

Ernani José Fortunato Lisboa Enke

**GESTÃO DE COMPRAS INTERNACIONAIS PARA PESQUISA
CIENTÍFICA E TECNOLÓGICA:
O PROCESSO DE IMPORTAÇÃO NO ÂMBITO DAS
UNIVERSIDADES FEDERAIS BRASILEIRAS**

Dissertação submetida ao Programa de Pós-Graduação em Administração Universitária da Universidade Federal de Santa Catarina para a obtenção do título de Mestre em Administração Universitária.
Orientador: Prof. Gilberto de Oliveira Moritz, Dr.

Florianópolis
2016

E56g Enke, Ernani José Fortunato Lisbôa
Gestão de compras internacionais para a pesquisa científica: o processo de importação no âmbito das universidades federais brasileiras / Ernani José Fortunato Lisbôa Enke; orientador, Gilberto de Oliveira Moritz. - Florianópolis, SC, 2016.
230 p.

Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Santa Catarina, Centro Socioeconômico. Programa de Pós-Graduação – Mestrado Profissional em Administração Universitária.

Inclui referências

1. Administração pública. 2. Administração universitária. 3. Pesquisa – científica e tecnológica. 4. Importação. 5. Processos. I. Moritz, Gilberto de Oliveira. II. Universidade Federal de Santa Catarina. Programa de Pós-Graduação em Administração Universitária. III. Título.

CDU 35

Ernani José Fortunato Lisboa Enke

**GESTÃO DE COMPRAS INTERNACIONAIS PARA PESQUISA
CIENTÍFICA E TECNOLÓGICA:
O PROCESSO DE IMPORTAÇÃO NO ÂMBITO DAS
UNIVERSIDADES FEDERAIS BRASILEIRAS**

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

Florianópolis, 19 de maio de 2016.

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

Banca Examinadora:

Prof. Gilberto de Oliveira Moritz, Dr.
Orientador
Universidade Federal de Santa Catarina – Brasil

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

Prof.^a Luciane Stallivieri, Dr.^a
Universidade Federal de Santa Catarina – Brasil

Prof. Gerson Rizzatti Júnior, Dr.
Universidade Federal de Santa Catarina – Brasil

Este trabalho é dedicado à minha família e aos meus colegas de classe, que me acompanharam nesta caminhada.

Dedico-o também à pesquisa científica e tecnológica realizada em todas as IFES, e demais centros de pesquisa no Brasil, rogando para que recebam, sempre, a devida atenção e incentivos por parte do Estado.

AGRADECIMENTOS

Agradeço à minha família, pais e irmãos, que sempre apoiaram minhas decisões e contribuíram para minha educação.

À minha esposa Dariane, que ao longo de vários anos tem sido uma companheira inquestionável, sempre presente e motivadora das minhas aspirações.

À minha querida e amada filha Mariana, melhor presente que eu poderia ganhar na vida, e que me é fonte constante de inspirações.

Ao meu orientador, Prof. Dr. Gilberto de Oliveira Moritz, pelos bate-papos, conselhos e orientações que me conduziram até a conclusão deste trabalho.

À Prof.^a Dr.^a Alessandra de Linhares Jacobsen, por seu carinho, atenção e incentivo, contribuindo de forma significativa para a minha formação.

À Prof.^a Dr.^a Carla Cristina Dutra Búrigo, por me proporcionar momentos de reflexão e estimular o diálogo com autores, até então, fora da minha “realidade”, me permitindo ter novos olhares sobre o mundo, especialmente com atenção às questões sociais.

Ao Prof. Dr. Irineu Manoel de Souza, por sua atenção e incentivo ao longo desta caminhada.

A todos os professores do PPGAU que contribuíram de alguma forma para minha formação.

Ao secretário do PPGAU, Dr. Maurício Rissi, por sua atenção, apoio e incentivo.

Aos meus colegas de turma do PPGAU, por serem presentes durante esta jornada, com muita união e parceria, apoiando uns aos outros em diferentes momentos, e pelas confraternizações que, além de divertidíssimas, sempre foram inspiradoras para nossa caminhada juntos.

Aos meus colegas de trabalho da UFSC que, de alguma forma, colaboraram para a concretização deste trabalho, especialmente à Karen Pereira Alvares, Antonio Carlos Montezuma Brito, Ricardo da Silveira Porto e Caio Ragazzi Pauli Simão.

À sempre atenciosa Nívia D'Aparecida Melo Wanzeller, coordenadora de Credenciamento à Importação e Incentivo Fiscal do CNPq, pela atenção e informações prestadas.

Aos colegas, gestores das áreas de importação de bens e insumos das Universidades Federais brasileiras, que viabilizaram este estudo por meio de suas participações como sujeitos da pesquisa, especialmente à Alba de Araújo, Diretora da Divisão de Importação da Universidade

Federal do Paraná, pelo seu histórico de empenho e atenção prestados às equipes gestoras de importação nas diferentes universidades públicas brasileiras.

