico da época.

Deste modo, alguns aspectos neste período já eram sensíveis de melhorias, como o difícil relacionamento entre governo e Universidade, à centralização do processo decisório, conflitos entre o poder burocrático e a atividade docente, aliados a baixa eficiência administrativa de sua estrutura (LEITAO, 1985).

Diante desta percepção inicial, o modelo burocrático encontrado no ambiente Universitário já na década de 1980, não mais atendia a complexidade da realidade destas organizações, tendo em vista pouco se assemelhar com a burocracia racional concebida por Max Weber (1979, 2000), ao pensar os tipos de dominação legítima, sendo a burocracia o representante mais visível do poder legal. Nesta linha de argumentação o que é mais perceptível atualmente é a disfunção do poder burocrático, personificado pelo senso comum na baixa eficiência operacional dos agentes públicos.

Dentro desta lógica, o trabalho de Leitão (1985) contribui ainda, para fornecer alguns elementos, que nos permite buscar entender esta realidade, como a sua contribuição para explicar a organização universitária. Para isso, ele compara o grau de participação/envolvimento de professores e alunos nas suas atividades organizacionais, quando esta participação diminui, avança a burocracia administrativa, ocorrendo uma alteração no jogo de poder entre as atividades bases e a alta administração.

Levando na sua visão, a uma hipertrofia das atividades meio, que se voltam principalmente aos controles internos. Dentro desta percepção a Universidade volta-se para si, com reflexos desfavoráveis na gestão de seus recursos. Neste caso, tende a centralização administrativa com imposição de valores próprios da burocracia.

Outro ponto marcante da discussão proposta por Leitão (1985), parte da crítica ao seu centralismo decisório, muito embora após a reforma universitária a responsabilidade de decisão adquiriu um aspecto difuso, em contraponto aos demais formatos organizacionais.

Dentro deste cenário caracteriza a Universidade moderna como estrutura que mais recorre às decisões coletivas, representados pela sua atuação colegiada, que possibilitaram a diluição da responsabilidade da administração.

Outra contribuição importante para compreensão dos desafios contemporâneos do ambiente universitário refere-se à disposição de sua estrutura organizacional e administrativa por tentar responder a missões conflitantes, com apresentação de um formato organizacional predominante baseado na sua concepção original voltada especialmente ao ensino (PERKINS, 1973). Nesta proposição reconhece que o papel desempenhado pela Universidade moderna não veio acompanhado das mudanças estruturais necessárias para atendimento de suas novas expectativas sociais.

Mesmo com a ressalva do período das observações do trabalho de Leitão (1985), a vivência como servidor público de uma organização universitária nos permite concordar com suas observações, que ainda se constituem alguns destes fatores como limitantes na atualidade. Logo, as suas proposições são percebíveis na conformação operacional deste tipo singular de organização, sendo oportuno refletir os fatores que definem seus formatos, aliado à sua orientação inicial como política pública.

Portanto, dados os desafios ainda presentes no cotidiano destas organizações, propõe-se a Teoria Institucional com uma das novas alternativas analíticas que possam proporcionar respostas aos seus dilemas, relativos à sua dinâmica que conflui para viabilidade da sua eficiência operacional.

Para tornar esse desafio viável, é essencial a construção de um direcionamento teórico consistente para análise do referido objeto. Assim é oportuno contextualizar a teoria institucional apresentando os seus pressupostos e suas principais correntes, que permitam delimitar conceitualmente o estudo.

2.1 Teoria institucional

Na teoria das organizações, a teoria institucional pode ser compreendida em dois momentos, um antes da revolução comportamentalista, conhecido como velho institucionalismo e um mais atual que veio em contraposição ao behaviorismo. Nesta seção será discutido este processo de desenvolvimento da teoria, ao revigorar a grelha teórica a busca por compreensão das organizações, principalmente porque resgatam elementos que não eram observados ou que não recebiam o devido valor, a exemplo, dos fatores políticos, culturais, cognitivos e sociais.

Com o objetivo de seguir uma linha de raciocínio, necessita-se que sejam revigorados os pressupostos iniciais da teoria institucional, com apresentação de suas vertentes e o seu processo de desenvolvimento, de tal forma que seja demonstrado o processo de resgate das organizações e seu ambiente para o centro da pesquisa organizacional.

Dando início é imperativo estabelecer o foco da abordagem institucional, que para Selznick (1996) se concentra nos processos que levam a estabilidade das organizações, que por seu entendimento está ligado diretamente à sua necessidade de sobrevivência, por meio do reconhecimento da necessidade de se adaptar as condições de seu ambiente, num processo denominado institucionalização.

Entender o processo de institucionalização é de fundamental importância, pois o institucionalismo se ancora na sua concepção para entender a relação de quanto mais estruturados são os campos organizacionais, mais as organizações tendem a sofrer os efeitos do processo de homogeneização.

A institucionalização na visão de Tolbert e Zucker (1998) é o processo de formação das instituições, que pode ser compreendido por meio de três estágios: habitualização, objetificação e sedimentação.

Deste modo a habitualização decorre de algum estímulo ambiental, os autores exemplificam estes estímulos pela legislação, mudanças tecnológicas e o próprio mercado, que levam a novos arranjos estruturais, arranjos estes que podem ser assimilados de outras instituições que passaram por ajustes semelhantes.

O estágio de objetificação vai se consolidando na medida em que é observado certo consenso social sobre a percepção dos benefícios dos modelos e práticas adotados. Os resultados vão se generalizando na medida dos resultados positivos destas soluções. Neste estágio o autor reforça que se estas soluções são implementadas pela adoção de modelos já disseminados em outras instituições, a resistência tende a ser menor, aumentando a percepção de uma ótima escolha, conferindo legitimidade cognitiva e normativa.

No último estágio de sedimentação, ocorre a continuidade histórica da estrutura no tempo, caracterizando a transmissão das tipificações aos novos membros, consolidando os modelos, institucionalizando práticas.

Neste contexto Meyer e Rowan (1999) apresentam pela lente do construtivismo social que as estruturas organizacionais formais, são reflexos então dos contextos que estão inseridas, de tal forma que as organizações que internalizam elementos sociais legítimos e racionais, através da institucionalização têm melhores perspectivas de melhorar seus recursos e sua sobrevivência, aumentando sua legitimidade.

Portanto Freitas e Freitas (2013) argumentam que a busca de conformidade normativa e de legitimidade está na origem do processo de formação das instituições, levando as organizações a se moldarem a padrões de regulação e há uma busca de conformação com as organizações sociais mais reconhecidas no seu campo organizacional a fim de aumentar as suas possibilidades de sobrevivência.

Aqui se faz presente o correto dimensionamento da importância do campo organizacional no âmbito da Teoria Institucional para a análise das organizações, para isso conforme bem sugerem DiMaggio e Powell (2005), se constituem a própria unidade de análise organizacional. Nesta visão, o campo organizacional é formado por organizações que em conjunto formam uma área reconhecida da vida institucional, podendo ser incluído nesta proposição os fornecedores-chave, consumidores tanto de produtos como de recursos, agências do governo e outras organizações concorrentes que produzam serviços e produtos similares.

Perrow (1983) corrobora com a ideia de campo organizacional que está ligada com a definição ampliada de ambiente institucional, assim a organização é apresentada como uma subunidade do ambiente organizacional e não um sistema independente.

Nesta perspectiva Misocky (2003, p. 165-166) argumenta que o campo organizacional é estruturado pelos sistemas culturais, originado de um agregado de organizações em conflito ou cooperando a partir de influências do ambiente, formando uma espécie de sistemas de regras compartilhadas.

Dentro desta orientação, as organizações se referenciam nas congêneres reconhecidas como mais legítimas no seu campo organizacional, de modo que dentro da realidade da Universidade, esta se referencia na busca por conformação operacional nas instituições mais reconhecidas no seu campo organizacional (formado por: fornecedores-chaves, organizações universitárias concorrentes, usuários dos serviços e as agências de governo que regulam o sistema de ensino), logo aqui, o ambiente do sistema de ensino é reconhecido como campo organizacional, que por sua vez está ligado diretamente à noção de delimitação do seu ambiente institucional.

O correto entendimento do campo organizacional se torna útil, dado uma característica marcante dos estudos institucionais, ser a frequente orientação de quanto mais consolidados são os campos organizacionais, mais atuam as forças que levam as organizações a se tornarem parecidas, se tornando imprescindível a compreensão dos fatores que influenciam estes formatos organizacionais.

A burocracia ainda predomina na definição destes formatos, porém as alterações estruturais das organizações estão cada vez menos orientadas pelo seu ambiente de competição ou pela eficiência, estas mudanças organizacionais estão acontecendo e resultando em organizações mais homogêneas, sem, no entanto, apresentarem um grau substancial de eficiência, este processo de homogeneização isomórfica é fruto da estruturação dos campos organizacionais (BAÊTA; BRITO; MOREIRA, 2014).

A importância da real dimensão do entendimento da estruturação dos campos organizacionais consiste em oferecer o locus de observação das forças institucionais que levam as organizações a uma conformidade operacional, tal como os mecanismos de isomorfismo e a busca por legitimidade.

A estruturação dos campos organizacionais foi levantada por DiMaggio e Powell (2005) em seu texto *“A gaiola de ferro revisitada: isomorfismo institucional e racionalidade coletiva nos campos organizacionais”* ao qual levantou um conjunto de hipóteses distribuídas em duas categorias distintas, utilizadas para explicar a influência da estruturação dos campos sobre as organizações, deste modo a primeira categoria apresenta a capacidade de prever os campos organizacionais mais homogêneos em termos de estrutura, constituindo os preditores do nível organizacional, conforme é demonstrado no Quadro 1:

Quadro 1 - Preditores estruturais de campos organizacionais homogêneos

| Hipótese | Descrição |
|----------|---|
| A-1 | Quanto maior o grau de dependência de uma organização em relação a outra, mais similar ela se tornará a essa organização em termos de estrutura, ambiente e foco comportamental. |
| A-2 | Quanto mais centralizado o fornecimento de recursos para a organização A maior é a possibilidade de a organização A se transformar isomorficamente para se assemelhar às organizações de cujos recursos dependem. |
| A-3 | Quanto mais incerto o relacionamento entre meios e fins, maior a probabilidade de a organização moldar-se em outras organizações que considera bem-sucedidas. |
| A-4 | Quanto mais ambíguas as metas de uma organização, maior o grau em que esta se moldará a outras organizações que considera bem-sucedidas. |
| A-5 | Quanto maior a confiança em credenciais acadêmicas para a escolha de pessoal gerencial e funcional, maior o grau em que a organização se tornará mais semelhante a outras em seu campo. |
| A-6 | Quanto maior a participação de gestores organizacionais em associações de comércio e profissionais, maior a probabilidade de a organização ser, ou se tornar, semelhante a outras organizações em seu campo. |

Fonte: Adaptado pelo autor, a partir de DiMaggio e Powell (2005).

Na segunda categoria apresentada no Quadro 2, as hipóteses descrevem os efeitos esperados das características dos campos organizacionais referentes à parcela de isomorfismo em um campo específico.

Quadro 2 - Efeitos esperados do isomorfismo nos campos organizacionais

| Hipótese | Descrição |
|-----------------|--|
| B-1 | Quanto mais um campo organizacional depende de uma única fonte (ou muitas fontes, mas similares) de fornecimento de recursos vitais, maior o nível de isomorfismo. |
| B-2 | Quanto mais as organizações em um campo interagem com as agências governamentais, maior o grau de isomorfismo no campo como um todo. |
| B-3 | Quanto menor o número de alternativas visíveis de modelos organizacionais em um campo, maior a taxa de isomorfismo nesse campo. |
| B-4 | Quanto mais incertas são as tecnologias ou ambíguas as metas de um campo, maior a taxa de mudança isomórfica. |
| B-5 | Quanto maior o grau de profissionalização de um campo, maior a quantidade de mudanças isomórficas institucionais. |
| B-6 | Quanto maior o grau de estruturação de um campo, maior o grau de isomorfismo. |

Fonte: Adaptado pelo autor, a partir de DiMaggio e Powel (2005).

Na realidade das universidades podem-se fazer algumas reflexões partindo de algumas destas hipóteses, que possam validar o institucionalismo como construto teórico indicado para o objeto em estudo, a começar pelo compartilhamento de repasses da União, como fonte primária de financiamento para suas atividades, acompanhado do compartilhamento das mesmas estruturas formais que normatizam o sistema de ensino a exemplo o Ministério da Educação.

Levando tais universidades há um mesmo ambiente de competição, tanto por disputa por recursos, como por legitimidade no sistema de ensino, tendo em vista disputarem os alunos ingressos, que por sua vez são afetados diretamente pela percepção do seu reconhecimento e a sua reputação neste ambiente de interações. Como resultante destas disputas geram reflexos no volume de recursos que efetivamente possam garantir sua sobrevivência.

Logo, o resultado das interações destas organizações neste ambiente tão dinâmico, associados à estruturação do sistema de ensino, acaba pressionando as universidades a se tornarem cada vez mais homogêneas pelos já mencionados mecanismos de isomorfismo, se tornando uma importante fonte para reflexão sobre a sobrevivência deste tipo de organização.

Portanto, o sucesso destas organizações está diretamente ligado à capacidade de adaptação às especificações técnicas do ambiente, aliados a própria conformação de fatores normativos de suporte e legitimidade contextual. (MACHADO-DA-SILVA; FONSECA, 1994).

Entre as contribuições dos principais teóricos que se dedicaram ao desenvolvimento da teoria institucional, podemos citar:

Selznick (1966, 1996) ao ressaltar a importância dos processos que dão estabilidade para as organizações, ligando diretamente a sua necessidade de sobrevivência, dado a necessidade de adaptação com o seu ambiente, por meio do processo de institucionalização.

Perrow (1983, 1986) nos seus estudos sobre legitimidade institucional, argumentou que as organizações se tornam homogêneas pelos mecanismos de isomorfismo. Neste sentido define a legitimidade e o isomorfismo como fatores vitais para a sobrevivência das organizações, discutiu ainda a importância do conhecimento dos campos organizacionais, relacionando a sua definição com a ideia ampliada de ambiente institucional, de modo que a organização é vista como uma subunidade do ambiente organizacional. Esta ideia de campo organizacional também é compartilhada por Misocky (2003) e Dimaggio e Powel (2005).

Dimaggio e Powel (1983, 2001, 2005) resgatam a necessidade de se observar as interações entre indivíduos e estruturas sociais, mediados pelos costumes, assim os autores se concentraram na análise das causas das mudanças dos formatos organizacionais, propondo que estas alterações não eram só em razão de eficiência, ou pelo ambiente de competição, mas incluem com fatores deste processo as forças que levam as organizações a se tornarem mais homogêneas no seu ambiente de negócios, trazendo a percepção da estruturação dos campos organizacionais.

Hall e Taylor (1996), Kato (1996), Norgaard (1996) e Immergut (1996) que em seus estudos observaram a multidisciplinaridade da abordagem institucional, pela diversificação em sua versão mais recente denominada de neo-institucionalismo em três principais correntes: institucionalismo histórico, institucionalismo da escolha racional e institucionalismo sociológico.

Tolbert e Zucker (1999) se dedicam seus esforços na compreensão do processo de institucionalização, buscando compreender o que leva as organizações a adotarem práticas consideradas legítimas pelo seu ambiente de negócios.

Meyer e Rowan (1999) por partir do pressuposto que as estruturas das organizações formais refletem o contexto que estão imersas, nesta visão as organizações que incorporam práticas consideradas legítimas, possuem maiores condições de maximizarem sua legitimidade e possibilidade de sobrevivência. Acompanha este posicionamento Scott (1995) ao defender que a busca por legitimidade, levam as organizações a procurarem mais conformidade com o seu ambiente de negócios.

Por fim, podemos citar Theret (2003), que em seus estudos propõe uma nova abordagem institucional, que para Boeira, Pereira e Tonom (2013) supera a presente visão dicotômica entre o velho institucionalismo e o novo institucionalismo, apresentando argumentos baseado nas observações de Hall e Taylor (1996) da possibilidade de se observar múltiplas formas de institucionalismo em diferentes disciplinas.

Portanto a teoria institucional se traduz neste trabalho como a forma de compreender o ambiente da Universidade e sua influência sobre as práticas operacionais de compras, com possíveis reflexos no comportamento dos atores e na percepção da pressão normativa que padroniza a atividade. Logo, a legitimidade e os mecanismos de isomorfismo apresentados pelo institucionalismo se constituem como elementos vitais para sobrevivência da Universidade.

2.1.1 Isomorfismo e a legitimidade como elementos fundamentais do modelo

Adotar a perspectiva institucional é dar ênfase aos elementos cognitivos para a compreensão da realidade organizacional, identificando os conjuntos de valores fundamentais que determinam suas práticas. Deste modo valores e mitos institucionalizados se constituem mecanismos para interpretação da realidade organizacional. Ao entender que as universidades enquanto organizações complexas estão imersas em um ambiente dinâmico, de modo que se encontram sujeitas as pressões sociais do seu campo organizacional (LEITÃO, 1985).

Logo, mesmo que inconsciente, as estruturas organizacionais (universidades) competem por legitimidade no seu campo organizacional (sistema de ensino). Assim para interpretação de sua realidade visualiza-se a importância de compreensão das formas isomórficas, que representam as forças que influenciam os formatos destas organizações.

Portanto, para o desenvolvimento deste construto teórico, a legitimidade é imprescindível para correta delimitação das forças que levam as universidades a compartilharem tantas semelhanças práticas de gestão, que por sua vez estão relacionados diretamente com os tipos de ambiente que estas organizações estão imersas.

Neste sentido vai ao encontro do posicionamento de DiMaggio e Powell (2005) quando afirmam que existem dois tipos de isomorfismo: o competitivo e o institucional, sendo este último ligado diretamente à busca constante por legitimidade.

Acompanham este posicionamento Fonseca (2003, p. 55), ao definir os tipos de isomorfismo, de modo que o competitivo é basicamente derivado da competição de mercado, nas trocas comerciais, nesta concepção as organizações são avaliadas pelo processamento

técnico e eficiente do trabalho. O institucional por sua vez é derivado da busca por legitimidade, caracterizado pela elaboração e difusão de regras e procedimentos que asseguram legitimidade e suporte contextual.

Deste modo no isomorfismo institucional está à discussão que as organizações não competem apenas por recursos e clientes, mais vai além, trazendo também como objeto de competição poder político, legitimação institucional, adequação social e econômica. (DIMAGGIO; POWEL, 2005).

Estes conceitos são válidos, pois o isomorfismo e a legitimidade são os conceitos que melhores capturam o processo que levam as organizações a compartilharem tantas semelhanças operacionais, conhecido nos estudos organizacionais como processo de homogeneização.

Logo, o conceito que melhor explica o processo de homogeneização segundo DiMaggio e Powel (1983) é o processo de isomorfismo institucional. Corroborado por Filho e Machado-da-Silva (2003) ao utilizar os argumentos de (DIMAGGIO; POWELL, 1983; KANTER; STEIN; JICK, 1992) que as organizações são influenciadas pelo contexto ambiental, por meio do isomorfismo ao que consiste na tendência das organizações do mesmo nicho se assemelharem, quando submetidas as mesmas condições ambientais. Nesse sentido:

Identificamos três mecanismos por meio dos quais ocorrem mudanças isomórficas institucionais, cada um com seus próprios antecedentes. O isomorfismo coercitivo, que deriva de influências políticas e do problema da legitimidade. O isomorfismo mimético, que resulta de respostas padronizadas à incerteza. E o isomorfismo normativo, associado à profissionalização. Essa é uma tipologia analítica: os tipos não são sempre empiricamente distintos. Atores externos podem induzir uma organização a se adequar a seus pares, exigindo que ela realize uma tarefa particular e especificando a classe profissional responsável pelo seu desempenho, ou mudanças miméticas podem refletir incertezas construídas no ambiente. No entanto, apesar de se misturarem no contexto empírico, os três tipos tendem a derivar de condições diferentes e podem levar a resultados distintos (DIMAGGIO; POWELL, 2005, p.77).

Assim, mais que identificar as formas de isomorfismo que influenciam as mudanças organizacionais de forma individualizada, é imperativo refletir a importância de reconhecer que as mesmas possam ter efeitos conjuntos, por refletir o ambiente que a organização está imersa.

Podemos encontrar um ambiente altamente regulado e ao mesmo tempo competitivo, caracterizando diferentes fontes externas atuando sobre o processo de mudança institucional. Deste modo, o isomorfismo constitui uma importante ferramenta para se compreender o processo de mudança e estruturação dos campos organizacionais nas universidades públicas.

Inclusive Machado-da-Silva e Fonseca, (1993) ao analisar a influência do isomorfismo no comportamento organizacional, explicita que estes mecanismos são utilizados na forma de autodefesa, quando estas organizações são submetidas a problemas para os quais ainda não tenha soluções, por isso desenvolvem condutas similares que facilitam as ações interorganizacionais, favorecendo assim à assimilação de regras de condutas já socialmente legitimadas.

Portanto, após ser demonstrada a importância da teoria institucional para se entender o ambiente de ensino, pesquisa e extensão que as universidades estão imersas, se fazem necessários algumas considerações sobre a evolução de suas principais abordagens, começando por apresentar as características da sua perspectiva mais antiga denominada de velho institucionalismo até o surgimento das novas abordagens pós-revolução comportamentalista conhecida como neo-institucionalismo.

2.1.2 Velho institucionalismo

O velho institucionalismo emerge nas ciências sociais a partir dos postulados de Phillippe Selznick, em 1948, com a obra *Foundations of the Theory of Organization*, considerando as instituições variáveis independentes, pautado na crítica ao modelo racionalista, neste construto, o ambiente era restrito a um conceito mais local, principalmente pela limitação geográfica (SUDDABY, 2010).

Por esta abordagem a teoria institucional foi fundamentada no conceito de instituição como um caráter mais prescritivo, limitado a forma como as organizações poderiam obter mais legitimidade no seu campo de conhecimento, assegurando sua permanência no seu ambiente de negócios (PECI, 2006).

No velho institucionalismo à aplicabilidade em relação às organizações, o ambiente é entendido como um conceito mais local, onde as interações organizacionais ou individuais ocorriam frente a frente, a cooptação era estratégica e significativa para controle das variáveis ambientais (DIMAGGIO; POWEL, 2001).

Em contraste com a sua versão mais contemporânea, o que mais as distingue é o enfoque diferente direcionado ao ambiente, dado que o velho institucionalismo se limita a considerar as organizações imersas nas comunidades locais, ao passo que o novo institucionalismo redirecionou este enfoque para o ambiente institucional, ou de forma mais simples, reorientou sua atenção para o contexto de fora das organizações (AUGUSTO, 2007).

Assim, o foco analítico do velho institucionalismo para Augusto (2007, p. 4) era a dinâmica interna informal, assimilando por um dos seus pressupostos básicos que o comportamento organizacional para ser compreendido completamente tem que ir além das estruturas formais, desta forma para explicar o comportamento organizacional devem ser adicionados os elementos informais.

Aqui não se tem a intenção de exaurir o debate sobre a origem e o foco desta abordagem específica, mais apenas contextualizá-la frente às abordagens mais contemporâneas, assim de forma simplificada o velho institucionalismo surgiu do distanciamento do caráter extremo determinista do paradigma funcionalista, trazendo as organizações para o centro da análise, porém ainda se adotava um caráter mais restritivo na sua ideia de concepção, trazendo como explicação dos fenômenos organizacionais a busca por legitimidade, ressaltando o conceito de ambiente restrito a limitação geográfica.

2.1.3 Neo-institucionalismo

O neo-institucionalismo por sua vez foca na relação organização e o seu ambiente em um contexto mais amplo, voltado ao ambiente não-local, considerando as interações com o mesmo além da amplitude geográfica, mais levado adiante como instrumento de extrapolação dos modelos até então conhecidos, marcados pelo processo de busca de legitimidade no ambiente que a organização está imersa, como resultante da busca por legitimidade, levam as organizações a um processo de busca por conformidade operacional no interior dos campos organizacionais.

Segundo Meyer e Rowan (1977) os esforços destas organizações para obtenção de legitimidade, está além do poder discricionário de qualquer indivíduo ou organização, ou seja, seria inevitável, dado ocorrer de forma independente à vontade dos atores organizacionais.

O neo-institucionalismo para Caldas e Fachin (2005) surgiu então do desenvolvimento da teoria institucional nos anos 1980 e 1990, apontando novas abordagens teóricas que permitiram atribuir significado, valor simbólico e político organizacional, ao questionar por que os elementos normativos de legitimidade social ou aderência cultural seriam mais importantes que os rituais técnicos do ambiente. Ao passo que neste período Hall e Taylor (1996) reconhecem a fase de expansão desta escola, o que denota o seu surgimento em período anterior.

Portanto não há um marco inicial unificado para o surgimento desta abordagem, pois há relatos do seu surgimento entre as décadas de 1980 e 1990 como o de Caldas e Fachin (2005) e Hall e Taylor (1996) para o mesmo período referenciam como fase de expansão, porém existem menções que remontam ao surgimento desta perspectiva já no final da década de 1970 como o de Lima, Machado e Gerassi (2011), e um dos mais antigos pode ser encontrado em Easton (1969) ao identificar uma revolução pós-comportamentalista que veio a ser denominada como neo-institucionalismo.

O que pacifica a questão é reconhecer que o neo-institucionalismo não é uma corrente de pensamento unificada, de modo diverso podem ser observados a conversão de métodos de análises diferentes que reivindicam essa identidade teórica (HALL; TAYLOR, 1996).

Após os argumentos que remontam ao surgimento desta abordagem teórica, na sequência serão especificadas as suas principais características, começando pela delimitação ampliada de seu ambiente operacional com a sua diferenciação do velho institucionalismo.

Logo, para esta vertente o ambiente vai além do destino de recursos materiais e humanos, mas também é fonte de destino de recursos simbólicos, como o reconhecimento social e a legitimação, por conseguinte além dos recursos técnicos que capacitam as organizações à eficiência e eficácia, o ambiente é também formado por elementos cognitivos. (CARVALHO; VIEIRA; SILVA, 2012).

Nesta linha de caracterização do neo-institucionalismo DiMaggio e Powell (2005) argumentam que a discussão central desta abordagem é o processo de homogeneização e a diversidade organizacional, bem representado pela já esclarecida estruturação dos campos organizacionais que levam as organizações a se tornarem parecidas, pelas pressões isomórficas de seu ambiente.

Logo, Fonseca (2003, p. 49) utilizando argumentos de Perrow (1986), acentua que a principal contribuição dos neo-institucionalistas à teoria organizacional é a ênfase na influência do ambiente, colocando a legitimidade e o isomorfismo como fatores vitais para a sobrevivência das organizações.

Esta vertente enfatiza o ambiente institucional caracterizado segundo Scott (1992) pela necessidade das organizações se modelarem as regras socialmente constituídas, obtendo legitimidade e apoio contextual.

Neste enfoque Crubellate, Grave e Mendes (2004, p. 46) identificam dois rumos desta nova abordagem: o primeiro predominantemente cognitivista, nesta perspectiva admite as instituições como determinantes da ação, e o segundo com significado intermediário ao

admitir a possibilidade de instituições adquirirem aspecto formal, crescente e externo e desconectado do significado original.

Assim de forma simplificada nesta perspectiva teórica Baêta, Brito e Moreira (2014) afirmam que a internalização de elementos sociais legítimos e racionais pelas organizações em suas estruturas formais, tem a possibilidade de aumentar a legitimidade no ambiente que às inserem, incrementando seus recursos e sua sobrevivência. Nesse sentido Scott (1995) ressalta que a busca pela legitimidade faz com que as organizações identifiquem mais conformidade com os modelos já internalizados e socialmente aceitos e difundidos.

Logo, torna-se oportuno apresentar os conceitos que caracterizam as distintas abordagens institucionais. No caso a sua versão mais antiga conhecida como velho institucionalismo, e a sua nova abordagem teórica denominada de novo institucionalismo, no âmbito desta perspectiva Boeira, Pereira e Tonom (2013) elaboraram uma série de proposições sintetizadas no Quadro 3, apresentando as suas principais características conceituais a partir das contribuições de Parsons (1967, 1973a, 1973b) e DiMaggio e Powell (1991).

Quadro 3 - Bases do Antigo e do Novo Institucionalismo

| Parsons (1967, 1973a e b): base do antigo e do novo institucionalismo | DiMaggio; Powell (1991b), DiMaggio (1988, 1991): base do novo institucionalismo |
|---|--|
| Preocupação com o modo como a ordem social pode ser assegurada com base na ação não-coercitiva. | Preocupação com o modo como a legitimidade da lógica institucional promove estabilidade. |
| Processos normativos, que fornecem a pluralidade de ordens morais. | Normas aceitas com base em valores tornam o espaço de ação limitado. |
| Sistema social como uma pluralidade de atores individuais interagindo em uma estrutura ou ambiente | Interação das organizações em um campo ou setor organizacional, que formam o ambiente. |
| A motivação para a ação é a obtenção da satisfação de interesses. | O princípio da utilidade é relativizado, mas a motivação para a ação continua sendo o interesse, com ênfase na sobrevivência da organização. |
| A ação é vista pela ótica do comportamento reativo, fundado na cultura. | A ação é vista como comportamento social. |
| A relação entre atores e destes com o ambiente é definida e mediada por um sistema comum de símbolos culturalmente elaborados o fator de ordem. | Valores, símbolos, <i>scripts</i> e esquemas de classificação promovem a estabilidade no campo organizacional. |
| Os processos dinâmicos são vistos como mecanismos (categorias estruturais) que influenciam o funcionamento do sistema. | Mecanismos de homogeneização influenciam o funcionamento do campo, sendo também vistos como processos. |
| Atores seguem padrões de conduta inculcados e | |

| | |
|--|---|
| orientações normativas do contexto em que a ação social ocorre. | O mesmo. |
| Poder é fator de manutenção da ordem social. A submissão (aceitação do poder) é condição de legitimidade do poder. | O poder legitimado, institucionalizado, é fator de estabilidade. |
| Poder diretamente derivado da autoridade. Autoridade é legitimação institucionalizada dos direitos dos líderes. | O mesmo. |
| Mudança como evolução cultural, como mudança nos sistemas de valores, normas e ideias. | Mudanças como alteração de valores, <i>scripts</i> , símbolos e esquemas de classificação, ou seja, mudança cultural. |

Fonte: Boeira, Pereira e Tonon (2013), via adaptação de Misocky (2003, p. 163).

O quadro demonstra e relativiza as características conceituais entre as diferentes e complementares abordagens institucionais, que compartilha as contribuições de Parsons no desenvolvimento de suas duas vertentes, neste quesito se pode observar que, enquanto o velho institucionalismo identifica como um caráter mais local o ambiente de interações que as organizações estão sujeitas, colocando o poder como fator determinante para manutenção da ordem social com a busca por interesses como fator atuante para ação, com a relação entre seus atores e seu ambiente mediado por um sistema comum de símbolos que atuam como fator de ordem.

O neo-institucionalismo, por sua vez, extrapola a perspectiva antiga do institucionalismo ao adotar o conceito de campo organizacional, com as estruturas atuando além da limitação geográfica, resgatando como fator importante para explicação dos fenômenos organizacionais a busca por legitimidade contextual, neste cenário é dado enfoque a importância da homogeneização que influenciam os formatos organizacionais.

Finalizadas estas considerações que caracterizaram as duas principais correntes e denotam o desenvolvimento da teoria institucional, são necessárias algumas ponderações, tendo como base que estas abordagens se desenvolveram em períodos distintos, separados pela revolução comportamentalista nas ciências sociais:

- Entre o desenvolvimento das duas abordagens institucionais do velho ao neo-institucionalismo, é marcado por uma ruptura que seria propriamente o surgimento da revolução comportamentalista, como o próprio desenvolvimento do behaviorismo que surgiu em oposição ao velho institucionalismo, questionando a sua falta de rigor metodológico. Em vias da própria limitação

da abordagem behaviorista, o neo-institucionalismo surge em resposta à falta de cientificidade do antigo institucionalismo, aliado à falta de abordagem do contexto institucional da abordagem comportamentalista (PERES, 2008).

- Pós-revolução behaviorista, Easton (1969) sugeriu que uma nova revolução estava acontecendo na Ciência Política americana, este movimento pós-comportamentalismo veio a ser chamado de neo-institucionalismo. Dimaggio e Powel (1991) corroboram com a assertiva de o neo-institucionalismo ter surgido em oposição a revolução behaviorista, como alternativa às limitações dos novos fenômenos sociais que não mais eram explicados em sua totalidade pelas abordagens comportamentalistas.
- Como característica central da abordagem neo-institucional é a conjunção da síntese epistemológica e metodológica de parte do comportamentalismo e da versão antiga do institucionalismo, assim é mais que um movimento só em resposta ao comportamentalismo (PERES, 2008).
- O neo-institucionalismo trouxe de volta o Estado e as organizações para agenda de pesquisa (LIMA; MACHADO; GERASSI, 2011).

Logo, se pode observar que apesar desta nova perspectiva ser em oposição ao comportamentalismo, Peres (2008), ressalta que com o surgimento do neo-institucionalismo herdou o rigor metodológico do paradigma comportamental, aliado ao resgate das instituições como centro de sua análise originárias do velho institucionalismo, porém nesta nova versão procuraram encontrar novas abordagens que privilegiavam uma maior precisão conceitual que eram fatores limitantes do velho institucionalismo.

No Quadro 4 é apresentado um resumo analítico baseado no desenvolvimento da teoria institucional, visando sintetizar a exposição teórica até aqui desenvolvida.

Quadro 4 - Síntese das duas principais correntes institucionalistas

| Teoria Institucional | | |
|-----------------------------|---|---|
| Características | Velho Institucionalismo (Selznick) | Neo-institucionalismo (Dimaggio e Powel, Scot, Hall e Taylor) |
| Movimento de origem. | Oposição ao modelo racionalista. Alternativa ao paradigma dominante, com foco as bases institucionais locais, construídas por atores individuais e organizacionais com interação imediata com seu ambiente, sobre o qual detinham algum controle. | Oposição à revolução comportamentalista, especificamente ao behaviorismo. |

| | | |
|--|---|---|
| Ambiente | O ambiente é formado por elementos de dimensão fundamentalmente objetivos, como recursos materiais, tecnologia e capital. Ambiente restrito a um conceito local. As organizações exerciam controle relativo das variáveis ambientais. Cooptação era estratégia significativa para controle relativo das variáveis ambientais. | Análise da organização e seu ambiente em um contexto mais amplo, voltado ao ambiente institucional. Ambiente vai além do destino de recursos materiais e humanos, mas também é fonte de recursos simbólicos, como reconhecimento social e legitimidade. O ambiente também é formado por fatores cognitivos. O ambiente abandona a noção de territorialidade e volta-se para setores, áreas, indústria e campo. Fatores cognitivos são mais importantes que os ditames técnicos do ambiente. |
| Explicação dos fenômenos organizacionais | Explicação dos fenômenos organizacionais, pela busca por legitimidade no ambiente de negócios. Organizações como unidade autônoma. | Apresenta a legitimidade e o isomorfismo como fatores vitais para a sobrevivência das organizações. Os campos organizacionais são autônomos. |
| Nível de análise | Objeto de estudo são as organizações individuais, o ambiente é trabalhado apenas em segundo plano. | Abordagem macro institucional, o nível de análise é o ambiente, logo se abordam setores, campos organizacionais e as redes interorganizacionais. |
| Foco | Influência das instituições nas percepções e ações humanas. Instituição com caráter mais prescritivo. | Revalorização do papel das instituições nas ciências sociais. Instituições moldam/estruturam as preferências. Organizações como reflexos da realidade, nesta visão são socialmente construídas. |

Fonte: Elaborado pelo autor

O neo-institucionalismo então representa a revalorização do papel das instituições nas pesquisas das ciências sociais, especialmente da ciência política (LIMA; MACHADO; GERASSI, 2011). De modo que para uma maior precisão conceitual estas ponderações são importantes, tendo em vista a dificuldade de sintetização do desenvolvimento da teoria institucional dentro da complexidade da teoria organizacional. Assim, por esta nova abordagem mantém-se a ênfase na centralidade das instituições para explicação do fenômeno político originários de sua versão antiga, aliado a preocupação do rigor teórico e metodológico da abordagem comportamental.

No entanto as duas abordagens compartilham a importância do poder como mecanismo de manutenção da estabilidade, ainda que de maneiras distintas, em razão que o antigo institucionalismo observa o poder mais circunscrito ao ambiente organizacional o neo-institucionalismo relativiza o poder, ao incluir como determinantes para estabilidade, o seu caráter legítimo e institucionalizado.

2.1.4 Neo-institucionalismo nas ciências sociais: desenvolvimento do institucionalismo sociológico

O neo-institucionalismo não pode e nem deve ser considerado uma perspectiva unificada, pois a sua própria característica é a reunião de teóricos de matrizes disciplinares diferentes, indo na verdade em posição contraposta ao convergir métodos de análises distintos (MARQUES, 1997; HALL; TAYLOR, 1996; 2003).

Com o desenvolvimento do neo-institucionalismo como nova perspectiva teórica, o mesmo adquire uma característica interdisciplinar e multiparadigmática em disciplinas como: economia, sociologia e ciência política (BARRY, 1978; MARCH; OLSEN, 1984; ALMOND, 1988; DRYZEK; LEONARD, 1988; NORTH, 1990; DIMAGGIO; POWELL, 1991).

Em vista desta interdisciplinaridade, Theret (2003) observa que a grande contribuição de Hall e Taylor (1996), e reforçada pela Ellen Immergut (1996), Kato, (1996) e Norgaard, (1996), é mostrar o desenvolvimento na ciência política de três novos institucionalismos e não apenas uma única abordagem neo-institucional, sendo eles: institucionalismo histórico, institucionalismo da escolha racional e o institucionalismo sociológico.

Reconhecida essa diversificação no interior da ciência política, Hall e Taylor (1996) distinguem duas formas de relação entre instituições e o comportamento dessas novas abordagens teóricas, um enfoque de cálculo e um enfoque cultural.

O enfoque de cálculo está presente apenas no institucionalismo da escolha racional, enfatizando o caráter instrumental e estratégico do comportamento, o enfoque cultural está na base do institucionalismo sociológico, partindo da interpretação da ação baseados na dimensão cognitiva do ator organizacional, nesta perspectiva os dois enfoques analisam as mudanças organizacionais de maneiras opostas (THERET, 2003).

No institucionalismo histórico há uma diferenciação dos demais segundo Theret (2003), em razão de misturar os enfoques, reconhecendo que os atores calculariam com bases em seus interesses, e ao mesmo tempo possuem diferentes visões de mundo, por consequência para Immergut (1996) os interesses não seriam dados, como as preferências da escolha racional, mas construídos politicamente.

Então, Bruno Théret (2003) partindo do pressuposto que se desenvolveu três correntes na ciência política, denominados de: institucionalismo histórico, da escolha racional e o sociológico, a partir da distinção de Hall e Taylor (1996), avança ao relacionar uma diversificação semelhante também na economia e na sociologia.

Portanto, Boeira, Pereira e Tonom (2013) a partir de Théret (2003), elaboraram um conjunto de proposições (Quadro 5), resumindo e comparando as diversas correntes institucionais dentro das ciências sociais: nesta proposição, na economia desenvolveu-se a partir do institucionalismo da escolha racional a nova economia institucional; a economia das convenções desenvolveu-se a partir do institucionalismo sociológico, a teoria da regulação a partir do institucionalismo histórico.

Dentro da sociologia desenvolveu-se o institucionalismo sociológico, a economia das convenções volta a ser abordada como escolha racional e o institucionalismo histórico é abordado como sociologia histórica e cultural.

Quadro 5 - Correntes Institucionalistas nas Ciências Sociais

| Desenvolvimento dos Institucionalismos | | |
|---|-----------------------------|---------------------------------|
| <i>Na ciência política</i> | <i>Na economia</i> | <i>Na sociologia</i> |
| Histórico | Nova Economia institucional | Sociológico |
| Escolha racional | Economia das convenções | Escolha Racional |
| Sociológico | Teoria da Regulação | Sociologia histórica e cultural |

Fonte: elaborado por Boeira, Pereira e Tonom (2013), a partir de Théret (2003).

Dentro dessa perspectiva Boeira, Pereira e Tonom (2013, p. 11) consideram que esta nova abordagem supera a observação dicotômica entre novo e antigo institucionalismo, podendo então ser identificados múltiplas formas do institucionalismo, permitindo para os autores uma compreensão multidisciplinar ou mesmo interdisciplinar de médio alcance, sobre a política, economia e sociedade.

Por conseguinte, para delimitação deste estudo, foi escolhida a orientação sociológica⁶ como modelo explicativo de análise, por duas principais razões teóricas: a primeira é uma das abordagens mais utilizadas segundo Carvalho et al (2005) para estudos organizacionais, quando estão no centro da análise as relações das organizações e o seu ambiente.

A segunda justificativa é a orientação desta vertente, a busca da compreensão da estruturação dos campos organizacionais que levam as organizações a se tornarem inexoravelmente mais homogêneas (DIMAGGIO; POWEL, 2005).

⁶ Segundo Chanlat (1989) desenvolveu-se três orientações teóricas distintas para perspectiva institucional: uma orientação econômica, tendo Veblen como precursor da economia institucional clássica; uma orientação política trazendo a importância da dimensão cultural e uma orientação sociológica que recebeu contribuição da sociologia do conhecimento de Berger e Luckman.

De modo que para direcionamento teórico foi escolhido a orientação sociológica, por analisar o objeto de estudo visando entender a influência do seu sistema cognitivo, constituído pelas normas que constituem a natureza da realidade e o arcabouço através do qual os significados são construídos (SCOTT, 1995, p 40) associados as normas profissionais e os organismos de Estado no processo de institucionalização.

Nesta ótica busca-se entender por que as universidades públicas compartilham muitas semelhanças práticas de gestão, como uma das possíveis causas é por estarem sujeitas as mesmas pressões normativas, e no mesmo ambiente de competição, deste modo o institucionalismo em sua vertente sociológica constitui uma importante ferramenta para análise do objeto.

2.1.5 Institucionalismo sociológico

Alguns autores marcam o surgimento no interior da teoria das organizações do institucionalismo sociológico (NIS) no final da década de 1970, surgindo como alternativa para se oferecer respostas mais consistentes aos formatos organizacionais, trazendo como fator de explicação a inserção cultural, superando a forma predominante técnica, que ainda era hegemônica para definição destes formatos (HALL; TAYLOR, 1996).

De início questionaram a noção de racionalidade transcendente, quando se considera que as práticas institucionalizadas pelas organizações modernas, são adotadas exclusivamente pelos fatores técnicos que as tornam eficazes. Como proposta a superação dessa realidade, os teóricos propuseram que neste cenário também deveria ser incluso as práticas culturais, nessa perspectiva seriam incorporadas pelas organizações, não majoritariamente para levarem a uma eficácia abstrata, mas para compreensão do processo de transmissão que dão origem as práticas culturais em geral (HALL; TAYLOR, 1996, p. 207-208).

Este construto propõe uma ideia ampla para definição de instituição, passando a englobar símbolos, esquemas cognitivos e padrões morais que definem os comportamentos dos indivíduos, de tal forma que as instituições são compreendidas como as estruturas morais e cognitivas que os indivíduos estão inseridos, ao qual a partir delas são capacitados para ação, com a interpretação do mundo e das suas escolhas. Os estudos iniciais privilegiavam a forma como que as instituições têm impacto no comportamento dos indivíduos, tomando por base uma perspectiva normativa (LIMA; MACHADO; GERASSI, 2011).

Uma das suas maiores contribuições teóricas para a teoria organizacional, é possibilitar compreender como as instituições podem influenciar comportamentos, para isso podem fornecer esquemas, categorias e modelos cognitivos, que são indispensáveis à ação, servindo de parâmetro para interpretação da realidade em nossa volta, dentro desta orientação as instituições influenciam desde os cálculos estratégicos as preferências mais fundamentais, de tal modo que pode ser observada a influência do construtivismo social na vertente sociológica do neo-institucionalismo (HALL; TAYLOR, 1996, p. 210).

Portanto, como mecanismo fundamental à ação, é dado pelos esquemas interpretativos, que ajudam os indivíduos a assimilarem os modelos disponibilizados pelas instituições, que o capacitam para ação. Logo, os teóricos sustentam que quando o indivíduo é confrontado com uma determinada situação deve reagir a ela pelos modelos fornecidos pelas instituições, ao passo que ao mesmo tempo em que se utiliza destes modelos institucionais os confecciona, essa racionalidade prática então é construída socialmente (HALL; TAYLOR, 1996, p. 210).

Neste contexto, a abordagem sociológica do neo-institucionalismo evidencia que as mudanças organizacionais consideram os modelos cognitivos nas construções que condicionam às ações humanas, logo, as instituições são mecanismos de geração e manutenção de estabilidade (PECI, 2006).

Diversos teóricos dentre eles Scott (1995) reconhecem traços desta abordagem em trabalhos de Émile Durkheim (1950), ao destacar as instituições sociais formadas por: sistemas simbólicos, sistemas de conhecimento, de crença e a autoridade moral como produtos da interação humana, sendo que a partir destas proposições evoluiu o conceito de instituição.

Uma característica presente nesta vertente é a orientação ao construtivismo social de Berger e Luckman (1991), cuja base central da sua argumentação é a construção social da realidade, que através de suas observações desenvolveram o conceito de instituição utilizado por Meyer e Rowan (1992) e Zucker (1977) precursores do institucionalismo sociológico.

Portanto, ao desenvolver essa perspectiva para o conceito de instituição, destacaram o papel das normas culturais, os elementos do contexto institucional, as normas profissionais e os organismos de Estado para entendimento do processo de formação das instituições.

Deste modo, após apresentar o progresso de evolução da Teoria Institucional desde a sua orientação inicial, voltado à compreensão das organizações em um ambiente localizado, onde os atores organizacionais exerciam algum controle das variáveis de seu ambiente conhecido como velho institucionalismo.

Sendo na sequência desenvolvido os pressupostos básicos da sua concepção contemporânea, que redirecionou o seu enfoque de análise para o ambiente institucional com a demonstração de sua abordagem multidisciplinar, até o surgimento de sua orientação sociológica.

Torna-se essencial demonstrar a validade do construto teórico para análise do objeto de estudo, para isso é necessário romper com a possível passividade que apresenta as organizações, como apenas expectadoras do meio. Logo, sugere-se olhar os indivíduos e

organizações em constante envolvimento na conformação das normas institucionais, dessa forma, ao se propor analisar as organizações, devem-se abrir espaços para as características que perfazem seus diferentes interesses num dado ambiente, como resultantes dessas peculiaridades podem responder de maneiras diferentes as mesmas pressões institucionais (AUGUSTO, 2007).

O estudo se sustenta então por trazer à discussão a gestão do gasto público em uma IFES, escolhido por ser um locus com potencial de concentrar a pressão normativa do Estado aos seus fluxos administrativos, com estrutura imersa em um ambiente preponderantemente dinâmico por natureza, com reflexos na sua conformação operacional, ao trazer para discussão os valores cognitivos e culturais que são áreas de interesse da orientação sociológica do institucionalismo, ao qual será utilizado para direcionamento teórico para análise do objeto.

Sendo então, imperativo contextualizar o cenário que se apresenta para estas organizações, marcadas por uma severa crise fiscal. Ressalvadas as suas peculiaridades atuais me faz rememorar o contexto do final do século XX, ao colocar de forma inevitável as políticas públicas sociais em rota de colisão com as medidas ortodoxas, impostas pelo ajuste fiscal, defendidas como única solução viável para o desajuste orçamentário.

No livro "Universidade Brasileira no Século XXI, Desafios do Presente", de Sguissardi (2009, p. 110) faz uma crítica a esta visão dominante que tenta equacionar o desequilíbrio orçamentário a um único caminho, baseado na redução dos gastos públicos (com os serviços sociais) aqui incluídas as universidades, liberalização financeira (eliminação de barreiras ao capital estrangeiro), com reforma do sistema de previdência/seguridade social e do mercado de trabalho com a consequente privatização das empresas e serviços públicos.

Nesse caminho limitam soluções alternativas, tendo em vista adotarem modelos globalizados, marcados pelo mercado como referência central na alocação de recursos em substituição ao Estado, levando a uma atuação quase que subsidiária do Estado no campo dos direitos da cidadania e de forma mais recente nos serviços sociais (SGUISSARDI, 2009, p 110).

Nesse cenário de crise, aliados as novas exigências da sociedade do conhecimento pressionam a Universidade a mudar (SGUISSARDI, 2009, p. 10), porém dada às incipientes alternativas de modelos de sucesso, frente a um ambiente fortemente normatizado, limitam à autonomia universitária a uma direção.

Dado este contexto é imperativo que se busque alternativas aos seus desafios do presente, tendo em vista a importância da atividade de compras para o cumprimento de sua missão institucional, então se propõe novas alternativas teóricas para direcionar seus esforços na busca por soluções.

Deste modo, Baeta, Brito e Moreira (2014) e Passalongo, Ichikawa e Reis (2004) concordam em afirmar que a Teoria Institucional pode ser utilizada para discutir a temática das universidades públicas, visto entenderem que o seu processo de mudança e adaptação ao seu ambiente macro institucional, podem ser compreendidos pelos mecanismos de mudança isomórfica institucional.

- Nesse sentido o isomorfismo coercitivo pode ser referenciado para análise das influências externas para adequações de sua estrutura e processos a padrões já institucionalizados no sistema de ensino.
- O isomorfismo mimético constitui para estas peculiares organizações, um mecanismo de autodefesa, visto adotarem soluções já legitimadas no seu campo, para os desafios que ainda não tenham encontrado soluções próprias.
- Por fim isomorfismo normativo pode ser utilizado para compreensão das pressões formais e informais que são exercidas pelos órgãos de controle sobre as IFES, quanto mais incerto este ambiente, com as IFES mais dependentes das fontes primárias para seu funcionamento, mais sujeitas a uma inevitável conformação de suas práticas as organizações reconhecidamente mais legítimas no seu campo de atuação, buscando assegurar sua sobrevivência pela replicação de modelos já legitimados no sistema de ensino.

Mendonça, Cruz, Teodósio e Pinto (2012) concordam em utilizar a Teoria Institucional também para análise das compras públicas, tendo em vista que no seu trabalho sobre compras públicas sustentáveis, justificam que por ser uma atividade dinâmica, com a necessidade de inserção de novas práticas operacionais, dando exemplo à orientação normativa para compras sustentáveis, o relaciona diretamente à necessidade de legitimidade para a introdução de novas práticas organizacionais.

No âmbito da Teoria Institucional a sua orientação sociológica se mostra adequada para o estudo, visto que a Universidade está exposta às pressões de seu ambiente social, tornando-se essencial a compreensão dos fatores culturais e sua influência sobre a conformação dos fatores técnicos nas atividades organizativas do setor de compras.

Portanto, é necessário buscar soluções para os dilemas contemporâneos da Universidade. Nesta linha, este trabalho parte da necessidade de compreensão do seu sistema cognitivo, da influência das normas culturais, do simbolismo na percepção dos seus atores que possam limitar a racionalidade organizacional na atividade de compras.

3 COMPRAS PÚBLICAS

Este capítulo tem por finalidade construir uma sustentação teórica, do processo de aquisições de materiais em organizações governamentais. Demonstrando a importância das compras públicas, para o processo de implementação das políticas públicas de interesse do Estado.

Como fator importante a ser ponderado no contexto atual da Administração Pública, se constituindo um dos grandes dilemas contemporâneos dessas organizações, diz respeito à compreensão do seu processo de gestão e governança.

Neste cenário foi explorada a importância do processo de governança para as organizações, passando em seguida para a definição conceitual de compras públicas, com a sua caracterização como função administrativa e sua importância estratégica para as organizações.

Para sucesso no delineamento proposto, é apresentado a busca pelo Estado da diminuição de seus custos nas suas aquisições, por meio da otimização da aplicação de seus recursos em um contexto de defasagem orçamentária. Finalizando o quadro de análise do capítulo com a exposição do arcabouço legal que envolve as compras públicas.

3.1 Processo de governança na administração pública

A origem da governança está associada à necessidade da iniciativa privada de aperfeiçoar seus controles, tendo em vista a fase que as organizações se desvincularam de seus proprietários, passando o controle das organizações à administração de terceiros.

Como na maioria dos casos, ocorriam divergências entre proprietários e administradores, dado que cada um tentaria maximizar seus interesses, necessitou-se assim de uma base comum que pudesse estabilizar as relações.

A governança então surgiu para melhorar o ambiente organizacional, reduzindo conflitos e trazendo mais segurança aos envolvidos. Estudos iniciais remontam de meados da década de 1930 (TCU, 2014).

No Brasil o interesse pelo tema é relativamente recente, voltado inicialmente para governança corporativa, como o exemplo do IBGC ó Instituto Brasileiro de Governança Corporativa, que lançou entre os anos de 2004 e 2009, um código de boas práticas de governança, ancorados em quatro princípios básicos: **transparência, equidade, prestação de contas e responsabilidade corporativa**. Contudo a crise dos anos 1980 permeou a pauta

da agenda política pela necessidade de tornar o Estado mais eficiente, propiciando a adoção da governança também na esfera pública, com o estabelecimento de três princípios básicos voltados para organizações públicas: transparência, integridade e prestação de contas. (TCU, 2014 p.12-13 grifo do autor).

Diversos instrumentos surgiram após a CF de 1988 com o intuito de fortalecer a governança pública, dentre os principais temos: a Lei de Responsabilidade Fiscal nº 101/2000, o próprio Código de Ética do Servidor Público (Decreto 1.171/1994), o GesPública instituído em 2005, a Lei de Acesso à Informação nº 12.527/2011 e vários outros.

Dentro desta orientação a sociedade necessita exercer seu papel, demandando do Estado novos instrumentos de governança, que possam minimizar o distanciamento entre as expectativas sociais e as possibilidades do Estado (TCU, 2014).

Com base no Plano Estratégico do TCU (BRASIL, 2011), a governança é um instrumento de desenvolvimento das relações entre a sociedade, alta administração, servidores e os órgãos de controle, ou seja, objetiva alinhar as ações executadas com o interesse público.

Com a finalidade de direcionar o foco da análise para o objeto, que é uma organização governamental, a governança pode ser compreendida sob quatro perspectivas de observação, dando enfoque majoritário para atividades intraorganizacionais baseados principalmente na expertise desenvolvida pelo TCU (2013, 2014).

- **Sociedade e Estado:** vertente política da governança pública, que sustenta a governabilidade, definindo as regras que orientam a atuação dos agentes públicos e privados, garantindo as condições estruturais para atuação do Estado.
- **Entes federativos, esferas de poder e políticas públicas:** vertente político-administrativa da governança pública, voltados à efetividade das políticas.
- **Órgãos e entidades:** vertente corporativa da governança pública, voltada às organizações (ANU, 2012).
- **Atividades intraorganizacionais:** voltados à compreensão de como as organizações canalizam seus recursos, sobre esse prisma, busca-se analisar os processos decisórios e as estruturas específicas de governança, minimizando os riscos, otimizando os resultados, potencializando valores de órgãos e entidades. Neste último quesito se encontra as compras públicas de organizações universitárias, objeto deste estudo.

Após entendimento prévio das quatro perspectivas, é salutar a visualização que elas são interdependentes e complementares (Figura 1), todavia, as estruturas de governança devem permanecer alinhadas com as demais perspectivas, exigindo ação coordenada de modo a permitir a efetividade dos resultados (TCU, 2014).

Figura 1 - Relação entre as perspectivas de observação da governança no setor público.

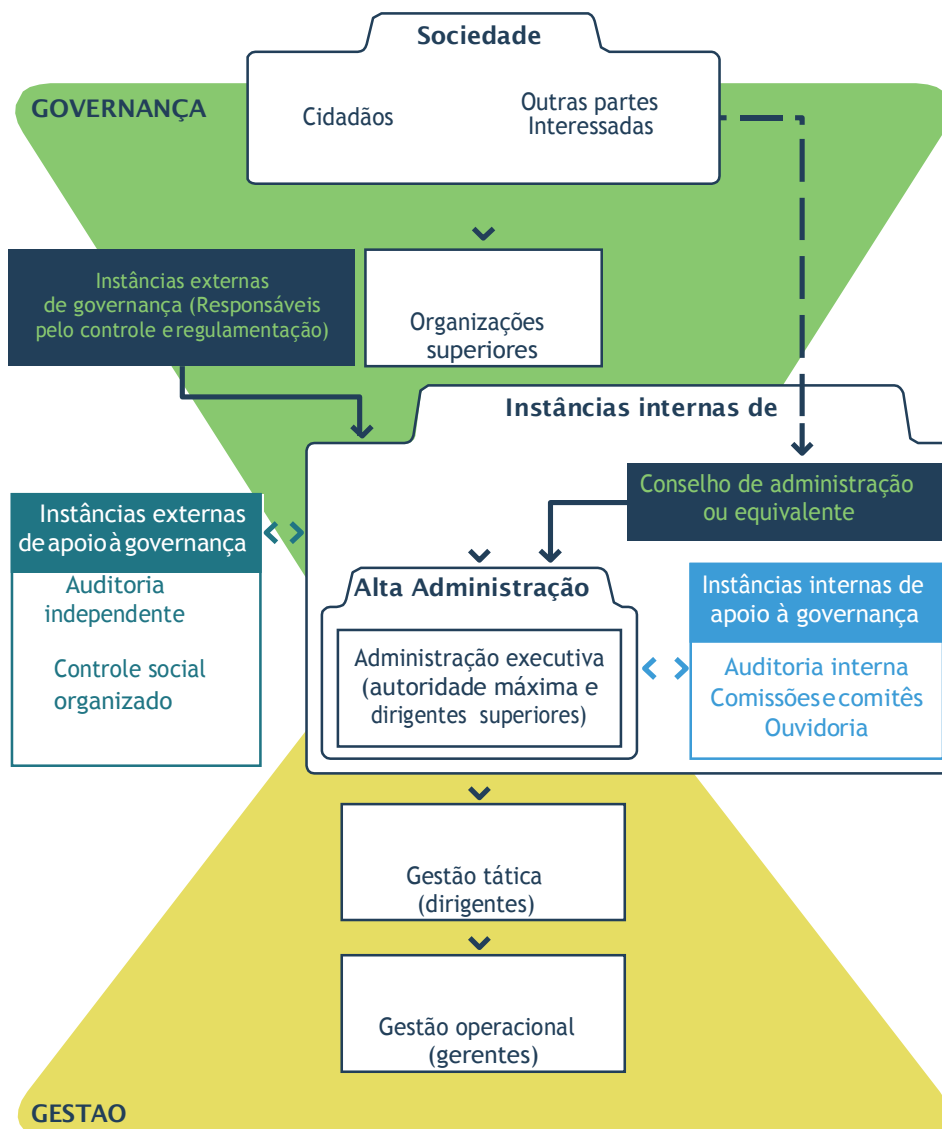


Fonte: TCU, 2014, p. 21.

Em uma concepção mais ampla, Xavier e Koifman (2011) afirmam que a governança busca uma maior efetividade dos efeitos, atrelados a uma maior economicidade das ações. Nesse sentido, a governança se volta para a forma como é exercida a autoridade no interior de uma instituição, atrelada então a institucionalização desta autoridade.

Portanto, o processo de governança reflete a atuação dos diversos atores, e a forma como é processada esta interação em busca de uma melhor governança. Com base nessa argumentação o Tribunal de Contas da União, simplificou e propôs um esquema que pode ser utilizado como modelo para Administração Pública conforme se observa na Figura 2.

Figura 2 - Sistema de Governança em órgãos e entidades da administração pública.



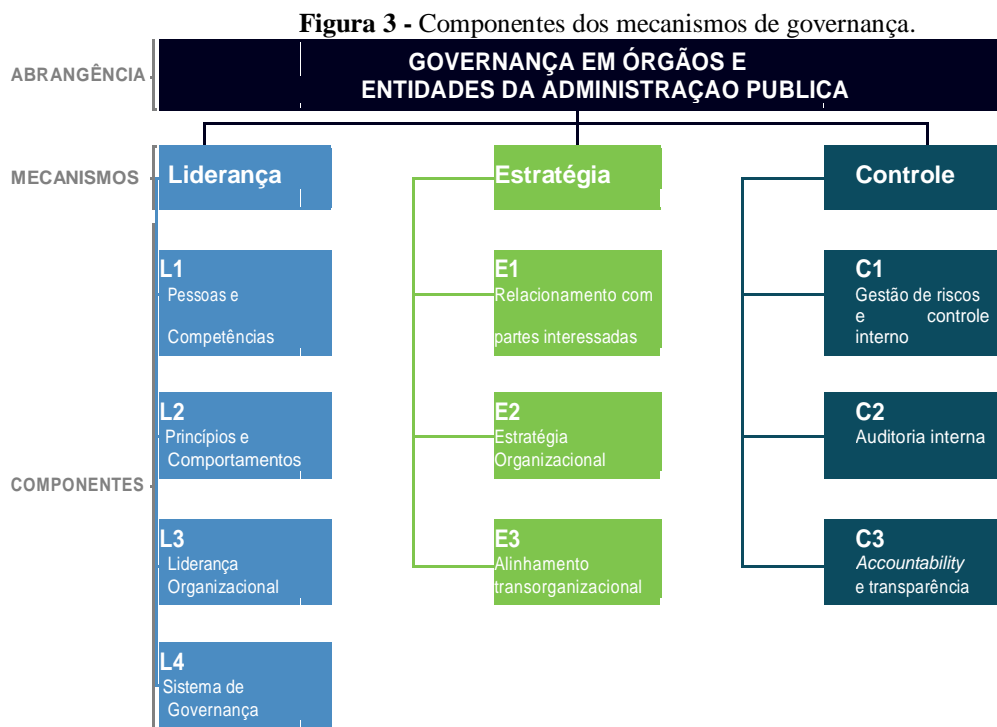
Fonte: Tribunal de Contas da União, 2014, p. 28.

O conceito de governança entendido então sob a perspectiva delineada acima, demonstra a sua delimitação em relação à gestão. Todavia, apesar de serem complementares muitas vezes se confundem.

No entanto, de forma sucinta observamos a governança como o nível ótimo onde se estabelece as diretrizes gerais das organizações, que por sua vez serão implementadas e perseguidas pela gestão.

A expertise desenvolvida pelo TCU está fundamentada nas propostas do IFAC⁷. Desta forma a governança pública deve monitorar (resultados), avaliar (ambiente e os cenários) e direcionar (sua atuação) as suas práticas conforme sugeridas pela ISO/IEC 38500:2008, sendo necessário estabelecer um conjunto de parâmetros de governança para satisfação de seus objetivos, dando destaque para: liderança, estratégia e controle.

- **Liderança:** conjunto de práticas humanas, que proporcionam condições básicas para o exercício da boa governança, tais como: "pessoas íntegras, capacitadas, competentes, responsáveis e motivadas, ocupando cargos estratégicos nas organizações (TCU, 2014, p. 37).
- **Estratégia:** a condução dos processos pelos líderes levará ao estabelecimento das estratégias necessárias a boa governança. Proporcionando alinhamento estratégico das operações das organizações afetadas (TCU, 2014).
- **Controle:** como existem riscos para execução dos processos, estes serão minimizados pelo estabelecimento de controles. Logo, se tornam convenientes o estabelecimento de parâmetros de controle, transparência e *accountability*, proporcionando a prestação de contas e controle da responsabilização pelos atos praticados dos agentes. Conforme apresentado resumidamente na Figura 3 (TCU, 2014).



⁷ IFAC - da International Federation of Accountants publicou o estudo nº 13- Boa governança no setor público em 2001

A IFAC (2013) orienta que um dos princípios da boa governança consiste no comprometimento da alta administração com valores éticos, com integridade e com observância e cumprimento da lei.

Fonte: TCU, 2014.

Logo, as estratégias que impactam em mais de uma organização, devem ser geridas de forma coordenada, dados a interdependência e complementaridade das perspectivas que constituem a observação em governança, podendo ser sintetizadas como:

Governança no setor público compreende essencialmente os mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a atuação da gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade (TCU, 2014, p. 26).

Em que pese, a governança busca uma potencialização da **efetividade** dos resultados, com uma maior **economicidade** dos recursos à sua disposição. Se voltando à geração do maior valor possível aos interessados. Nesta concepção é orientada a estratégia das instituições, implementando modelos de supervisão para gestão, gerenciando riscos e conflitos e promovendo *accountability*. Ao passo que a gestão busca uma maior **eficiência** (custo-benefício) com **eficácia** no cumprimento das ações prioritárias (TCU, 2014). Portanto, parte da premissa que já existe um direcionamento superior, ao qual cabe que seja garantido o seu cumprimento pela gestão.

Nesta perspectiva, a gestão garante a eficiência administrativa, implementando programas, assegurando conformidade normativa, revisando e reportando o progresso das ações, desenvolvendo instrumentos permanentes de avaliação de desempenho.

Na esteira da aproximação desta discussão com o objeto, é devido à governança ainda ser um desafio para a Administração Pública Federal de um modo geral, tendo em vista não ter se consolidado de forma efetiva no âmbito destas estruturas, podendo ocasionar uma superposição de conceitos.

Por esta razão não é um fato isolado na Administração Pública, a governança invadindo o espaço da gestão e a gestão invadindo a competência da governança, com reflexos nas compras públicas que viabilizam a implementação dos programas e ações conduzidos pelas diversas organizações governamentais, nas diversas esferas de governo.

Autores como Ferrer (2015) destacam que a orientação que dá sustentação jurídica as compras públicas devem ser repensadas, todavia, considera que o mais relevante entrave que afeta a atividade de compras públicas são as limitações em termos de governança e gestão.

No entanto autores como Fiuza (2012, p. 1) defendem que há õuma série de problemas no arcabouço institucional de comprasõ, com a opção que o Brasil escolheu em contraste com outros países para referenciar seu arcabouço legal, dado que quando a legislação é omissa

abre grande espaço para discricionariedade dos gestores, ao passo que inexistem orientações infra legais que auxiliem na elaboração de editais e padronização de seus produtos.

Neste sentido, é oportuno destacar o contexto que foi estabelecido a Lei de Licitações e Contratos, que viabilizou a repercussão de norma geral, sendo que ela foi elaborada em um contexto no mínimo adverso dado a crítica da opinião pública contra a corrupção pelos agentes do Estado, que sensibilizou o Congresso na discussão da referida Lei de Licitações, levando há um detalhamento exaustivo dos processos, como forma de minimizar os desvios de condutas dos agentes (CIRO FERNANDES, 2003).

Portanto, na Administração Pública contemporânea, não deve se limitar ao excesso de formalismo, mais trazer novos instrumentos que possibilitem a eficiência do seu fluxo, nesse sentido, Santana (2015), defende que é necessário visualizar o sistema além do pensar linear-cartesiano, devendo a orientação jurídica possibilitar práticas de governança e eficiência nos seus processos de aquisições.

Tecidas estas considerações, na sequência será apresentado à definição conceitual de compras públicas, com a sua caracterização como função administrativa e sua importância estratégica para as organizações. Nesta perspectiva é abordado o papel das compras públicas como instrumento para o desenvolvimento das políticas públicas.

3.2 Compras públicas: instrumentos de desenvolvimento de políticas públicas

Na administração da coisa pública, ressalvadas algumas excepcionalidades legais, a orientação é licitar, garantindo não só atendimento à legislação, mais uma saudável concorrência.

Para melhor assimilação do conceito de compras, o mesmo primeiramente será conceituado pelo seu arcabouço legal. Com base neste critério, ancorado na Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, Lei de Licitações e Contratos Administrativos, que veio regulamentar o art. 37 da CF de 1988 conceitua em seu art. 6º, inciso III compra como toda aquisição remunerada de bens para fornecimento de uma só vez ou parceladamente.

Dentro desta concepção o principal canal operativo das compras públicas é o processo licitatório, neste sentido a Lei nº 8.666/93 referenda em seu art. 3º:

A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da

moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos.

Logo, se torna imperativo trazer o conceito de eficiência do *mainstream* do mercado, para um cenário onde estão inclusos novos desafios presentes na Administração Pública, que não estão postos da mesma forma para iniciativa privada, qual seja, os princípios constitucionais que proporcionam a legalidade dos atos públicos, a serem garantidos pela aplicação minuciosa dos diversos dispositivos legais na instrução dos complexos processos de compras públicas.

Portanto, mais do que um cálculo apenas utilitarista, o conceito de eficiência para organizações universitárias deve ser incluído o arcabouço legal que referencia a execução da sua atividade. Todavia, a verticalização e a departamentalização destas estruturas universitárias (MOTTA; AGUIAR, 2007), influenciam nos seus processos de aquisições, tudo isso legitimados pelas suas decisões majoritariamente colegiadas.

Acredito então, que o conceito de eficiência adquire uma ressignificação na Administração Pública, advindo do contexto adverso que as organizações públicas estão imersas, sendo referendadas pelo controle normativo em busca de proporcionar maior transparência das aquisições públicas, visando minimizar o desvio de condutas dos seus agentes.

Por esta razão, se torna um desafio constante a construção de consensos em torno de suas prioridades, em razão das diversas forças que atuam no ambiente universitário (docentes, técnicos e discentes), constituindo um desafio permanente a serem superados pela gestão, tendo em vista serem organizações pluralísticas por natureza.

Na segunda perspectiva, o conceito de compras públicas é abordado com base na literatura produzida em relação ao tema, neste enfoque o conceito de compras envolve desde o processo de localização de fornecedores até o recebimento e a inspeção do material ou serviço dentro das especificações solicitadas, passando pelas fontes de suprimentos e aquisições por meio de licitações (SALDANHA, 2006).

Nesta perspectiva, a gestão de compras tem valor estratégico para Batista e Maldonado (2008, p. 685-686), pois está contida na gestão de suprimentos que por sua vez é um dos pilares de qualquer instituição pública, pois é reconhecidamente onde se aplicam os recursos orçamentários, ao qual são assimilados os objetivos institucionais, propiciando pelo seu fluxo constante o correto atendimento das suas especificidades.

Baily (2000, p. 16) reforça o conceito, ao reconhecer a atividade de compras como importância estratégica considerável, para organizações que se propõem a serem bem-sucedidas.

Em complemento a esta abordagem Batista e Maldonado (2008, p. 687), justificam sua importância, pois a sua finalidade é suprir com os materiais ou serviços necessários, em quantidades e qualidades corretas, a um preço adequado e em especial no momento certo.

Mesmo neste enfoque estruturado de compras, Baily (2013) acrescenta que esta abordagem é simplista, ao enfatizar os objetivos da área de compras, considerando que estes devem ser mensurados de alguma forma, sugerindo uma definição mais ampla para os seus objetivos.

Assim, sugere algumas proposições para suprir esta carência, com destaque para: assegurar a continuidade de reposição com desenvolvimento de fontes alternativas de suprimentos de modo a atender as demandas planejadas ou emergentes; obtenção por meios éticos o melhor valor por centavo gasto; proporcionar o melhor atendimento possível aos usuários com o menor custo; estruturar as operações de modo a buscar relacionamentos cooperativos sólidos com outros departamentos, abastecer de informações e embasamentos necessários para assegurar a operação eficaz da organização e por último seria o próprio desenvolvimento dos funcionários, das políticas e procedimentos para assegurar o cumprimento dos objetivos (BAILY e colaboradores, 2000).

De modo que, estas proposições têm potencial de proporcionar uma maior efetividade para área de compras, evitando estoques demasiados, levando a uma diminuição do custo de armazenagem, além de aperfeiçoar as políticas e procedimentos operacionais de modo a garantir a continuidade da reposição dos insumos.

Portanto, a atividade de compras para as organizações públicas se tornou de certa forma uma vantagem competitiva, dado o contexto de limitação orçamentária vigente, onde é imperativo o senso de urgência pelos administradores públicos da necessidade de dar mais celeridade a este processo, com objetivo de se buscar uma melhor relação custo X benefício.

Por sua natureza esta atividade também tem função administrativa, tendo em vista para sua execução perfazer diversos estágios, desde a fase interna com levantamento de demandas, processo físico, cotações, planilhas de levantamento de custos até o processamento da fase externa com a homologação do certame. Neste contexto Heinritz e Farrell (1994 p. 20) ressaltam que:

[...] a compra é uma função administrativa. Mesmo em bases diferentes, a compra é, por si própria, uma verdadeira função administrativa. Envolve ela a administração de materiais em uso corrente, desde a determinação de fontes de fornecimento e óvias de fornecimento, passando pelo almoxarifado, até a entrega final nos pontos de produção, conforme se fizer necessário. Em todos os estágios há decisões a serem tomadas, quanto à qualidade, quantidade, cronogramas, origem e custo. Reconhece-se, assim, que a oferta de produtos de qualidade, em quantidades adequadas e adquiridos por um preço razoável são aspectos chave na viabilização econômica das unidades.

Por este enfoque podemos perceber a forte presença da atividade nos demais departamentos das organizações, com características transversais, que mesmo de forma indireta constituem atores importantes, pois seja na forma de demandantes ou operadores influenciam na efetividade dos processos, que por sua vez, ao canalizar os investimentos das organizações, tem impacto direto nos objetivos institucionais.

As compras públicas mesmo fazendo parte das atividades meio das organizações governamentais adquiriram grande potencial de indução das políticas públicas, em razão do alto poder de compra do Estado (A3P, 2016).

No âmbito da Administração Pública, as aquisições e contratações são áreas críticas do processo, se tornando cada vez mais presente nas discussões que objetivam superar os desafios impostos aos agentes do Estado, com a necessidade de se desenvolver uma gestão da qualidade que possa ser efetiva na aplicação dos recursos públicos, em vias da limitação orçamentária, em contraposição as demandas sociais crescentes (PAIM, 2016).

Neste cenário, a administração pública tem que utilizar dos meios disponíveis, para conseguir resultados satisfatórios. De tal forma, que as compras públicas têm um potencial elevado para contribuir com os resultados positivos das políticas públicas (FERRER, 2015).

Nesta concepção, Santana (2015) defende que os entraves do setor de compras não se concentram apenas nos setores operativos que conduzem os processos, mas, na sua visão, as limitações se concentram também na carência de governança, que para o mesmo o processo de governança abrange os processos internos e seu marco legal, os *stakeholders*, a comunidade e a gestão superior do negócio.

Para Lima (2015) as compras públicas devem ter então uma atuação transversal, ou seja, por mais que esteja de forma direta ou indireta ligado a uma política pública, não deve se restringir somente a política em específico, mais ir além, como instrumento de gestão a serem executadas de formas estratégicas, tendo em vista a capacidade do governo na indução das diversas políticas públicas pelo seu alto poder de compra.

Partindo destas especificidades, adiante é apresentado o arcabouço legal das compras públicas, com enfoque na modalidade Pregão, realizada por meio Sistema de Registro de Preços.

3.3 Compras públicas: arcabouço legal

A forma de operação das compras públicas em regra é por meio do processo licitatório, proporcionando uma disputa isonômica entre os participantes, tendo como objetivo a seleção da proposta mais vantajosa para Administração Pública.

Nesse sentido, a Lei 8.666/93 em seu art. 6º, caracteriza como compra, como toda aquisição de bens, fornecida de uma só vez ou parceladamente, ao passo que os serviços são toda atividade utilizada para atender aos interesses de utilidade da Administração, õtais como: demolição, conserto, instalação, montagem, operação, conservação, reparação, adaptação, manutenção, transporte, locação de bens, publicidade, seguro ou trabalhos técnico-profissionaisõ.

No que tange exclusivamente aos serviços, segundo a IN 02/2008 estes se diferenciam em serviços continuados, aqueles cuja interrupção possa comprometer o funcionamento do órgão e serviços não continuados, voltados a um período pré-determinado.

A Lei de Licitações e Contratos nº 8.666/93 delimita cinco modalidades de licitação, sendo elas: concorrência; tomada de preços; convite; concurso e leilão (BRASIL, 1993), posteriormente a Lei 10.520/02 incluiu neste rol também a modalidade denominada pregão, tanto na forma presencial como a eletrônica.

sta perspectiva, as modalidades de concurso e leilão são estruturadas de acordo com as especificidades do objeto, já as demais modalidades licitatórias são comuns, se diferenciando apenas pela estrutura de procedimentos estabelecida pela Lei de Licitações.

De acordo com De Miranda (2002), a modalidade de licitação mais utilizada atualmente é o pregão, com foco na aquisição de bens e serviços comuns, pois não estipula valor limite para contratação.

Segundo a Lei 10.520/02 o pregão é indicado para aquisição de bens e serviços comuns, considerados aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente especificados, por meio de características usuais do mercado.

Nesta esfera, mesmo as compras públicas sendo carentes de revisão dos seus marcos legais, o Pregão e o RDC são dois instrumentos que proporcionaram mais celeridade no

processo de compras públicas, dado que as compras estavam limitadas pela Lei de Licitações (FERRER, 2015).

Neste sentido De Miranda (2002), defende que o processo licitatório é constituído de duas fases, uma interna ou preparatória e outra externa ou executória.

- Portanto, baseado no autor a primeira é efetivada no âmbito do órgão, com início com abertura do processo, e análise de viabilidade do objeto, sendo precedida de diversos documentos que atestem a disponibilidade de recursos, a necessidade e a utilidade da contratação, constituição de pesquisa de mercado, elaboração de projetos, condições para contratação, com a definição da modalidade e o tipo de licitação escolhida, finalizando com a divulgação do instrumento convocatório.
- Na segunda fase, o autor reforça que é divulgado o ato convocatório, onde é disponibilizado para os interessados em participar da licitação, apresentando as condições para habilitação, bem como os instrumentos para sua contestação. Deste modo, ocorre a habilitação dos licitantes, análise e julgamento das propostas, encerrando na homologação pelo ordenador de despesas e seguindo para celebração de contrato.

Tomando como base o Manual de Licitações e Contratos do TCU (2012, p. 9), é indicado sempre que possível para as aquisições públicas:

- atender ao princípio da padronização;
- ser processadas através de sistema de registro de preços;
- submeter-se a condições de aquisição e pagamento semelhantes às do setor privado;
- ser subdivididas em tantas parcelas quantas necessárias para aproveitar as peculiaridades do mercado, visando à economicidade; e
- balizar-se pelos preços praticados no âmbito dos órgãos e entidades da Administração Pública.

Ao voltar exclusivamente para o objeto em perspectiva, Barbosa e Fiuza (2011) afirmam que o pregão trouxe maior celeridade aos processos de compras, com diminuição dos valores contratados, resultados da inversão de fases do certame, dado que escalona as propostas por preços, com direito a contraposta.

Por meio do pregão podem ser adquiridos bens e serviços comuns, podendo ser realizado tanto na forma presencial como eletrônica. No âmbito da Administração Pública

Federal a forma preferencial que vem sendo utilizada é a forma eletrônica, não havendo limites para contratação por meio desta modalidade.

Contudo, conforme anteriormente abordado, as compras públicas sempre que possível devem ser processadas por meio do Sistema de Registro de Preços - SRP, inclusive na argumentação desenvolvida por Justen Filho (2005) esta ferramenta, se tornou praticamente obrigatória na Administração Pública, minimizando em muito a escolha discricionária dos gestores.

Souza (2016) corrobora com esta assertiva, complementando que o SRP é a ferramenta que viabiliza as aquisições compartilhadas entre os órgãos de governo, obtendo diminuição dos seus custos de transação pela economia em escala, proporcionada em sua maioria pelas compras compartilhadas. Nesta perspectiva, adiante são apresentados os principais mecanismos operativos do SRP.