A ciência de hoje é a tecnologia de amanhã.
(Edward Teller).

RESUMO

A gestão de compras internacionais nas universidades públicas brasileiras tem sido uma tarefa que apresenta constantes desafios, sendo o objetivo deste trabalho, apresentar uma proposta do processo de importação de bens e insumos para a pesquisa científica e tecnológica voltado às universidades federais brasileiras, a partir da identificação de características inerentes ao processo, e da compreensão dos elementos facilitadores e limitadores deste. Para isto, a metodologia utilizada nesta pesquisa foi de natureza aplicada, descritiva quanto aos objetivos, de abordagem quali-quantitativa, e embasada na pesquisa bibliográfica, documental e de campo. A coleta de dados foi realizada, entre novembro de 2015 e fevereiro de 2016, a partir da realização de entrevistas e aplicação de questionário junto aos atores envolvidos na realização de importação, nas universidades federais brasileiras. Conclui-se o estudo com a apresentação de um fluxograma do processo de importação, baseado em BPMN, e a constatação de que os maiores entraves relacionados à gestão de compras internacionais estão relacionados à legislação, a falta de pessoal, à atenção insuficiente por parte das instituições à área de importação, e às demandas burocráticas, todos dentro e fora das universidades federais, sendo que, para adequar as atividades relacionadas à importação de bens e insumos, o aperfeiçoamento da comunicação, tanto interna como externa, tem papel preponderante.

Palavras-chave: Administração pública. Administração universitária. Pesquisa científica e tecnológica. Importação. Processos.

ABSTRACT

The importation at Brazilian public universities has been a management challenge. Thus, the purpose of this paper is produce a proposal of the material importation process for scientific and technological research developed at Brazil's federal universities, from identifying the characteristics inherent to the process, and understanding of the enablers and constraints involved. The methodology used in this study was based on an applied and descriptive research, on a quali-qualitative approach, and grounded in the literature, documentary and field research. Data collection was conducted between November 2015 and February 2016, making use of interviews and questionnaire applied upon the actors involved in the realization of importation at Brazilian federal universities. This study is concluded with the presentation of a process flow diagram, based on BPMN, finding out that the major obstacles are related to legislation, lack of trained personnel, and insufficient attention by the institutions to importation area, and bureaucratic demands, all of them about the internal and external university environments. The conclusion is that the adaptation of activities related to the importation of goods and inputs and the improvement of communication, both internal and external, have a predominant role.

Keywords: Public administration. Higher education institutions. Research and development. Importation. Process.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Organograma funcional da Secretaria de Educação Superior (SESu).....	53
Figura 2 - Estrutura organizacional do Ministério da Educação (MEC).....	55
Figura 3 - Estrutura básica do comércio exterior brasileiro	70
Figura 4 - Incoterms 2010	75
Figura 5 - Processo.....	97
Figura 6 - Etapas do processo de importação para pesquisa científica e tecnológica (CNPq)	108
Figura 7 - Evento de Início.....	150
Figura 8 - Tarefa.....	150
Figura 9 - Evento de fim.....	150
Figura 10 - Fluxo de etapas do processo de importação de bens e insumos	152
Figura 11 - Subprocesso	167
Figura 12 - <i>Gateway</i> exclusivo.....	168
Figura 13 - <i>Gateway</i> paralelo	168
Figura 14 - <i>Link</i>	168
Figura 15 - Evento de fim - Cancelamento	169

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Benefícios fiscais e tributários previstos na legislação nas operações de importação realizadas por autarquias	89
Quadro 2 - Notações para modelagem de processos	104
Quadro 3 - Categorias e fatores de análise da pesquisa.....	116
Quadro 4 - Categorias e fatores de análise da pesquisa.....	123