3.3.1 Sistema de Registro de Preços - SRP

A contratação por meio do Sistema de Registro de Preços encontra previsão no inciso I do § 3º do art. 15 da Lei nº 8.666/93 que estabelece, também, as regras gerais acerca do funcionamento das compras públicas. A regulamentação dessa contratação é feita pelo Decreto nº 7.892/13.

O Registro de Preços é o instrumento destinado à eficiência no gerenciamento dos processos de contratação pública, por meio do qual a vencedora licitação assina Ata de Registro de Preços - ARP, comprometendo-se a oferecer por preço unitário o objeto licitado, de acordo com as necessidades da Administração dentro de quantidade prefixada na ARP e dentro de prazo também fixado nele, que não pode ultrapassar a 1 (um) ano.

Por meio do SRP, abre-se a hipótese de ser utilizado por mais de um órgão de governo de forma compartilhada, por meio da abertura da IRP. Esta funcionalidade permite que outras unidades administrativas solicitem adesão ao procedimento original, possibilitando economia em escala das aquisições.

As características de bens e serviços a serem contratadas por meio dessa sistemática se encontram previstas no art. 3º do Decreto nº 7.892/13, conforme segue abaixo.

Art. 3º O Sistema de Registro de Preços poderá ser adotado nas seguintes hipóteses:
I ó quando pelas características do bem ou serviço, houver necessidade de contratações frequentes.
II ó quando for mais conveniente a aquisição de bens com previsão de entregas

parceladas.

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

IV - quando, pela natureza do objeto, não for possível definir previamente o quantitativo a ser demandado pela Administração. (BRASIL, 2013)

Desta forma, o critério de escolha para a realização do certame licitatório por Sistema de Registro de Preços, modalidade Pregão Eletrônico, é frequentemente adotado objetivando, quando das eventuais e futuras contratações de fornecimento de materiais de consumo de igual gênero, economicidade, eficiência, celeridade nos procedimentos e o atendimento irrestrito aos interesses coletivos e aos princípios norteadores da atividade administrativa.

Por suas características o SRP, é um instrumento importante para a Administração que faz o seu uso, sendo dentre algumas das suas principais vantagens, podem ser dados destaque para: sua aplicabilidade em diferentes tipos de modalidades licitatórias, como nas modalidades de Concorrência, Pregão e RDC, conforme os termos do Art. 7º, Decreto nº 7.892/2013 e do Capítulo IV, do Decreto nº 7.581/2011.

Portanto, o SRP por meio da Ata de Registro de Preços com validade de 1 (um) ano, fixa os preços dos produtos para entrega única ou parcelada, refletindo positivamente no planejamento organizacional das unidades participantes da ata, tendo em vista:

- Não existir a necessidade de formação de estoque;
- Não gerar compromissos para Administração, no que tange a obrigatoriedade de contratação;
- Minimiza os desafios de fracionamento de compras;
- Minimiza a perda de material, por limitações de acondicionamento;
- Possibilita a viabilidade de um planejamento anual de compras por um único edital;
- Fornece uma economia de escala, pelas compras compartilhadas, e pela diminuição do ônus de publicações frequentes de novos editais;
- Não trava as dotações orçamentárias, tendo em vista não existir a necessidade de dotação orçamentária específica para realização do processo.

Logo, é justificada vantagem do Sistema de Registro de Preços para Administração Pública, pois não vincula ou obriga de qualquer modo a Administração, no tocante a dar seguimento ao procedimento, findo o qual, sobressair-se-á eventual contratação do objeto, tampouco gera quaisquer obrigações diretas e reflexas aos participantes do certame, consoante ao asseverado no § 4º do Art. 15, Lei nº 8.666/93.

Constituindo-se dessa forma o SRP em um diferencial competitivo para as organizações governamentais que conseguem viabilizar seu planejamento de aquisições por meio deste instrumento operativo.

Portanto, baseado no construto teórico apresentado, este trabalho se insere a partir destes desafios, propondo colocar o tema em perspectiva, buscando por soluções efetivas e viáveis para que se aperfeiçoe a atividade de compras em organizações governamentais universitárias.

4 PERCURSO METODOLÓGICO

Para sistematização dos objetivos desta pesquisa são necessárias algumas delimitações metodológicas do objeto em estudo, a começar pelo o alcance deste trabalho, ao qual foram escolhidos os processos licitatórios efetivados por Sistema de Registro de preços (SRP) no âmbito da UFT em 2014, desde a fase interna até liquidação, excluindo da análise as atas de adesão de registro de preços tendo em vista assumirem um fluxo de processos simplificados.

Como a orientação normativa da administração pública é licitar, a modalidade de licitação SRP foi selecionada para incorporação ao objeto, por ser uma importante inovação normativa, que reorientou e simplificou o fluxo das aquisições públicas, se transformando em um relevante mecanismo de contratações indiretas pelos órgãos governamentais.

Segundo a própria CGU as aquisições por meio do SRP devem ser utilizadas sempre que possível pela administração, para isso se referenciam na Lei nº 8.666/93 em seu art. 15, inciso II, que expressamente determinam esta orientação.

O nosso ordenamento jurídico regulamenta as modalidades que podem ser utilizadas o SRP, assim segundo a Lei de Licitações e Contratos em seu art. 15, inciso I o SRP pode ser operado na modalidade concorrência, do tipo menor preço. Com a edição da Lei 10.520/02 do pregão, estendeu também a utilização do SRP para esta modalidade, para aquisições de bens e serviços comuns nas diversas esferas de governo.

Na modalidade pregão está também incluso a sua forma eletrônica regulamentada pelo Decreto nº 5.450/05, por não significar inovação nas modalidades licitatórias, mais apenas se constituir uma das novas possibilidades de competição tendo em vista adoção pela administração pública de novas soluções em tecnologia visando diminuição do seu custo de transação.

Após estas considerações, este capítulo é dedicado a descrever o percurso metodológico percorrido para atingir os objetivos propostos no estudo, iniciando pela justificativa da escolha dentro da teoria das organizações do neo-institucionalismo para amparo teórico e para direcionamento metodológico, de modo que a sua proposição se dá pela busca do melhor método que venha ao encontro do objeto em análise.

4.1 Teoria das organizações

Por uma escolha voltada a importância de uma reflexão epistemológica do amparo teórico utilizado para análise do objeto, foi situado o neo-institucionalismo no âmbito da

teoria organizacional na discussão metodológica. Neste sentido, a teoria organizacional domina a ortodoxia do paradigma funcionalista, o predomínio deste paradigma para Morgan (1996) em grande parte foi influenciado por pressupostos reforçados e reafirmados por diversos pesquisadores, assumindo uma visão única e inquestionável, acompanham esta visão Serva, Dias e Alpersted, (2010), pois assumem que esta ortodoxia na teoria organizacional, se deu por meio de metáforas suportadas pelo paradigma funcionalista.

Tendo em vista a construção de uma linha de raciocínio do desenvolvimento das diferentes abordagens nos estudos organizacionais, serão utilizadas as observações feitas por Neto e Truzzi (2002), ao reconhecer como precursores dos estudos organizacionais os autores do Século XIX, corroborados pelos estudos de Hatch (1997), que destaca como expoentes: Adam Smith, Karl Marx, Emile Durkheim, Max Weber. Nesta perspectiva os trabalhos de vanguarda se atentaram para o questionamento das mudanças nas organizações e no interior das sociedades, em um cenário de aumento da industrialização e a sua própria influência sobre o trabalho.

Neste cenário, Neto e Truzzi (2002) identificam ao menos três abordagens sobre estudos organizacionais. Na primeira abordagem já observada em Hatch (1997), esta teoria evoluiu em quatro perspectivas: clássica, moderna, simbólico interpretativa e pós-moderna. Na segunda abordagem identificada por Reed (1998), Neto e Truzzi (2002) argumentam que também pode ser entendida nos seguintes temas: racionalidade, integração, mercado, poder, conhecimento e justiça. Por fim, os autores exemplificam a percepção de Burrell e Morgan (1977), que compreendem a abordagem organizacional pelos paradigmas: funcionalista, interpretativo, humanismo radical e estruturalismo radical.

Não é objeto desta análise entrar nas características das teorias destacadas, mais sim conhecer as origens epistemológicas desta perspectiva teórica, em especial as perspectivas mais contemporâneas deste construto, onde encontramos o novo institucionalismo como expoente escolhido para compreender o objeto de pesquisa.

É interessante marcar o seu caráter interdisciplinar, no mesmo direcionamento das observações de Neto e Truzzi (2002, p. 43), que reconhecem a influência de áreas de conhecimento distintas.

O que provoca a proposição de novas perspectivas teóricas dado a sua interdisciplinaridade, desconstruindo antigas observações e propondo novos pressupostos, com finalidade da busca da compreensão dos fenômenos organizacionais em sua integralidade.

Dentre as perspectivas organizacionais mais atuais, temos: a ecologia das populações, a dependência de recursos, a contingência estrutural e o novo institucionalismo, sendo adotado este último para ancoramento teórico dentro da complexidade da análise organizacional, para isso será caracterizado e na medida do possível diferenciado das demais abordagens.

Basicamente, todos partem do princípio da complexidade do ambiente que as organizações estão imersas, compartilhando a análise das relações organizacionais com os atores externos, assim pretende-se fazer uma breve abordagem com algumas de suas características e principais diferenças, de modo a ancorar a escolha do construto teórico mais adequado ao problema de pesquisa, indicando o melhor direcionamento metodológico.

Nesse sentido, Neto e Truzzi (2002) em suas afirmações discutiram estas características, começando pela ecologia das populações, nesta abordagem resgatou os argumentos de Nohria e Gulati (1994), ao destacar o enfoque na capacidade adaptativa das organizações, onde as diversas organizações se adaptariam as características ambientais, focando o nível de sua análise no conjunto de organizações e não em sua singularidade.

Na sequência é argumentado por Neto e Truzzi (2002) sobre a dependência de recursos, dando destaque que sua orientação é canalizada aos recursos escassos das organizações, neste enfoque o nível de análise são as relações interorganizacionais. Aproxima-se da ecologia das populações, ao compartilhar a orientação da influência do ambiente sobre as organizações, porém diverge a forma que processa esta interação com o ambiente, para isso os autores utilizam os argumentos de Hall (1990) que relacionam a dependência de recursos como polo ativo, e a ecologia populacional consideram as organizações receptoras passivas do ambiente.

No terceiro enfoque da contingência estrutural abordado por Neto e Truzzi (2002), relacionam como fator de dependência as interações entre as organizações, ou seja, neste construto é relativizado a forma que as organizações lidam com as incertezas, de modo que as diferenciam dos enfoques anteriores, dado a possibilidade de absorver os objetivos como integrante da cultura organizacional.

No último enfoque Neto e Truzzi (2002) abordam o novo institucionalismo, reconhecendo neste construto a importância da relação entre as organizações e seu ambiente, explicando os processos que as originam ou as modificam em suas diversas perspectivas analíticas, para isso os autores utilizando argumentos de DiMaggio e Powel (1991) ao relacionar que esta abordagem institucional das organizações imersas em campos com

organizações congêneres, que conforme a estruturação dos campos organizacionais tendem a se tornar mais homogêneas, através do processo de isomorfismo.

Nesta linha, abordam três pressões ambientais que se originam o isomorfismo nas organizações o isomorfismo coercitivo, isomorfismo normativo e o isomorfismo mimético, que pode ser relacionado com os níveis de análise, para isso utilizam as observações de Scott (1995), relacionando respectivamente com os níveis: regulativo, normativo e cognitivo.

Após reconhecida a multiplicidade de trabalhos da perspectiva institucionalista por Neto e Truzzi, (2002, p. 39), conferindo certa dificuldade de sistematização de seu entendimento, aguçado pela sua marcante interdisciplinaridade, que tem investigado uma gama de fenômenos em diferentes disciplinas. Assim, os mesmos autores relacionam que uma das grandes contribuições deste construto está no entendimento de como se configura o isomorfismo entre organizações, diferindo da ecologia das populações na medida em que os ecologistas buscam explicar por que existem tantos tipos de organização, ao passo que os institucionalistas se aterem à similaridade entre as mesmas.

Dentro deste raciocínio, se justifica a escolha da vertente institucionalista para análise do objeto, devido que a partir destas considerações se propõe o questionamento de um único modelo de racionalidade organizacional, tendo em vista a existência de diferentes fontes de legitimidade organizacional, ao qual tem impacto nas estruturas políticas e sociais enraizadas na cultura de países e regiões. Então, esta pesquisa parte da orientação que as formas organizacionais são resultantes das disputas de poder e na sua própria imersão em contextos socioculturais.

Tecidas estas colocações, na sequência é abordado precisamente o método de pesquisa adotado para o estudo, sua composição e o ferramental necessário utilizado para coleta dos dados e a técnica para sua análise.

4.2 Métodos e técnicas de pesquisa

Existe um intenso embate entre os estudiosos das ciências naturais e das sociais sobre a efetividade dos métodos de pesquisas por eles adotados, onde os pesquisadores das ciências naturais trabalham com objetos que estão ausentes a capacidade de interpretação, ao passo que os cientistas sociais lidam com o objeto interativo por natureza, inserido em um ambiente dinâmico, necessitando de um maior suporte teórico e metodológico, que se ajuste ao objeto em análise.

Nesta linha, a maioria dos trabalhos abordam como contrapostas a pesquisa qualitativa da quantitativa, porém estas não se excluem como bem ressaltam Neves (1996, p.2), baseado nos trabalhos de Pope e Mays (1995).

Embora difiram quanto à forma e à ênfase, os métodos qualitativos trazem como contribuição ao trabalho de pesquisa uma mistura de procedimentos de cunho racional e intuitivo capazes de contribuir para a melhor compreensão dos fenômenos. Pode-se distinguir o enfoque qualitativo do quantitativo, mas não seria correto afirmar que guardam relação de oposição.

Em linha com a própria definição de cientificidade, que na visão de Minayo (2002) é reconhecida como uma ideia reguladora de alta abstração, em contraponto a noção costumeiramente adotada de sinônimos de modelos e padrões a serem seguidos.

Dentro desta orientação a autora enfatiza que o trabalho científico é desenvolvido em duas direções, uma responsável pela elaboração de teorias, métodos e princípios e no outro direcionamento pode assumir um maior grau de liberdade para reordenar seu caminho. O que não se pode excluir, é que nestes trajetos a orientação fundamental que todo conhecimento é aproximado, resultado de construção. Assim a realidade social transcende a riqueza de qualquer teoria (MINAYO, 2002).

Nesta visão Granger (1994) ao abordar sobre o rigor científico, o relaciona diretamente com a cientificidade da pesquisa, ressaltando que a evolução do conhecimento mostrou que uma exagerada exigência no rigor científico pode restringir a construção do conhecimento. Para o rigor científico cumprir seu papel, deve-se atentar a necessidade de adaptação às condições do objeto de estudo, aliado a própria dificuldade de realização da pesquisa, reconhecendo que as dificuldades não estão nas teorias ou no método, mais sim na natureza do objeto. Para Granger (1994, p. 45) deve sobressair-se a condição que existem alguns métodos científicos, mas um espírito e um só tipo de visão propriamente científica.

Nas ciências sociais para Pereira, Godoy e Terçariol (2009, p. 423-424), o método deve ser subordinado à condição primordial de o objeto de estudo ser não apenas falante como pensante, modificando a si e ao meio, por esta assertiva relaciona o objeto à interpretação das circunstâncias, assim a compreensão do conhecimento humano adquire uma visão integradora para ciências sociais.

Após estas considerações a pesquisa qualitativa é indicada para estudos que visam o aprofundamento nos fenômenos sociais, neste aspecto a natureza metodológica da pesquisa que se apresenta a seguir tem em parte um caráter qualitativo.

Nesse sentido, a escolha do método qualitativo se torna adequado no presente estudo, pois está alinhado com a proposição teórica do neo-institucionalismo, que considera a realidade das organizações moldadas a estruturação do seu ambiente institucional, constituindo assim um fenômeno organizacional complexo, por estudar a relevância dos fatores cognitivos que atuam na percepção dos atores organizacionais na construção de sua realidade.

Por sua vez o método quantitativo para Richardson (1989) é caracterizado tanto pela coleta de informações, quanto para o tratamento das variáveis em observação. Neste sentido, inclui-se desde as variáveis mais simples as mais complexas. No âmbito deste cenário, os estudos que utilizam o método quantitativo são estruturados a partir da formulação de hipóteses sobre as variáveis a serem observadas, gerando informações quantificáveis que permitam verificar ou não a ocorrência das situações hipóteses.

Pois bem, tendo como pano de fundo o contexto delineado anteriormente, esta pesquisa também é quantitativa, tendo em vista que será realizado um panorama geral das contratações do objeto de estudo de 2012 a 2016, levantando desde os prazos de execução ao quantitativo de processos que foram efetivados no período observado, além da necessidade de se tornar conhecido o volume de recursos canalizados por cada modalidade licitatória.

Para classificação deste estudo, toma-se por base a taxonomia apresentada por Vergara (2011), dividindo a metodologia quanto aos meios e aos fins.

Quanto aos fins é uma pesquisa descritiva aplicada. Neste sentido Vergara (2011, p. 42) entende que:

A pesquisa descritiva expõe características de determinada população ou de um determinado fenômeno. Pode também estabelecer relações entre as variáveis e definir sua natureza. Não tem compromisso de explicar os fenômenos que descreve, embora sirva de base para tal explicação.

É descritiva por buscar identificar as características ambientais da Universidade envolvida, estabelecendo relações com os processos em análise, também adquire característica aplicada dado à possibilidade de contribuição prática com o ambiente organizacional em estudo, visto proposição de um fluxo para otimização da atividade de compras da IFES em estudo.

Quanto aos meios, é um estudo de caso em uma organização governamental específica, em um contexto delimitado, com a utilização de diversos instrumentos de coleta de dados, dentre os quais: a pesquisa bibliográfica, a pesquisa documental e a realização de

entrevistas semiestruturadas, com a triangulação das informações para maior embasamento empírico.

A pesquisa é bibliográfica dada à relevância de se construir um referencial teórico que sustente o problema de pesquisa, aliado a própria necessidade de constituição do arcabouço legal que normatiza a atividade de compras.

O estudo também será documental, visto serão coletados dados secundários de documentos internos da Instituição, consulta aos documentos públicos da União como o Portal Comprasnet, consulta ao regimento e estatuto da IFES, oferecendo mecanismos que detalhem as especificidades dos processos analisados.

Tendo em vista que o pesquisador também é servidor da Instituição desde 2014 e está inserido no contexto em análise, atuando como agente de compras governamentais é utilizada a observação participante, juntamente a aplicação de entrevistas semiestruturadas que foram aplicadas nos meses de novembro e dezembro de 2017 aos sujeitos desta pesquisa, no intuito de compreender a dinamicidade do ambiente institucional.

O estudo de caso foi adotado para realização da pesquisa, tendo em vista a possibilidade de reunir diversas técnicas adicionais para análise do objeto em estudo, o que permite reunir um maior volume de dados com o foco na resolução do problema de pesquisa.

Baseado em diversas fontes de informações, o estudo de caso se sustenta nas proposições teóricas pré-estabelecidas para condução da coleta e análise dos dados, nesse sentido a teoria serve como modelo de análise que possibilita generalização empírica, por isso a estratégia de estudo de caso requer uma delimitação teórica prévia e uma apresentação rigorosa dos dados, sendo entendida não simplesmente como uma maneira de se coletar evidências, mas como a chance de aprofundamento e compreensão do objeto de estudo, marcando um estudo intensivo em um contexto específico (YIN, 2001).

Nesta linha do rigor na condução do estudo e na variabilidade de fontes Goode e Hatt (1973) caracterizam o estudo de caso como uma forma de organizar dados e informações, o mais detalhado possível, de modo a preservar o caráter unitário do objeto de estudo.

Neste método é fundamental a sustentação teórica, onde o papel da teoria não é deformado nem há negligência ou crítica epistemológica dos problemas e conceitos, de forma a mitigar esses riscos é imperativo que o estudo não se limite a descrições e ilustrações, mesmo que sejam completas, mais sim que sejam orientadas por hipóteses, sustentado em conceitos e que a coleta de dados seja direcionada por esquema teórico (BRUYNE; HERMAN; SCHOUTHEETE, 1977, p. 227).

Triviños (1987) indica que o estudo de caso como possivelmente um dos mais relevantes tipos de pesquisa qualitativa, ao considerar a orientação e a reflexão sobre uma cena, evento e situação, gerando como resultante uma análise crítica, que leva o pesquisador a própria tomada de decisões ou a propositura de ações transformadoras.

Com base em Eisenhardt (1989) o foco do estudo de caso deve ser pautado na construção teórica sobre uma lógica indutiva de construção de teorias, com uma análise mais profunda que não se limite a meras ilustrações, esta perspectiva é reconhecida como a estratégia mais utilizada no campo da administração e gestão.

Portanto, assume-se como um dos pressupostos básicos dessa técnica é a possibilidade de triangulação de evidências de diversos métodos adicionais, sendo legitimada como método de análise dentro da pesquisa institucional, onde para Seifert e Machado-da Silva (2007) e Cochia e Machado-da-Silva (2004) a análise documental é um recurso adicional ao estudo de caso muito utilizado para investigação de elementos institucionais.

4.3 Etapas da pesquisa: definição dos sujeitos e coleta de dados

A pesquisa foi escalonada em etapas de modo ao acompanhamento sistematizado do seu andamento, neste aspecto foi dividida em quatro etapas macro, definidas em: coleta; análise e interpretação dos dados; e apresentação do produto.

Na etapa de coleta de dados foi dividida em três subpartes.

- Na primeira parte da coleta de dados se inicia com o próprio aprofundamento teórico necessário para proposição da pesquisa, através da pesquisa bibliográfica, com a construção do campo de pesquisa e seu arcabouço legal normatizado pelo Estado.
- A segunda fase se inicia após a pesquisa bibliográfica, onde foi efetuada uma pesquisa documental nos processos físicos do setor de compras da UFT que foram efetivados no ano de 2014. Na sequência foi feita uma busca nos sistemas públicos de informações de compras governamentais (Comprasnet e Portal Compras Governamentais), seguidos do levantamento de informações da Instituição contidas no seu regimento e no seu estatuto de modo a sistematizar as informações para utilização dos dados secundários.
- Para a terceira e última fase da coleta de dados, foram aplicadas nos meses de novembro e dezembro do ano 2017, 9 (nove) entrevistas semiestruturadas aos gestores

e agentes de compras governamentais, subdivididas nos três níveis decisórios da atividade administrativa, conforme especificação abaixo.

Nível estratégico: segundo Motta (1984) este nível é orientado para resultados de longo prazo, por meio de um processo permanente de antecipação de cenários, buscando novas oportunidades e redirecionando os cursos de ação, neste enfoque é caracterizado pelo processo gerencial, onde recai a maior responsabilização pelos rumos da organização.

Nível tático: segundo Anthony (1965) as decisões de nível tático estão relacionadas aos controles administrativos, sendo que a partir delas são formulados novos parâmetros de decisão para as áreas operacionais e de gestão de recursos. Servindo de pressupostos para análise das possibilidades decisórias que impactam os cursos das ações.

Nível operacional: este nível está ligado diretamente ao uso eficiente de instalações e recursos disponíveis, de modo a viabilizar as operações das organizações, ou seja, o processo decisório no nível operacional assegura a viabilidade das atividades operacionais. Nesta perspectiva, utiliza dos modelos e regras pré-estabelecidas para guiar seu curso de ação, de modo que os procedimentos a serem seguidos se caracterizam por certa estabilidade (ANTHONY, 1965).

Para a escolha do perfil de interesse para aplicação das entrevistas, partimos da importância de se analisar os processos da Reitoria e dos dois maiores campi da Universidade (Palmas e Araguaína). Foi restringida à observação a estes locais devido a limitação orçamentária para deslocamento do pesquisador a todas as unidades gestoras da Universidade, deste modo, foram levantados o perfil dos cargos e servidores que operam ou influenciam a execução da atividade nos seus diferentes níveis decisórios, em seguida escolhido três representantes por cada estágio do processo decisório, conforme é apresentado no Quadro 6. Este instrumento de coleta de dados foi escolhido por trazer uma dimensão mais próxima do ator organizacional.

Quadro 6 - Definição dos sujeitos da pesquisa para realização das entrevistas

| Nível | Descrição do perfil a ser entrevistado |
|-------------|--|
| Estratégico | Pró-Reitor de Administração e Finanças ó PROAD |
| | Pró-Reitor de Planejamento ó PROAP |
| | Diretor do Câmpus de Araguaína |
| | Diretor de Recursos Materiais ó DCMAT |
| | Pregoeiro da divisão de recursos materiais |

| | |
|-------------|--|
| Tático | Pregoeiro da divisão de recursos materiais |
| Operacional | Agente de Compras da Reitoria |
| | Agente de Compras do Campus de Araguaína |
| | Agente de Compras do Campus Palmas |

Fonte: Elaborado pelo autor.

Portanto, esta parte da coleta de dados foi realizada por meio da aplicação nos meses de novembro e dezembro de 2017 de 9 (nove) entrevistas aos sujeitos definidos no Quadro 6 desta pesquisa, valendo-se da proposta de Gil (2010) os mesmos foram selecionados levando em consideração a acessibilidade e a disponibilidade.

4.3.1 Plano de análise dos dados

O presente estudo de caso, vale da utilização de ferramental metodológico que reúne um conjunto de métodos complementares, que originam dados primários (obtidos por meio das entrevistas), e dados secundários obtidos por meio de análise documental e o próprio levantamento bibliográfico.

Portanto, a etapa de análise e interpretação dos dados, tem como ponto de partida a crescente cobrança por uma racionalização da atuação administrativa, com a contenção de custos no setor público, tornando-se inevitável avaliar seus processos com rumo a uma gestão mais eficiente. Contudo, devido ao complexo ambiente universitário, onde atuam diversos atores que vislumbram a atividade universitária com uma visão que transcende simplesmente a perspectiva de custos.

Então, a partir deste cenário, torna-se necessário propor novos mecanismos que permitam assimilar esses diferentes pressupostos no ambiente universitário. Nesta esfera a partir da aplicação das entrevistas aos atores organizacionais em contraste com a análise documental dos diversos registros levantados neste estudo, tentou-se dimensionar estas dicotômicas perspectivas. Como ferramental utilizado para capturar as nuances da gestão da Universidade, que estão ligados ao setor de compras na Reitoria, foi utilizada à técnica de entrevista semiestruturada.

Para embasamento na formulação do roteiro das entrevistas partiu das considerações de Filho e Machado da Silva (2003), onde propõem por meio de estudos comparativos

analisarem a atuação dos atores organizacionais por meio dos esquemas interpretativos, como capazes de mediar o posicionamento estratégico da Universidade, frente às pressões isomórficas do ambiente institucional da política educacional brasileira, voltado ao ensino superior. Neste estudo, volta-se especialmente ao reposicionamento da atuação estatal pós-período da eleição presidencial.

Dentro desta orientação, inclui-se a pressão normativa, e as próprias expectativas sociais advindas da comunidade. Por conseguinte, é oportuno ponderar os efeitos do cenário adverso de restrição fiscal que atualmente vigora e impacta a atuação universitária.

Para complementar as informações levantadas, foi feito um estudo bibliográfico onde foram observadas três categorias analíticas para orientar o levantamento dos dados primários.

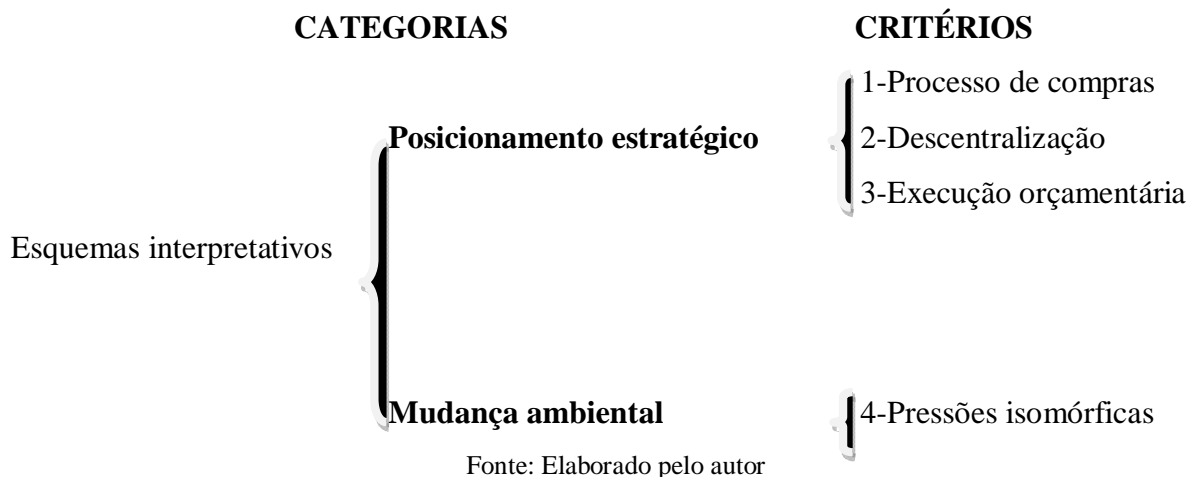
Mudança ambiental: para Scott (1992) esta dimensão pode afetar tanto a orientação a eficiência como a própria legitimidade, segundo Shirley, Peters e El-Ansary, (1981) a mudança ambiental permeia as dimensões tecnológicas, social, político/legal, competitiva, estrutural ou econômica incluindo o contexto externo da organização, compondo assim o ambiente institucional.

Posicionamento estratégico: diversos autores posicionam esta dimensão para analisar as preferências da alta administração, pelas suas escolhas que determinam seus cursos de ação, portanto é resultado da maneira como se percebe o ambiente e a própria organização por estes atores (PANT; LACHMAN, 1998).

Esquemas interpretativos: de mensuração mais intangível, esta dimensão reflete o impacto de comportamentos básicos como valores e crenças.

Definidas as categorias de análise, na sequência a partir do resumo teórico, foram elaborados pelo autor um conjunto de 4 critérios de interesse baseados na constituição dos objetivos e hipóteses discutidas no capítulo 1 (processo de compras; descentralização; execução orçamentária e pressões isomórficas diversas), que por sua vez foram correlacionadas as referidas categorias analíticas conforme é apresentado na Figura 4.

Figura 4 - Esquema para proposição do roteiro de entrevistas.



Para realização da terceira e última etapa da coleta de dados, partimos dos pressupostos epistemológicos desenvolvidos no capítulo 2 deste trabalho, conforme prévio resumo no Quadro 7.

Quadro 7 - Quadro teórico-metodológico, para suporte na elaboração do roteiro e análise das entrevistas semiestruturadas.

| | | | |
|---------------------|------------------------------|---|---|
| Institucionalização | 1º Estágio Habitualização | Deriva de estímulos exógenos a organização que resultam em novos formatos estruturais, que por sua vez podem ser assimilados por instituições congêneres. Como exemplo temos alterações na legislação, soluções tecnológicas e até ajustes do próprio mercado. | |
| | 2º Estágio Objetificação | Na medida que é observado benefícios dos modelos ou práticas adotadas, estas práticas vão se generalizando nas demais instituições. | |
| | 3º Estágio Sedimentação | No último estágio ocorre a continuidade histórica do modelo, ou seja, é característico deste estágio a transmissão dessas práticas ao meio, na medida desta incorporação, ocorre a consolidação dos modelos e institucionalizando as práticas. | |
| Ambiente | Ambiente Institucional | Necessidade das organizações se moldarem as regras socialmente constituídas, obtendo legitimidade e suporte contextual. No do âmbito neo-institucionalismo o ambiente vai além dos recursos materiais e humanos, mas também é fonte e destino de recursos simbólicos, como reconhecimento social e a legitimação, logo além dos recursos técnicos, o ambiente é formado por elementos cognitivos. | |
| Homogeneização | Legitimidade | Está ligado ao isomorfismo institucional, nessa esfera podem ser delimitadas as forças que levam as universidades a compartilharem práticas de gestão. | |
| | Isomorfismo | Competitivo | Organizações são avaliadas pelo processamento técnico e eficiente do seu trabalho |
| | | Institucional | As organizações são influenciadas pelo contexto ambiental, com a tendência das organizações do mesmo nicho se assemelharem, quando submetidas as mesmas condições ambientais. |

Fonte: elaborado pelo autor, a partir da sustentação teórica desenvolvida no capítulo 2 deste trabalho.

Por fim, foi constituído o roteiro de entrevistas, visando convergir a síntese teórica com as características de interesse levantadas nas hipóteses deste trabalho, ou seja, foram elaboradas as questões necessárias para validar os critérios (hipóteses), correlacionando com as respectivas categorias analíticas do construto teórico (teoria), conforme Quadro 8.

Quadro 8 - Roteiro para entrevistas

| Categorias | Critérios | Questões do roteiro das entrevistas semiestruturadas | |
|--------------------------|----------------------------|--|--|
| ESQUEMAS INTERPRETATIVOS | POSICIONAMENTO ESTRATÉGICO | <p>1-Processo de compras- Levantamento da percepção do entrevistado em relação aos processos de compras.</p> | 1.1. Como é percebido o processo de aquisições na Universidade? (Relato) |
| | | 1.2. Na sua visão o processo de compras é ágil? | |
| | | 1.3. Como foi implantado o modelo de operação que a UFT utiliza para o setor de compras, que hoje é viabilizado por meio do SIE? Foi desenvolvido na própria Universidade, ou absorvida de outra instituição pública? | |
| | | 1.4. Elaboração de diretrizes - A Universidade possui uma política de compras consolidada em algum instrumento? Esta política de compras foi aprovada/discutida pelos Conselhos Superiores? (Caso afirmativo, onde posso encontra-lo) | |
| | | 1.5. Os modelos utilizados nos processos de compras, a exemplo do Termo de Referência e Minuta de Edital, são elaborados pelos próprios setores técnicos da Universidade, ou são buscados em outras instituições congêneres/órgãos de governo? | |
| | | 1.6. Na sua visão, a atividade de compras tem papel estratégico para cumprimento das atividades finalísticas da Universidade? | |
| | | 1.7. Existe alguma perspectiva no curto prazo de simplificação do fluxo administrativo de compras? | |
| | | <p>2-Descentralização- Levantamento do perfil operativo dos processos de compras na Universidade.</p> | 2.1. Na sua visão o processo de compras da Universidade tem um caráter descentralizado as UG ou centralizado na Reitoria? |
| | | 2.2. Na sua visão o processo de descentralização das compras é viável? | |
| | | 2.3. Você considera as atividades de compras integradas? Ou seja, tanto os setores técnicos como os solicitantes têm acesso ágil as informações dos status dos processos de aquisições? (Caso negativo, responder a próxima questão) | |
| | | 2.4. Você consegue relatar os fatores impeditivos para que se avance na integração entre Campi e Reitoria no que se refere ao setor de compras? | |
| | | <p>3-Execução orçamentária a partir dos processos conduzidos pelo CRM - Diagnóstico da percepção do entrevistado no que se refere a</p> | 3.1. Para que seja autorizado o processo de empenho, são considerados apenas a matriz orçamentária? (Caso afirmativo saltar a próxima questão) |
| | | 3.2. Quais outros instrumentos são utilizados para balizar as decisões de cunho orçamentário-financeiro? | |

| | | |
|--------------------------|--|---|
| | <p>execução orçamentária da Universidades nos seus processos de aquisições, esta perspectiva tem por objetivo verificar como são utilizados os mecanismos de controle orçamentário, relatando na visão dos entrevistados a possível (ou não) pressão dos grupos de interesses sobre o setor de compras.</p> | |
| MUDANÇA AMBIENTAL | <p>4-Pressões isomórficas diversas: (provenientes das mudanças legais, limitação orçamentária e mudanças derivadas do cenário político). Devido ao cenário de limitação orçamentária e constante pressão normativa pelos órgãos de controle, é interessante que seja observado como a Universidade vem implementando as soluções necessárias para se adaptar a esta nova realidade.</p> | <p>4.1. Quando surge fatores externos à Universidade que impactam no seu processo de aquisições (Ex: alterações normativas nas modalidades licitatórias, contingenciamento orçamentário e/ou alterações em soluções tecnológicas), como é implementado as soluções que visam a se adaptar a esta nova realidade?</p> |
| | | <p>4.2. A Universidade desenvolve seus próprios mecanismos de adaptação a esta nova exigência, ou absorve de uma IFES ou de outro órgão de governo, que já passou por processo semelhante?</p> |
| | | <p>4.3. Como se dá a implantação de alterações legais que impactam o setor de compras, ou seja, como é percebido estas transformações no cotidiano administrativo?</p> |
| | | <p>4.4. Como na sua opinião está sendo percebido o momento de limitação orçamentária que o Governo Federal passa? Está impactando as operações da Universidade? Em quais áreas?</p> |
| | | <p>4.5. Na sua opinião existe reflexo da influência do Governo Federal por meio dos seus diversos órgãos de governo, como exemplos do MEC, MPOG e AGU) no ambiente universitário? E no setor de compras?</p> |

Fonte: Elaborado pelo autor

Para suporte na aplicação das entrevistas, foi por meio do roteiro apresentado no Quadro 8. No entanto as ordens das perguntas não necessariamente foram seguidas, ocorrendo variação em função das categorias e critérios escolhidos, deste modo, o roteiro foi apenas um guia das dimensões de análise.

A escolha deste tipo de entrevista se deu, por não restringir as opções do entrevistado, permitindo assim uma maior mobilidade do pesquisador, para no caso de surgir novos elementos de interesse, que os mesmos possam ser aprofundados no decorrer da entrevista.

Corroborando com esta perspectiva Fraser e Gondim (2004), afirmando que devido o tema das pesquisas qualitativas serem mais amplos, à medida que o entrevistado expressa suas opiniões, novos aspectos vão surgindo, e nesta dimensão específica das entrevistas semiestruturadas, possibilita ao pesquisador a redefinição de seu roteiro, para obter novos elementos para maximizar sua compreensão sobre o tema.

Nesta perspectiva, a semiestruturação da entrevista pode ser defendida nas pesquisas qualitativas, pois esta abordagem permite a compreensão de uma realidade particular de transformação social, onde a realidade humana é construída pela interação do indivíduo com o seu contexto social (FRASER; GONDIM, 2004).

Para confiabilidade nos resultados, cumpre-se ressaltar que toda técnica de pesquisa tem alcances e limitações, portanto, como forma de minimizar estas restrições é necessário haver coerência entre o paradigma escolhido e o objeto, além do domínio da técnica pelo pesquisador (FRASER; GONDIM, 2004).

Os dados das entrevistas foram analisados com base na categorização levantada no Quadro 8, destacando as três categorias teóricas desenvolvidas a partir do raciocínio do capítulo teórico, a saber: (I) Esquemas Interpretativos, (II) Posicionamento Estratégico e (III) Mudança Ambiental.

A partir desta definição inicial, foram elaborados quatro critérios de interesse a partir do levantamento das hipóteses do primeiro capítulo, de modo a convergir às categorias teóricas aos critérios de interesse: (1) Processo de Compras; (2) Descentralização; (3) Execução Orçamentária e (4) Pressões Isomórficas. Após a construção do instrumento de pesquisa, os mesmos foram aplicados aos sujeitos escolhidos no decorrer do mês de novembro e dezembro de 2017, nas cidades de Araguaína/TO e Palmas/TO. Esta

categorização foi utilizada para a validação dos dados, por meio da análise de conteúdo a partir das considerações de Bardin (2009).

Justifica-se a análise de conteúdo, em face do estudo de caso constituir ferramenta que permite a triangulação dos dados, para observação e análise do objeto, de forma a minimizar a subjetividade na evidenciação dos discursos dos participantes e aproximação teórica do modelo proposto.

Desta forma, segundo Bardin (2009, p. 11) a análise de conteúdo é uma hermenêutica controlada, baseada na dedução: a inferência, constando na visão do autor que este conjunto de instrumentos metodológicos está em constante aperfeiçoamento, colocando à disposição do pesquisador a possibilidade de se calcular frequências, que inclusive possam extrair esta estrutura em modelos.

Em linha com esta perspectiva, Richardson (2007) parte para sua caracterização, na sua visão pode ser dado destaque para sua objetividade, e capacidade de sistematização e inferência.

Cabe ressaltar que as entrevistas foram gravadas de acordo com o consentimento dos entrevistados, sendo transcritos parte dos diálogos sem edições, de modo a aproximar a análise da realidade, conforme os procedimentos da Análise de Conteúdo. De modo a se preservar a identificação dos participantes, eles foram caracterizados através de um indicador [En], assinalando a n-ésima entrevista.

Para tratamento e interpretação das entrevistas e sua transcrição, foi priorizado evidenciar atitudes, medidas, amplitude ou proporção da participação dos sujeitos no processo ora analisado, mensurados através das falas dos entrevistados em consonância com as Categorias e Critérios analisados.

Ao adotarmos a intersubjetividade como um dos pressupostos epistemológicos, evitamos em incorrer em erros que colocam como antagônicos a objetividade e a subjetividade. No âmbito desta discussão evitamos a dicotomia entre determinismo e voluntarismo, pois entendemos que visões dicotômicas possam inibir o diálogo e consequentemente limitar opções de respostas.

Para validação do método, são necessárias algumas ressalvas. De início, tomando como base Rossoni e Guarido Filho (2009, p. 1) a sua viabilidade de análise está mais ligada

aos aspectos ontológicos e epistemológicos do que a rigidez de protocolos metodológicos, desta forma pode-se pontuar que métodos não significam receitas, nem que esta estrutura metodológica possa prevalecer sobre a validade das proposições teóricas. Logo, nessa perspectiva é considerada a pesquisa como atividade predominante de imersão social.

4.3.2 Apresentação do produto

A última etapa se inicia após finalizar a fase de coleta, análise e interpretação dos dados, tendo em vista que é nesta fase que é apresentado o resultado prático desta pesquisa, que a justifica em termos de contribuição com a gestão universitária.

Logo, para sua proposição parte-se da conversão de todas as observações construídas e discutidas ao longo deste trabalho no intuito de sistematizar **uma modelagem para o fluxo das rotinas e processos da atividade de compras desenvolvidas no âmbito da UFT por meio do pregão/SRP.**

Por conseguinte, a proposição da reordenação dos fluxos processuais será realizada a partir da viabilidade das proposições práticas que possam efetivamente melhorar o resultado da gestão de compras da Universidade.

5 ESTUDO DE CASO

Depois de passado a primeira fase desta pesquisa realizada por meio de levantamento bibliográfico, agora se dará início à apresentação dos resultados deste trabalho. Portanto, este capítulo é dedicado à consolidação dos resultados empíricos originados da aplicação dos instrumentos de coleta de dados, conforme etapas ordenadas no capítulo metodológico.

Este capítulo está estruturado em três temas principais: 1) Apresentação da estrutura administrativa da Universidade Federal do Tocantins; 2) Apresentação do seu ciclo de compras; 3) Identificação do ambiente institucional da Universidade Federal do Tocantins, com o dimensionamento da percepção dos gestores sobre o desempenho da atividade do setor de compras.

Neste sentido, partimos da necessidade de antes de adentrarmos exclusivamente na parte de discussão de resultados, ser imperativo que seja apresentado mesmo que de forma sucinta a característica do objeto de estudo. Neste caso, a composição da estrutura administrativa da UFT e suas ferramentas de apoio a gestão e ao seu planejamento, conforme é apresentado na próxima sessão.

5.1 Apresentação da estrutura administrativa da UFT

Na primeira fase desta pesquisa foi apresentado um levantamento bibliográfico da construção do modelo teórico-metodológico adotado para mediar esta discussão. Após finalizar esta primeira abordagem, inicia-se a segunda fase desta pesquisa por meio de levantamento documental, levantamento este, tanto das características organizacionais da Universidade, como as inerentes ao processamento da compra.

De início, a primeira parte desta discussão foi priorizada a caracterização organizacional da Universidade pois a sua conformação estrutural influencia a sua gestão administrativa. Neste contexto, a conformação estrutural que hoje caracteriza a Fundação Universidade Federal do Tocantins advém de um intenso processo de embates que é registrado no cenário histórico através de um movimento organizado de mobilização social em busca de uma Universidade pública, que viesse a atender a comunidade tocantinense de forma gratuita e com qualidade.

O processo de consolidação da criação da UFT está intimamente ligado aos embates travados com o governo do Estado do Tocantins, que na época tinha a intenção de transformar a então Universidade Estadual - UNITINS em Fundação de Direito Privado, levando a

possibilidade de cobranças de mensalidades pelos serviços prestados. Deste modo, a situação se constituía como um fator limitante na época para a sociedade tocantinense, tendo em vista os desdobramentos das ações do governo do Estado restringia o acesso a uma Universidade pública e gratuita no Estado (SOUSA, SANTOS, PINHO, 2016).

Este cenário foi fomentado em certa medida pôr o Estado do Tocantins ser na época a única unidade da federação que ainda não era assistida pela união na questão do ensino superior por meio de uma Universidade Federal. Portanto, a federalização da Universidade estadual que originou a UFT veio para atender a um passivo social existente no Estado, permitindo por meio de sua alta capilaridade em 7 (sete) unidades acadêmicas, levar a comunidade a possibilidade de ingresso no ensino superior gratuito em diferentes pontos regionais, dado sua conformação estrutural em formato multicampi. (LIMA, 2016).

No âmbito destes desdobramentos, a consolidação da fundação da UFT foi por meio da Lei nº 10.032, de 23 de outubro de 2000, constituindo-se assim em uma entidade jurídica de direito público, dotada de autonomia didático-financeira e de gestão administrativa financeira e patrimonial, com sede e foro na cidade de Palmas, Capital do Estado do Tocantins.

Nesta assertiva, o Decreto Presidencial nº 4.279/2002 que trata de sua organização administrativa, definiu quanto a sua finalidade:

- Ministrando ensino superior;
- Desenvolver a pesquisa nas diversas áreas do conhecimento; e,
- Promover a extensão universitária.

Em um segundo momento foi institucionalizado já no ano de 2003 o Regimento Geral da Universidade Federal do Tocantins, que referencia a atuação da Universidade quanto as suas normas de funcionamento e organização, tanto administrativa quanto ao início do seu funcionamento acadêmico.

Definida sua finalidade de atuação, voltada a promoção do ensino, da pesquisa e da extensão, agora serão abordadas as atribuições da UFT enquanto organização universitária, que segundo o art. 2 de seu Estatuto as define em:

I - estimular a criação cultural e o desenvolvimento do espírito científico e do pensamento reflexivo;

II - formar diplomados nas diferentes áreas do conhecimento, aptos à inserção em setores profissionais e à participação no desenvolvimento da sociedade brasileira, e colaborar na sua formação contínua;

III - incentivar o trabalho de pesquisa e investigação científica, visando ao desenvolvimento da ciência e da tecnologia e da criação e difusão da cultura, desenvolvendo, desse modo, o entendimento do homem e do meio em que vive;

IV - promover a divulgação de conhecimentos culturais, científicos e técnicos que constituem patrimônio da humanidade e comunicar o saber através do ensino, de publicações ou de outras formas de comunicação;

V - suscitar o desejo permanente de aperfeiçoamento cultural e profissional e possibilitar a correspondente concretização, integrando os conhecimentos que vão sendo adquiridos numa estrutura intelectual sistematizadora do conhecimento de cada geração;

VI - estimular o conhecimento dos problemas do mundo presente, em particular os nacionais e regionais, prestar serviços especializados à comunidade e estabelecer com esta uma relação de reciprocidade;

VII - promover a extensão, aberta à participação da população, visando à difusão das conquistas e benefícios resultantes da criação cultural e da pesquisa científica e tecnológica geradas na Instituição.

De modo que, após tecidas estas breves considerações do processo de criação da UFT, seguidos da caracterização de suas finalidades e atribuições, na sequência são apresentadas as características estruturais da Universidade. Nesta perspectiva é apresentada no Quadro 9 a estrutura organizativa da Universidade Federal do Tocantins.

Quadro 9 - Apresentação da estrutura organizativa da UFT

| Órgãos da Administração Superior | Constituição | Atuação |
|---|--|---|
| I- Assembleia Universitária | I - Pelos membros do corpo docente; II - Pelos membros do corpo discente; III - Pelos membros do corpo técnico-administrativo. | Reunir-se á ordinariamente no início e encerramento das atividades letivas, para tomar conhecimento do relatório apresentado pelo Reitor das atividades desenvolvidas no ano anterior e dos planos fixados para o ano seguinte. |
| II - Conselho Universitário | I ó Reitor, que será seu presidente; II ó Vice-Reitor; | É o órgão deliberativo supremo da Universidade, destinado a traçar a política universitária, funcionando |

| | | |
|---|---|---|
| | <p>III ó Pró-Reitores;</p> <p>IV ó Diretores de <i>Campi</i>;</p> <p>V ó 04 (quatro) representantes da comunidade docente;</p> <p>VI ó 15% (quinze por cento) de discentes tendo como referência a representação docente;</p> <p>VII - 15% (quinze por cento) representantes da comunidade de servidores técnico-administrativos tendo como referência a representação docente.</p> | <p>como instância superior e de recurso.</p> |
| <p>III - Conselho de Ensino, Pesquisa e Extensão;</p> | <p>I - Reitor, que será seu Presidente;</p> <p>II - Vice-Reitor</p> <p>III ó Pró-Reitores</p> <p>IV - Coordenadores de cursos de graduação presencial e a distância e de pós-graduação <i>strictu sensu</i>;</p> <p>V ó 02 (dois) representante do corpo docente;</p> <p>VI - 15% (quinze por cento) de discentes tendo como referência a representação docente;</p> <p>VII - 15% (quinze por cento) de servidores técnico-administrativos tendo como referência a representação docente.</p> | <p>O Conselho de Ensino, Pesquisa e Extensão (CONSEPE) é o órgão deliberativo da Universidade em matéria didático-científica.</p> |
| <p>IV - Reitoria;</p> | <p>I - Gabinete do Reitor</p> <p>II - Gabinete do Vice-Reitor;</p> <p>III - Pró-Reitorias;</p> <p>IV - Procuradoria Jurídica;</p> <p>V ó Assessorias Especiais</p> <p>VI - Diretorias;</p> <p>VII ó Prefeitura Universitária;</p> <p>VIII ó Copese;</p> <p>IX ó Hospitais Universitários</p> <p>X - Institutos</p> <p>XI ó Fundação de Pesquisa</p> <p>XII ó Editora Universitária</p> | <p>A Reitoria, exercida pelo Reitor, é o órgão de poder executivo, de coordenação, de fiscalização e de superintendência das atividades universitárias.</p> |

| | | |
|---|--|--|
| <p>V- Conselho de Desenvolvimento da UFT (CONDUFT).</p> | <p>I - O Reitor, que será seu presidente;</p> <p>II - Um representante do setor industrial do Estado do Tocantins;</p> <p>III - Um representante do setor de comércio e serviços;</p> <p>IV - Um representante agropecuário do Estado;</p> <p>V - Um representante das pequenas e microempresas;</p> <p>VI - Um representante da imprensa;</p> <p>VII - Um representante do Governo do Estado;</p> <p>VIII ó um representante do poder legislativo;</p> <p>IX - Um representante do Sindicato dos Trabalhadores;</p> <p>X - Um representante do fórum dos movimentos sociais;</p> <p>XI - Um representante dos discentes;</p> <p>XII - Um representante dos docentes;</p> <p>XIII - Um representante dos técnicos-administrativos.</p> | <p>É um órgão consultivo da Universidade, que tem por finalidade estabelecer uma relação de parceria com a sociedade e promover o desenvolvimento da UFT e do Estado do Tocantins.</p> |
|---|--|--|

Fonte: adaptado pelo autor, a partir do Estatuto da UFT (2003) ó Alterado pela Resolução n° 16/2015 do Consuni.

Com base neste quadro, se pode perceber que na Reitoria são concentradas as atividades executivas da Universidade, como o caso da coordenação e fiscalização das atividades tanto acadêmicas quanto administrativas. Para suporte a esta atividade executiva a Universidade dispõe de 6 (seis) Pró-Reitorias, que se dedicam as áreas de: Graduação (PROGRAD), Pesquisa (PROPESQ), Extensão (PROEXT), Administração e Finanças (PROAD), Planejamento (PROAP), Assuntos Estudantis (PROEST), adicionados a esta estrutura tem-se a atuação da Prefeitura Universitária, que dá suporte a infraestrutura geral da Universidade. Nesta perspectiva, estas estruturas atuam de forma coordenada no suporte ao ensino e a sua estrutura administrativa.

De acordo com o Relatório de Gestão da UFT (2014, p. 21), a sua estrutura de governança é orientada em função das suas prioridades institucionais, que por sua vez

ancoram os eixos estratégicos que direcionam a atuação da Universidade, quais sejam: ensino de qualidade, comprometido com valores étnicos, sociais e culturais; conhecimento, inovação, transparência, compromisso social e respeito à diversidade; gestão inovadora, transparente e responsável.

Com base nesta orientação prévia associada ao conteúdo do Quadro 9 a governança na UFT é composta por:

- **Conselho Universitário (CONSUNI);**
- **Conselho de Ensino, Pesquisa e Extensão (CONSEPE);**
- **Reitoria;**
- **Conselho Diretor.**

Em apoio a esta estrutura, a Universidade ainda conta com:

- **Sistema de Ouvidoria:** instância voltada à transparência e a eficiência no serviço público, viabilizando a sua interação com o cidadão membro ou não da comunidade universitária.
- **Coordenação de Processo Administrativo Disciplinar:** vinculada ao Gabinete do Reitor, tem como finalidade acompanhar e assessorar, processos de sindicâncias e disciplinares.
- **Comissão Própria de Avaliação (CPA):** é uma comissão autônoma, responsável pelos processos de avaliação e pela sistematização e prestação de informações solicitadas pelo INEP.
- **Auditoria Interna (AudIn):** é um órgão de assessoria a administração superior e apoio ao sistema de controle interno.
- **Procuradoria Jurídica (PJF):** representação judicial e extrajudicial, órgão de consultoria e assessoramento.

Para que as atividades acadêmicas sejam desenvolvidas, a Universidade está estruturada em 7 (sete) campi universitários, definidas em estruturas com formatos organizacionais semelhantes, encarregados pela execução do ensino, da pesquisa e da extensão em múltiplas áreas de conhecimento. Estas unidades acadêmicas estão localizadas nas cidades de: Arraias, Tocantinópolis, Miracema, Porto Nacional, Palmas (Reitoria), Araguaína e Gurupi.

Os campi são estruturados de modo que cada um tenha eleito dentre o seu corpo docente pela comunidade universitária dois representantes para exercerem a função de Diretor

do Campus e Vice-Diretor, para mandato de 4 (quatro) anos. No âmbito ainda da organização dos campi, cada curso tem um coordenador eleito pelos próprios pares por meio das estruturas colegiadas para mandato de 2 (dois) anos.

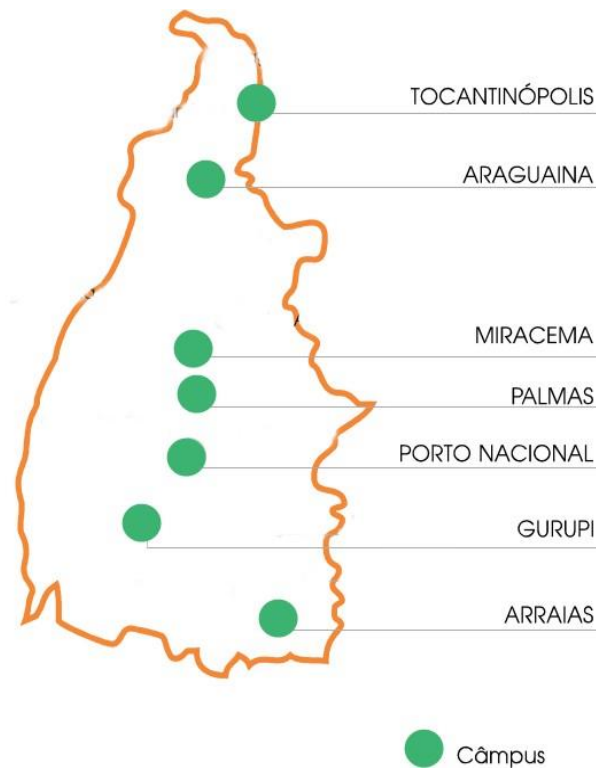
A estrutura voltada a governança no Campus é representada pelo seu Conselho Diretor, com funções deliberativas e consultivas em matéria administrativa (UFT, 2014), formado por:

- Diretor de Campus (Presidente);
- Coordenadores de cursos de graduação e pós-graduação;
- Um representante da categoria docente;
- Um representante da categoria técnico-administrativa;
- Um representante de cada curso de graduação da categoria discente, eleito pelos discentes e de acordo com o Estatuto Interno do Centro Acadêmico.

Reconhecida a característica da Universidade quanta a sua organização, é importante salientar a influência do formato multicampi da UFT no seu respectivo desenho organizativo, logo, esta forma de organização foi estruturada para assegurar o seu funcionamento acadêmico em diferentes regiões do Estado.

Após esta breve apresentação do processo de criação da UFT, seguidos da caracterização de suas finalidades e atribuições, na sequência são apresentadas as características estruturais da Universidade. Nesta perspectiva, é apresentada a distribuição geográfica de seus 7 (sete) campi.

Figura 5 - Distribuição Geográfica dos Campus da UFT



Fonte: Relatório de Gestão da UFT em 2015.

Em complemento a Figura 5, destaca-se ainda que a UFT possui mais 11 pólos de Educação a Distância (EAD), nas cidades de: Alvorada; Araguatins; Araguacema; Ananás; Dianópolis; Guaraí; Cristalândia; Mateiros; Nova-Olinda; Pedro Afonso e Taguatinga;

Deste modo, a distribuição geográfica dos campi e pólos de EAD, fornecem uma condição privilegiada pelos mesmos se situarem em regiões estratégicas no Estado, o que permite pela sua alta capilaridade atender a diferentes tipos de públicos e contribuir com o desenvolvimento destas regiões.

No âmbito de sua relevância universitária no Estado do Tocantins, a UFT figura com a instituição pública de ensino superior de maior proeminência no cenário atual, conforme é destacado no Ranking Universitário da Folha de 2017. Quando comparados com as universidades públicas da região norte, destaca-se na quarta com maior destaque nacional, atrás apenas da Universidade Federal do Pará (UFPA), Universidade Federal do Amazonas (UFAM) e Universidade Estadual do Amazonas (UEA) ocupando atualmente a posição de nº 110 no Ranking, um pouco abaixo da edição anterior, ao qual estava ranqueada na posição de nº 103.

5.1.1 Instrumento de gestão e planejamento da UFT: auxílio ao processo decisório

A Universidade Federal do Tocantins é estruturada em formato multicampi no que tange a sua atuação acadêmica, que por sua vez reflete na sua organização administrativa, haja vista a estrutura operacional foi equacionada de modo a viabilizar sua disposição acadêmica.

No âmbito desta perspectiva, a Universidade se estruturou de modo a garantir o funcionamento deste fluxo dinâmico, onde interagem diversos atores em diferentes campi distribuídos ao longo do Estado. Dentre alguns instrumentos estratégicos para viabilizar a sua atuação, destaca-se o Plano de Desenvolvimento Institucional, que desenha uma perspectiva de médio prazo do seu horizonte de metas e objetivos.

Deste modo, Lima (2016) firma entendimento que o PDI é comparado para as organizações universitárias ao PPA para os demais órgãos de governo, ressalvadas as devidas proporções, pois instrumentaliza a atuação da Universidade numa perspectiva macro de 5 (cinco) anos de sua vigência, logo, por este instrumento é conhecida às diretrizes e políticas de utilização dos recursos à disposição da Universidade, que darão sustentabilidade a persecução das metas pré-estabelecidas.

Em complemento a este importante instrumento, no âmbito da UFT destaca-se ainda a Nota Técnica Operacional (NTO ó elaborado pela PROAP), o Planejamento Orçamentário e Financeiro (POF elaborado pela PROAP) e o Plano de Distribuição Orçamentária (PDO - elaborado pela PROAP). Contudo, destaca-se que todos estes instrumentos são orientados na política macro definidas por meio do PDI, ou seja, são instrumentos que viabilizam o cumprimento dos objetivos institucionais.

A Lei 10.861, de 14 de abril de 2004 que institui o Sistema de Avaliação da Educação Superior ó SINAES, no qual visa à melhoria da qualidade da educação superior e dá sustentação jurídica ao seu processo de avaliação, no art.º 3 da referida lei firma entendimento da necessidade de instituição do Plano de Desenvolvimento Institucional para o ensino superior, que servirá de guia para referendar suas práticas de atuação. Em complemento, Lima (2016, p. 81) argumenta.

As dimensões de avaliação do PDI deverão estar organizadas em três níveis hierárquicos. A primeira são as dimensões o qual deve conter os dados e informações da Universidade e de seus cursos a nível de organização Institucional e pedagógica, do corpo docente e das instalações. Em segundo nível, estão às categorias de análise que são constituídas dos desdobramentos das dimensões, compostas em três níveis de acordo com as características mais pertinentes dos processos futuros de análise e avaliação. Por fim, dos Indicadores que são os

desdobramentos das categorias de análise e também estão organizados em função da sua proximidade e interdependência.

Portanto, a necessidade de elaboração do PDI nasce de uma recomendação legal, contudo, é um instrumento que já é bastante disseminado para as boas práticas de gestão e amplamente utilizado no meio universitário.

A sua importância é justificada pela exposição das prioridades institucionais, a infraestrutura disponível, a forma como é disposta sua organização administrativa e os recursos que viabilizam suas operações, ou seja, sinaliza o caminho a ser percorrido pela gestão universitária como um todo, estabelecendo as metas disponíveis e os insumos disponíveis para sua persecução.

5.2 Ciclo de compras da UFT

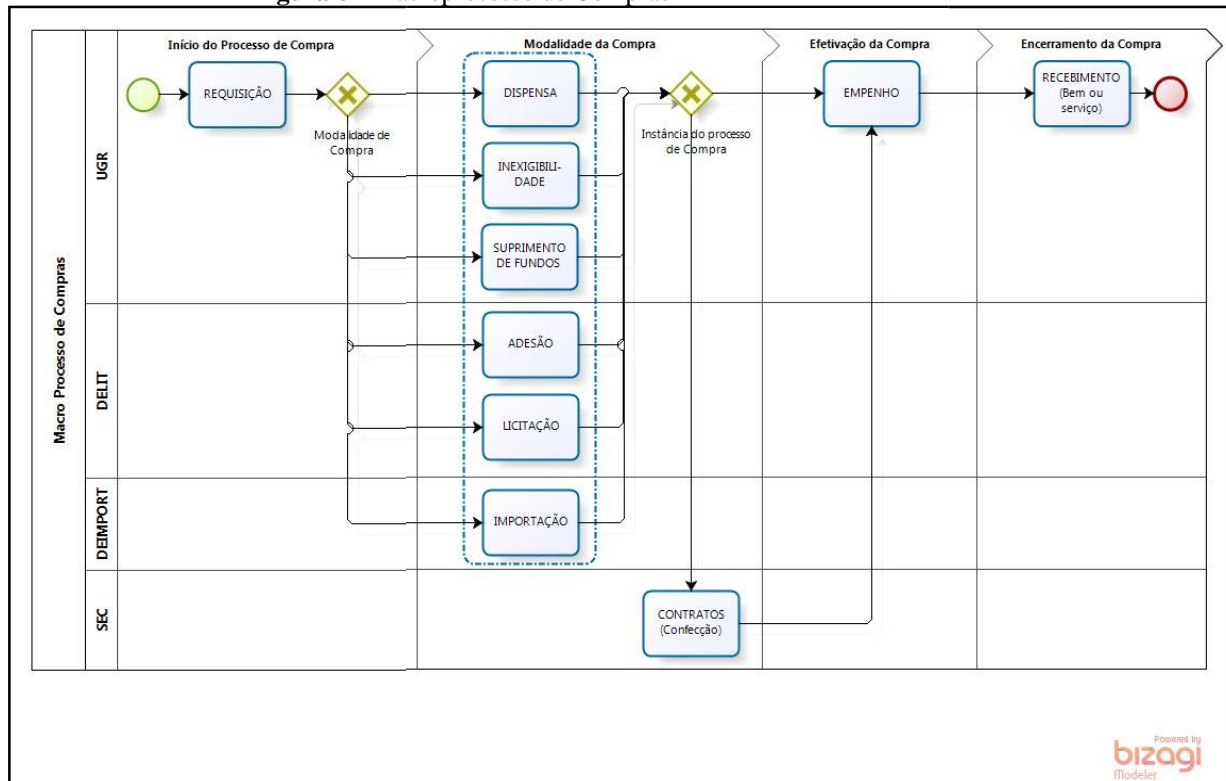
A segunda parte desta discussão é direcionada ao dimensionamento das características do ciclo de compras na Universidade. Com base nesta perspectiva, nas organizações governamentais a compreensão do seu ciclo de compras é condição ideal para melhorar sua produtividade, diante das várias etapas para a concretização do seu fluxo, uma alternativa interessante para retratar esta importante atividade administrativa é a gestão de processos.

A gestão por processos ou BPM (Business Process Management) segundo Lee e Dale (1998) pode aperfeiçoar o desempenho da organização gerenciando, medindo e otimizando a execução da atividade.

A literatura demonstra que por esta abordagem apresenta diversas vantagens para as organizações que de forma estruturada as implantam, dentre as quais: foco no cliente, padronização dos processos, otimização do fluxo de informações interdepartamental, podendo focar em resultados, redução das etapas, minimizando a burocracia e aumentando a confiabilidade das operações (ZAIRI, 1997).

Para representar o macroprocesso de compras será tomado como modelo para universidade pública, o trabalho de Branco, Brodbeck e Torres (2013), onde é apresentado um estudo da estruturação do processo de compras da UFRGS, conforme representação abaixo do macroprocesso:

Figura 6 - Macroprocesso de Compras



Fonte: Branco, Brodbeck e Torres (2013).

Partindo desta proposição, agora pretendemos com base na realidade da UFT, observar e determinar as subpartes deste macroprocesso, referente ao item licitação, especificamente aos processos SRP ó Pregão, baseado no histórico de processos efetuados em 2014 pela instituição, por oportuno, ressalta-se a necessidade de retratar a estrutura operativa do setor de compras no âmbito da Universidade. Nesta intenção, cada campi tem estrutura própria das etapas iniciais das aquisições, estas estruturas consolidam os processos e demandas e encaminha a Unidade Gestora Local, após parecer favorável o processo segue para a Coordenação de Recursos Materiais, a referida coordenação é vinculada à PROAD que se responsabiliza findo os processos pela sua homologação.

Como o procedimento licitatório sendo composto por duas fases uma preparatória interna e uma fase executória externa, portanto, abaixo é realizada uma descrição prévia das subpartes que o compõe.

Quadro 10 - Fase interna do processo licitatório ó Pregão/SRP da UFT.

| FASE INTERNA SRP | | |
|-------------------------|----------------------------------|--|
| FASE | SETOR | DESCRIÇÃO DAS ETAPAS |
| 1 | Requisição/Solicitante | Solicitante deve especificar o material o seu quantitativo e a sua justificativa para aquisição, na sequência é encaminhado à divisão de Compras da UGR. |
| 2 | Divisão de Compras | Avalia a solicitação podendo encaminhar pedido ao almoxarifado central (bens já adquiridos), caso não esteja disponível para pedido, pode solicitar inclusão no calendário de compras para itens comuns, ou em caso de abertura de licitação avaliar a modalidade de licitação, no caso SRP. |
| 3 | Divisão de Compras / Solicitante | Pesquisa de Mercado - Para itens específicos, quando do interesse apenas do solicitante, necessitando juntar três orçamentos válidos e anexar a solicitação. |
| 4 | Divisão de Compras / Solicitante | Processo físico ó Elaboração do termo de referência (formulário padronizado), planilha de formação de preços e certidão de regularidade cadastral dos fornecedores pesquisados. |
| 5 | Solicitante | Aprovação do teor das especificidades do termo de referência. Até esta etapa não tem nenhum software específico, sendo efetuado por formulários diversos, sendo ausente padronização, geralmente como canal de diálogo é utilizado o e-mail corporativo. |
| 6 | Divisão de Compras | Inclusão da solicitação de Compras no SIE e tramitação ao gestor da unidade, a partir desta inclusão é gerado um número de SMS, onde já é possível consulta da solicitação no website da Universidade. Na sequência é realizada a abertura do processo. |
| 7 | Direção da UGR | Em caso de aprovação é tramitado ao setor competente na Reitoria, podendo ser diretamente aos grupos de trabalho específicos por modalidade para itens comuns via calendário anual de compras ou a Coordenação de Recursos Materiais para itens diversos. |
| 8 | CRM | Elaboração de edital e direcionamento para PROAD |
| 9 | PROAD | Encaminhamento para procuradoria jurídica |
| 10 | PROCURADOR | Retorno à PROAD com o parecer jurídico |
| 11 | PROAD | Em caso de necessidade de adequações o processo retorna a divisão de compras da UGR, seguindo o fluxo das etapas anteriores. Sanada as adequações retorno das etapas do fluxo. Não tendo necessidade de adequações, segue ao CRM para abertura da fase externa ou executória. |
| 12 | CRM | Finalização da 1ª fase. |

Fonte: elaborado pelo autor, a partir das observações das tramitações dos processos SRP da UFT no ano de 2014.

Analisando o detalhe deste quadro, é interessante notar que as etapas iniciais de 1 a 5 do processo de compras não são padronizadas, ou seja, em cada unidade demandante pode assumir um fluxo diferente, além do mais não há software específico para gerir e fornecer informações confiáveis para gestão no que concerne a informações estatísticas de prazos e fluxos, o que inclusive pode comprometer as ações que visem buscar soluções para otimização do tempo de execução da atividade.

Após perspectiva da fase interna, na sequência é apresentada a fase externa do processo SRP/Pregão.

Quadro 11- Fase externa do processo licitatório ó Pregão/SRP da UFT.

| FASE EXECUTÓRIA SRP | | |
|----------------------------|--------------|-----------------------------|
| FASE | SETOR | DESCRIÇÃO DAS ETAPAS |
| 1 | CRM | Publicação do edital |

| | | |
|----|---|---|
| 2 | CRM | Realização do pregão eletrônico |
| 3 | CRM | Habilitação do licitante vencedor, seguindo a PROAD para homologação. |
| 4 | PROAD | Homologa-se o processo e retorna ao CRM para elaboração da ata de registro de preços e assinaturas. |
| 5 | CRM | Publicação das atas de registro de preços e a divulgação do resultado da licitação a UGR. |
| 6 | Divisão de Compras da UGR / Solicitante | Solicitação de empenho |
| 7 | Direção da UGR | Tramitação da solicitação a PROAD. |
| 8 | PROAD | Para levantamento de disponibilidade orçamentária. |
| 9 | DCF/PROAD | Encaminha nota de empenho ao fornecedor para fornecimento do material. |
| 10 | UGR | O requisitante ou fiscal do contrato recebem os materiais e atestam a nota fiscal, devendo a mesma ser encaminhado para liquidação financeira para o DCF/PROAD. |
| 11 | DCF/PROAD | Autoriza a liquidação da ordem bancária ao fornecedor. Finalizando com o encaminhamento ao arquivo. |

Fonte: elaborado pelo autor, a partir das observações das tramitações dos processos SRP da UFT no ano de 2014.

Como se pode observar no Quadro 11, o processo de aquisição é composto por diversas etapas, que por sua vez oneram o tempo de diversos atores organizacionais. Portanto é de grande valia, novas possibilidades que possam encurtar e otimizar o fluxo operativo. Desta forma este trabalho, se vale da necessidade de se colocar a questão em perspectiva na busca por novas alternativas aos desafios do cotidiano administrativo, detalhados na Figura 7.

Figura 7 - Representação simplificada do processo de compras da UFT ó modalidade pregão



Fonte: Fornecido pelo Coordenador de Recursos Materiais da UFT no ano de 2015.

Com este quadro é demonstrado o passo a passo de um processo de Pregão-SRP no âmbito da UFT no ano de 2014, conforme é observado o prazo médio de realização de um

processo de compras nesta modalidade é de aproximadamente 90 dias, segundo a Coordenação de Recursos Materiais.

Pode se observar a partir das etapas representadas na Figura 7, que as tramitações dos processos licitatórios na principal modalidade de contratação do setor público, "o pregão" tem que transitar por diferentes setores, onerando deste modo diversos atores.

O processo é iniciado pelo setor demandante com a emissão da SMS, que é transmitido através do sistema SIE para o GRUPO vinculado à demanda, que conforme disponibilidade orçamentária é autorizado pela PROAD, que após seu parecer favorável ou não devolve para o GRUPO e posteriormente a CRM, que encaminha para conferência e adequação do Termo de Referência pelo setor de CONTRATOS, que submete a PROAD para destino à PROCURADORIA da UFT.

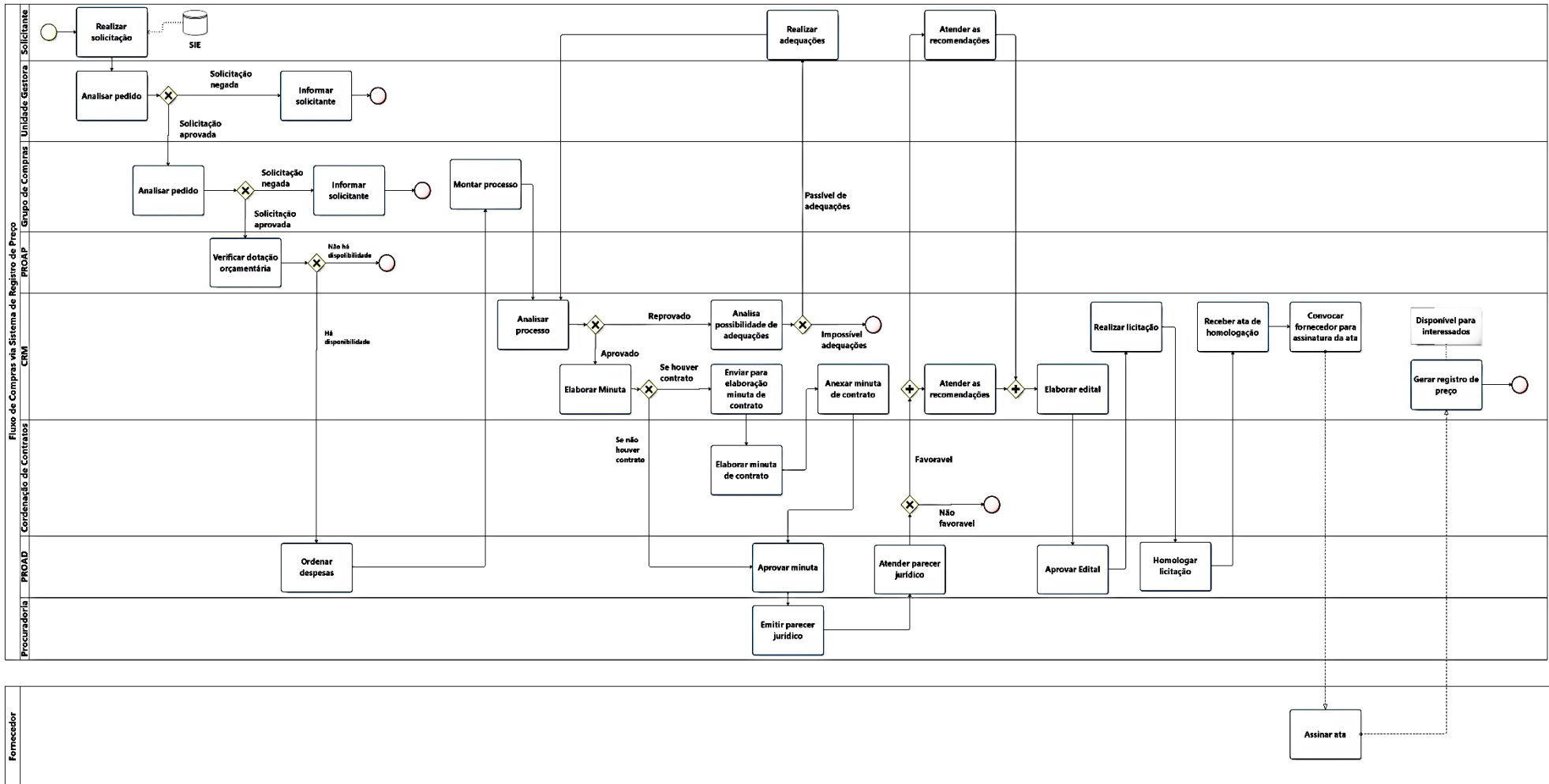
Após conferência de toda a regularidade dos processos libera ou não para publicação do edital, ou em caso de irregularidades, o fluxo decresce até o setor que deu causa, retornando o processo através da mesma sequência do fluxo, para nova análise do Procurador.

Em seguida, se inicia a fase externa da licitação, com a publicação do edital e homologação dos resultados, sendo liberado para os setores demandantes para solicitação das mercadorias ou serviços, começando a etapa da despesa pública com o empenho, conforme disponibilidade orçamentária da UGR.

Em um movimento recente da Universidade por uma escolha estratégica da gestão superior, foi levada a CRM a status de diretoria, surgindo no âmbito da estrutura da UFT a Diretoria de Recursos de Materiais (DCMAT), instância vinculada a Pró-Reitoria de Administração e Finanças. Esta nova diretoria será encarregada de viabilizar a integração das aquisições entre todas as unidades acadêmicas, se tornando referência tanto na condução dos processos como também modelo de compartilhamento de experiências exitosas entre o quadro de servidores.

As primeiras ações tomadas por esta nova estrutura foi repensar os processos de aquisições da Universidade, deste modo foi proposto um novo fluxo operacional, visando suprimir etapas desnecessárias ou sobrepostas do anterior, conforme é apresentado na Figura 8.

Figura 8 - Macroprocesso de compras por meio do Sistema de Registro de preços da UFT



Fonte: UFT, Diretoria de Compras e Materiais (2017).

A primeira percepção após a observação deste fluxo é que ele responde em parte uma das premissas deste trabalho representadas pela **Hipótese 1A** vinculadas ao primeiro objetivo específico, ao qual busca diagnosticar se a Universidade tem consolidado o fluxo de processos de compras via SRP em algum instrumento, que conste desde o planejamento da demanda a sua execução orçamentária, deste modo, confirma a preocupação da administração no sentido de tornar seus fluxos claros a comunidade universitária. No entanto, o fluxo se restringe ao processamento operacional das compras, não abrangendo as fases de liquidação de despesas.

Portanto, mesmo com o avanço no entendimento da necessidade de simplificar o fluxo e propor novas alternativas para maximizar a agilidade operacional, o empenho dedicado pela DCMAT ainda não contempla toda a complexidade da Universidade, tendo em vista que a sua proposição parte da premissa e de concepções que foram concentradas e discutidas em nível micro na Reitoria, que até então caracterizava a estrutura anterior em um formato centralizado.

Neste viés, por mais que seja válida a proposta, é necessário que se avance na discussão de outras realidades que são vividas no cotidiano administrativo pelos seus diversos campi. Deste modo, partimos da perspectiva que é imprescindível que se avance no debate, buscando novas perspectivas que possam somar as ações iniciadas e que estão em processo de consolidação no momento atual.