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Evolução das exportações brasileiras (em bilhões de dólares).....	67
Gráfico 2 - Participação das exportações do Brasil no comércio internacional.....	67
Gráfico 3 Limite global autorizado pelo MF e cota autorizada pelo CNPq.....	83
Gráfico 4 - Recursos humanos diretamente envolvidos nos processos de importação.....	130
Gráfico 5 - Serviços contratados pelas universidades federais por meio de terceirização, quanto à quantidade de instituições que adotam esta prática.....	132
Gráfico 6 - Quantidade de processos de importação referentes ao exercício de 2014.....	133
Gráfico 7 - Montante de recursos financeiros referentes aos processos de importação do exercício de 2014.....	134
Gráfico 8 - Origem dos recursos adotados para aquisição de bens e insumos por meio de importação, quanto à quantidade de universidades federais que utilizada cada fonte.....	135
Gráfico 9 - Quantidade de processos de exportação temporária realizados no exercício de 2014 pelas universidades federais pesquisadas, na proporção em que ocorrem em cada instituição.....	136
Gráfico 10 - Quantidade de fechamentos de câmbio, realizados no exercício de 2014 pelas universidades federais pesquisadas, na proporção em que ocorrem em cada instituição.....	137
Gráfico 11 - Despesas pagas pelas universidades federais com recursos próprios, quanto à quantidade de instituições que oferecem a contrapartida para cada despesa.....	139
Gráfico 12 - Despesas pagas pelos pesquisadores/requerente com recursos provenientes de fomentos de fomento, quanto à quantidade de instituições que adotam esta prática.....	140
Gráfico 13 - Legislação utilizada para aquisição de bens e insumos por meio de importação, quanto à quantidade de universidades federais que adota cada embasamento legal.....	142
Gráfico 14 - Finalidade das importações de bens e insumos, quanto à quantidade de universidades federais que adota cada prática.....	143
Gráfico 15 - INCOTERMS mais utilizados nas importações de bens e insumos, quanto à quantidade de universidades que os utiliza.....	144
Gráfico 16 - Tempo médio necessário para conclusão de um processo de importação.....	145

Gráfico 17 - Quantidade de licitações internacionais realizadas
pelas universidades federais pesquisadas..... 146

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABC – Academia Brasileira de Ciências
ABPMP – *Association of Business Process Management Professionals*
AFRMM – Adicional ao Frete para Renovação da Marinha Mercante
AGU – Advocacia-Geral da União
ANVISA – Agência Nacional de Vigilância Sanitária
APEX-Brasil – Agência Brasileira de Promoção de Exportações e Investimentos
AWB – *Air Waybill*
B/L – *Bill of Lading*
BACEN – Banco Central do Brasil
BB – Banco do Brasil
BPM – *Business Process Management*
BPMI – *Business Process Management Initiative*
BPMN – *Business Process Model and Notation*
CAD – *Cash Against Documents*
CAMEX – Câmara de Comércio Exterior
CAPES – Coordenação de Aperfeiçoamento do Pessoal do Ensino Superior
CEFET – Centros Federais de Educação Tecnológica
CET – Centros de Educação Tecnológica
CF – Constituição Federal
CFR – *Cost and Freight*
CI – Comprovante de Importação
CIF – *Cost, Insurance and Freight*
CIP – *Carriage and Insurance Paid to*
CLIA – Centro Logístico e Industrial Aduaneiro
CNEN – Conselho Nacional de Energia Nuclear
CNPq – Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico
CONFAZ – Conselho Nacional de Política Fazendária
CPT – *Carriage Paid To*
CRT – Conhecimento de Transporte Internacional por Rodovia
DAP – *Delivered At Place*
DAP – Depósito Alfandegado de Uso Público
DASP – Departamento de Administração do Setor Público
DAT – *Delivered At Terminal*
DDP – *Delivered Duty Paid*
DECEX – Departamento de Operações de Comércio Exterior
DECOM – Departamento de Defesa Comercial

DEINT – Departamento de Negociações Internacionais
DENOC – Departamento de Normas e Competitividade no Comércio Exterior
DEPLA – Departamento de Planejamento e Desenvolvimento do Comércio Exterior
DI – Declaração de Importação
DPF – Departamento de Polícia Federal
DSI – Declaração Simplificada de Importação
EADI – Estação Aduaneira de Interior
EXW – *Ex Works*
FAPDF – Fundação de Apoio à Pesquisa do Distrito Federal
FAS – *Free Alongside Ship*
FCA – *Free Carrier*
FGTS – Fundo de Garantia por Tempo de Serviço
FINEP – Financiadora de Estudos e Projetos
FNDCT – Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico
FOB – *Free On Board*
GRU - Guia Geral da União
HAWB – *House Air Waybill*
IBAMA – Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Renováveis
ICMS – Imposto sobre as Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação
ICT – Instituições Científicas e Tecnológicas
IES – Instituições de Ensino Superior
IFES – Instituições Federais de Ensino Superior
II – Imposto de Importação
INCOTERMS – *International Commercial Terms*
INMETRO – Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia
IPI – Imposto sobre Produtos Industrializados
LDB – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
LI – Licença de Importação
MAPA – Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento
MARE – Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado
MAWB – *Master Air Waybill*
MCT – Ministério da Ciência e Tecnologia
MCTI – Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação
MDIC – Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior
MEC – Ministério da Educação