Portanto, a partir desta percepção nos desperta o interesse se este fluxo é efetivo, ou seja, se o mesmo consegue realmente atender a complexidade da Universidade enquanto estrutura multicampi, neste questionamento mesmo com a mudança estrutural de aumento da relevância da DCMAT pela gestão superior, será se esta mudança, adicionado a proposição do novo fluxo tem realmente tornado os processos licitatórios ágeis? No âmbito destas proposições, serão dedicadas as próximas sessões a esta discussão, a partir de uma perspectiva dos próprios atores que estão em contato com os processos de compras nos diversos níveis do processo decisório.

5.2.1 Perfil geral do processamento das compras da UFT no interstício de 2012 a 2016.

Considerando a necessidade de tornar conhecido do perfil das aquisições do objeto de estudo, no caso da UFT, ao mesmo tempo que seja apresentado as principais modalidades licitatórias utilizadas para viabilizar suas aquisições, esta seção então, é dedicada a

demonstrarmos esse quadro geral da Universidade, ainda se valendo do uso da pesquisa documental para dimensionamento dos dados.

De início, para apresentarmos os dados partimos da proposição de uma proposta mais abrangente de modo a mostrar uma perspectiva que permita contextualizar o ano base. Como o ano escolhido para referenciar este trabalho é 2014 consideramos então, apresentar o perfil geral das aquisições da Universidade no interstício de 2012 a 2016, a intenção é criar a possibilidade de mostrar o processo de aquisições em um cenário de médio prazo, por isso será mostrado neste mapeamento geral 2 (dois) anos antes e 2 (dois) anos depois do ano de referência, conforme pode ser observado na Tabela 1.

Tabela 1 6 Valor consolidado das aquisições da UFT de 2012 a 2016

| Compras totais (mil R\$) | | | |
|------------------------------------|------------|--------------------------|------------|
| VALOR DAS COMPRAS ANO A ANO | | | |
| Ano | Qte | Valor das Compras | % |
| 2012 | 157 | 31.993,46 | 10,2 |
| 2013 | 143 | 90.327,52 | 28,81 |
| 2014 | 121 | 49.754,19 | 15,87 |
| 2015 | 97 | 67.161,74 | 21,42 |
| 2016 | 136 | 74.275,40 | 23,69 |
| Total | 654 | 313.512,31 | 100 |

Fonte: MPOG 6 Painel de Compras (2017)⁹

Pretende-se com a tabela desenhar uma perspectiva macro do volume dos recursos utilizados pela Universidade nos últimos 5 (cinco) anos. É observado que o período de maior expressividade do volume aplicado foi no ano de 2013, seguidos de 2014 ao seu segundo menor nível nos dados observados, à frente apenas do ano de 2012. Nos dois últimos anos visualiza-se novamente um movimento de expansão das aquisições, porém não ao nível observado em 2013.

Diante destas impressões, nos impõe a buscar uma reflexão que se faça coerente com esta realidade observada, no âmbito desta reflexão, 2014 foi o ano em que foi percebida a dimensão da real situação fiscal do país, o que pode ter tido impacto na situação apresentada,

⁹ O painel de compras governamentais do SIASG apresenta em uma só ferramenta, os números das contratações públicas, com o objetivo de fornecer um desenho dos gastos públicos consolidados por ano e por órgão de governo no âmbito da Administração Pública Brasileira. O painel de compras foi desenvolvido visando conter as informações de todos órgãos que fazem parte do Sistema Integrado de Serviços Gerais (SISG). O desenvolvimento da ferramenta faz parte de uma série de ações que visam aperfeiçoar a disponibilidade de informações estruturantes que são mantidas pelo MPOG. A sua importância é mais que meramente um banco de informações estatísticas para auxílio ao processo de tomada de decisão dos gestores, pois também se destina a ser uma importante ferramenta de transparência da atuação estatal, permitindo por meio de consultas personalizadas a criação de indicadores (MPOG, 2017).

visto após 2014 os contingenciamentos de recursos públicos se tornou assunto frequente nos diversos órgãos de governo, tendo em vista a dificuldade de o governo central cumprir a meta fiscal, necessitando de ajustes junto as estruturas governamentais para controle mais efetivo do volume de recursos neles aportados.

Após esta perspectiva inicial, torna-se necessário buscar as especificidades deste panorama macro, na tentativa de buscar demonstrar as peculiaridades operacionais do processo de compras pela Universidade, abaixo é apresentada a composição destas aquisições, demonstrando como estes processos estão sendo geridos pela Universidade, apresentando quais as modalidades licitatórias mais são utilizadas para viabilizar as suas necessidades.

Tabela 2 ó Perfil dos processos de compras realizados de 2012 a 2016 na UFT

| (Mil R\$) | | | | | | |
|--|------------|---------------|-------|-------------------|---------------|-------|
| Perfil das compras por quantidade de processos realizados de 2012 a 2016 | | | | | | |
| Modalidade de Compras | Qte | % | Ûx | Valor | % | Ûx |
| Pregão | 138 | 21,1 | | 231.729,82 | 73,91 | |
| Concorrência | 14 | 2,14 | 26,14 | 28.922,87 | 9,23 | 84,45 |
| Tomada de Preços | 14 | 2,14 | | 3.809,29 | 1,22 | |
| Convite | 5 | 0,76 | | 272,57 | 0,09 | |
| Dispensa de Licitação | 296 | 45,26 | | 36.197,17 | 11,55 | |
| Inexigibilidade de Licitação | 187 | 28,59 | 73,86 | 12.580,60 | 4,01 | 15,55 |
| Total de processos | 654 | 100,00 | | 313.512,31 | 100,00 | |

Fonte: MPOG ó Painel de Compras (2017)

Antes de discutirmos os dados mostrados na tabela, é importante resgatarmos algumas perspectivas da Lei nº 8.666/93 que referencia as aquisições públicas, deste modo, salvo algumas exceções legais o processo de compras públicas será efetivado por meio de processo licitatório, ou seja, as contratações públicas devem ser efetivadas por meio de contratações indiretas mediante sessão pública de julgamento de propostas, proporcionando aos licitantes concorrentes isonomia de condições.

Tecidas estas considerações, depreende-se da Tabela 2 que é possível olhar o perfil dos processos de aquisições da Universidade para o interstício informado por duas perspectivas diferentes, uma primeira voltada para ao quantitativo de processos e uma outra voltada ao valor global das aquisições por suas respectivas modalidades licitatórias.

Deste modo, pela sua primeira perspectiva é observado que a Universidade concentra grande parte do quantitativo de processos de aquisições em contratações diretas, ou seja, utilizam mecanismos que dispensam o processo licitatório, deste modo, são utilizadas as

exceções legais para balizar o processo da tomada de decisão para definição do tipo recomendado de modalidade licitatória a ser utilizada.

Ao quantificarmos esta perspectiva 45,26% do quantitativo total das aquisições da Universidade para o período foram efetivadas por meio da dispensa de licitação e se for adicionado a este cenário a inexibibilidade, chega-se a incríveis 73,85% das aquisições sendo feitas por meio de contratação direta não passando pelo processo de concorrência pública.

Todavia, na segunda perspectiva ao considerarmos as modalidades que mais concentram o volume de recursos aportados das aquisições, nota-se a modalidade mais utilizada é a contratação indireta, sendo que apenas o pregão¹⁰ concentra 73,91% de todo o volume contratado pela Universidade, ao passo que as contratações diretas por meio da dispensa ou da inexibibilidade juntas somam apenas 15,56%.

A Tabela 2 nos leva ao questionamento das especificidades que colocam as duas perspectivas dimensionadas em conflito, pois se pelo volume da quantidade de processos gerados tem-se a contratação direta sendo a forma predominante, contudo, por que a análise pelo valor global contratado tem efeito contrário? Estando concentrado nas contratações indiretas como no exemplo o pregão.

O que sugere estudos específicos mais profundos sobre o possível fracionamento ou não das compras pelas unidades gestoras. Como fator que impacta neste cenário temos a estrutura multicampi da Universidade, o que reforça a necessidade de conhecer estas especificidades para impor limites e minimizar a exposição aos órgãos de controle externo, visto o caso do fracionamento das compras públicas visando contratação simplificada, já há entendimento pelos órgãos de controle que ela deve ser evitada.

Esta percepção aguça nosso interesse, pois o pregão via SRP é justamente para proporcionar um ganho de escala para administração pública minimizando o risco de fracionamento, ao permitir o planejamento de demandas conjuntas entre as unidades gestoras para serem atendidas pelo prazo de até 1 (ano) da sua homologação, se tornando um importante instrumento que permite diminuir o custo de transação do processo licitatório, ao passo que a fragmentação em vários processos vai na contramão desta perspectiva, ao

¹⁰ De acordo com o MPOG ó Painel de Compras (2017) a Universidade utilizou no ano de 2014 apenas o pregão na sua forma eletrônica.

impactar no aumento do custo das operações, visto serão necessários mais recursos para publicação de edital em mídias especializadas, e no próprio diário oficial, além da nossa característica multicampi o que pode levar a sobreposição do objeto pelas UGs, ou seja, produtos semelhantes em processos diferentes.

Outra característica diagnosticada das compras da Universidade é que estas se concentram em grande parte em contratações de serviços, representando 72,05% do total contratado, conforme se observa na Tabela 3.

Tabela 3 ó Composição das compras da UFT de 2012 a 2016, por tipo de solicitação

| Material / Serviço | % |
|---------------------------|---------------|
| Serviço | 72,05 |
| Material | 27,95 |
| Total | 100,00 |

Fonte: MPOG ó Painel de Compras (2017)

No que se refere ao papel social da Universidade direcionada a sua política de aquisições apenas 0,46% de suas aquisições tiveram itens sustentáveis no período, o que reflete uma baixa percepção da Universidade em melhorar o impacto social das suas aquisições. Santos (2016) corrobora com esta assertiva, tendo em vista que alguns de seus resultados reforçam a baixa percepção da Universidade para aumentar a relevância dos itens com critérios de sustentabilidade nas suas aquisições, para justificar este fato afirma que os critérios de inclusão destes itens não são sistematizados, ficando muito mais a cargo da escolha do gestor, do que condicionado em ferramenta formal.

Em complemento a esta perspectiva, segundo dados do Painel De Compras (2017) 56,07% das aquisições foram homologadas para Microempresas -ME e Empresas de Pequeno Porte ó EPP, este resultado é reforçado pelos estudos de Santos (2016), ao firmar entendimento que a Universidade vem empreendendo medidas para conceder prerrogativas as ME/EPP. Todavia, a autora faz ressalvas, como o baixo nível de inclusão de critérios discricionários nas aquisições, como a inclusão de: possibilidade da cláusula de subcontratação de ME/EPP; margem de preferência regional; cota para mulheres em contratos que exijam mão de obra.

Todavia, para o uso dos conceitos subjacentes as compras sustentáveis devem ser monitoradas e na medida do possível fomentadas o mercado fornecedor destes bens e

produtos para fornecimento junto à administração pública. É de se destacar a importância de ponderar a oferta incipiente, pois a pouco interesse na baixa competitividade inerente a estas aquisições. O que reflete diretamente no aumento do custo da transação, ou seja, há um impacto direto na percepção do gestor público frente ao contexto vigente de limitação orçamentária, levando-o a um paradoxo, ao mesmo tempo do cenário fiscal que se apresenta e a própria busca por economicidade, tem em contraponto o seu dever legal de implementar o desenvolvimento por meio de aquisições sustentáveis, adicionando critérios socioambientais nas contratações (SILVA; BARKI, 2012).

Uma alternativa para viabilizar o aumento da competitividade por bens produtos sustentáveis é as organizações governamentais viabilizarem suas contratações por meio de compras compartilhadas com outros órgãos governamentais através do SRP. Nesta perspectiva, tem-se o trabalho de Silva e Barki (2012), dentre alguns de seus achados o ganho em escala aumenta o volume da quantidade a ser adquirida, no caso que analisaram o aumento do volume representou uma economia de 50% do valor final contratado, portanto, é observado um efeito positivo no aumento do interesse do fornecimento deste tipo de bens pelos mercados, o que foi benéfico para a diminuição do custo final da aquisição. Deste modo, com base nessas considerações é demonstrada a viabilidade de alternativas para a UFT melhorar sua performance atual no que tange ao aumento da participação de itens sustentáveis em seus processos de aquisições.

5.2.2 Licitações realizadas por intermédio do SRP na UFT, no ano de 2014

Finalizado a primeira etapa da pesquisa documental, voltado a registros das atividades em nível macro, agora será dedicada esta seção para apresentar as especificidades dos processos de aquisições por meio do SRP da UFT no ano de 2014.

Para que a investida seja positiva, partimos para uma busca externa aos portais públicos a exemplo do Comprasnet e o Painel de Compras do Governo Federal. No âmbito interno, o levantamento das informações referente aos processos de aquisições no ano de 2014 foi consultado no sistema gerencial que conduz os processos de aquisições na Universidade o SIE.

Partimos da perspectiva que o processo de internacionalização e desenvolvimento da tecnologia da informação e comunicação (TIC) tem influência nos processos organizacionais,

dentre os seus feitos, temos o surgimento de novas formas de apresentação das organizações, abrindo destaque para as organizações virtuais. Quando redirecionamos esta perspectiva para o governo, tem-se o *e-gov*, o uso destas tecnologias virtuais possibilita desde a prestação de serviços ao fornecimento de informações aos cidadãos, podendo ser creditados ao uso destas ferramentas virtuais o relacionamento dos governos com servidores e fornecedores (MENEZES; FONSECA, 2005). Na dimensão do aumento da transparência, os usos destas tecnologias possibilitam o exercício do *accountability*, que vincula o gestor à prestação de contas junto ao cidadão (FERREIRA; ARAÚJO, 2000).

Pois bem, a partir destas considerações, o SIE é um sistema de tecnologia utilizado pela Universidade, o seu uso permite gerar informações que são usadas no ambiente universitário, que por sua vez é a principal interface do solicitante com as suas demandas enquanto processos de aquisições registradas via Solicitação de Material ou Serviço. Em uma perspectiva inicial, partimos da importância de tornar conhecidos os processos que foram finalizados no âmbito da UFT no ano de 2014 visando caracterizar suas especificações e confrontar o valor estimado para contratação do valor real contratado. Após levantamento prévio foi possível gerar a Tabela 4.

Tabela 4 6 Processos concluídos por meio do SRP na UFT no ano de 2014.

| Objeto da Compra | Material / Modalidade | | Id. Compra | Valor Total | | Valor Total | |
|--|-----------------------|------------|-------------------|-----------------|-------|------------------|-------|
| | Serviço | de Compras | | da Compra | % | Estimado | % |
| Registro de Preço para Aquisição de Materiais de Expediente para os 07 (sete) Campi e Reitoria da UFT. | M | Pregão | 15441905000142014 | 438,53 | 1,22 | 832,63 | 1,22 |
| Aquisição de café, açúcar, água mineral e gás, para atender os 07 Campi e Reitoria Da UFT. | M | Pregão | 15441905000082014 | 353,10 | 0,98 | 576,46 | 0,85 |
| Aquisição de materiais das áreas de Geografia, Geologia e Laboratório para atender ao Campus Universitário de Porto Nacional. | M | Pregão | 15441905000242013 | 13,15 | 0,04 | 27,72 | 0,04 |
| Aquisição de Solução de Armazenamento de dados, incluindo o fornecimento de Equipamentos/Materiais, a Instalação e Garantia ON SITE de 60 meses. | M | Pregão | 15441905000042014 | 3.342,04 | 9,30 | 4.920,80 | 7,23 |
| Registro de preços para aquisição de tubos metálicos de cobre com a finalidade de estruturação de rede frigorígena para equipamentos de condicionadores de ar. | M | Pregão | 15441905000222014 | 60,34 | 0,17 | 73,50 | 0,11 |
| Registro de preços para eventual aquisição de gás GLP para atender demanda do Campus de Palmas e Reitoria. | M | Pregão | 15441905000202014 | 11,43 | 0,03 | 11,43 | 0,02 |
| Aquisição de medicamentos e materiais para atender ao Hospital Veterinário da UFT. | M | Pregão | 15441905000052014 | 4,81 | 0,01 | 26,89 | 0,04 |
| Aquisição de material de academia para o programa da UMA Universidade da Maturidade - UFT | M | Pregão | 15441905000102014 | 41,85 | 0,12 | 60,16 | 0,09 |
| Aquisição de medicamentos para os laboratórios do Curso de Medicina da Universidade Federal do Tocantins. | M | Pregão | 15441905000032014 | 63,52 | 0,18 | 132,74 | 0,19 |
| Aquisição de aparelho de anestesia e monitor multiparametro para o Hospital Veterinário Universitário do Curso de Medicina Veterinária de UFT - Campus de Araguaína. | M | Pregão | 15441905000172014 | 57,76 | 0,16 | 146,79 | 0,22 |
| Aquisição de 25.000 (vinte e cinco mil) canecas produzidas em alumínio, capacidade aproximada de 300 ml, com alça e impressão personalizada. | M | Pregão | 15441905000022014 | 85,00 | 0,24 | 126,00 | 0,19 |
| Aquisição de equipamentos laboratoriais para atender a demanda da UFT. | M | Pregão | 15441905000442013 | 7.959,89 | 22,16 | 11.726,18 | 17,22 |
| Aquisição de reagentes e microbiológicos para atender as demandas internas | M | Pregão | 15441905000412013 | 1.855,46 | 5,17 | 3.619,20 | 5,32 |
| Aquisição de veículos automotores para atender demanda da UFT. | M | Pregão | 15441905000062014 | 1.287,50 | 3,58 | 9.770,12 | 14,35 |

| | | | | | | | |
|--|---|--------|-------------------|------------------|------------|------------------|------------|
| Contratação de Pessoa Jurídica Especializada na Prestação de Serviço de Vigilância Físico-Patrimonial e Humana, Armada e Desarmada, com o Fornecimento Integral de Peças, Equipamentos, Dispositivos, Acessórios, Veículos, demais Implementos Segurança e Mão-de-Obra Especializada para atender aos Campi da Universidade Federal do Tocantins, situados em Araguaína, Arraias, Gurupi, Miracema, Palmas, Porto Nacional e Tocantinópolis. | S | Pregão | 15441905000012014 | 13.811,75 | 38,45 | 13.117,99 | 19,27 |
| Registro de preços de Quilômetros Rodados - QR em ônibus semi-leito, executivo, executivo para terra e micro-ônibus para eventual prestação de serviço de Fretamento Eventual Turístico. | S | Pregão | 15441905000482013 | 0,04 | 0,00 | 3.078,18 | 4,52 |
| Registro de preços para contratação de empresa especializada em organização de eventos da UFT. | S | Pregão | 15441905000132014 | 5.892,82 | 16,41 | 18.707,43 | 27,48 |
| Serviços de instalação de aparelhos de condicionadores de ar condicionado split | S | Pregão | 15441905000152014 | 33,35 | 0,09 | 77,51 | 0,11 |
| Contratação de empresa especializada para o fornecimento de Apólice de Seguro de Vida em Grupo e Acidentes Pessoais para acadêmicos da UFT. | S | Pregão | 15441905000072014 | 10,88 | 0,03 | 23,36 | 0,03 |
| Registro de preços de metros cúbicos (mts) de carga em transporte rodoviário local, intermunicipal e interestadual para possível contratação de serviço de mudanças e transferências em geral de bens como mobiliário, bagagens, veículos automotores (ligados às mudanças) e demais objetos de propriedade ou interesse da UFT. | S | Pregão | 15441905000192014 | 546,15 | 1,52 | 953,59 | 1,40 |
| Aquisição de cordões para canecas do RU. | S | Pregão | 15441905000092014 | 50,50 | 0,14 | 68,75 | 0,10 |
| TOTAL | | | | 35.919,88 | 100 | 68.077,44 | 100 |

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de dados do Painel de Compras (MPOG, 2017)

Para exame da Tabela 4, foi considerado para análise da aplicação de recursos a perspectiva de Faria et al. (2011), deste modo, o pregão tanto na sua forma eletrônica ou presencial é uma ferramenta chave para a eficiência na aplicação dos recursos públicos. Deste modo, o gestor deve se valer de novos mecanismos a exemplo do pregão eletrônico para viabilizar a redução do tempo de tramitação dos processos e aumento da competitividade das contratações.

Neste sentido o pregão eletrônico é a modalidade que mais oferece condições para tal característica nas compras públicas, pois abre a disputa para todas as regiões, não havendo em tese barreira geográfica, fomentando assim as disputas entre os licitantes e minimizando o poder de mercado das empresas, com reflexo importante sobre o valor final contratado (FARIA ET AL., 2011).

A partir destas considerações é possível observar que do quantitativo de 21 (vinte e um) processos realizados por meio do pregão-SRP no ano de 2014, 14 (quatorze) foram destinados a aquisição de materiais e 7 (sete) para contratação de serviços. No entanto, apesar do volume em quantitativo de processos finalizados em 2014 as aquisições de materiais serem maiores que serviços, quando é aberto o detalhe do valor total contratado as contratações de materiais representam apenas 43,36% do volume total, portanto, abaixo do volume total dispendido em serviços que por sua vez representam um número reduzido de contratações, o que sugere aplicação concentrada dos recursos da Universidade para o ano de 2014.

Deste modo, ao considerar o volume total contratado 56,64% foram destinados ao pagamento de serviços, ou seja, aportados em apenas 7 (sete) contratos, contudo, se abrirmos novamente o detalhe da contratação de serviços o efeito de concentração de recursos é ainda mais evidente, tendo em vista que em apenas dois contratos foram aportados 54,86% do volume total de recursos empregados para os referidos pregões SRP no ano de 2014.

Seria ainda possível diante destes detalhes, fazer algumas observações, se focarmos exclusivamente nas atividades fins da Universidade, ou seja, na sua atuação enquanto proposição como política pública, das contratações que foram feitas em 2014, apenas 29,06% estão ligadas diretamente ao ensino, a pesquisa e a extensão. O maior volume contratado especialmente em serviços é destinado a atuação acessória da Universidade, como exemplo do

serviço de vigilância e contratação de empresa especializada para organização de eventos, que juntos representaram 54,86% do valor total contratado.

As aquisições por meio do SRP fixam por meio da Ata de Registro de Preços a possibilidade de aquisição no decorrer de 12 (doze) meses a partir da data da homologação do certame, logo, os processos concluídos em 2014 possuem parte de sua execução orçamentário no ano de 2015.

Nesta perspectiva, do volume total estimado para contratação dos 21 (vinte e um) processos, é observado que apenas 52,76% foi efetivamente contratado, um volume bem inferior a expectativa inicial. Neste cenário, pode ter tido algum grau de influência sobre este comportamento o próprio cenário de restrição fiscal que ficou mais evidente em 2014, e com um reflexo mais relevante em 2015 com o impacto do contingenciamento orçamentário aos diversos órgãos de governo.

Após esta perspectiva das características das contratações da Universidade no ano de 2014, na sequência é aberto o detalhe da execução deste processo no âmbito interno da UFT, permitindo ter uma visão macro do prazo médio que os processos de compras via SRP estão sendo finalizados pela UFT.

No entanto, antes da apresentação deste panorama, algumas ponderações são necessárias, a começar por resgatar a informação que as etapas iniciais do planejamento de compras na Universidade não são dimensionadas em solução tecnológica, assim desde a própria solicitação do demandante, pesquisa de mercado, planilha de formação de preços e a própria geração do termo de referência não tem suporte do SIE, ou seja, não são padronizadas, permitindo que cada UG utilize ferramental próprio, o que inviabiliza que esta informação seja dimensionada quanto aos prazos.

Deste modo, a Tabela 5, apresenta uma perspectiva de atendimento da área de compras a partir de quando é gerado número de processo no SIE, visto a partir da montagem temos a geração de número processo, a partir destas etapas as ações são padronizadas e permitem que tal levantamento possa ser mensurado.

Tabela 5 ó Levantamento do prazo médio de conclusão das compras por meio do SRP na UFT.

| INTRANET UFT | | | | | | | | | COMPRASNET | | | |
|-------------------|----------------------------|----------|----------|----------|----------|----------|----------|-------------------|------------------|-------------|-------------|------------------------------|
| Nº SRP | Nº de Processo** | Início | UG | CRM | PROAD | PROJUR | | Retorno ao CRM | Ata do Pregão | Adjudicação | Homologação | Prazo conclusão (dias) |
| | | Despacho | Despacho | Despacho | Despacho | Entrada | Saída | Despacho | | | | |
| 24/2013 | 23101001905/2013-97 | 27/05/13 | 27/05/13 | 29/05/13 | 21/06/13 | 08/06/13 | 10/09/13 | 05/11/13 | 25/03/14 | 29/05/14 | 04/06/14 | 434 |
| 41/2013 | 23101003445/2013-31 | 15/10/13 | - | 16/10/13 | 16/10/13 | 16/10/13 | 23/10/14 | 31/10/13 | 25/02/14 | 26/02/14 | 26/02/14 | 134 |
| 44/2013 | 23101003552/2013-60 | 29/10/13 | 29/10/13 | 01/11/13 | 01/11/13 | 01/11/13 | 08/11/13 | 25/02/14 | 31/03/14 | 30/06/14 | 30/06/14 | 244 |
| 48/2013* | 23101004123/2013-18 | 12/12/13 | 12/12/13 | 12/12/13 | 20/01/14 | 20/01/14 | 29/01/14 | 04/02/14 | 13/03/14 | 13/03/14 | 28/03/14 | 106 |
| 01/2014* | 23101000232/2014-39 | 30/01/14 | 31/01/14 | 18/02/14 | 18/02/14 | 18/02/14 | 28/02/14 | 03/06/14 | 26/08/14 | 26/08/14 | 26/08/14 | 208 |
| 02/2014 | 23101000578/2014-37 | 25/02/14 | 25/02/14 | 25/02/14 | 10/03/14 | 10/03/14 | 18/03/14 | 26/03/14 | 13/06/14 | 13/06/14 | 13/06/14 | 108 |
| 03/2014 | 23101003833/2013-12 | 20/11/13 | - | 24/03/14 | 02/04/14 | 03/04/14 | 14/04/14 | 28/04/14 | 08/10/14 | 08/10/14 | 10/10/14 | 324 |
| 04/2014 | 23101000829/2014-83 | 14/03/14 | 14/03/14 | 20/03/14 | 20/03/14 | - | 20/06/14 | 17/09/14 | 18/09/14 | 25/09/14 | 26/09/14 | 196 |
| 05/2014 | 23101001061/2014-65 | 03/04/14 | 10/04/14 | 10/04/14 | 10/04/14 | 10/04/14 | 23/04/14 | 03/10/14 | 12/09/14 | 04/09/14 | 12/09/14 | 162 |
| 06/2014 | 23101003693/2013-82 | 07/11/13 | 07/11/13 | 07/11/13 | 12/11/13 | 12/11/13 | 28/11/13 | 18/12/13 | 12/05/14 | 12/05/14 | 14/05/14 | 188 |
| 07/2014* | 23101001271/2014-53 | 29/04/14 | 05/02/15 | 05/02/15 | - | - | - | - | 07/11/14 | 07/11/14 | 07/11/14 | 192 |
| 08/2014 | 23101001369/2014-19 | 08/05/14 | 08/05/14 | 08/05/14 | 09/05/14 | 09/05/14 | 15/05/14 | 21/05/14 | 25/08/14 | 25/08/14 | 25/08/14 | 109 |
| 09/2014* | 23101001374/2014-13 | 08/05/14 | 08/05/14 | 05/06/14 | 05/06/14 | - | 05/06/14 | - | 25/09/14 | 25/09/14 | 26/09/14 | 141 |
| 10/2014 | 23101001270/2014-17 | 29/04/14 | 12/05/14 | 12/05/14 | 12/05/14 | 12/05/14 | 19/05/14 | 29/05/14 | 01/07/14 | 31/07/14 | 31/07/14 | 93 |
| 13/2014* | 23101001408/2014-70 | 13/05/14 | 06/06/14 | 11/06/14 | 11/06/14 | 11/06/14 | 26/06/14 | 12/08/14 | 17/09/14 | 17/09/14 | 26/09/14 | 136 |
| 14/2014 | 23101001842/2014-50 | 25/06/14 | 25/06/14 | 01/07/14 | 01/07/14 | 01/07/14 | 02/07/14 | 30/07/14 | 21/11/14 | 21/11/14 | 21/11/14 | 149 |
| 15/2014* | 23101002166/2014-31 | 10/07/14 | 10/07/14 | 06/08/14 | 06/08/14 | 06/08/14 | 07/08/14 | 11/08/14 | 29/08/14 | 29/08/14 | 29/08/14 | 50 |
| 17/2014 | 23101002297/2014-19 | 29/07/14 | 29/07/14 | 29/07/14 | 29/07/14 | - | 31/07/14 | 31/07/14 | 03/09/14 | 03/09/14 | 03/09/14 | 36 |
| 19/2014* | 23101002406/2014-06 | 05/08/14 | 05/08/14 | 05/08/14 | 01/09/14 | 01/09/14 | 01/09/14 | 10/10/14 | 31/10/14 | 05/11/14 | 07/11/14 | 94 |
| 20/2014 | 23101002536/2014-31 | 14/08/14 | 14/08/14 | 14/08/14 | 15/08/14 | 05/09/14 | 11/09/14 | 12/09/14 | 24/10/14 | 24/10/14 | 24/10/14 | 71 |
| 22/2014 | 23101002858/2014-80 | 09/09/14 | 16/09/14 | 16/09/14 | 16/09/14 | 17/09/14 | 25/09/14 | 23/10/14 | 24/10/14 | 24/10/14 | 24/10/14 | 45 |
| Média=Ûx/n | | | | | | | | | | | | 153 |

Fonte: Elaborado pelo autor a partir do levantamento de registros documentais no Portal Comprasnet, seguidas por consulta a Intranet da UFT.

* Processo SRP de contratação de serviços.

** Identificação dos processos de compras no âmbito interno da UFT.

Para análise da Tabela 5, partimos da consideração da inovação trazida pelo pregão que inverteu as fases de habilitação e análise das propostas, deste modo, a habilitação dos fornecedores só é realizada para o licitante vencedor, o que diminui significativamente os prazos até a sua homologação, esta premissa está em linha com as afirmações de Smeltzer e Karr (2003), Ghawi e Schneider (2004) e Lopes e Santos (2006) que mencionam que os leilões reversos, denominação alternativa para pregão, representa uma agilidade no tempo gasto com economia de aproximadamente 50%.

Tecidas estas considerações, a partir da Tabela 5 é possível finalizar o perfil geral das contratações de 2014 da UFT, tendo em vista que no primeiro momento foi apresentado as características das aquisições, seguidos pelas modalidades licitatórias mais utilizadas, abrindo o detalhe do quantitativo de processos e do volume total contratado pela Universidade.

Portanto, agora é possível dimensionar o prazo médio de atendimento destes processos, que no caso analisado foi de 153 dias, deste modo, o prazo observado no levantamento está bem acima da primeira informação documental levantada junto ao então CRM, que estimou um prazo médio de 90 dias para conclusão.

Contudo, abre-se algumas ressalvas. Os processos 24/2013, 44/2013 e 07/2014 tiveram uma ata complementar, ou seja, abertura de uma segunda sessão pública, o que afetou o prazo final de homologação e conseqüentemente o prazo médio final, todavia, mesmo os excluindo da análise, o prazo médio ficaria com 130 dias, acima do prazo estimado pelo CRM.

Destaca-se ainda, que a fase onde mais é dilatado o prazo é o Retorno a CRM das considerações da Procuradoria Federal, o que pode refletir a dificuldade da CRM de suprir estas recomendações junto as UGs solicitantes, afetado ainda que grande parte destes processos são originados nos seus campi interioranos, deste modo, esta estrutura operacional descentralizada nesta fase do processo pode está influenciando no cumprimento dos prazos, visto o CRM fica dependente do retorno das alterações provenientes dos seus campi.

Confrontando estes dados da pesquisa empírica com os tempos médios de conclusão na modalidade pregão com a literatura, destaca-se que o prazo encontrado está bem acima da média auferida no Comprasnet (2005) de aproximadamente 17 dias. Ao confrontar com a média de 15 dias do trabalho de Faria et al. (2011) que inclusive avalia uma IFES a média encontrada está ainda mais distante.

Portanto, o desempenho da Universidade é incipiente nesta comparação, mesmo ressaltando que no caso da UFT estes pregões foram viabilizados por meio do SRP, contudo, esta conjugação não há grande influência sobre os prazos, tendo em vista que o mecanismo do SRP foi implantado justamente para dar celeridade aos prazos e por não haver comprometimento das dotações orçamentárias, ou seja, não há alteração significativa nos fluxos.

O trabalho de Faria et al. (2011) é relevante pois também é um de seus achados o potencial de diminuição do preço dos produtos contratados por pregão eletrônico, que no estudo foi na ordem de 23,47% de redução, acima inclusive da economia feita pelo pregão presencial de 18,25%. Vale lembrar que o resultado do trabalho de Faria et al. (2011) é corroborado por alguns estudos internacionais que o antecederam, como Carbone (2003), Smeltzer e Karr (2003), Beuter (2005) e Carter e Stevens (2007).

O que reforça a importância da escolha estratégica da Universidade em utilizar predominantemente o pregão eletrônico nas suas aquisições, todavia, os resultados encontrados sugerem que a sua gestão de compras ainda precisa ser melhorada no que tange a gestão dos seus prazos de execução, reforçando a noção de buscar novas alternativas que possam simplificar o seu fluxo operativo.

Todavia, a sua escolha pelo pregão eletrônico já é um bom direcionamento para otimizar suas operações, tendo em vista o pregão eletrônico para Faria et al. (2011) adquire certa vantagem competitiva sobre as demais modalidades de licitação, devido em grande parte por representar racionalização de procedimentos, redução de preços e maior transparência, portanto, contribui com o processo de *accountability*.

Nesta perspectiva, a UFT perpassa um sistema de gestão departamentalizado, com ênfase nas atividades que visem sua eficiência administrativa. Esta característica é herdada das mais diversas áreas da administração pública, que precisam cada vez mais aumentar seus sistemas de controle para atender aos princípios da administração pública, visto o cenário que se desenha, cada vez mais é necessário aperfeiçoar os sistemas de controle.

Pela forma como se apresenta a sua estrutura administrativa, o seu fluxo das tramitações dos processos, sofrem com certa lentidão para as conclusões das solicitações, pois ainda é observado um modelo centralizado de administração na Reitoria das demandas estratégicas para os campi.

Quando se volta à atenção ao ambiente institucional da UFT, o cenário que se apresenta imposto com os sucessivos contingenciamentos orçamentários, tem agravado esta percepção da necessidade de a Universidade ter um quadro mais completo para gerir e operacionalizar a área de compras.

Este diagnóstico parte da premissa que mais do que nunca as respostas a estas demandas têm que ser dadas em prazos mais curtos, o que causa impacto direto na operacionalização de sua estrutura. Deste modo, a limitação orçamentária impacta as escolhas dos gestores, o impulsionando a fornecerem resultados mais efetivos em um tempo cada vez mais limitado, pois em decorrência dos seguidos contingenciamentos de recursos limitaram a manutenção adequada da estrutura universitária.

Pois bem, o funcionamento adequado desta estrutura afeta a forma como é percebida a Universidade junto ao sistema de ensino, por consequência quanto menor a percepção social da sua importância, ou seja, da sua legitimidade, maior será sua dificuldade de atrair e fixar alunos, que por sua vez é o que garante o aporte de recursos pelo governo federal para a execução de suas atividades, o que no longo prazo pode inviabilizar a sua sobrevivência. Portanto, a manutenção do funcionamento regular da estrutura universitária é fator importante para a sua viabilidade enquanto organização acadêmica.

5.3 Identificação do ambiente institucional

A terceira parte desta discussão buscou diagnosticar a percepção dos gestores sobre o desempenho da atividade de compras, visando deste modo, dimensionar na sua primeira perspectiva a percepção dos gestores sobre o processamento das compras pela Universidade. Em seguida é proposta uma discussão da viabilidade ou não de se implantar processos descentralizados para atividade de compras. A partir desta perspectiva, adentramos no desafio da autonomia relativa das UGR na execução orçamentária. Sendo a sessão finalizada com a questão da influência das pressões isomórficas sobre os formatos organizacionais da Universidade, apresentando a questão da influência da conformação estrutural da Universidade sobre o desenvolvimento das ações conjuntas entre campi e Reitoria referente a política de compras da UFT.

No âmbito desta orientação, é de interesse que seja incluído nesta análise desde o dimensionamento das pressões normativas pelos órgãos de governo até as próprias

expectativas do desempenho social da Universidade junto à comunidade e ao seu ambiente de ensino. A importância do correto dimensionamento destes fatores é que os mesmos impactam na percepção dos gestores para tomada de decisão no cotidiano administrativo.

Deste modo, partimos para a realização da última etapa da coleta de dados realizada por meio da aplicação de um roteiro de entrevistas semiestruturado a 9 (nove) servidores da Universidade. Para definição do perfil de interesse primeiramente foi considerado a Universidade em três níveis decisórios da atividade administrativa, em seguida, buscamos o perfil dentre os níveis especificados que possuem atuação direta ou indireta no processo de compras, sendo escolhidos três representantes para cada nível decisório, conforme é apresentado no Quadro 6: representantes do nível estratégico (Entrevistado E1 a E3); representantes do nível tático (Entrevistados T1 a T3) e representantes do nível operacional (Entrevistado O1 a O3).

Por oportuno, para construir uma linha de raciocínio clara e objetiva para análise e discussão dos resultados, partimos das considerações de Filho e Machado da Silva (2003), quando propõem por meio de estudos comparados analisar os esquemas interpretativos da atuação dos atores organizacionais a partir da influência das pressões isomórficas do ambiente da política educacional brasileira.

Neste sentido, busca-se dimensionar ainda o contexto externo a organização e as preferências da alta administração que podem determinar os cursos de ações das organizações, para isso utilizaremos a mudança ambiental a partir das considerações de Scott (1992) e o posicionamento estratégico a partir de Pant e Lachman (1998).

5.3.1 Percepção dos gestores sobre o desempenho do processo de compras

A seguir, serão apresentados os resultados obtidos por meio da interpretação das entrevistas aplicadas aos servidores da Universidade no período de novembro e dezembro de 2017. A respeito do primeiro critério de interesse que busca levantar a percepção do entrevistado sobre o processamento das solicitações de compras pela UFT.

Foi observado que os atores percebem a atividade de compras como não sendo ágil. Contudo, justificam a questão da agilidade por causa da atividade de compras está limitada a ritos burocráticos que na intenção de segui-los acabam por comprometer os prazos e a própria efetividade do processo, somados ainda a característica estrutural da Universidade em formato

multicampi que também impactam este cenário. Nesta perspectiva iniciamos com a percepção dos entrevistados T1, E1, E2 e O1:

É muito relativo a questão de dizer se um processo é ágil ou não, pelo histórico pelas informações e pela visão que nós temos que o usuário final relata ele não é um processo ágil, mais no geral o processo de compras sempre tem essa característica de não ser muito ágil até por que é um procedimento bastante regulado por procedimento normativo, a agilidade não é muito o foco no processo de compras (Entrevistado T1).

Justamente...ele se torna um pouco engessado, não é tão ágil quanto deveria ser (Entrevistado E2).