MF – Ministério da Fazenda
MRE – Ministério das Relações Exteriores
NCM – Nomenclatura Comum do Mercosul
OB – Ordem Bancária
OMC – Organização Mundial do Comércio
OMG – *Object Management Group*
ONU – Organização das Nações Unidas
PIB – Produto Interno Bruto
PPGAU – Programa de Pós-graduação em Administração Universitária
RAFTD – *Revised American Foreign Trade Definitions*
RDC – Regime Diferenciado de Contração
RFB – Secretaria da Receita Federal do Brasil
SCIELO – *Scientific Electronic Library Online*
SECEX – Secretaria de Comércio Exterior
SEMOR – Secretaria da Modernização
SESu – Secretaria de Educação Superior
SH – Sistema Harmonizado
SIASG – Sistema Integrado de Administração e Serviços Gerais
SISCOMEX – Sistema Integrado de Comércio Exterior
SISCOSERV – Sistema Integrado de Comércio Exterior de Serviços, Intangíveis e Outras Operações que Produzam Variações no Patrimônio
SUSEP – Superintendência de Seguros Privados
SWIFT – *Society for Worldwide Interbank Financial Society for Worldwide Interbank Financial*
SWOT – *Strength, Weakness, Opportunities and Treats*
TCU – Tribunal de Contas da União
TIF/DTA – Carta de Porte Internacional/Declaração de Trânsito
TIP – Tutorial Importação para Pesquisa
TST – Tribunal Superior do Trabalho
UFC – Universidade Federal do Ceará
UFSC – Universidade Federal de Santa Catarina
UM – *United Nations*
UNB – Universidade de Brasília
UNCTAD – Conferência das Nações Unidas sobre o Comércio e o Desenvolvimento
UNCTAD – *United Nations Conference on Trade and Development*
WTO – *World Trade Organization*

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	27
1.1	OBJETIVOS.....	32
1.1.1	Objetivo geral	32
1.1.2	Objetivos específicos	33
1.2	JUSTIFICATIVA.....	33
2	REVISÃO DA LITERATURA	35
2.1	ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NO BRASIL.....	35
2.1.1	Modelos de Administração Pública	39
2.1.2	Evolução da Administração Pública no Brasil	42
2.2	ADMINISTRAÇÃO UNIVERSITÁRIA	48
2.2.1	Breve histórico e contextualização da pesquisa científica e tecnológica	59
2.3	COMÉRCIO EXTERIOR	66
2.3.1	Estrutura do comércio exterior brasileiro	68
2.3.2	Órgãos anuentes	71
2.3.3	Importação: conceito e algumas considerações	71
2.3.4	Importação nas universidades federais	79
2.3.4.1	<i>Fontes de fomento e cotas para importação</i>	81
2.3.4.2	<i>Legislação, isenções, credenciamento (CNPq) e habilitação no SISCOMEX</i>	83
2.3.4.3	<i>Outras importações e exportações realizadas pelas universidades federais</i>	91
2.3.4.4	<i>Considerações acerca da Lei n. 13.243/16 e a sua influência nos processos de importação de bens e insumos nas universidades federais</i>	92
2.4	PROCESSOS.....	96
2.4.1	Gestão de processos de negócios (BPM – Business Process Mangement)	101
2.4.2	Mapeamento e modelagem de processos	102
2.4.2.1	<i>Notação para mapeamento e modelagem de processos</i>	104
2.4.2.2	<i>Mapeamento do processo de importação nas universidades federais</i>	107
2.4.3	Análise de processos	110
3	CAMINHO METODOLÓGICO	113
3.1	CARACTERIZAÇÃO DA PESQUISA	113
3.2	CLASSIFICAÇÃO DA PESQUISA	114
3.3	UNIVERSO DA PESQUISA	118
3.4	TÉCNICAS E INSTRUMENTOS DE COLETAS	120

3.5	TÉCNICAS E INSTRUMENTOS DE ANÁLISE DE DADOS.....	125
3.6	LIMITAÇÕES DA PESQUISA.....	126
4	ANÁLISE E APRESENTAÇÃO DOS RESULTADOS.....	127
4.1	UNIVERSIDADES FEDERAIS BRASILEIRAS, NA PERSPECTIVA DA GESTÃO DA IMPORTAÇÃO.....	128
4.1.1	Quanto aos recursos humanos	129
4.1.2	Quanto ao volume de processos, recursos envolvidos e formas de pagamento	133
4.1.3	Quanto à natureza dos processos de importação ..	140
4.1.4	Outras características dos processos de importação.....	144
4.2	MAPEAMENTO DO PROCESSO DE IMPORTAÇÃO DE BENS E INSUMOS PARA A PESQUISA CIENTÍFICA E TECNOLÓGICA DAS UNIVERSIDADES FEDERAIS BRASILEIRAS.....	147
4.3	PONTOS FORTES E FRACOS, AMEAÇAS E OPORTUNIDADES RELACIONADAS AOS PROCESSOS DE IMPORTAÇÃO DE BENS E INSUMOS.....	154
4.3.1	Pontos Fortes	156
4.3.2	Pontos Fracos	159
4.3.3	Ameaças	162
4.3.4	Oportunidades.....	164
4.4	Proposta de um processo de importação voltado às universidades federais brasileiras	166
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS E RECOMENDAÇÕES PARA FUTUROS ESTUDOS.....	185
	REFERÊNCIAS.....	193
	ANEXO A – Fluxograma do processo de importação na Universidade Federal do Ceará (UFC), conforme informado na página 71.....	213
	APÊNDICE A – Relação das Universidades Federais Brasileiras credenciadas para efetuar importação no ano de 2014.....	215
	APÊNDICE B – Instrumento de Coleta de Informações.....	217
	APÊNDICE C – Subprocesso “Instruir o processo”.....	227
	APÊNDICE D – Proposta para o processo de importação de bens e insumos para a pesquisa científica e tecnológica voltado às universidades federais brasileiras	229

1 INTRODUÇÃO

As instituições públicas de todas as ordens, historicamente, têm passado por importantes e significativas mudanças. Ao longo dos séculos, presencia-se, no mundo, uma série de alterações no Estado e na forma deste gerir a coisa pública. Diversas transformações ocorreram como fruto de alterações no comportamento da sociedade em uma constante necessidade de adequação aos novos tempos. Estas modificações aconteceram globalmente, de forma mais acentuada, quando o Estado passou a ter uma preocupação mais evidente com o cidadão, especialmente nas últimas décadas, quando surge a crise do Estado, manifestada de forma nítida nos anos 80 (BRESSER-PEREIRA, 1998).

A reforma do Estado, e de sua administração, foi especialmente inserida no centro da agenda política de muitos países nas últimas décadas, devido a mudanças econômicas e sociais (PAULA, 2005). Apesar dos desafios que surgem, o serviço público, então, passa a ter uma forte concepção de democracia, e atendimento ao interesse público, buscando uma junção entre cidadãos e seus governos (DENHARDT, 2012).

No âmbito das organizações públicas nacionais, encontram-se as instituições federais de ensino superior (IFES), e, dentre elas, as universidades federais brasileiras, que são objeto deste estudo. De forma mais ampla, considerando as universidades públicas e privadas, Chaui (2003, p. 5) afirma que “a Universidade é uma instituição social e como tal exprime de maneira determinada a estrutura e o modo de funcionamento da sociedade como um todo”. Neste âmbito, verifica-se que a sociedade vive em constante mutação exigindo, cada vez mais das organizações, especialmente das universidades, que são centros de alta complexidade e têm passado por uma larga expansão, porém ainda vivendo à margem das grandes discussões e transformações (MEYER JÚNIOR, 2003). O autor ainda afirma que as universidades não devem ficar presas a velhas práticas amadoristas e improvisadas, salientando que tais instituições acabam por produzir e transmitir conhecimento, sem utilizá-lo em proveito próprio.

Essa desconexão entre a teoria e a prática é uma realidade presente nas universidades brasileiras, as quais, mesmo dispondo de excelentes profissionais capacitados em diferentes áreas, não encontram os meios apropriados para canalizar os recursos de maneira adequada (MEYER JÚNIOR, 2003). Pois,

assim como as empresas, as organizações governamentais e as organizações sem fins lucrativos, as instituições de ensino superior possuem objetivos, estruturas organizacionais, através da qual distribuem responsabilidades e competências, dependendo da ação organizada de grupos de pessoas que utilizam recursos escassos e tecnologia e produzem serviços demandados pela sociedade para cumprir os objetivos organizacionais pretendidos (MEYER JÚNIOR, 2003, p. 178).

Nesse contexto, as instituições de ensino superior brasileiras, de maneira geral, são criticadas por diferentes razões, como quanto à ineficiência no uso dos já escassos recursos e predominância de estruturas rígidas e burocráticas, por vezes destoando de seus reais objetivos (MEYER JÚNIOR, 2003).

O principal desafio dos gestores universitários é criar as condições necessárias para utilizar os conhecimentos científicos e organizacionais da universidade em favor dos destinos da própria instituição, conciliando competência e democracia no processo de gestão das universidades (SOUZA, 2010, p. 39).

No cenário nacional, as universidades são definidas como instituições que geram e difundem conhecimentos, sendo estes os princípios inspiradores das normas constitucionais (FIGUEIREDO; SOBRAL, 1991). Conforme a Constituição Federal (CF) de 1988 (BRASIL, 1988), em seu art. 207, tem-se a definição de que “as universidades gozam de autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial, e obedecerão ao princípio de indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão”.