Olha eu posso falar com toda autoridade[...] eu vejo complexo, eu vejo obscuro, complicado para entender, por que são duas posições a posição de Palmas (...). Os campus dizem que mandam tudo para cá certinho, bonitinho e aqui dizem que os problemas são os campus por que não preenchem bem, mandaram tarde, por que não responderam o processo que encaminharam de volta, resumindo se passaram 10 anos que eu tenho dois aqui e para mim tudo continua igual (...) me senti já tendo feito mais de dez, doze reuniões de normatização de fluxo, não sei se o senhor sabe mais fizemos um manual de fluxos, tiramos oito passos de compras e continua a situação não dando resposta de mudança, esta é minha visão, doa a quem doer...totalmente capenga (Entrevistado E1)

O processo de compras não é ágil, falta muita tecnologia para apoiar esta agilidade dos processos, né, por que a evolução da administração pública gerencial né, necessita muito sair do paradigma do papelório para o desenvolvimento de processos mas sistematizados por meio de automação que é o que toda empresa grande que se preze tenta implantar e a UFT ela tá engatinhando nesses processos aí e não consegue copiar estes modelos de benchmarking fora dela para trazer como boas práticas aí e melhorar nossos processos... o que a gente as vezes percebe muito é o envolvimento das questões políticas no envolvimento das questões técnicas gerenciais dentro da Universidade, isso causa este prejuízo na tomada de decisões de que seria melhor para administração, o que seria melhor para aperfeiçoar esta gestão, acho que as falhas estão aí, em melhorar toda esta organização gerencial e fazer com que as políticas sejam realmente para atingir determinadas finalidades que são para o desenvolvimento da instituição (Entrevistado O1).

Esta percepção é reforçada, quando foi questionado ao entrevistado T1 se o atual fluxo operacional do processo de compras está estruturado mais para atender aos ritos normativos. O entrevistado pondera que mesmo que o foco institucional seja atendimento da atividade fim, existe uma preocupação muito grande aos ritos legais:

Ela visa atender a atividade fim que é de fato conseguir uma aquisição, mais se preocupa bastante com a questão meio que são procedimentos que estão regulados por leis e os órgãos de controle batem em cima, mais nós podemos dizer que da UFT o processo não é tão ágil por que tem muita coisa nele que ainda possa ser feito para melhorar esta questão de processar com agilidade. (Entrevistado T1)

Esta visão é compartilhada pelo entrevistado T2

Eu acho que sim, por que, na realidade o processo em si tem todos os trâmites

necessários para ocorrer, então não é que o processo seja lento, mais é por que tem que seguir um rito, tem que seguir todo um processo e como se concentra aqui de certa forma poderia ser um pouquinho mais rápido de já viesse preparado, se já viesse com o termo adequado, se os outros campus tivessem uma noção melhor de como elaborar os termos, começar o processo e trazer já ele pronto.

Este critério adiciona mais elementos para compreensão dos gargalos apresentados pela pesquisa documental. No âmbito desta perspectiva, quando foi analisado o prazo médio de execução do processo de compras e encontrado que o mesmo está muito acima do que mostra a literatura, um dos possíveis pontos apontados foi à dificuldade do então CRM agora DCMAT suprir as recomendações da Procuradoria junto aos campi, devido o formato multicampi. Esta percepção é corroborada pelo entrevistado E2.

Hoje nós temos visto que tem alguns entraves que são burocráticos, até mesmo pela rigidez que a legislação não permite, mais fora isso, dentro do âmbito da instituição nós temos também muitas dificuldades nas UGs descentralizadas, nos campi principalmente, ou seja, a Procuradoria faz alguma consideração sobre o parecer de uma compra X, este parecer volta para lá (campus), não é atendido, volta para cá de novo, acaba voltando para lá de novo, quando se vê já se passou muito tempo, desde o início da solicitação até a efetiva aquisição (Entrevistado E2).

Segundo a DCMAT o prazo médio de finalização das solicitações de compras quando chega para processamento no setor é de 90 dias. No entanto, de acordo com os dados levantados na pesquisa documental para o ano de 2014 este prazo foi bem superior a esta afirmação, chegando há 153 dias apenas a encargo da Reitoria.

Nesta perspectiva, se incluirmos início do processo, que não é padronizado, visto não estar amparado em nenhuma solução tecnológica institucional seguramente afeta a percepção do usuário final sobre a efetividade dos processos de compras da Universidade, existindo pouco controle sobre as etapas de seu processamento, logo, nos desperta interesse do prazo total para se concretizar uma aquisição é ainda mais dilatado, visto no prazo médio conhecido não está incluso as etapas não padronizadas, a exemplo do planejamento da demanda. Esta visão é corroborada pelo entrevistado T1 e complementado por T2, quando cita a necessidade de padronização das etapas iniciais que estão fora do fluxo:

O prazo médio é entorno de 90 dias a partir do recebimento do processo de compras montado aqui no setor que processa as licitações, não temos histórico de quando ele sai lá do demandante, por que não fica registrado em nenhum sistema o início desta demanda (Entrevistado T1).

Eu acredito que se tivesse uma padronização ajudaria bastante a acelerar os processos, o que ocorre é que muitos processos não chegam da maneira correta e com isso há muito retorno para readequação (Entrevistado T2).

Esta percepção reforça o argumento da necessidade de implementação de uma solução tecnológica que possa padronizar as etapas iniciais do processamento de compras, que geralmente são realizadas nos diversos campi da UFT. Contudo, cabe salientar que esta percepção é reflexo indireto da necessidade de criar canais de comunicação mais efetivos entre tais estruturas, evitando a fragmentação da informação e consequentemente afetando o correto atendimento das solicitações, neste sentido os entrevistados T2 e O3 relatam:

(...) mais assim, a questão de informação, integração de informações ter mais comunicação para saber a necessidade de cada campus e já prever, ter um planejamento destas compras e não só quando surgir a necessidade, o que eu percebo é que eles não têm este planejamento, o que ocorre é senti a necessidade eu vou pedir. Respeitar este calendário de compras e também na questão de planejar estas compras e saber o que está pedindo, tem muito disso, pedir e não conhecer o produto. Eu acho se tivesse uma informação mais integrada, entre todos os campus de uma forma mais ágil, facilitaria bastante. (Entrevistado T2)

Acho que o problema maior é na comunicação, por que o que acontece o setor de compras ele tem o calendário de compras entendeu, o que as vezes eu acho que este calendário de compras não é bem divulgado, por que se o requisitante soubesse as datas que ele tem, por exemplo material de expediente ele tem até o dia tal para ele montar sua demanda e encaminhar para o setor de compras e o setor de compras tem um período para ele tramitar para o CRM. Acho que falta mais é comunicação, divulgar mais o calendário, o requisitante está mais ciente daquelas datas. Por exemplo eu tenho solicitações aqui na minha caixa de entrada no e-mail, o pessoal já querendo encaminhar demandas para o ano que vem, sendo que não estar nem no período, sendo o que eu acho que é falta e a comunicação, as vezes chega na direção e recebem a qualquer tempo a demanda e gera uma expectativa e aí você vai alimentando isso que não está nem na data e vai criando aquela situação eu sempre peço mais não recebo. (Entrevistado O3)

Esta perspectiva reforça o diagnóstico da falta de suporte no SIE para suprir esta carência, inclusive quase que as totalidades dos entrevistados concordam que o SIE é um paliativo, ou seja, não contempla a complexidade da Universidade, ao contrário à Universidade que vem se ajustando as suas funcionalidades, conforme é apresentado abaixo.

O SIE na nossa visão de administração e planejamento é só um paliativo, ele é um sistema que foi feito para uma instituição nessa área de administração e finanças e foi moldado com os moldes daquela instituição, isso quer dizer que imperativamente vamos ter que construir um sistema com a nossa cara, nós temos *know how* técnico para isso na Diretoria de Tecnologia da Informação, mas porém com a quantidade mínima de servidores fica difícil desenvolver, mais a tendência é que vamos migrar para um sistema com a identidade própria da UFT futuramente. (Entrevistado E2)

O SIE, famoso SIE que estou lutando para ele se adaptar a mim... O SIE meu irmão foi um dos primeiros modelos de software que ajustaram a realidade da Universidade, porém ajustaram a onde Santa Maria-RS eles venderam dizendo que havia uma facilidade de poder adequá-lo, mais é mentira ele tem uma estrutura básica de fluxo de processo gerenciais que para eles é boa entendeu. (Entrevistado E1)

O que é percebido de forma negativa, pois os fluxos estão sendo assumidos a partir das condições em soluções de TI, sendo o recomendável o inverso, a soluções tecnológicas devem ser ajustadas as necessidades estratégicas dos gestores. Neste cenário, se observa a limitação de ações que envolvam a ferramenta, conforme pode ser acompanhado pelos relatos abaixo.

Em relação ao sistema de informação eles estão na ilusão que a ferramenta que tem consegue atender, mais só que tudo bem, atende mais numa visão das pessoas que trabalham ali dentro de uma Reitoria, que estão próximas, que podem é se encontrar uma com a outra e qualquer erro que aconteça eles possam solucionar muito rápido, mais para fazer com que a Universidade consiga ter essa atuação de forma abrangente, conseguir com que os processos sejam ágeis entre campus e Reitoria precisa melhorar ainda mais esta questão de sistema de informações (Entrevistado O1).

Este fato é corroborado por E3, T1 e O2.

O SIE é um sistema da Universidade de Santa Maria, no Rio Grande do Sul, no momento ele foi saudado como uma grande ferramenta que iria favorecer os fluxos da Universidade, inicialmente foi bom por que as matrículas e o próprio portal do aluno, portal do professor, os diários foram colocados dentro da questão eletrônica, então facilitou muito a vida das pessoas, por que o referencial que nós tínhamos era o diário manual e era tudo manual, então quando ele veio ele resolveu, depois que a Universidade aumentou o número de cursos, aumentou a pós-graduação ampliou, hoje eu vejo que não responde mais, precisa assim de uma solução, mais naquele momento ele foi fundamental, essencial para termos outro parâmetro de operacionalizar os fluxos acadêmicos (Entrevistado E3).

Então, este sistema, na verdade quando cheguei a Universidade ele já estava implantado, já estava em funcionamento, mas como eu entrei nesta parte administrativa depois eu pude acompanhar, também ele estava tentando aperfeiçoar mais ainda para implantar esta ferramenta na Universidade e ele não foi criado aqui não, ele veio de fora, veio de outra Universidade e o sistema foi de Santa Maria e ele pelo que fui informado que lá ele já foi implementado para atender mais a questão de prefeituras, né, uma necessidade deles e aí resolveram implantar aqui na UFT (Entrevistado T1).

O Sie hoje ele é adaptado a gente pegou de Santa Maria se não me falha a memória, não existe um sistema que venha suprir qualquer demanda, cada universo tem suas particularidades, mais o nosso Sie não é o ideal, mas é o que temos pra hoje (Entrevistado O2).

Com base nos relatos reproduzidos acima, é possível efetuar alguns apontamentos teóricos para nos auxiliar a elucidar o tema. O isomorfismo para Machado-da-Silva e Fonseca (1993) é quando as organizações adotam estruturas e práticas já consolidadas no meio para problemas que ainda não tenha encontrado soluções. Deste modo, são mecanismos utilizados na forma de autodefesa e através deles podem-se analisar o comportamento destas organizações.

Pois bem, acima é dada ênfase a influência dos ritos burocráticos sobre os fluxos administrativos de compras, sendo estes ritos determinados por agentes externos e adotados

por pressões normativas, logo, pode ser caracterizado como isomorfismo normativo segundo Baeta, Brito e Moreira (2014). Em complemento, o isomorfismo mimético é quando adotamos padrões já institucionalizados por outras instituições congêneres, como pode ser observado é um fato que aconteceu com a UFT na escolha e implantação do SIE como solução tecnológica para sua consolidação institucional que naquele momento a Universidade não dispunha de solução própria.

Todavia, cumpre salientar que em um primeiro momento a solução atendeu aos anseios da Universidade. No entanto, ele já mostra sinais de limitações e necessidades de adaptações cada vez mais frequentes que foram percebidas em todos os níveis analisados quando foi indagado aos entrevistados se atualmente o SIE atende a complexidade da Universidade.

Ele não atende, por que hoje assim parece que, apesar de ele ser eficiente em alguns setores, mais ele é limitado em outros, então o que eu converso com alguns coordenadores e alguns diretores é que há uma necessidade hoje de se repensar o SIE, inclusive comprar outro produto, outro sistema né. (Entrevistado E3)

Eu não tenho muito contato com o SIE, eu acho que o SIE ele engessa muito o processo, muito cheio de detalhes, muito cheio de cantos a seguir, e as vezes dificulta muito a agilidade, não condizendo com a necessidade. (Entrevistado T2)

Tem algumas limitações, ele não é perfeito não, tem muitas tramitações existe dentro do SIE que eu penso não haver necessidade de existir. O próprio layout dele é esquisito. (Entrevistado O3)

Este diagnóstico é ratificado pelo entrevistado T1, inclusive avança o entendimento que a Universidade deve se empenhar em desenvolver uma solução tecnológica com identidade própria, contudo, pondera a limitação orçamentária como um dos possíveis fatores que limitam esta opção.

O ideal na minha visão é que a Universidade pudesse implementar uma solução de TI própria, parece que não estar tendo esta condição de criar um sistema próprio, mais se houvesse seria o ideal, enquanto isso o SIE ele vai resolvendo de forma paliativa, por que tem muitas questões práticas que também não só de compras mais na área de orçamento o sistema não está resolvendo, estamos tendo que trabalhar de outras formas para poder atender demandas da UFT, mais ou você ficar sem nenhuma solução tecnológica ou você ter, é melhor ter ele por enquanto, ou que se aperfeiçoe o sistema em si ou se crie uma nova solução para a Universidade (Entrevistado T1).

Logo, a partir destas considerações o mimetismo que foi utilizado pela UFT para o SIE se tornou um instrumento interessante em um primeiro momento de consolidação institucional, com o passar dos tempos e do aumento da complexidade da Universidade já

surtem lacunas próprias que carecem de soluções próprias até mesmo para fomentar alternativas que fortaleçam a identidade institucional.

Como fator que qualifica este cenário pode-se citar a complexidade estrutural da Universidade que já nasceu interiorizada em formato multicampi. Neste sentido, o entrevistado E3 destaca que mesmo ressalvada a burocracia para justificar a pouca agilidade na execução das compras, o próprio MEC tem dificuldade de compreender a dinamicidade operacional de uma Universidade neste formato, o que também tem impacto neste cenário, deste modo o entrevistado destaca:

Eu acho muito burocrático e a burocracia você sabe que emperra. Agora eu vejo também que, como é que eu posso dizer a um equívoco na maneira como o próprio Ministério da Educação vê a UFT, a gente percebe isso em muitos documentos, muitas atitudes do próprio MEC, eles não tem a noção da estrutura descentralizada como é, por que muitas instituições começaram centralizadas e elas foram se descentralizando e a UFT foi o contrário ela já nasceu multicampi, que é o sonho de muitas instituições. A UFT já nasceu interiorizada, então isto dificulta muito o trabalho, por que se tem uma instituição que é conceitualmente ela é centralizada mais do ponto de vista operacional ela é descentralizada multicampi e aí por causa da natureza da instituição os processos ficam emperrados e dificultam muito (Entrevistado E3).

A partir dos diversos relatos produzidos acima, a UFT buscou o seu desenvolvimento a partir de alguns modelos que já foram institucionalizados no seu ambiente de ensino, a exemplo do seu próprio sistema de gestão. Adicionalmente, outro fator que pode ser apontado por pressionar a UFT à adoção de práticas já institucionalizadas é a influência do atendimento ao rito legal nos processos de aquisições por meio da atuação de sua Procuradoria Jurídica.

Contudo, no nível tático esta pressão normativa na visão dos entrevistados auxilia os gestores a operarem de forma mais confortável, tendo em vista que neste nível atuam junto a Procuradoria Jurídica da UFT, estrutura vinculada a AGU que proporciona conformidade normativa aos processos.

No entanto, ainda é baixa a percepção que no nível tático que a pressão normativa pode comprometer práticas inovadoras, tendo em vista a estrutura meio da Universidade se voltada apenas para cumprimento de ritos. Deste modo, corrobora com os resultados de Leitão (1985) que firma entendimento que a tecnicidade direciona as Universidades a buscarem por suas atividades meio. Por sua vez, no nível estratégico é percebida que o seu foco é redirecionado para o atendimento prioritário ao usuário final da Universidade, estando em linha com a percepção do nível operacional, onde a sua atuação é pautada em atenção da atividade fim da instituição.

Tecidas estas considerações é possível fazer alguns apontamentos que possam nos auxiliar a compreensão do ambiente institucional das compras da UFT. Deste modo, é observado que a Universidade está inserida em um ambiente fortemente pressionado por ações normativas em linha com a perspectiva de Silva et al, (2012) e Francisco et al, (2011), que sugerem que as Universidades passaram a adotar elementos da gestão empresarial como norteador de suas ações em decorrência deste ambiente desafiador, a exemplo de atuação orientada para resultados, produtividade e qualidade de custos, avaliação institucional e o constante investimento em qualificação de pessoal e o próprio planejamento estratégico.

Nesta linha de raciocínio DiMaggio e Powel (2005) afirmam que o isomorfismo nos campos organizacionais são influenciados em razão da estruturação destes campos, ou seja, quanto mais consolidados os mesmos forem, maior será o fator motivador que leva as organizações ao processo de homogeneização. Neste sentido, quanto mais um campo organizacional depende de uma única fonte de fornecimento de recursos vitais, maior o nível de isomorfismo. Deste modo, a própria política de financiamento destas IFES onde tem o governo federal como fonte primária de seus recursos fomentam estas estruturas a adotarem padrões parecidos, esta percepção é representada nas falas dos entrevistados, quando afirmam que existe a imposição de ritos aos processos pelos órgãos de controle.

5.3.2 A questão da descentralização: os formatos organizacionais e a sua influência sobre a definição de prioridades e o encaminhamento das requisições de materiais.

O segundo critério de interesse busca dimensionar a percepção do entrevistado sobre o perfil operativo dos processos de compras da Universidade. Deste modo, foi questionado a todos os entrevistados como observam a viabilidade ou não da descentralização das aquisições pela UFT.

A partir dos esforços de Leitão (1985) em repensar a estrutura de poder interno da Universidade e sua autonomia, de tal forma que alguns aspectos já na década de 1980 eram sensíveis de melhorias, como o difícil relacionamento entre governo e Universidade, a própria centralização do processo decisório, conflitos com a burocracia e a percepção de sua baixa eficiência operacional.

Nesta perspectiva, alguns pontos nos chamam atenção e mostram que ainda não foram totalmente superados no contexto atual, como o caso da percepção de sua baixa eficiência

operacional aliado a influência da burocracia sobre a lentidão de seus processos e por fim o seu centralismo decisório. Leitão (1985) sugere a importância da atividade docente/discente no envolvimento das atividades organizacionais, se esta participação diminuir avança a burocracia administrativa, levando na sua visão a hipertrofia das atividades meio, voltando-se excessivamente aos controles internos o que para ele deve ser evitado.

Nesta perspectiva, trazemos a discussão da possibilidade ou não da descentralização da atividade de compras da Universidade. A partir das falas dos entrevistados foi possível perceber os principais entraves sobre a descentralização, além de fornecer elementos para compreensão do modelo atual.

Então, o processo de aquisições da Universidade ele é processado com duas características de descentralização e centralização por que, é uma instituição multicampi e possui apenas uma Unidade Gestora, então tem que ter uma estrutura que consiga permitir você controlar e não permitir que haja o fracionamento de despesas, que é uma infração normativa. Então, você tem a parte de planejamento das demandas que é junto as unidades de centro de custo são os campus universitários e tem a parte que processa as aquisições que o setor fica localizado na Reitoria, então ele atua com estas duas estruturas, descentraliza o início por que cada campus é um centro de custo e passa o processamento para a Reitoria onde procura fazer uma aquisição em conjunto para poder ganhar em economia de escala e não permitir que haja fracionamento de despesas (Entrevistado T1).

Basicamente eu acho que é descentralizado, porque, ou melhor, centralizado no campus de Palmas (Reitoria), que aparece a demanda dos campus, mais tudo se concentra aqui, montar o processo, muitas vezes os outros campus não entendem muito como é que funciona o processo e aí tudo depende daqui, então concentra muito no campus de Palmas (Reitoria) e a demanda fica bem sobrecarregada aqui (Entrevistado T2).

Hoje, esta descentralizada só a parte de construção do processo, a execução financeira é toda centralizada na Reitoria, pra gente aqui de Palmas é mais tranquilo, por que a gente tá próximo se tiver alguma dificuldade a gente corre lá resolve, retorno o processo, agente mesmo vai lá buscar o processo para otimizar, eu penso nos campus que são mais distante é mais complicado, só o trânsito do malote, a dificuldade as vezes de entrar em contato com o pessoal, a gente que é aqui do lado tem dificuldade de encontrar o pessoal, imagine o pessoal lá dos campus mais distante (Entrevistado O3).

Como já havia falado antes, é descentralizado no seguinte sentido, cada UG possui recurso que pode ser gastado e é lá que começa o processo de compras, eles definem dessa forma o que vai ser comprado ou não, agora, porém, a parte interna ou seja burocrática de compra em si, ela é centralizada aqui, mas as demandas são descentralizadas (Entrevistado E2).

Iniciou o modelo de compras centralizado na Reitoria onde foi consolidado estas atividades...isto foi se descentralizando aos poucos para os campus, para se criar esse costume de os campus apoiarem a Reitoria no que for necessário para as demandas de materiais, de serviço nem se fala, por que ainda está muito concentrado lá na Reitoria. O levantamento de demanda de serviço ou se percebe improvisado ou muito concentrado na Reitoria. (Entrevistado O1)

Para compreendermos os relatos acima, é necessário elucidarmos dois pontos principais do processamento de compras pela Universidade. O primeiro ponto é que a UFT opera suas aquisições conjuntas por meio do calendário anual de compras, deste modo, demandas comuns são assimiladas pela DCMAT para ganho em escala e com vistas a mitigar o fracionamento. O segundo ponto a ser ponderado, são as demandas que ficam fora do calendário, ou seja, são demandas exclusivas dos campi, neste caso, as unidades de compras locais consolidam a demanda, efetuam a pesquisa de mercado e remetem o processo já montado a DCMAT para finalizar o processamento e abertura da fase externa.

Portanto, a partir dos relatos acima, é possível afirmar que a Universidade adota um modelo híbrido para o processamento de compras, ou seja, o processo inicia descentralizado nos campi quando operados via calendário de compras e são centralizados no processamento, desta forma, fica a cargo da DCMAT executar o operacional destas demandas com apoio dos grupos de compras.

Através das respostas dos entrevistados se observou ainda que quanto mais distantes do nível operacional mais consideram a descentralização total do processamento de compras da Reitoria para o campus inviável, ou seja, mais se identificam com a forma como que os processos são conduzidos no momento com centralização do poder decisório.

Atualmente não é nada viável, por que não a formação de cultura de gestão verdadeira, me explico, paciência se estas gravando, te dou exemplos, se vamos falar de descentralização está errado a palavra, agora atualmente estamos com descentralização quando os campus...tiverem uma planilha aberta de tudo o que gastam para eles distribuírem lá dentro...isto não é descentralização. Descentralização para mim é isso...tu tem tanto, te vira (Entrevistado E1).

Na verdade a dificuldade de pessoal que nós temos aqui no setor de compras especificadamente, nós decidimos que este processo teria que ser começado no campus, com as equipes técnicas, até mesmo por que fica difícil você fazer a especificação técnica de tudo que você vai comprar (...) (Entrevistado E2)

Eu acho que não é viável, por que a descentralização ela divide bastante, deixa de ser padronizado muitas coisas, o fracionamento. Elas centralizadas aqui, existe um certo acompanhamento se está havendo fracionamento e é difícil ter um acompanhamento da forma descentralizada (Entrevistado T3).

Para responder temos que refletir em três situações, o primeiro que a Universidade ela tem apenas uma Unidade Gestora então todo o limite de compra em caso de contratação direta, dispensa de licitação, todos os campus tem que seguir este limite, então, já se percebe que temos que ter um controle destas compras, aí vamos para especificidades, se você deixa descentralizar por campus você vai dificultar o controle deste fracionamento de despesas e se você deixa também por campus você vai dificultar o controle e o planejamento das compras por que o órgão de controle ele recomenda por boa gestão de compras, que se faça o processo de compras em conjunto por que você ganha por economia de escala. Se você fragmenta o processo e cada unidade executando a sua compra você vai quebrar esta questão do ganho com a economia de escala (Entrevistado T1).

O entrevistado T2 ao ser questionado da viabilidade da descentralização operacional para os campi, também concorda que não deve haver a descentralização, ao firmar entendimento que ão, eles não estão preparados. Eu acho que ia sobrecarregar ainda mais, por que a gente teria que orientar.

De forma inversa, no nível operacional é observado o interesse pela autonomia, consequentemente consideram viável a descentralização. O denominador comum apontado para justificar suas respostas é a necessidade de adequar a força produtiva destes setores. No entanto, devido à escassez de pessoal não veem solução no curto prazo para o tema. Para observar este comportamento, segue as falas dos entrevistados:

É viável...pegando mais pela viabilidade nós temos que analisar a questão de atuação de compras descentralizadas em cada campus há viabilidade em alguns casos em conseguir promover economia pelas compras, consegue se promover mais economia do que compras de grandes escalas na Reitoria por incrível que pareça a legislação pretendia que a economia por escala fosse feita nas grandes compras, mas a gente percebe que em alguns casos há muito mais economia fazendo compras em pequenas escalas na localidade, do que tentar fazer isto em um processo único. Então, se houvesse a descentralização já começaria o benefício por aí, a vantagem em se promover uma economia maior em que o gestor de compras em cada unidade iria gerenciar isto de uma forma mais adequada, talvez o prejuízo seria a falta de pessoal para se conseguir promover toda esta gestão em cada unidade financeira... uma outra vantagem é que há algumas exigências d legislação que mais prejudica esta centralização em uma única UASG do que beneficia, que é o caso das dispensas de licitações em que se fosse feita em uma única UG, uma única UASG em um único CNPJ para a Universidade, pelo que a gente percebe em um estudo aí pelos órgãos de controle nos acórdãos da AGU e TCU é que haveria a possibilidade de se encaras as dispensas de licitações e os limites estabelecidos para ela para cada UASG em cada campus, aumentaria os limites. (Entrevistado O1)

Eu penso assim, para a estrutura que a UFT tem não é o ideal, por que o que acontece para tornar o processo mais ágil você tinha que descentralizar toda a sua execução, só o que acontece o campus não tem servidor suficiente para você descentralizar uma execução, não tem um contador, não tem um setor financeiro nos campus, teria que criar estes setores. Comparando com os Institutos cada campus executam seus processos e já efetuam o pagamento e aqui tudo é centralizado, creio que do jeito que funciona teria que criar aqui na Reitoria um setor maior para atendê-lo, com mais estrutura e mais pessoal, o que acontece hoje a gente nem descentraliza os processos e nem tem uma equipe grande aqui para atender todos os campus, o que acontece o modelo que é utilizado hoje eu penso como não está descentralizado eu creio que a Reitoria deveria ter um setor grande de compras, então este setor grande deve atender todo mundo (Entrevistado O3).

Primeira assim, uma das primeiras justificativas, das primeiras variáveis é a questão da falta de pessoal. O que acontece, nós estamos com o SIE para otimizar nossa gestão de compras, só que com o acumulo de função o nosso gestor ele acaba que fazendo nas coxas (...) (Entrevistado O2).

De acordo com a pesquisa documental, foi destacado que a fase onde mais é dilatado o prazo do processamento é o Retorno a CRM das considerações da Procuradoria Federal, o que

pode refletir a dificuldade da CRM de suprir estas recomendações junto as unidades solicitantes, afetado ainda que grande parte destes processos são originados nos seus campi interioranos. Deste modo, sugere-se um problema de coordenação entre a DCMAT e os diversos setores de compras espalhados pela Universidade, o que reforça as limitações do então modelo adotado.

Outro ponto relevante observado a partir desta discussão é a preocupação da Universidade a limitar suas ações que poderiam aperfeiçoar este cenário a explícita necessidade de controle operacional. Neste sentido, a descentralização enquanto inovação administrativa é restringida pela questão do controle ao fracionamento de despesa, além da percepção que sua adoção pode aumentar o custo operacional, conforme é revelado abaixo:

Você vai ter um maior número de processos tramitando dentro do sistema organizacional de aquisição e você vai ter um custo operacional maior por unidade, sem falar que você perde economia de escala e dificulta o controle do fracionamento de despesa, então, tem essa parte que é contrária, porém você ganha no prazo, por que realmente a unidade pode ter o seu processo de compras realizado de forma mais célere, pode ou não, porque na Reitoria você tem uma equipe de compra que já está consolidada, fica próximo da Procuradoria Jurídica, então, você tem um diálogo mais rápido maior esclarecimento sobre o normativo e a operacionalidade do processo, então a chance de ter um fracasso pela Reitoria é bem menor que no campus do interior, que se descentraliza pode ser que a informação não chegue tão rápido assim para ele. Então, você tem aí situações que se você descentraliza você ganha em prazo e se você centraliza você ganha em economia de recursos e evita o fracionamento de despesas e de custo operacional, então vai muito na questão do gestor e também se fosse para descentralizar teria que abrir uma Unidade Gestora para cada campus universitário o que não tem hoje na Universidade. (Entrevistado T1)

No entanto, mesmo com limitações sobre a viabilidade ou não da descentralização já é observado um movimento recente de abertura para as áreas de aquisições e contratações pela DCMAT, setor encarregado na Reitoria de viabilizar as aquisições da UFT. Desta forma, a DCMAT iniciou o processo, passando as fases pré-editalícias quase por completo para os setores de compras dos campi, porém ainda é carente de soluções tecnológicas adequadas para padronização destas etapas.

Uma saída interessante para o embate pode está na imperativa necessidade de padronizar os processos em todos os seus estágios, especialmente nas etapas conduzidas pelos campi já que os fluxos realizados no âmbito da Reitoria já estão padronizados e possuem amparo em solução tecnológica própria. De modo inverso as limitações do SIE nas etapas iniciais impulsionam cada unidade a adotar modelos e padrões próprios, o que inviabiliza a padronização das rotinas. Então, superado esta questão, acredito que gradativamente os

diversos campi da Universidade podem absorver novas etapas do processamento de compras, consequentemente diminuindo a sobrecarga de trabalho da Reitoria.

Tecidas estas considerações, a partir dos relatos produzidos e do cotidiano administrativo observado na fase de levantamento documental, torna-se oportuno resgatar a **Hipótese 2B** deste trabalho, ao qual se pretende a diagnosticar se o setor de compras possui formato descentralizado fornecendo aos campi autonomia sobre os processamentos. Nesta perspectiva, a UFT adota um modelo híbrido, onde a descentralização só ocorre em parte do processo, precisamente nas etapas iniciais com levantamento de demandas e pesquisa de mercado, etapas estas que não são padronizadas. O restante do processamento ainda é centralizado na DCMAT na Reitoria.

Dentre os motivos apresentados para este modelo é justificado pelos respondentes a necessidade de controle do que está sendo adquirido, de modo a mitigar o risco de fracionamento. Todavia, é observado um movimento recente de aumentar a participação dos campi neste processo, a partir destas colocações só nos resta assumir a hipótese como falsa.

Um passo interessante foi dado neste sentido pela DCMAT, ao que iniciou um movimento recente de abertura dos fluxos para os campi dando autonomia para os mesmos fazerem a montagem dos processos de forma local. Neste sentido para o controle da DCMAT está sendo direcionada a elaboração de minuta de edital, a abertura do pregão e finalização da contratação (recursos e viabilização da Ata de Registro Preços). No entanto pela escassez de pessoal qualificados nestas áreas, acabam que os setores demandantes ficam entregues a setores de compras bastante sobrecarregados.

Como alternativa para buscar agilidade nos processos, estão sendo modernizados os softwares de gestão, focando nos setores mais estratégicos para a manutenção das atividades e cumprimento dos objetivos institucionais, porém os programas disponíveis ainda são limitados para o cenário apresentado.

5.3.3 A questão da autonomia na execução orçamentária

O terceiro critério de interesse busca fazer um diagnóstico da percepção do entrevistado no que se refere à execução orçamentária da Universidade a partir da verificação de quais mecanismos são utilizados para o controle desta execução e a existência ou não da pressão de grupos de interesse sobre o setor de compras da UFT.

(...) a PROAP só aprova se estiver dentro do PDO ou se estiver dentro da compactuação de capital realizado na mesa. (Entrevistado E1)

Então, as demandas começam obviamente com o recurso orçamentário que cada campus tem, e vai de encontro a matriz orçamentária (Entrevistado E2)

Na compra de materiais já está havendo esta preocupação em se fazer o procedimento já informando, não há uma descentralização de orçamento, mas já informam em cada UG específica do demandante para se fazer esta descentralização para cada campus, pelo menos da informação gerada no SIAFI. (Entrevistado O1)

Nós mandamos um instrumento para o campus...criado por nós que é o mini PDI, está atrelado ao PDI se chama PDC, Plano de Desenvolvimento do Campus, lá é o controle ao longo de 4 anos daquilo que tu vai investir, então, é uma descentralização de que, de poder de decisão, acontece meu prezado amigo que nós fizemos já isso e nós tivemos aqui solicitações que não vou falar... absurdas com interesse político. Aí eu te pergunto é viável a descentralização numa situação dessas, aonde um gestor pega um recurso não olhando o PDC. (Entrevistado E1)

Para responder melhor isto seria mais indicado a gestão a Reitoria ou até mesmo a Pró-Reitoria de Planejamento que divulga e tem a gestão do recurso, a informação que nós temos é que utiliza sim a matriz orçamentária, se bem que acontece o caso de dotações extra orçamentárias e cada campus eles conseguem também extra orçamento recurso para confecção de compras, mais aí que tem mais propriedade para responder isto na prática é a gestão superior ou a Pró-Reitoria de Planejamento. (Entrevistado T1)

O que, que acontece ele é todo feito uma divisão na LOA aprovada pelo Consuni e tudo mais, só que o ideal era que se tivesse mais orçamento, mais é o inverso, você tem lá um orçamento de dois milhões, e quando você chega no mês de maio você recebe a grande notícia que cortou 20, 30, 40% desse orçamento. Então assim, as demandas já estão levantadas. (Entrevistado O2)

Não tenho informação. (Entrevistado T2)

Não sabe informar. (Entrevistado T3)

Não tenho conhecimento. (Entrevistado O3)

Como podem ser observados nas falas dos entrevistados alguns não souberam responder o questionamento. Note que dos que não souberam informar dois são do nível tático, mesmo assim, o único entrevistado deste nível que respondeu à questão, não se sentiu confortável na resposta e solicitou que a melhor fonte de resposta seria a própria Reitoria ou a Pró-Reitoria de Planejamento, visto lidarem diretamente com o tema.

Em complemento a esta perspectiva, o entrevistado T1 firma entendimento que não há um acompanhamento por parte da DCMAT de todo o processo, principalmente nas etapas internas a encargo dos campi e nem da execução financeira, conforme é observado na sequência.

Não. Não tem o acompanhamento do processo de ponta a ponta desde a solicitação pro exemplo de um professor, de um demandante lá da ponta de um usuário final, o SIE não tem o controle. O controle aparece aqui para a gente na Diretoria de Compras a partir do momento que vira um processo, enquanto ele está no âmbito de reuniões de solicitação de compras, tramitando entre setores nós não temos o controle. A partir do momento que o recurso é aprovado pela instituição e que se

transforma num processo de compras daí sim nós temos o controle do que vai ser adquirido ou não e depois do que finaliza se foi recebido ou não a Diretoria de Compras não tem este controle, por que a maioria das compras são processadas por registro de preços e a aquisição vai se efetivar de acordo com a oportunidade e a conveniência de cada demandante, então, já foge do nosso controle. (Entrevistado T1)

O que chama nossa atenção é que o tema é pertinente a todos os entrevistados, visto mesmo que indiretamente necessitam destas informações para tomada de decisão no seu cotidiano administrativo, e através do relato acima adiciona mais elementos aos resultados da pesquisa documental para oferecer uma resposta a **Hipótese 1A** proposta no capítulo introdutório deste trabalho.

Nesta perspectiva, a pesquisa documental mostra que a Universidade possui um fluxo administrativo para o processo de compras. Todavia, este fluxo não integra nem a parte de planejamento da demanda, nem a parte de execução financeira que estão inclusas na referida hipótese. Neste sentido, corroborado ainda pela fala do entrevistado acima, só nos resta assumir a hipótese como falsa, em vias do resultado apresentado se revelar como uma solução parcial para o problema analisado.

Deste modo, abre-se um alerta para que a DCMAT envie esforços para se atualizar junto ao tema, tendo em vista que mais do que nunca se precisa integrar o orçamento ao planejamento, não se esquecendo da execução operacional, pois não adianta se viabilizar processos em dissonância da sua execução financeira.

O que pode explicar este comportamento é a limitação sistêmica do SIE, tornando o controle orçamentário na Universidade centralizado. Contudo, é observado um movimento recente de abertura pela administração central no que se refere ao acompanhamento da execução orçamentária de forma desconcentrada, proporcionando aos Diretores de Campus relativa autonomia sobre a execução do seu orçamento local.

No cenário observado é importante que seja ponderado que as ações tomadas pela gestão superior para darem mais autonomia aos campi foram relatadas pelo Entrevistado E1 ações de alguns Diretores que destoam do Planejamento de Desenvolvimento do Campus, o mesmo complementa inclusive que a finalidade do que estavam sendo a ele proposto tinha fins políticos, o que firma entendimento categórico de um pedido absurdo questionando até a necessidade de reavaliar a descentralização do orçamento em razão de uma situação dessas.

Após estas colocações, torna-se oportuno resgatar uma das premissas deste trabalho por meio da **Hipótese 2A** que busca diagnosticar se os gestores de compras possuem autonomia para execução do orçamento. A partir dos dados produzidos acima é possível

observar que a Matriz Orçamentária da Universidade é respeitada e para a sua elaboração é feita uma discussão conjunta entre os diversos gestores para tomada de decisão, o que denota a autonomia destes no processo decisório. Contudo, destaca-se que ainda é limitado as ações de descentralização do orçamento por cada unidade de centro de custo, isto muito embora seja em decorrência de limitação sistêmica.

Deste modo, se assume a hipótese com verdadeira tendo em vista o cenário apresentado. No entanto, se sugere que as práticas de gestão que visem impulsionar a autonomia sobre o orçamento dos diversos centros de custo sejam mantidas e consolidadas.

5.3.4 Pressões isomórficas e sua influência sobre a conformação da estrutura organizacional da UFT: integração de ações conjuntas entre Campi e Reitoria

O quarto e último critério parte da perspectiva de se analisar a influência da mudança ambiental sobre a atividade administrativa da Universidade. Nesta assertiva, busca dimensionar o impacto das pressões isomórficas provenientes das mudanças legais, instabilidade do cenário político e o próprio contexto de limitação orçamentária sobre a UFT. No âmbito desta perspectiva, pretende-se observar a partir das percepções do entrevistado como que a Universidade vem implementando as soluções necessárias para se adaptar a esta nova realidade.

De início, através dos relatos dos entrevistados nos permitiram compreender a influência das pressões isomórficas sobre o cotidiano administrativo da UFT. Nesta perspectiva, é observado que a sua Procuradoria Jurídica, órgão de assessoria vinculado a AGU atua como um filtro legal para estas alterações. Segundo o que foi apresentado ainda, existem poucas ações de fomento de disseminação de boas práticas administrativas, neste viés quando surgem alterações legais a Procuradoria atua na conformidade processual.

No entanto, aquela experiência é restrita aquele processo e aqueles agentes. Deste modo, o retorno dos processos com assuntos correlatos que já foram tratados pela Procuradoria podem ser minimizados com ações de cunho informativo sobre as melhores práticas operacionais a serem divulgadas aos operadores, o que para alguns é observado de maneira positiva, conforme segue abaixo.