Dos alicerces que definem as universidades federais, conforme a tríade Ensino, Pesquisa e Extensão, prevista no art. 207 da Carta Magna, busca-se aqui atentar para a área da pesquisa científica e tecnologia, cuja promoção e incentivos estão previstos no mesmo documento, por meio do Art. 218 (BRASIL, 1988), alterado pela Emenda Constitucional n.º 85 de 26 de fevereiro de 2015 (BRASIL, 2015a), e a necessidade de prover os meios adequados internamente nas instituições, para que os recursos sejam canalizados apropriadamente, dada a sua importância

para a comunidade acadêmica e a para a sociedade com todo. De acordo com Figueiredo e Sobral (1991, p. 57), “a qualidade do ensino universitário depende, então, de sua ênfase nas atividades de pesquisa, que são aquelas que permitem a geração de conhecimentos”, devendo-se destacar que “cabe às universidades, em especial às públicas, desenvolver a pesquisa”, como forma de contribuir para a inovação e o desenvolvimento da sociedade (TOSTA, 2012, p. 90). De acordo com Ribeiro (1969, p. 100), “uma das funções mais importantes da universidade é o cultivo do saber e o exercício da pesquisa científica e tecnológica”.

Para a condução de qualquer pesquisa, porém, vale ressaltar que são necessários recursos dos mais variados, sejam eles humanos, financeiros e estruturais. Assim, torna-se primordial a aquisição de bens permanentes e de consumo, como equipamentos, ferramentas e reagentes químicos. As instituições públicas, incluindo naturalmente as universidades federais, dispõem usualmente de áreas e recursos humanos próprios para a aquisição de materiais para a consecução de seus objetivos, as quais precisam atuar em conformidade com a legislação vigente. Devem priorizar o procedimento licitatório no intuito de suprir suas demandas por bens e serviços, abrindo mão deste apenas em situações específicas, previstas em lei, quando a licitação é dispensada, dispensável ou inexigível (GASPARINI, 2012).

A legislação prevê margem de preferência para produtos manufaturados e para serviços nacionais que atendam a normas técnicas brasileiras, e, também, privilegia os produtos nacionais como critério de desempate em processos licitatórios, conforme determina a Lei n.º 8.666/93 (BRASIL, 1993), e legislação complementar. Contudo, as aquisições de materiais, especialmente relacionados à pesquisa científica e tecnológica, nem sempre podem ser realizadas no mercado interno (doméstico ou nacional), especialmente em decorrência de avanços tecnológicos, tornando-se necessária a aquisição de certos equipamentos ou bens de consumo no mercado externo (outros países, internacional), quando não são encontrados similares adequados disponíveis no mercado interno.

Assim, a busca por materiais no mercado externo e a posterior aquisição destes por parte das universidades caracterizam atividades relacionadas ao comércio exterior, comércio realizado entre países que, de acordo com Souza (2003), consiste na troca de mercadorias e serviços entre agentes econômicos que atuam sob o amparo da legislação nacional.

Esta aquisição de bens e insumos refere-se mais especificamente às atividades de importação, sendo que o conceito proposto por Keedi (2015, p. 25), de que “a importação pode ser de bens ou serviços, entendendo-se a de bens como a transferência de mercadorias entre países, e os serviços como a compra de assessoria, consultoria, conhecimento, transportes, turismo, assistência técnica etc”, inclui serviços, que não são abordados neste estudo. Conforme o autor, a prática da importação aumenta, consideravelmente, a oferta de fornecedores, proporcionando mais opções de compra para o comprador (KEEDI, 2015). Já, o Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) considera importação como sendo a “entrada no território nacional de material para pesquisa científica e tecnológica” (CNPq, 2015).

Para a consecução das pesquisas científicas e tecnológicas, as universidades federais, assim como outras instituições amparadas por legislação específica, são beneficiadas por isenções fiscais no tocante à importação de materiais, conforme previsto no Art. 1º da Lei n.º 8.010/90, de 29 de março de 1990 (BRASIL, 1990a), alterada pela Lei n.º 10.964/04 de 28 de outubro de 2004 e Lei n.º 8.032/90 de 12 de abril de 1990 (CNPq, 2015; BRASIL, 2015b). Recentemente, as referidas legislações sofreram novas alterações por meio da Lei n.º 13.243/16 de 11 de Janeiro de 2016 (BRASIL, 2016a)¹, definida como Marco Legal da Ciência e Tecnologia.

Desde 1990, o CNPq credencia instituições e centros de pesquisa sem fins lucrativos para a obtenção da isenção de tributos com o objetivo de facilitar a importação de bens destinados às pesquisas científicas e tecnológicas (COTA..., 2010). Com isso, a

Constituição Federal e seus desdobramentos legais e normativos determinam que a importação para pesquisa tenha tratamento prioritário. Na prática, entretanto, e a despeito de avanços recentes, os desafios quanto a celeridade e economicidade são grandes. Nos casos mais críticos, longos prazos de tramitação interna e externa, retrabalhos, taxas elevadas, multas e apreensões atrasam, encarecem e desestimulam as pesquisas que motivaram tais importações. Dentre diferentes causas-raízes, destacam-se o conhecimento ainda limitado do processo de

¹ Legislação comentada nas considerações finais.

importação por algumas entidades importadoras e a complexidade e, em certos casos, ambiguidade do arcabouço legal implicado (BRASIL, 2014a).