Hoje no atual cenário, nós temos buscado adequar as alterações na legislação. Infelizmente não temos recurso necessário para fazer a capacitação de todos os agentes, quando das alterações, mas até mesmo por imposição legal somos obrigados a cumprir as alterações que são feitas nos instrumentos normativos. Então,

a gente faz o processo normal, este processo é submetido ao controle de legalidade da instituição que é a Procuradoria e a Procuradoria nos aponta, olha de acordo com a nova instrução normativa isto deve ser feito desta forma e aí que a gente vai se adequar. Tem coisa que primeiro tem que ter o apontamento da Procuradoria para depois se adequar, por não termos o conhecimento necessário. (Entrevistado E2)

O modelo que a Universidade adota e recomenda por que eu falo que recomenda por que os campus universitários também tem autonomia para elaborar os seus termos de referência, mas o padrão da UFT é o padrão recomendado pela Advocacia Geral da União, que faz o controle de legalidade dos processos da Universidade. Então, a gente orienta que conforma solicitado pela AGU passem a adotar a minuta de edital padrão. (Entrevistado T1)

Pega como modelo de órgãos de controle, traz para cá, não faz nenhuma adequação para as particularidades da UFT e toda essa documentação é aquela questão que se discute a falta de padronização, tanto em relação a gestão dos dados para gerenciamento das informações, quanto padronização dos procedimentos ali que tem que ser de levantamento de formulários a serem preenchidos, não há padronização. Não há padronização dentro dos sistemas para que estes formulários sejam informatizados nem os formulários que são manuais preenchido manualmente não há uma padronização de elaboração desses documentos, pega-se os documentos ou orientação de algum órgão de controle de alguma mudança de normatização na legislação superior a UFT, que está acima da UFT pega isso e se distribui, a prática que a gente vê é o quê, vai se iniciar um processo todo ano é como se iniciasse tudo de novo, as vezes quem já tem experiência consegue dar continuidade aquele processo, quem não tem experiência fica batendo a cabeça. (Entrevistado O1)

O que acontece vai sendo adaptado na chicotada, vai chegando lá vai fazendo o filtro e voltando o processo por causa disso. As vezes já via eles publicando, olha foi alterado isso, assim e assado por e-mail, eu já vi, só que é muito difícil. Mais normalmente vai sendo alterado assim olha chegou no procurador e voltou por isso, isso e isso. ...Se você publicasse (motivo do retorno) já chegava tudo alterado, ai chega no Procurador e alterou isso, as vezes quando a gente iniciou o processo ainda nem tinha aquela normativa, demorou tanto aí chegou nele, aí você tem que alterar isso e isso aí volta lá para alterar. (Entrevistado O3)

Estes relatos são corroborados pelos entrevistados, quando a eles foram questionados se a Procuradoria Jurídica seria o filtro legal dos processos de compras.

Eu acho que o mecanismo mais eficiente que se verifica a questão legal é realmente o parecer jurídico, e no parecer jurídico é verificado se não tá havendo alguma observância de alguma nova normatização e é retornada ao setor solicitante e até mesmo nós passamos às vezes a conhecer alguma novidade através do parecer jurídico. (Entrevistado T3)

Justamente. Até a própria procuradoria quando chega lá e tem algum detalhe que não está no termo de referência ele pede para adequar de acordo com o modelo da AGU. (Entrevistado O3)

Exatamente. A procuradoria ela orienta a seguirmos a AGU tanto o edital como os termos. (Entrevistado T2)

Na verdade hoje a gente usa como modelo o da AGU e a última instrução normativa que é a cinco, que foi feita (alterada) agora em outubro. Então, para que a gente evite um possível processo ou algo parecido nós padronizamos que é pela AGU. (Entrevistado O2)

A partir dos relatos produzidos acima se percebe a necessidade de criar um canal de comunicação efetivo para disseminação de ações exitosas no processamento de compras, de

modo que, de acordo com as recomendações da Procuradoria para novas interpretações sejam compartilhadas aos interessados, mitigando o risco de retorno para atendimento do parecer jurídico de problemas já diagnosticados em processos correlatos.

A gente está tendo uma pressão muito grande pelo órgão de controle interno que seria a Procuradoria, então, a gente está sendo falho no estabelecimento de padrões aqui dentro da Universidade e acaba que na etapa final do processo que este processo tenta ser revisado e corrigido e mesmo que se faça correção aí fica o quê, aquilo como experiência da pessoa que atuou em determinado processo, aí se esta pessoa já tem uma experiência em tal atuação ali compras de uma determinada coisa, dispensa, inexigibilidade, compras, contratação de serviços, concessão de uso de espaço, se ela já tem experiência ela vai conseguir montar um processo, não vai ser emperrado ali pela Procuradoria. Mais como esta experiência está sendo disseminada na Universidade...está faltando a preocupação de formar dentro da Universidade uma equipe para que dê condições para que a haja a continuidade do serviço...a gente tem que ter mecanismos que façam com que haja possibilidade da continuidade aos serviços as ações que são desenvolvidas e como é que a gente faz isso, sempre se ficarmos pensando em trabalhar com modelos em que a atuação é de forma isolada de uma pessoa em determinado serviço, isto aí sempre vai existir, então, ou a instituição assume o serviço como um serviço da instituição que não está atrelado a ninguém a nenhuma pessoa, personificado a ninguém ou então sempre vai acontecer isso. (Entrevistado O1)

Em um segundo momento se buscou dimensionar a influência do contexto de limitação orçamentária imposto pelo Governo Federal sobre o desempenho de suas atividades. Nesta perspectiva, foi observado pelo relato dos entrevistados que a situação é muito preocupante, tendo em vista que a situação está limitando a Universidade de funcionar em sua plenitude, principalmente nos gastos de custeio com manutenção geral das unidades, conforme é pontuado nas falas dos entrevistados abaixo.

(...) sobretudo na qualidade do ensino final, por que eu te falo isso, por que quando o governo limita a questão orçamentária o incremento orçamentário anual, limita os gastos na atividade fim, ou seja, você é obrigado a reduzir a quantidade de bolsas que o aluno recebe lá, que dá as condições para ele permanecer na Universidade e também tem ocorrido a diminuição de todos os contratos nossos, isto é sensitivo, temos contrato aí que reduzimos 50% de pessoal já, e estamos na iminência de extingui-los. Então, isto tem um impacto negativo que é catastrófico e ainda mais esta nova metodologia de governo atualizar nosso orçamento, salvo engano IPCA, é uma metodologia totalmente acéfala, ou seja, no ano de 2017 nós tivemos uma redução no orçamento em relação ao ano passado, ou seja, se no ano de 2018 vai ser por incremento do IPCA, nós vamos no mínimo caminhar 4 anos para chegar ao orçamento que tínhamos em 2015 por exemplo. Se hoje é insustentável com o recurso que nós temos de manter nossos contratos, manter a atividade fim em pleno funcionamento, ainda mais por que temos aí quase 23 milhões de obras por concluir, que vai gerar despesas de custeio...pela experiência que nós temos e de visão econômica que a gente tem a educação pública, infelizmente vai ficar um negócio insustentável. (Entrevistado E2)

Eu digo que está impactando sim em diversas áreas, a área meio está sendo bastante impactada assim como a fim. A área meio por que, como ela sustenta a área fim, por exemplo você tem toda uma estrutura para você manter em funcionamento né, você tem manutenção predial, você tem vigilância, você tem limpeza, tudo passa por cortes e quando você tem um contingenciamento você tem que reduzir despesas,

claro que alguns podem dizer que agora é a hora para você aplicar de fato o recurso naquilo que realmente é necessário, então, você vai procurar adaptar sua estrutura para se enquadrar dentro desta nova realidade orçamentária, mais aí se tem que ver o seguinte estão barrando o gasto social, e isto não é uma coisa que é percebida de forma positiva, barrar o gasto social. Então, ela impacta se você tem uma estrutura meio deficitária a atividade fim tende a ser prejudicada. E se você não tem o recurso de fato o principal fim, principalmente aquisição de equipamentos que vão ser usadas na pesquisa a Universidade pode ser que deixa de ter estes equipamentos e vem prejudicar diretamente a atividade fim. (Entrevistado T1)

Está impactando...o orçamento de custeio não está tendo condições de manter a infraestrutura daqui do campus, para fazer com que ela tenha condições de ser utilizada, prédios em situações precárias em situações que deveria estar interditado, que pode gerar risco de vida para as pessoas que estão ali dentro desses prédios, então o impacto está sendo mais por aí. (Entrevistado O1)

Redução de terceirizados e maximização de utilização de recursos, que significa isso, primeiro luz, conscientização geral, nós pagamos 8 milhões de reais de luz por ano, estamos colocando agora mais 13 prédios, isto vai nos dá uma representação de mais de 3 milhões em luz...então em 2018 vai ser 11 milhões de energia, mais para aí, será se nós temos feito algo, será que nós temos desligado o ar condicionado a tempo, será que não tem ar condicionado ligado de manhã até a noite, será que não tem sala de aula com 3 alunos lá no anfiteatro. (Entrevistado E1)

No âmbito desta discussão se percebeu que a Universidade vem procurando se adaptar a este cenário, por meio da reavaliação de suas prioridades de investimento, deste modo, foram criados critérios objetivos para tomada de decisão do que será ou não priorizado, o que revela a preocupação da gestão superior de ser transparente em suas ações, de modo a manter a unidade institucional.

Ela está tentando desenvolver alguns projetos que tenta diminuir o aporte de recurso de custeio, nem que isso tenha que impactar os recursos de capital, uma das ações que está sendo percebida em Palmas é fazer a instalação de geradores de energia, por que eles fizeram um estudo e disse que diminuía uma quantidade até significativa de energia. (Entrevistado O1)

Criamos critérios, critério número 1, tudo aquilo que esteja afetando as aulas será investido, critério número 2, investimento de capital para diminuição de custeio e dentro deste critério cursos que serão avaliados tem prioridade para compras. (Entrevistado E1)

As medidas adotadas frente a este contexto de limitação orçamentária revelam a preocupação da Universidade em priorizar a sua atividade fim, ou seja, para que o impacto orçamentário não influa negativamente em seus indicadores de resultados. Nesta perspectiva, Flynn (1990) ao analisar a experiência da Grã-Bretanha afirma que a imposição arbitrária de diminuição de custos sacrificando a efetividade dos resultados, conduz inevitavelmente a redução do nível da qualidade do serviço público. Contudo, pelos relatos apresentados a Universidade apesar de passar por restrições orçamentárias vem numa perspectiva inversa,

priorizando a manutenção da qualidade do serviço prestado a comunidade, mesmo com o rigoroso ajuste do seu orçamento.

Após conhecido como a Universidade vem se ajustando a este cenário, tanto no quesito normativo, como na questão orçamentária, torna-se oportuno avançar o entendimento da necessidade de se pensar em novas ações que possibilitem a integração das atividades de processamento na Universidade. Neste contexto, o desafio apresentado se revela bastante peculiar, tendo em visto o formato multicampi da UFT, adicionamos a este cenário após os dados produzidos nas sessões anteriores que o hoje a solução tecnológica disponível tem dificuldade de integrar os setores dentro de uma estrutura administrativa pulverizada pelo formato multicampi. Nesta perspectiva, foi observado que apesar de haver ações coordenadas entre as estruturas é visível no relato dos entrevistados a necessidade de se avançar na pauta da integração.

A fragilidade também da Reitoria de não dá esta atenção devida aos setores, a extremidade ali no seu processo de fluxo do trabalho, que seria o campus, não dá esta devida atenção, tenta se organizar tudo com a equipe que tem lá, mas a gente não sabe como funciona isto lá dentro da Reitoria, parece que se lá tem um determinado fluxo de trabalho, mais o fluxo de trabalho da Reitoria não se conecta de forma adequada com o fluxo dos campus e a falta de integração entre a atuação de vários responsáveis para fazer com que este processo seja consolidado, que é compras, orçamento, financeiro, todos estes setores são subdivididos na Universidade e falta esta integração tanto é na alta cúpula, vamos se dizer na administração superior, quanto na administração inferior que seja os campi. (Entrevistado O1)

(...) eles são bem solícitos, o que a gente precisa eles estão sempre tentando resolver, entendeu, eu acho que o que pode melhorar ainda é um pouco é a comunicação, as vezes ficamos batendo cabeça, um discutindo com o outro, só que a gente vê que eles querendo fazer a coisa correta só que não repassado isto antes para gente. Melhorar mais a comunicação, para que as alterações não precisarem voltar pela mesma situação. (Entrevistado O3)

O planejamento tem que ser visto além do orçamento, por que tem que esta relacionada as ações estratégicas da Universidade, tem que está interligado com a questão acadêmica, por que tem que está relacionado com as atividades do professor que é o que exerce a atividade fim da Universidade, então todo o planejamento acadêmico, compras, RH, patrimônio, tudo isso está interligado e a Universidade ainda não consegue desenvolver alguma coisa neste sentido de fazer com que haja algum sistema de gerenciamento de informações. (Entrevistado O1)

As atividades de compras estão inseridas dentro das atividades da administração, que tem como responsável a Pró-Reitoria de Administração, mais tem muitas ações que estão relacionadas a compras que estão fragmentadas em outros eixos que são de responsabilidade de outras Pró-Reitorias que não é só a Pró-Reitoria de Administração. (Entrevistado O1)

Em um segundo momento, foi questionado aos entrevistados sobre a integração de ações conjuntas entre campi e Reitoria no intuito de viabilizar as compras compartilhadas. Nesta perspectiva, cumpre salientar que as compras conjuntas são operacionalizadas no

âmbito da UFT por meio dos grupos de compras e da DCMAT, viabilizados por meio do calendário anual de compras.

Neste modelo, as demandas são captadas de forma descentralizada em cada campus e informadas por meio do SIE aos respectivos grupos de compras e ao DCMAT, e conduzidas o seu processamento por estas estruturas. Nesta assertiva é minimizado o risco de fracionamento da demanda e o próprio custo operacional. No âmbito desta discussão foram relatados como fatores impeditivos para ações integradas:

O fator impeditivo é justamente, o principal fator que eu vejo é a falta de uma solução tecnológica para esta demanda por que são sete unidades administrativas, então para você controlar em planilhas do Excel ou documento Word realocando prazos, memorandos, isto torna o trabalho cansativo e que com certeza vai acontecer de haver falhas e você não consegue controlar. Então tem que haver alguma solução tecnológica para acompanhar desde o início até o fim deste processo, aí sim você vai ter uma gestão com visão holística da coisa, sistêmica. Por exemplo hoje a Universidade implantou uma sistemática de compras em que a aquisição de equipamentos e materiais para aula prática vai depender de uma reunião do NDE do núcleo docente estruturante, de lá vai ser elaborado um documento uma ata onde vai constar necessidades para que as compras sejam efetivamente aplicada naquilo que é preciso realmente, ou seja, está se pensando na qualidade da compra, mais isto está ficando, olha o que eu estou falando isto está ficando em ata de reunião que vai ser entregue ao gestor que depois vai lançar no sistema para alcançar uma aprovação, a coisa está assim muito de forma manual, precisa-se implantar uma solução tecnológica para acompanhar isto do início ao fim. (Entrevistado T1)

Existe a necessidade em quase todos os setores de uma gestão integrada de forma mais abrangente dos setores que ficam centralizados na Reitoria e necessitam do apoio dos setores dos campus, há esta necessidade de eles entenderem com é que as coisas funcionam ou tem que funcionar no campus. (Entrevistado O1)

Ao redirecionarmos a questão da transparência das compras em nível macro, um estudo produzido pelo Banco Mundial ó BIRD (Brasil, 2006) indica que o sistema de compras brasileiras viabilizado pelo Comprasnet é eficiente no que se refere a transparência na divulgação dos resultados dos certames, além dos métodos utilizados serem competitivos. No entanto, este mesmo estudo recomenda a necessidade de melhorias na integração das informações para gerenciamento de contratos e pagamento dos fornecedores, de modo a compatibilizar os sistemas com a logística de compras dos diversos órgãos governamentais, como podemos vê até mesmo no nível macro ainda é perceptível à necessidade de ajustes.

Quando o foco é redirecionado para o ambiente em análise no que tange a percepção da efetividade dos processos pelos requisitantes, é perceptível na fala dos entrevistados a necessidade de se criar instrumentos efetivos que permitam ao demandante acompanhar o que está sendo adquirido. Esta percepção da necessidade de criação destes mecanismos irá

possibilitar o aumento da transparência do processo. Neste sentido, quando questionado ao entrevistado T1 desta necessidade o mesmo afirma que:

Sim, concordo plenamente, tanto é que dentro destas propostas que nós temos de simplificar o processo de compras, nós estamos trabalhando com a questão de implantar um sistema para digitalizar todo o processo, desde o planejamento da demanda, desde a formalização do pedido de compras lá na unidade demandante até a sua conclusão final, daí sim o demandante vai ter o controle de todo passo a passo do pedido dele até a efetivação da compra, aí com certeza vai ficar mais claro. Mais se você incluir a parte de planejamento você vai ver que o prazo de uma compra é bem maior que 90 dias. (Entrevistado T1)

Ao confrontar o diagnóstico apresentado nos relatos acima com o teor da **Hipótese 1B**, se percebe que é observado que a Universidade possui dificuldades na integração de suas ações, fomentado em grande parte pela limitação sistêmica que não alcança as etapas iniciais do processamento de compras impedindo a padronização de todas as rotinas, além de parte deste fluxo ser realizado de forma manual com geração de excesso de papelório o que é percebido pelos entrevistados de forma negativa. Este cenário é agravado pela realidade multicampi da Universidade, o que faz que cada unidade acadêmica tenha uma realidade própria. Deste modo, apesar de reconhecer que a Universidade consiga operar ações conjuntas de compras por meio do calendário de compras, os entrevistados resguardam que ainda são insuficientes dadas à complexidade estrutural da Universidade.

Contudo, apesar destas restrições a estrutura da Universidade permite a operacionalização de ações conjuntas entre as unidades administrativas, estando em linha com o teor da referida hipótese, como exemplo tem-se a realização anual do calendário de compras. No entanto, cabe salientar que as ferramentas de acompanhamento ainda são incipientes pela complexidade do ambiente administrativo da Universidade. Portanto, a partir destas ponderações e resguardado nos dados analisados até aqui, assumimos a hipótese como verdadeira.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

As organizações de um modo geral, estão reorientando suas atuações para otimização de seus processos visando uma gestão mais eficiente. Esta percepção de busca por uma racionalização administrativa também está impactando as organizações governamentais. Neste cenário, a busca por uma gestão mais efetiva, está levando as Instituições Federais de Ensino Superior (IFES) a buscar novas soluções para equacionar suas limitações operacionais. Neste contexto, se torna inevitável avaliar os seus processos, rumo a uma gestão orientada para o usuário final.

No âmbito desta discussão, este presente trabalho teve seu ponto de partida nas inquietações deste pesquisador enquanto servidor público em propor uma reflexão do papel da Universidade Federal enquanto formadora de seres pensantes para a sociedade contemporânea. A esta perspectiva inicial somou-se o contexto de limitação orçamentária vigente, que vem impactando o funcionamento da administração pública brasileira.

Para o sucesso desta pesquisa buscou-se construir uma linha de raciocínio onde pudesse ser ponderada a dimensão cognitiva dos gestores de compras da Universidade, a partir deste somatório de fatores é proposto como resultado prático deste trabalho uma modelagem para o fluxo do processamento de compras por meio do SRP a ser conferido no Apêndice A.

Ao longo do caminho percorrido pude perceber a complexidade do tema, tanto no que tange a sua concepção como simples atividade processual, como também as diferentes perspectivas de seus gestores sobre o processo de compras no que tange a sua importância para à atividade finalística da instituição.

Deste modo, este trabalho se propôs a buscar novos mecanismos que permitam melhorar a efetividade da alocação dos recursos à disposição da Universidade. Por este contexto, a presente pesquisa teve como objetivo analisar por meio dos registros de preços da UFT em 2014, a forma como ocorre à gestão de compras da Universidade.

Esse objetivo foi alcançado, tendo em vista que foram apresentados no decorrer deste trabalho um panorama geral do processamento de compras da Universidade, além de fazer uma reflexão do processamento das compras da Universidade a partir da caracterização do ambiente institucional que envolve a atividade, destacando a influência dos fatores normativos sobre a agilidade do processamento das solicitações.

No que se refere ao processamento de compras, é observado tanto na percepção dos atores organizacionais como na pesquisa documental que ele atualmente não é ágil, os atores

justificam de acordo com seus relatos pela realidade multicampi da Universidade, associada à necessidade de cumprimento de ritos legais próprios, o que para os mesmos acabam comprometendo os prazos e a própria efetividade dos processos.

Das premissas iniciais deste estudo assumidas por meio da proposição de 4 (quatro) hipóteses apenas duas delas se revelaram verdadeiras, já que as demais se revelaram parcialmente atendidas em razão dos critérios analisados. Nesta perspectiva, a **Hipótese 2A** foi considerada verdadeira, pois a partir dos diversos relatos dos entrevistados é perceptível que a Universidade proporciona autonomia aos seus gestores no que concerne a questão orçamentária, ainda que as soluções tecnológicas disponíveis sejam limitadas diante da complexidade organizacional da UFT.

Por meio da análise da **Hipótese 1B** a UFT possui dificuldades em proporcionar ações integradas na execução do processamento de compras entre as suas diversas unidades administrativas que possam dar mais transparência ao usuário final. Contudo, a estrutura organizacional permite a operação de ações conjuntas entre as unidades administrativas, como exemplo tem-se o calendário de compras, por isto a hipótese foi assumida como verdadeira.

No entanto, é oportuno destacar alguns apontamentos a partir do que foi levantado neste estudo. De início, destaca-se que os fluxos então adotados pela UFT para a realização do calendário de compras não são padronizados nas etapas iniciais, dando abertura para falhas no processamento das solicitações. Deste modo, não há hierarquia dos pedidos ficando a encargo de cada campi o controle das ordens que geraram aquela demanda. Neste cenário, pode haver falhas da destinação do pedido tendo em vista a dilatação do prazo de processamento das compras e os controles de cada campi ficam a encargo do cuidado pessoal dos operadores locais, que para isso utilizam diferentes ferramentas de controle, visto não existir solução tecnológica própria que estruture este rateio.

Como pode ser visto a influência sobre esta característica é determinada em função da limitação de uso da solução tecnológica utilizada para gestão de compras da Universidade, o que pode no futuro ser equacionada pelo próprio sistema atual, através de adaptação específica ou por meio da proposição de um novo sistema de gestão.

Destaca-se que independente do modelo adotado é perceptível a necessidade de se avançar na pauta da integração das ações entre Reitoria e seus campi, tendo em vista que, o sucesso dos modelos só serão validados se todos trabalharem em prol dos mesmos objetivos, com pautas comuns e aumento gradativo da identidade institucional.

No que se refere à questão da descentralização da atividade de compras dimensionada na **Hipótese 2B**, é percebida que a Universidade adota um modelo híbrido para o processamento de compras, deste modo, nas etapas iniciais do processamento geralmente a encargo de cada campi que se iniciam com a fase de planejamento da demanda é realizado de forma descentralizada. A partir do momento que é gerado número de processo no SIE é transferido o restante do processamento para a Reitoria por meio da DCMAT.

De uma forma geral este modelo agrada bastante os níveis estratégico e tático da Universidade, é justificado o interesse pelo modelo atual em virtude de o mesmo proporcionar a estes níveis maior controle operacional do processamento das solicitações em vias da mitigação do fracionamento da despesa. De forma inversa, no nível operacional é perceptível o interesse por uma maior autonomia no fluxo. Contudo, mesmo após manifestarem o interesse pela descentralização reconhecem a impossibilidade pelo cenário atual de contenção de despesas, visto só consideram viável a descentralização a partir do redimensionamento do número de pessoal a disposição dos campi, o que me parece inviável no curto prazo.

Em relação ao mapeamento dos processos, a **Hipótese 1A** dimensiona a importância da Universidade em desenvolver fluxos para as atividades de processamento de compras por meio do SRP. De acordo com a pesquisa documental foi observado que a UFT desenvolveu o fluxo de compras para o SRP, contudo, ao confronta-lo com o teor da referida hipótese se observa que o mesmo não a atende em sua integralidade, visto não contemplar nem a fase de planejamento da demanda e nem a fase de execução da despesa, portanto, em vista da limitação de atendimento aos critérios adotados a mesma é assumida como falsa.

Como fatores que qualificam este cenário podem ser citados a reflexão do Entrevistado E3, pois o mesmo dimensiona o desafio imenso de a Universidade equacionar seus processos em uma instituição que é conceitualmente centralizada, mas que do ponto de vista operacional ela é descentralizada em diversas unidades acadêmicas. Apesar das limitações de cunho orçamentário a Universidade vem de uma forma pró-ativa buscando reavaliar suas prioridades para ajuste a este cenário mantendo o foco prioritário na sua atividade fim, ou seja, na manutenção da qualidade do serviço prestado ao usuário final por meio da elaboração de critérios objetivos para auxílio no processo de tomada de decisão nas decisões de investimento.

Nesta perspectiva, destaca-se que está em andamento uma política de investimento de capital visando à diminuição da pressão do custeio sobre as finanças da Universidade. Deste modo, estão sendo levantadas ações estratégicas que possam convergir com a diminuição dos recursos destinados a manutenção geral de sua estrutura, a exemplo se tem a aquisição de

geradores de energia no campus de Palmas visando à economia dos recursos destinados a esta rubrica no orçamento.

No que se refere ao alcance desta pesquisa, é importante destacar que ela analisa fenômenos sociais dinâmicos, desta forma, recomenda-se avançar na proposição de novos estudos em relação ao tema e ao objeto de pesquisa que está em constante mudança. Uma sugestão interessante para estudos futuros é buscar dimensionar a perspectiva da efetividade do processamento de compras da Universidade a partir da visão do usuário final, deste modo, as diferentes perspectivas podem ser comparadas aos resultados deste trabalho.

Como sugestão metodológica, destaca-se a incipiente literatura que disponibiliza modelos próprios de pesquisa para o problema, deste modo, pode ser adaptado o roteiro de entrevista proposto neste estudo em um questionário, facilitando os acompanhamentos dos pontos aqui analisados, além de permitir avaliações periódicas destes indicadores em grande escala.

Dentre às limitações de abordagem desta pesquisa, destaca-se o recorte de temporal utilizado para levantamento empírico, onde partiu-se de uma inquietação própria do pesquisador enquanto incluso neste cenário, logo, recomenda-se a proposição de novos estudos a partir de uma perspectiva mais ampla. Na esteira desta discussão e já ponderado nas sugestões de novos trabalhos, a perspectiva deste trabalho se restringiu aos gestores de compras da Universidade ao longo do processo decisório, todavia, torna-se oportuno avançar no dimensionamento de novas perspectivas de análise, a exemplo do levantamento das hipóteses aqui levantadas pela percepção do usuário final.

Destaco a importância de a Universidade avançar no debate destes desafios, para que sejam propostos novos modelos que possam fazer frente à realidade encontrada. Nesta perspectiva, na minha curta experiência como Agente de Compras Governamentais inserido neste complexo cenário desenhado até aqui, visualizo alguns desafios no curto prazo, para que os setores compras das diversas unidades administrativas atendam as expectativas institucionais da Universidade em sua completude.

Nesta assertiva, destaco como desafios a serem superados pela UFT, a geração e equalização de demandas para consulta em real-time do fluxo e status dos processos de aquisições, com a visível necessidade de automatização da elaboração dos termos de referência por tipo de demanda/prestação de serviços. Com a efetiva integração do calendário de compras aos demais sistemas operacionais, possibilitando a geração on-line de processos, sem a necessidade de realimentação no SIE.

Deste modo, é recomendável o estabelecimento de uma política unificada de compras, detalhando o que pode ser descentralizado para as unidades administrativas locais, e o que é viável ser centralizado por meio das compras compartilhadas (a serem adquiridos por meio calendário de compras), que viabilizam a diminuição dos custos de transação, por meio da economia das compras em grandes escalas.

Nesta discussão, é perceptível a necessidade de integração sistêmica dos setores de compras ao almoxarifado e ao patrimônio, possibilitando ao gestor e aos demandantes um efetivo controle do que está em processo de aquisição, o que foi adquirido e está ou no almoxarifado ou em tombamento pelo patrimônio, que atualmente é pulverizado em diversas ferramentas, comprometendo o poder decisório do gestor. Além da necessidade de se gestar uma política de treinamento permanente para novos servidores, que possuam perfil para os setores de compras dos diversos campi, com a elaboração de manuais operacionais que retratem a dimensão estratégica da atividade, sem negligenciar sua complexidade administrativa, aliado a um efetivo trabalho de elaboração e integração dos diversos fluxos processuais nas diferentes áreas administrativas. E, por fim, sugere-se ainda a implementação de um canal de disseminação de boas práticas entre as unidades administrativas, nesta concepção, podem ser fomentadas ações que permitam a Universidade formar um quadro de pessoal mais qualificado a partir das diferentes realidades vividas pelos seus diversos campi.

REFERÊNCIAS

BRASIL. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública**. Versão 2 - Brasília: TCU, Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, 2014.

_____. Decreto nº 7.892, de 23 de janeiro de 2013. **Regulamenta o pregão, na forma eletrônica, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências**. Diário Oficial da União. Brasília, DF, 24 jan. 2013. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato20112014/2013/Decreto/D7892.htm>. Acesso em: 13 fev. 2017.

_____. Tribunal de Contas da União. **Plano estratégico Tribunal de Contas da União 2011-2015**. BRASÍLIA, 2011. Disponível em: <http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/planejamento_gestao/planejamento2011/index.html>. Acesso em: 1 jun. 2017.

_____. Tribunal de Contas da União. **Manual Eletrônico de Licitações e Contratos: Licitações e Contratos-Orientações e Jurisprudência do TCU**, 2012. Disponível em: <<http://portal2.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/2057620.PDF>> Acesso em: 10 jun. 2017.

_____. Presidência da República. Decreto n. 5.773 de 9 de maio de 2006. MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO - MEC. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, Seção I. p. 6. 10 mai. 2006.

_____. Decreto nº 5.450, de 31 de maio de 2005. **Regulamenta o pregão, na forma eletrônica, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências**. Diário Oficial da União. Brasília, DF, 1 jun. 2005. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato20042006/2005/decreto/d5450.htm>. Acesso em: 10 fev. 2017.

_____. Decreto nº 4.279, de 21 de junho de 2002. **Dispõe sobre a organização administrativa da Fundação Universidade Federal do Tocantins, e determina outras providências**. Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D4279.htm Acesso em: 10 de out. de 2017.

_____. Notícias Comprasnet. - **Estudo do banco mundial atesta eficiência do sistema comprasnet**. 29 Nov. 2006. Disponível em: <http://www.comprasnet.gov.br/noticias/noticias1.asp?id_noticia=216>. Acesso em: 06 Jan. 2018.

_____. Lei nº 10.861, de 14 de abril de 2004. **Institui o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior ó SINAES e dá outras providências.** Presidência da República. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2004-2006/2004/lei/110.861.htm> Acesso em: 10 de out. de 2017.

_____. Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002. **Institui, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências.** Diário Oficial da União. Brasília, DF, 18 jul. 2002.

_____. Lei nº 10.032, de 23 de outubro de 2000. **Autoriza o poder executivo a instituir a Fundação Universidade Federal do Tocantins.** Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L10032.htm Acesso em: 10 de out. de 2017.

_____. Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. **Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências.** Diário Oficial da União. Brasília, DF, 22 jun. 1993. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm>. Acesso em: 10 fev. 2017.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 01 fev. 2017.

_____. **Painel de Compras.** Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. 2017. Disponível em: <https://paineldecompras.planejamento.gov.br/QvAJAXZfc/opendoc.htm?document=PaineldeCompras.qvw&host=QVS@17-0112-b-ias04&anonymous=true> Acesso em: 10 de out. de 2017.

ALDRICH, H.E. **Organizations evolving.** London, Sage Publications, 1999.

ALMOND, Gabriel & POWELL, G. Bingham. **Comparative politics: a developmental approach.** Boston, Little, Brown and Company. 1966.

ANDREWS, Christina W. **Implicações teóricas do novo institucionalismo: uma abordagem habermasiana.** Dados - Revista de Ciências Sociais, v. 48, n. 2, p. 271-299, 2005.

ANTHONY, R. N. **Planing and Control Systems: A Framework For Analysis.** Cambridge. Harvard University Press, p. 180, 1965.

ANU. The Australian National University. Public sector governance in Australia, 2012.

AUGUSTO, P. O. M. **Estratégia e ambiente: contribuições da Teoria Institucional. XXXI EnANPAD,** p. 1-15 Rio de Janeiro-RJ Set. 2007.

BAÊTA, Odemir, V. BRITO, Mozar, José de. **O plano de gestão nas universidades federais brasileiras sob o olhar do institucionalismo sociológico.** XIV Colóquio Internacional de Gestão Universitária ó CIGU, Florianópolis-SC, dez. 2014.

BAILY, Peter, FARMER, David et al. **Compras: princípios e administração**. São Paulo: Editora Atlas, 2000.

BAILY, P. et al. **Compras: Princípios e Administração**. São Paulo: Atlas, 2000.

BARBOSA, K.; FIUZA, E. **Benefícios e custos do Sistema Brasileiro de Registro de Preços: uma análise empírica das compras governamentais da área da saúde: aperfeiçoando a qualidade regulatória**. In: **Jornada de Estudos da Regulação - IPEA**, 6, Rio de Janeiro. IPEA. 2011.

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. Tradução Luís Antero Reto e Augusto Pinheiro. Lisboa: Edições 70. 2009.

BARRY, Brian. **Sociologists, economists and democracy**. Chicago, Chicago University Press. 1978.

BATISTA, M. A. C.; MALDONADO, J. M. S. de V. **O papel do comprador no processo de compras em instituições públicas de ciência e tecnologia em saúde (C&T)**. RAP. Rio de Janeiro (42) 4: 681-99, jul. /ago. 2008.

BAUM, J.A.C. **Ecologia organizacional**. In: CLEGG et al. Handbook de estudos organizacionais. São Paulo: Atlas, 1998.

BERGER, P. e T. LUCKMANN. **La Construcción Social de la Realidad**. Buenos Aires: Amorrortu Editores. 1991.

BERGER, Peter L.; LUCKMANN, Thomas. **A construção social da realidade**. Ed 13 Tradução de Floriano de Souza Fernandes. Petrópolis: Vozes, 1996.

BEUTER, R. **European Public Procurement Reform: Main Innovations in the Public Sector Directive** ó A Preliminary Assessment. EIPASCOPE 2005.

BOEIRA, S. L.; PEREIRA, A. K.; TONOM, I. L. **De Chanlat e Morin ao institucionalismo organizacional: diversidade, ambiguidade e complexidade**. III Colóquio Internacional de Epistemologia e Sociologia da Ciência da Administração. Florianópolis-SC. p. 1-15. 2013.

BLAU, Peter M.; SCOTT, W. R. **Organizações formais: uma abordagem comparativa**. São Paulo, Atlas, pp. 54-73 e 276-88, 1970.

BRANCO, G. M.; BRODBECK, A.; TORRES, I. da Silva. **Estruturação do processo de compras em organizações governamentais: o caso de uma Instituição Federal de Ensino Superior**. Instituto Brasileiro de Informação em Ciência e Tecnologia. 2013. Disponível em: <<http://hdl.handle.net/10183/72268>> Acesso em: 10 abr. 2017.

BRASIL. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública**. Versão 2 - Brasília: TCU, Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, 2014.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. **Uma resposta estratégica aos desafios do capitalismo global e da democracia**. In: BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

Balço da reforma do Estado no Brasil: a nova gestão pública. Brasília, p.29-35. Mimeo. Seminário de 06 a 08 de agosto de 2002.

BRUYNE, P.; HERMAN, J.; SCHOUTHEETE, M. **Dinâmica da pesquisa em ciências sociais**. Rio de Janeiro, RJ: Francisco Alves. 1977.

BURRELL, G.; MORGAN, G. **Sociological paradigms and organizational analysis**. London: Heinemann, 1979.

CALDAS, M. P; FACHIN, R. **Paradigma funcionalista: desenvolvimento de teorias e institucionalismo nos anos 1980 e 1990**. RAE Clássicos, vol. 45, nº 2. Abr./jun. 2005.

CAMPOS, P. C DE; DUARTE, T. A.; DIAS, T.; SEHNEM, S. **O Paradigma Funcionalista e o Balanced Scorecard: uma análise epistemológica confirma a abordagem hegemônica**. IV Colóquio Internacional de Epistemologia e Sociologia da Administração. p. 1-19, Florianópolis-SC, Brasil, mar. 2014.

CARBONE, J. **Debate rages over use of e-auctions for components**. Purchasing Magazine Online, 2003.

CARTER, C. R.; STEVENS, C. K. S. **Electronic reverse auction configuration and its impact on buyer price and supplier perceptions of opportunism: A laboratory experiment**. Journal of Operations Management, 2007.

CARVALHO, A. C; VIEIRA, M.M F. **Contribuições da perspectiva institucional para a análise das organizações: possibilidades teóricas, empíricas e de aplicação**. In Organizações, cultura e desenvolvimento local: a agenda de pesquisa do Observatório da Realidade Organizacional / organizadores: Cristina Amélia Carvalho, Marcelo Milano Falcão Vieira. ó Recife: EDUFEPE, 2003.

CARVALHO, C. A.; VIEIRA, M. F. V.; GOULART, S. **A trajetória conservadora da teoria institucional**. Revista Eletrônica de Gestão Organizacional, vol. 10, nº Especial, p. 469-496, dez. 2012.

CARVALHO, C. A.; VIEIRA, M. M. F. **Organizações, Instituições e poder no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2003.

CARVALHO, Cristina A.; VIEIRA, Marcelo M. F.; GOULART, Sueli. **A trajetória conservadora da teoria institucional**. Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, v. 39, n. 4, p. 849-74, 2005.

CHAFFEE, Ellen Earle. **Three models of strategy**. Academy of Management Review, v. 10, n. 1, p. 89-98, 1985.

CHANLAT, J. F. **L'analyse Sociologique des Organisations: un Regard sur la Production Anglo-saxonne Contemporaine (1970-1988)**, Sociologie du Travail, 3. 1989.

CHILCOTE, Ronald. **Theories of comparative politics: the search for a paradigm reconsidered**. Berkeley, Westview Press. 1996.

CHILD, J. **Organizational structure, environment, and performance: the role of strategic choice.** *Sociology*, v. 6, p. 1-22, 1972.

COCHIA, C. B. R.; MACHADO-DA-SILVA, C. L. **Ambiente, Interpretação e Estratégia em Organizações Paranaenses dos Setores de Vestuário e Alimentos.** *RAC ó Revista de Administração Contemporânea*, v. 8, Edição Especial, p. 11-35, 2004.

COMPRAS NET. **Pregão Eletrônico reduziu custos das compras do Governo Federal em até 30% em dois anos.** Disponível em: <http://www.comprasnet.gov.br/noticias/noticias1.asp?id_noticia=159> Acesso em: 14 dez. 2017.

CORAIOLA, D. M.; MACHADO-DA-SILVA, C., L. **Discurso Organizacional e Isomorfismo Institucional: as mudanças.** *Revista Eletrônica de Ciência Administrativa ó RECADM*, 7, n 2, 1-13, 2008.

CRUBELLATE, J. M, GRAVE, P.S, MENDES, A. A. **A questão institucional e suas implicações para o pensamento estratégico.** *RAC*, Edição Especial, p. 37-60. 2004.

DE MIRANDA, A. A. **Manual Prático de Licitação e Contratos.** André Ribeiro de Miranda, 2002.

DIMAGGIO, P. J; POWELL, W. W. **A Gaiola de ferro revisitada: isomorfismo institucional e racionalidade coletiva nos campos organizacionais.** *RAE*, vol. 45. n. 2. 2005.

DIMAGGIO, P. J., & POWELL, W. W. **The Iron Cage Revisited: institutional isomorphism and.** *American Sociological Review*, v. 48, n.2, 147-169. Apr. 1983.