Somente para o exercício de 2014, o Ministério da Fazenda (MF) fixou em 700 milhões de dólares dos Estados Unidos da América o limite para importações de bens destinados à pesquisa científica e tecnológica (BRASIL, 2013a). Todavia, dificuldades são comumente verificadas. Parte dos recursos destinados para tal finalidade pode não ser utilizada devido a problemas na condução dos processos de importação. De acordo com estudos realizados pelo CNPq, uma das principais causas para os atrasos significativos na liberação de cargas refere-se ao desconhecimento, por parte dos importadores, dos procedimentos e documentos necessários para realização destas importações (CNPq, 2015). Diante dessas condições, Nívia Melo Wanzeller, coordenadora de Credenciamento à Importação e Incentivo Fiscal do CNPq, salienta a importância de um setor de importação consolidado nas instituições (ABC, 2014).

Neste contexto, conforme afirmado por um significativo número de pesquisadores amparados pelo financiamento público, um dos maiores obstáculos para avanços na pesquisa científica e tecnológica brasileira está hoje na área administrativa, cujas dificuldades são verificadas em diferentes etapas (UFPR, 2014a). Uma considerável parte do material necessário para a pesquisa científica e tecnológica é adquirida no exterior, porém a burocracia envolvida representa fortes entraves para um pesquisador (BARCINSKI, 2013). Conforme Rodrigues (2010), os processos de importação são afetados por dois relevantes entraves: a burocracia e a falta de informação.

De acordo com Zaki Akel Sobrinho² (2015), a gestão precisa tornar simples e amigável os procedimentos e facilitar a vida do pesquisador, quem deve envolver-se o mínimo possível com as atividades administrativas concernentes à sua pesquisa. Conforme o gestor daquela instituição, existem universidades federais que ainda estão se estruturando tecnicamente, especialmente aquelas mais distantes dos grandes centros, as quais necessitam de apoio.

Conforme Schwartzman (1980), tomado em sua forma isolada, cada um dos problemas verificados na Universidade pode ter certo grau

² SOBRINHO, Zaki Akel. **3º Seminário Nacional sobre Importação para Pesquisa com Base na Lei n.º 8010/90**. Curitiba: UFPR, 2015. (Abertura do seminário proferida pelo Reitor da Universidade Federal do Paraná (UFPR)).

de correção e aperfeiçoamento, considerando-se a vontade política dos seus gestores, a aplicação adequada de recursos e a maneira como seus integrantes usam sua inteligência e imaginação. Com base em modernas ferramentas de estudo e gestão organizacional, o melhor caminho para se obter uma adequada dinamicidade no cotidiano das organizações direciona-se para a análise de processos (ARAÚJO, 2001).

Neste sentido, uma clara compreensão do processo de importação torna-se essencial para um melhor desempenho nas aquisições de materiais para a pesquisa científica e tecnológica. Para Cruz (2002, p. 106), “processo é a forma pela qual um conjunto de atividades cria, trabalha ou transforma insumos (entradas), agregando-lhes valor, com a finalidade de produzir bens ou serviços, com qualidade, para serem entregues a clientes (saídas), sejam eles internos ou externos”. Para Oliveira (2010), a criação de um processo com um desempenho otimizado ao cenário operacional conduzirá a soluções que podem resultar em simples melhorias ou em mudanças radicais.

Diante do exposto, verificou-se como pertinente um estudo abrangendo as universidades federais, buscando-se entender como estas realizam o processo de importação de bens e insumos para a pesquisa científica e tecnológica, para que fosse possível compreender as atividades realizadas por cada uma das instituições estudadas de modo que se produzisse uma consolidação do que fora apurado. Nestes termos, formulou-se para a presente proposta de estudo a seguinte pergunta de pesquisa: *Qual deve ser a estrutura adequada de um processo de importação de bens e insumos para a pesquisa científica e tecnológica voltado às universidades federais brasileiras?*

1.1 OBJETIVOS

A partir da pergunta de pesquisa, foram elaborados, na sequência, os objetivos geral e específicos para a proposta de estudo.

1.1.1 Objetivo geral

O objetivo para este estudo é: *Elaborar uma proposta para o processo de importação de bens e insumos para a pesquisa científica e tecnológica voltado às universidades federais brasileiras.*

1.1.2 Objetivos específicos

Assim, a seguir, definem-se os objetivos específicos, necessários para o alcance do objetivo geral.

- a) Caracterizar as universidades federais brasileiras, na perspectiva da importação;
- b) Mapear o processo de importação de bens e insumos para a pesquisa científica e tecnológica, desenvolvido nas universidades federais brasileiras;
- c) Identificar pontos fortes e fracos, ameaças e oportunidades inerentes ao citado processo de importação;
- d) Projetar uma proposta para o processo de importação de bens e insumos para a pesquisa científica e tecnológica voltado às universidades federais brasileiras.