DIMAGGIO, P. J.; POWELL, W. W. **The new institutionalism in organizational analysis.** University of Chicago Press, 1-38. 1991.

DIMAGGIO, P.; POWELL, W. W. Introduction, in P. Dimaggio e W. Powell (Eds.). **The new institutionalism in organizational analysis.** Chicago, University of Chicago Press. 1991.

DONALDSON, L. **Teoria da contingência estrutural.** In: CLEGG et al. **Handbook de estudos organizacionais.** São Paulo: Atlas, 1998.

DRYZEK, John & LEONARD, Stephen. (1988). **History and discipline in political science.** *American Political Science Review*, 82 (4): 1245- 1260. 1988.

DUARTE, D. V.; TAVARES, B. **Institucionalismo e Determinações Governamentais: Evidências de Isomorfismo em Empresas de Base Tecnológica.** EnAPG, ANPAD, Salvador- BA, 2012.

EASTON, David. **The new revolution in political science.** *American Political Science Review*, 63 (3): 10-51-1061. 1969.

ECKSTEIN, Harry. **A culturalist theory of political change.** *American Political Science Review*, 82 (3): 789-804. 1988.

EGGERTSSON, Thrainn. **Economic behavior and institutions**. Cambridge, Cambridge University Press. 1990.

EISENHARDT, K. M. **Building theories from case study research**. *Academy of Management Review*, v. 14, n. 4, p. 532-550, 1989.

ETZIONI, Amitai. **Análise comparativa de Organizações Complexas**. São Paulo, Zahar, pp 31-101. 1974.

FARIA, Evandro Rodrigues de.; FERREIRA, Marco Aurélio Marques.; SANTOS, Lucas Maia dos.; SILVEIRA, Suely de Fátima Ramos. **Pregão Eletrônico Versus Pregão Presencial: Estudo Comparativo De Redução De Preços E Tempo**. *Revista de Contabilidade do Mestrado em Ciências Contábeis da UERJ (online)*, Rio de Janeiro, v. 16, n. 1, p. 52 - p. 62, jan./abril, ISSN 1984-3291. 2011.

FERREIRA, S. G.; ARAÚJO, É. A. **E- Governo: o que ensina a experiência internacional**. *Informe BNDES*, n. 17, 2000.

FERRER, F. Diagnóstico da situação das compras públicas no Brasil. IN: FERRER, Florencia; SANTANA, Jair Eduardo. (Coord.) **Compras Públicas Brasil**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2015.

FILHO, Jose Campos de Andrade. MACHADO-DA-SILVA, Clovis L. **Mudança ambiental e posicionamento estratégico em organizações: análise de três instituições de ensino superior**. *RAP. Fórum II ENEO*. p. 51-73. Rio de Janeiro. 2003.

FIUZA, Eduardo Pedral Sampaio. **O Regime Diferenciado de Contratações Públicas e a Agenda Perdida das Compras Públicas**. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/5375/1/Radar_n19_O%20Regime.pdf>. Acesso em: 01 de jul. 2017.

FIUZA, Eduardo Pedral Sampaio; MEDEIROS, Bernardo Abreu de. **A reforma da Lei 8.666/93 e do arcabouço legal de compras públicas no Brasil: contribuições do Ipea à Consulta Pública do Senado**. Nota técnica IPEA, nº 8, Brasília, 2013.

FLIGSTEIN, N. **Fields, power, and social skill: a critical analysis of the new institutionalism**. Berkeley: University of California, 1999.

FLIGSTEIN, N. **The spread of the multidivisional form along large firms**. 1919 ó 1979 *American Sociological Review*, n.50, p.377-391, 1985.

FONSECA, V. S. **A abordagem institucional nos estudos organizacionais: bases conceituais e desenvolvimentos contemporâneos**. In: VIEIRA, M. M.; CARVALHO, C. A. (Orgs.) **Organizações, instituições e poder no Brasil**. Rio de Janeiro: FGV, p. 47-66. 2003.

FRANCISCO, T. H. A.; RAMOS, A. M.; OTANI, N.; HELOU, A. R. H. A.; MICHELS, E. **O impacto da estrutura legal do PDI no processo de planejamento estratégico de instituições do sistema AMPESC**. *Revista Gual*, Edição Especial, p.133-162, 2011.

FRASER, M. T. D.; GONDIM, S. M. G. **Da fala do outro ao texto negociado: discussões sobre a entrevista na pesquisa qualitativa.** Paideia. p. 139-152, 2004.

FREITAS, Alair, F. de. FREITAS, Alan, F. de. **Análise institucional de mudanças organizacionais em um sistema cooperativo de crédito solidário em Minas Gerais.** Rev. Adm. Pública vol.47 no.4 Rio de Janeiro July/Aug. 2013.

GHAWI, D.; SCHNEIDER, G. P. **New Approaches To Online Procurement.** Allied Academies International Conference. Maui, 2004.

GIL, Antonio Carlos. **Como Elaborar Projetos de Pesquisa.** São Paulo: Editora Atlas. 2010.

GOMES, Eduardo Granha Magalhães. **Gestão por Resultados e eficiência na Administração Pública: uma análise à luz da experiência de Minas Gerais.** São Paulo: EAESP/FGV, 187 p. (Tese de Doutorado apresentada ao Curso de Doutorado de Administração Pública e Governo da EAESP/FGV, Área de Concentração: Transformações do Estado e Políticas Públicas). 2009.

GOODE, W.; HATT, P. **Métodos em pesquisa social.** São Paulo, SP: Nacional. 1973.

GRANGER, G. G. **A ciência e as ciências.** São Paulo, SP: Editora da Universidade Estadual Paulista. 1994.

GUERREIRO RAMOS, A. **A nova ciência das organizações: uma reconceituação da riqueza das nações.** São Paulo: FGV, 1989.

Hall P, Taylor R. **As três versões do neo-institucionalismo.** Lua Nova, 58:193-224, 2003.

HALL, P. e TAYLOR R. **Political science and the three new institutionalisms.** Discussion Paper, 96/6. 1996.

HALL, P.A.; TAYLOR, R.C. **Political science and the three new institutionalism.** Oxford: Blackwell Publishers. Political Studies, n.XLIV, p.936-957, 1996.

HALL, R.H. **Desarrollos recientes en teoria organizacional: una revision.** Ciencia Y Sociedad, v.XV, n.4, Outubro-Diciembre, 1990.

HATCH, M.J. **Organization theory.** Oxford University Press, 1997.

HEINRITZ, Stuart F.; FARRELL, Paul V. **Compras: princípios e aplicações.** São Paulo: Atlas, 1983.

IBGC. Instituto Brasileiro de Governança Corporativa. **Código das melhores práticas de governança corporativa.** BRASIL. 2009. Disponível em: <<http://www.ibgc.org.br/CodigoMelhoresPraticas.aspx>>. Acesso em: 1 ago. 2017.

IMMERGUT, E. (1996). **The normative roots of the new institutionalism: historical-institutionalism and comparative policy studies.** In BENZ, A e SEIBEL, W. (orgs.), Beiträge zur Theorieentwicklung in der Politik und Verwaltungswissenschaft. Baden-Baden, Nomos Verlag. 1996.

IMMERGUT, Ellen. **O núcleo teórico do novo institucionalismo**. In Saraiva; Ferrarezi, Elisabete. Políticas Públicas ó Coletânea. 1998.

KANTER, Rosabeth M.; STEIN, Barry A.; JICK, Todd D. **The challenge of organizational change: how companies experience it and leaders guide it**. New York: Free Press, 1992.

KATO, Junko. **Institutions and rationality in politics: varieties of neo institutionalists**. British Journal of Political Science, 26: 553-582. 1996.

KATZ, D.; KAHN, R. L. **Psicologia Social das Organizações**, 2ª ed. São Paulo, Atlas/MEC, pp. 133-74, 1974.

LIMA, Jaasiel Nascimento. **Planejamento e orçamento como instrumentos de gestão: o caso da Universidade Federal do Tocantins**. Dissertação (Mestrado Profissional). UFT. Mestrado Profissional em Gestão de Políticas Públicas, Palmas-TO. 2015.

LIMA, Bruno Quick L. de. **O uso do poder de compra é uma política eficaz de desenvolvimento sustentável**. IN: FERRER, Florencia; SANTANA, Jair Eduardo. (Coord.) **Compras Públicas Brasil**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2015.

LIMA, José C. S. **Um estudo sobre a reconfiguração da função compras em empresas do setor automotivo**. Tese (Doutorado em Engenharia) ô Departamento de Engenharia de Produção, Universidade de São Paulo, São Paulo. 2004.

LIMA, L.D.; MACHADO, C.V.; GERASSI, C.D.O. **Neo-institucionalismo e a análise de políticas de saúde: contribuições para uma reflexão crítica**. In MATTOS, R. A.; BAPTISTA, T. W. F. Caminhos para análise das políticas de saúde. p.111-137. 2011.

LEE, R. G.; DALE, B. G. **Business process management: public sector implications**. Business Process Management Journal. Vol. 8. N°. pp. 364-376. 2002.

LOPES, E. R. C. R.; SANTOS, L. D. **Estratégias de e-procurement na Administração Pública: Uma revisão de literatura**. Atas da 1ª Conferência Ibérica de Sistemas e Tecnologias de Informação. Portugal, 2006.

MACHADO DA SILVA, C. e V. FONSECA. **Homogeneização e diversidade organizacional: uma visão integrativa**. Anais da ENANPAD. Brasil: ANPAD. 1993.

MACHADO-DA-SILVA, C. **A teoria institucional (nota técnica)**. In: CLEGG et al. **Handbook de estudos organizacionais**. São Paulo: Atlas, 1998.

MACHADO-DA-SILVA, Clóvis L.; FONSECA, Valéria Silva da. **Configuração estrutural da indústria calçadista de Novo Hamburgo-RS**. Organizações e Sociedades, v. 2, n. 3, p. 67119, 1994.

MARCH, James & OLSEN, John. **The new institutionalism: organizational factors**. In political life. The American Political Science Review, 78 (2): 734-749. 1984.

Marques EC. **Notas críticas à literatura sobre Estado, Políticas Estatais e Atores Políticos.** BIB, Rio de Janeiro, 43: 67-102, 1997.

MENDONÇA, R. A. M.; GONÇALVES DA CRUZ, M.V; TEODÓSIO, Armino dos Santos de Sousa. **Processo de Institucionalização das Compras Públicas Sustentáveis.** EnAPG. Salvador/BA. 2012.

MENEZES, A. M. F.; FONSECA, M. J. M. **Governo eletrônico: um novo caminho para a administração pública?** *Análise & Dados*, Salvador, v. 15, n. 2-3, p. 333-341, 2005.

MEYER, J. W. e B. ROWAN. **Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony.** In J. W. MEYER e R. W. SCOTT (1992) *Organizational Environments. Ritual and Rationality.* London: Sage Publications. 1992.

MEYER, J.; ROWAN, B. **Institutionalized organizations: formal structure as myth and ceremony.** *American Journal of Sociology*, v. 83, p. 340-363, 1977.

MEYER, John W.; ROWAN, Brian. **Organizaciones institucionalizadas: La estructura formal como mito y ceremonia.** In: POWELL, Walter W.; DIMAGGIO, Paul J. (Org.). **El nuevo institucionalismo em el análisis organizacional.** Tradução de Roberto Ramón Reyes Mazzoni. México: Fondo de Cultura Económica, 1999.

MILLER, E. A.; BANASZAK-HOLL, J. **Cognitive and normative determinants of state policy making behavior: lessons from the sociological institutionalism.** *Publius*, v.35, n.2, pp.191-216. 2005.

MINAYO, M. C. S. **Ciência, técnica e arte: O desafio da pesquisa social.** In M. C. S. Minayo, *Pesquisa social: Teoria, método e criatividade* (pp. 9-29). Petrópolis, RJ: Vozes. 2002.

MISOCKY, M. C. **Poder e institucionalismo: uma reflexão crítica sobre as possibilidades de interação paradigmática.** In: VIEIRA, M. M.; CARVALHO, C. A. (Orgs.) **Organizações, instituições e poder no Brasil.** Rio de Janeiro: FGV, p. 141-176, 2003.

MORGAN, G. **Imagens da organização.** São Paulo: Atlas, 1996.

MOTTA, L.B.; AGUIAR, A.C. **Novas competências profissionais em saúde e o envelhecimento populacional brasileiro: integralidade, interdisciplinaridade e intersetorialidade.** *Cienc. Saúde Colet.*, v.12, n.2, p.363-72, 2007.

MOTTA, P. R. **Dimensões gerenciais do planejamento organizacional estratégico.** In: VASCONCELLOS FILHO, P.; MACHADO, A. M. V. (Org.). **Planejamento estratégico, formulação, implantação e controle.** Belo Horizonte, 1984.

NETO, M. S.; TRUZZI, O. M. S. **Perspectivas contemporâneas em análise organizacional.** *Gestão e Produção*, v. 9, n.1, p.32-44, 2002.

NEVES, J. L. **Pesquisa qualitativa ó características, usos e possibilidades.** *Caderno de pesquisas em administração*, São Paulo, v. 1, n. 3, 1996.

NOHRIA, N.; GULATI, R. **Firms and their environments**. In: SMELSER, N.J.; SWEDBERG, R. **The handbook of economic sociology**. Princeton University Press, 1994.

NORGAARD, Sonne. **Rediscovering reasonable rationality in institutional analysis**. European Journal of Political Research, 29: 31-57. 1996.

NORTH, Douglas. **Institutions, institutional change and economic development**. Cambridge, Cambridge University Press. 1990.

OYADOMARI, J. C. et al. **Fatores que influenciam a adoção de artefatos de controle gerencial nas empresas brasileiras**. Um estudo exploratório sob a ótica da teoria institucional. RCO ó Revista de Contabilidade e Organizações, v. 2, n. 2, 55-70. 2008.

PAIM TERRA, Antonio Carlos. **Compras públicas inteligentes: um modelo de análise estratégica para a gestão das compras públicas ó estudo de caso do instituto do meio ambiente e dos recursos hídricos do Distrito Federal**. Dissertação. 251, fls. UFG. Programa de Pós-Graduação em Administração. Goiânia, 2016.

PANT, P. N.; LACHMAN, R. **Value congruity and strategic choice**. Journal of Management Studies, v.35, n. 2, p. 195-212. 1998.

PARSONS, T. **Conceito de sistema social**. In: CARDOSO, F. H.; IANNI, O. (Orgs.) *Homem e sociedade: leituras básicas de sociologia geral*. São Paulo: Companhia Editora Nacional, p. 47-55. 1973a.

PARSONS, T. **Os componentes do sistema social**. In: CARDOSO, F. H.; IANNI, O. (Orgs.) *Homem e sociedade: leituras básicas de sociologia geral*. São Paulo: Companhia Editora Nacional, p. 56-9, 1973b.

PARSONS, T. **Sociological theory and modern society**. New York: Free Press, 1967.

PASQUINO, Gianfranco. **Comportamentismo**. In N. Boobbio, G. Pasquino e N. Matteucci, *Dicionário de política*. Brasília, Editora da UnB. 1994.

PASSOLONGO, C.; ICHIKAWA, E. Y.; REIS, Luciano Gomes dos. *Contribuições da teoria institucional para os estudos organizacionais: o caso da universidade estadual de Londrina*. Revista de Negócios. Blumenau, v. 9, n.1, p. 19-26. 2004.

PECI, Alketa. **A nova teoria institucional em estudos organizacionais: uma abordagem crítica**. Cadernos EBAPE.BR, v. 4, n. 1, p. 1-12, 2006.

PEREIRA, Lais de. T. K.; GODOY, D. M A.; TERÇARIOL, D. **Estudo de caso como procedimento de pesquisa científica: reflexão a partir da clínica fonoaudiológica**. Psicologia: reflexão e crítica, vol., 22 (3), 422-429. Porto Alegre. 2009.

PERES, Paulo. S. **Comportamento ou instituições? A evolução histórica do neo-institucionalismo da ciência política**. RBCS. Vol, 23 n. 68, p. 53 -71 Out. 2008.

PERKINS, Tames A. **Organization and functions of the university**. Perkins, James A. ed. *The university as an organization*. New York, McGraw Hill, p. 3-14, 1973.

PERROW, C. **Complex organizations: a critical essay**. 3 ed. New York: Random House, 1986.

PFEFFER, J. **Size and composition of corporate boards of directors: the organization and its environment**. *Administrative Science Quarterly*, v.17, n.2, June, 1972.

POPE, C.; MAYS, N. **Reaching the parts other methods cannot reach: an introduction to qualitative methods**. In *health and health service research*, *British Medical Journal*, n. 311, p. 42-45. 1995

REED, M. **Teorização organizacional: um campo historicamente contestado**. In: CLEGG et al. **Handbook de estudos organizacionais**. São Paulo: Atlas, 1998.

REZENDE, A. J., & GUERREIRO, R. **Uma análise do isomorfismo reverso das práticas contábeis de correção monetária**. In: ANPCONT, 4. Natal: Anais...Natal: ANPCONT. 2010.

RICHARDSON, R. J. **Pesquisa social: métodos e técnicas**. São Paulo: Atlas, 2007.

RICHARDSON, Roberto Jarry. **Pesquisa social: métodos e técnicas**. São Paulo: Atlas, 1989.

RIZZATTI, Gerson; RIZZATTI JUNIOR, Gerson. **Organização Universitária: mudanças na administração e nas funções administrativas**. IV Colóquio Internacional de Gestão Universitária na América do Sul. Florianópolis, 2004.

RODRIGUES, Cláudia M. C. **Aplicação do modelo de avaliação integrado ao planejamento anual na Faculdade da serra Gaúcha (FSG): um estudo de caso**. *Revista Gual*, v.4, n.2, p.29-52, Mai./Ago. 2011.

ROSSONI, L.; GUARIDO FILHO, E. R. **Pressupostos Ontológicos e Epistemológicos da Perspectiva Multiparadigmática da Análise Institucional em Organizações: Implicações Metodológicas**. XXXIII Encontro da ANPAD ó EnANPAD. São Paulo. 2009.

SALDANHA, C. **Introdução à Gestão Pública**. São Paulo: Saraiva, 2006.

SANTANA, Jair Eduardo. **Planejamento nas licitações e contratações governamentais: estratégias para suprimentos públicos**. Curitiba-PR, Editora Negócios Públicos, 2015.

SANTOS, Carla Daniele dos. **Critérios de sustentabilidade socioambiental nas compras públicas: um estudo de caso na Universidade Federal do Tocantins**. Dissertação Mestrado Profissional em Gestão de Políticas Públicas-GESPOL, Palmas-TO. 2016.

SÃO PAULO, Folha de. **Ranking universitário da folha 2017**. Disponível em: <http://ruf.folha.uol.com.br/2017/> Acesso em: 10 dez. 2017.

SILVA, Renato Cader da Silva.; BARKI, Teresa Villac Pinheiro. **Compras públicas compartilhadas: a prática das licitações sustentáveis**. *Revista do Serviço Público Brasília* 63 (2): 157-175 abr/jun 2012.

SCOTT, W. Richard. **Organizations: rational, natural and open systems**. 3. ed. New Jersey: Prentice-Hall, 1992.

- SCOTT, William Richard. **Institutions and organizations**. Londres: Sage, 1995.
- SEIFERT, R. E.; MACHADO-DA-SILVA, C. L. **Environment, Resources and Interpretation: Influences in the Internationalization Strategies of the Food Industry**. In Brazil. BAR- Brazilian Administration Review, v. 4, n. 2, p. 40-63, May/August 2007.
- SELZNICK, Philip. **Institucionalism old and new**. Administrative Science Quarterly, v. 41, n. 1, p. 270-277, 1996.
- SELZNICK, Philip. **TVA and the grass roots**. Berkeley, CA: University of California Press, 1949.
- SERVA, M.; DIAS, T.; ALPERSTEDT, G.D. **Paradigma da complexidade e teoria das organizações: uma reflexão epistemológica**. RAE. v, 50, n. 3. São Paulo. 2010.
- SGUISSARDI, Valdemar. **Universidade Brasileira no Século XXI, Desafios do Presente**. Editora Cortez. 2009.
- SHIRLEY, Robert C.; PETERS, Michael H.; EL-ANSARY, Adel. **Strategy and policy formation: a multifunctional orientation**. New York: John Wiley e Sons, 1981.
- SILVA, P. M.; CARVALHO, W. W. de; CARVALHO, F. A.; FURTADO, R. P. M. **Planejamento orçamentário: as práticas da Universidade Federal de Lavras**. Revista Gual, v.5, n.4, p.209-227, Edição Especial, 2012.
- SOUSA, Juliane Gomes de.; SANTOS, Jocyleia Santana dos.; PINHO, Maria José de. **História e Memória no contexto da federalização UNITINS/UFT: a luta por uma instituição pública e gratuita no norte do Tocantins**. Revista Outras Fronteiras. Cuiabá-MT. 2016
- SMELTZER, L. R.; KARR, A. **Electronic reverse auctions: promises, risks and conditions for success**. Industrial Marketing Management, 2003.
- SUDDABY, Roy. **Challenges for institutional theory**. Journal of Management Inquiry, v. 19, n. 1, p. 14-20, 2010.
- THERET, B.: **As instituições entre as estruturas e as ações**. Lua Nova. N. 58. 2003.
- THOMPSON, A. C. R. T. da, MENDES, E. de P. R, MARQUES THOMPSON, C. E. **Os Processos de Institucionalização como Mecanismo de Conversão do Conhecimento Individual em Conhecimento Organizacional: contribuições da aprendizagem e da gestão do conhecimento**. XXXV Encontro da ANPAD, Rio de Janeiro-RJ, set. 2011.
- TOHÁ, Carolina. SOLARI, Ricardo. **A modernização do Estado e a gerência pública**. In. Revista do Serviço Público ó RSP. ENAP. 1997
- TOLBERT, Pamela S.; ZUCKER, Lynne G. **A institucionalização da teoria institucional**. In: CLEGG, Stewart R.; HARDY, Cynthia; NORD, Walter R (org. edição original); CALDAS, Miguel; FACHIN, Roberto; FISCHER, Tânia (org. edição brasileira).

Handbook de Estudos Organizacionais ó Modelos de Análise e Novas Questões em Estudos Organizacionais. Capítulo 3. Volume 1. Editora Atlas. São Paulo, p. 196-226. 1998.

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

VERGARA, S. C. **Projetos e Relatórios de Pesquisa em Administração**. 13ª ed. São Paulo: Atlas, 2011.

UFT. **Relatório de Gestão do exercício de 2014**. Pró-Reitoria de Planejamento (PROAP). Palmas. 2015

UFT. **Fluxo de compras SRP**. Diretoria de Compras e Materiais. 2017. Disponível em: <<http://docs.uft.edu.br/share/s/kJQU4FD3RWqXkVhkNjwOOQ>> Acesso em: 01 de nov. de 2017.

UFT. **Relatório de Gestão do exercício de 2015**. Pró-Reitoria de Planejamento (PROAP). Palmas. 2016

WEBER, Max. **Ensaio de Sociologia**. Rio de Janeiro. Ed. Guanabara. 1979.

WEBER, Max. **Economia e sociedade**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, v. 2, 1999.

WEBER, Max. **Economia e sociedade**. 3. ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, v. 1, 2000.

XAVIER, Alex da Silva; KOIFMAN, Lilian. **Educação Superior no Brasil e a formação superior dos profissionais de saúde com ênfase no envelhecimento**. Interface. Comunicação Saúde Educação. 2011.

YIN, R. K. **Estudo de caso: Planejamento e métodos**. Porto Alegre, RS: Bookman. 2001.

ZAIRI, M. **Business process management: a boundaryless approach to modern competitiveness**. Business Process Management Journal. Vol. 3. Nº 1. Pp. 64-80. 1997.

ZUCKER, L. G. **The role of Institutionalización in Cultural Persistence**. American Sociological Review, 42: 726-743. 1977.

APÊNDICE A 6 PROPOSTA DE REDESENHO DO FLUXO PROCESSUAL DA ATIVIDADE DE COMPRAS DA UNIVERSIDADE FEDERAL DO TOCANTINS NA MODALIDADE PREGÃO, REALIZADAS POR MEIO DO SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS.

Esta sessão se ocupa em propor uma nova modelagem para o fluxo das atividades de compras da UFT por meio do Pregão/SRP. Partirmos da necessidade de proposição deste redesenho em virtude das limitações percebidas ao longo deste estudo, no que se refere ao fluxo até então adotado. De início, entendemos que o setor de compras da Universidade apesar não ser sua atividade fim a determina no que tange a sua efetividade. Deste modo, atua de forma direta no seu desenvolvimento e consolidação institucional.

A importância do setor de compras é justificada em função de ser o operador dos investimentos institucionais, que pelo volume de recursos sobre sua responsabilidade, nos desperta interesse a respeito da profissionalização deste setor na UFT, criando deste modo um parâmetro que possa auxiliar as tomadas de decisões no que concerne a gestão eficiente de seus recursos pela Universidade.

Salvo exceções legais, as compras públicas são realizadas por meio de licitações. Dentre as modalidades mais utilizadas, destaca-se o pregão na sua versão eletrônica, a sua inovação normativa permite uma maior participação de licitantes, aumentando a concorrência e fomentando a diminuição dos custos finais das aquisições.

A contratação por meio do Sistema de Registro de Preços encontra previsão legal no inciso I do § 3º do art. 15 da Lei nº 8.666/93 que estabelece, também, as regras gerais acerca do funcionamento do Sistema. A regulamentação dessa contratação é feita pelo Decreto nº 7.892/13.

O Registro de Preços é o instrumento destinado à eficiência no gerenciamento dos processos de contratação pública, por meio do qual a vencedora licitação assina Ata de Registro de Preços, comprometendo-se a oferecer por preço unitário do objeto licitado, de acordo com as necessidades da Administração dentro de quantidade prefixada no Edital e dentro de prazo também fixado nele, que não pode ultrapassar 1 (um) ano.

As características de bens e serviços a serem contratadas por meio dessa sistemática se encontram previstas no art. 3º do Decreto nº 7.892/13.

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

I ó quando pelas características do bem ou serviço, houver necessidade de contratações frequentes.

II ó quando for mais conveniente a aquisição de bens com previsão de entregas parceladas.

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

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

Nesta perspectiva, o Sistema de Registro de Preços não vincula ou obriga de qualquer modo a Administração, no tocante a dar seguimento ao procedimento, findo o qual, sobressair-se-á a eventual contratação do objeto, tampouco gera quaisquer obrigações diretas e reflexas aos participantes do certame, consoante ao asseverado no § 4º do Art. 15, Lei nº 8.666/93.

O critério de escolha para a realização do certame licitatório por Sistema de Registro de Preços, modalidade Pregão Eletrônico, objetiva viabilizar eventuais futuras contratações de fornecimento de materiais de consumo de igual gênero, economicidade, eficiência, celeridade nos procedimentos e o atendimento irrestrito aos interesses coletivos e aos princípios norteadores da atividade administrativa.

Após estas considerações, é perceptível a necessidade da importância de tornar céleres os processos de aquisições de órgãos governamentais, adicionamos a esta perspectiva o contexto de limitação orçamentário imposto às universidades públicas com sucessivos contingenciamentos de recursos.

Neste viés, se reconhece que os processos de aquisições só deverão ser gestados no âmbito da UFT a partir do plano de disciplina docente, que deverá ser ratificado por ata do Núcleo Docente Estruturante de cada curso, ou seja, para se iniciar os processos de aquisições os mesmos já deverão ter sido informados e consolidados no Plano de Desenvolvimento do Campus. Deste modo, já é de conhecimento da gestão superior o que poderá ou não ser adquirido.

Pois bem, adicionamos agora a esta propositura a necessidade de repensar os ritos a partir de um novo prisma, trazendo a perspectiva de redefinir o papel do ordenador de despesa neste novo fluxo, para isso analisamos o entendimento da AGU no processo nº 21000.000957/97-96, ao oferecer parecer jurídico sobre a necessidade ou não do ordenador de

despesas ratificar atos do planejamento das despesas nos casos de dispensa e inexibilidade, que apesar de não se referir diretamente ao nosso caso, em muito contribui para o seu entendimento.

De início, o SRP foi um mecanismo legal criado por não travar as dotações orçamentárias, ou seja, não necessita de informação de rubrica específica para a sua efetividade. Nesta esfera, a AGU entende a partir do processo em tela, que o ordenador de despesas tem sua atividade vinculada exclusivamente a realização de despesas, e não ao seu planejamento.

Por este entendimento não há necessidade de sua participação em atos que possam vir a resultar ou não em despesas, nesta interpretação da AGU, os atos de reconhecimento e de ratificação de dispensa ou inexibilidade de licitação não gera despesa, constituem apenas ato preparatórios que são relacionados à provável aquisição futura o que pode não gerar uma despesa. Portanto, apenas a efetiva contratação com ou sem procedimento licitatório que gera a despesa e, por conseguinte exige-se a participação do ordenador.

Neste viés, resgato o no § 4º do Art. 15, Lei nº 8.666/93 que firma entendimento que o SRP não obriga de qualquer modo a Administração, no tocante a dar seguimento ao procedimento ao certame, findo o qual, sobressair-se-á a eventual contratação do objeto, tampouco gera quaisquer obrigações diretas e reflexas aos participantes.

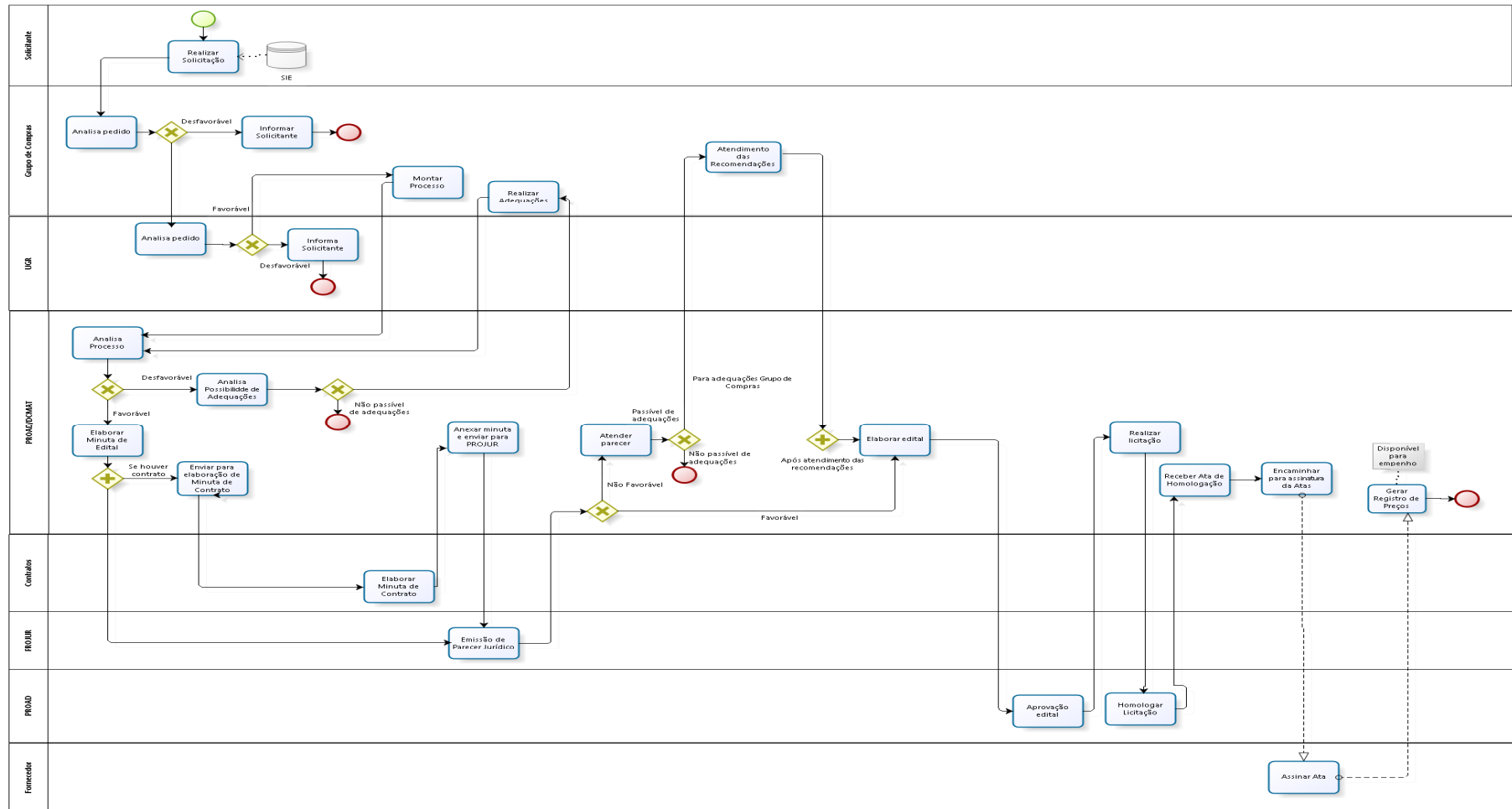
Para reforçar este argumento, o legislador delegou a AGU por meio da Lei 73/93 à responsabilidade por consultoria jurídica as autarquias e fundações públicas. Deste modo, de acordo com o arts. 11 e 18 é sua competência examinar prévia e conclusivamente os textos de edital de licitação, como os respectivos contratos ou instrumentos congêneres que serão celebrados ou publicados. No entanto, pelo fluxo atual a DCMAT após elaboração de minuta encaminha ao ordenador para redirecionamento a Procuradoria. Após a emissão de parecer jurídico o processo é enviado ao ordenador de despesas que reencaminha para ciência da DCMAT, o que sugere a sobreposição de tarefas.

Portanto, visualiza-se a imperativa necessidade de repactuação da participação do ordenador de despesa no fluxo. No mais o novo modelo proposto pela PROAP já contempla a participação da administração superior na fase de planejamento da despesa, por meio do Plano de Desenvolvimento do Campus. Nesta perspectiva é sugerida a repactuação de sua atuação com a retirada da necessidade de aprovação de minuta de contrato a ser enviada a Procuradoria e a obrigatoriedade do retorno do parecer jurídico ser direcionada a PROAD

para que encaminhe posteriormente a DCMAT, já que normalmente fica a encargo dos setores técnicos a realização de adequações do processo. Deste modo, sugere-se que a participação da PROAD seja redirecionada para as etapas finais do processamento interno, ou seja, aprovação do edital já com as devidas recomendações da Procuradoria e a homologação da licitação.

Após estas considerações segue na Figura 9 o modelo proposto como alternativa para o fluxo então adotada, o mesmo se insere não só na necessidade da proposição de novos modelos para os problemas que afligem a instituição, mais tenta ir além, ao incorporar no âmbito do processo a atividade como realmente acontece no cotidiano administrativo, ou seja, mais do que a proposição da simplificação do fluxo atual se deseja que o mesmo possa ser realmente efetivo.

Figura 9 6 Proposição do redesenho do fluxo de compras efetivadas por meio do pregão/SRP na UFT.



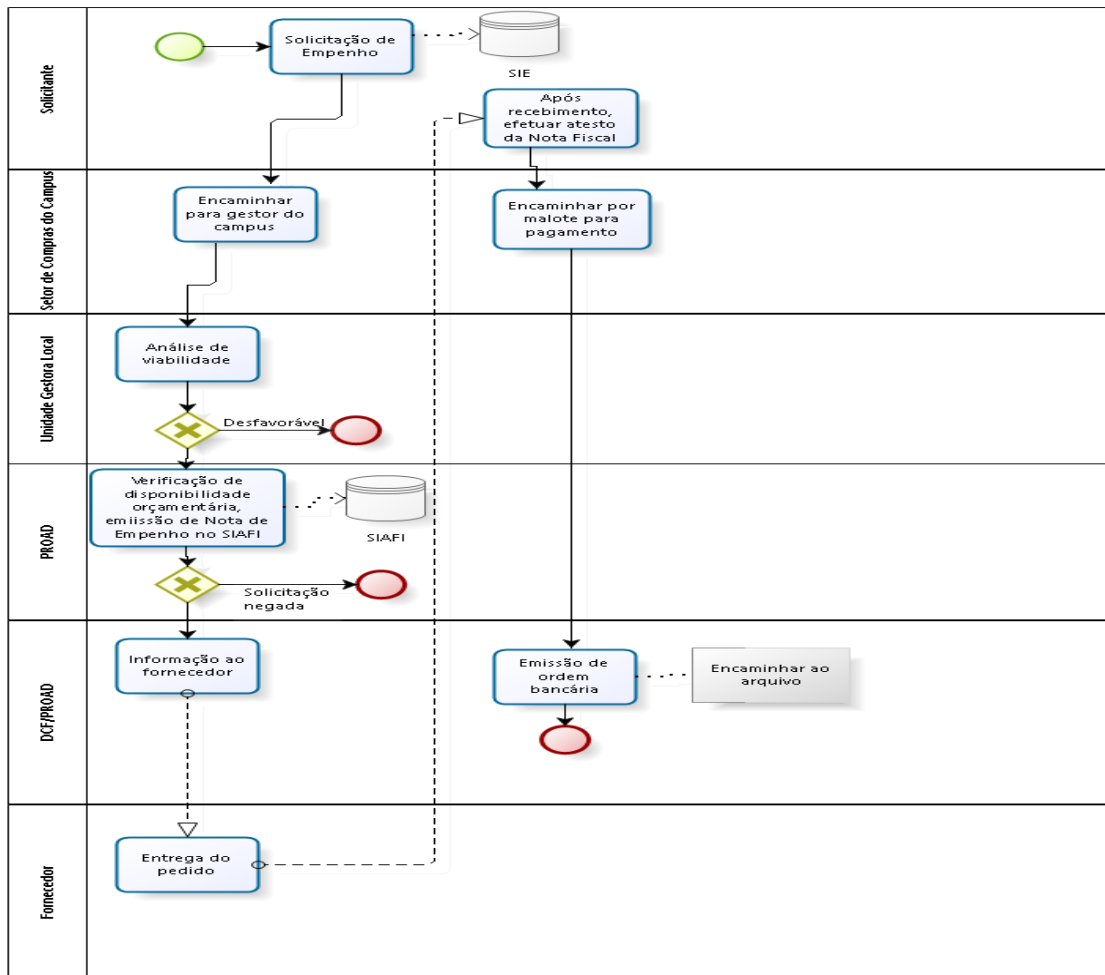
Fonte: elaborado pelo autor a partir dos achados deste trabalho.

No que tange a questão da integração entre as unidades administrativas é sugerida a formalização dentro do fluxo processual os grupos de compras descentralizados dos campi, que até então não era alcançado pelo antigo fluxo, o que dava a entender que estes operadores eram os solicitantes da demanda, que claramente é sabido que não são.

Deste modo, é proposto a sua formalização no fluxo, ficando o seu encargo a integração das políticas gestadas pela Reitoria para área de compras a serem desempenhadas nas unidades administrativas descentralizadas, o que confere potencial de mitigar o risco em falhas no processamento em razão da ainda carente falta de padronização do início do fluxo.

Por fim na Figura 10 é representada no fluxo a fase de solicitação de empenho dos materiais adquiridos por meio do pregão/SRP.

Figura 10 ó Fluxo para efetivação do empenho



Como pode ser observada a solicitação de empenho é formalizada por dois sistemas distintos, inicia-se no SIE e é finalizada no SIAFI levando a um retrabalho, tendo em vista que as duas ferramentas tecnológicas não são integradas. Destaca-se a importância desta integração para minimizar o trabalho manual no fluxo, de modo que, a partir da unificação desta ferramenta pode ser operacionalizada de forma mais rápida e mais segura, ficando apenas a encargos dos responsáveis os filtros orçamentários necessários. Como a solução tecnológica utilizada pela Universidade ainda não consegue viabilizar esta integração, foi mantido a necessidade de alimentação ao mesmo e ao SIAFI.