1.2 JUSTIFICATIVA

Uma pesquisa irá existir por algumas razões, as quais farão o autor situar-se na problemática apresentada, bem como lhe proporcionará refletir, de uma ampla forma, sobre sua proposta (ROESCH, 2005). Nesta linha, a autora propõe que a justificativa de uma pesquisa seja embasada em três dimensões, que podem, por vezes, estar intercaladas, quais sejam: importância, oportunidade e viabilidade (ROESCH, 2005).

Este estudo mostra-se como importante, pois, é notório, o fato de que, anualmente são abertos diversos editais pelo país, oriundos de instituições, como CAPES, CNPq e fundações estaduais de amparo à pesquisa, dentre outras instituições ativas no fomento à pesquisa, que disponibilizam recursos para investimentos em pesquisa científica e tecnológica. No entanto, por vezes, são percebidos atrasos e certa dificuldade na condução dos processos de importação, que os prejudicam, ou os inviabilizam. Tais entraves geram prejuízos imensuráveis aos pesquisadores e à pesquisa científica e tecnológica, quando esta é retardada, ou deixa de ocorrer. Ainda, as universidades federais, e outros centros de pesquisa dos setores públicos brasileiros, são beneficiadas por isenções fiscais no tocante à importação de materiais para a pesquisa científica e tecnológica, o que permite naturalmente que obtenham redução no custo de aquisição dos materiais provenientes de importação.

Esta pesquisa visa prestar uma contribuição para as universidades federais e para outras instituições públicas de mesma natureza, especialmente aquelas que possuem pouco *know-how* na área de importação, visto que se caracteriza por ser um estudo científico em uma área que ainda apresenta lacunas de caráter teórico e prático, sendo que o produto final poderá beneficiar órgãos públicos que efetuam importação, assim como a comunidade acadêmica diretamente envolvida na pesquisa científica e tecnológica.

Neste sentido, para a academia, considera-se a pesquisa como uma oportunidade de abordar um tema praticamente inexplorado, e que apresenta ineditismo na sua proposta. Estudos relacionados à importação no setor público são poucos, o que ficou nítido após a realização de buscas, em maio de 2015, no portal de periódicos da Coordenação de Aperfeiçoamento do Pessoal do Ensino Superior (Capes) e na base de dados da *Scientific Electronic Library Online* (SCIELO), utilizando-se como critério “assunto”, algumas palavras-chave referentes ao tema (como “importação AND público”, “processo AND importação”, “lei AND 8.010”, “importação AND pesquisa AND científica” e “importação AND direta”). Foram também realizadas buscas na Biblioteca Universitária da UFSC, sendo que, nesta, o pesquisador não localizou nada específico sobre o assunto. Isto leva a conclusão de que há necessidade de debate sobre o tema.

Entende-se que, para o Programa de Pós-graduação em Administração Universitária (PPGAU), o estudo trará benefícios similares àqueles trazidos à academia como um todo, dada à inovação do tema, sendo que poderá impactar positivamente ao Programa, visto que o produto final poderá ser compartilhado com outras Instituições Federais de Ensino Superior (IFES) que promovam importações para pesquisa científica e tecnológica.

Quanto à viabilidade, o pesquisador possui cerca de dez anos de experiência em atividades voltadas ao comércio exterior na iniciativa privada, graduação em Administração e especialização em Comércio Exterior, tendo atuado por mais de três anos na gestão de importação da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Ainda, o pesquisador mantém contato com os gestores de importação de diversas universidades federais brasileiras, sendo que algumas, contatadas no primeiro semestre de 2015, desde então, confirmaram interesse em participar da pesquisa.

2 REVISÃO DA LITERATURA

Neste capítulo, são apresentados os tópicos que constituem a base deste estudo. Partindo-se da Administração Pública no Brasil, são abordados assuntos que conduziram o desenvolvimento do trabalho. Desta forma, são aqui tratados temas relacionados à educação superior brasileira, às universidades federais, gestão universitária, importação de bens e insumos para pesquisa científica e tecnológica, e sobre processos.

2.1 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NO BRASIL

A administração pública é entendida como um composto de conhecimentos e de estratégias em ação de forma a fornecer serviços públicos para o ser humano, onde este é levado em consideração diante de suas múltiplas dimensões e como cidadão participe de uma sociedade multicêntrica articulada politicamente (SALM; MENEGASSO, 2009). Assim, conforme os autores, ela precisa envolver o Estado, o ser humano e as organizações, tendo como finalidade oferecer o bem público para a sociedade.

De acordo com Matias-Pereira (2010, p. 176), “a administração pública é a soma de todo o aparelho de Estado, estruturada para realizar os serviços públicos, visando à satisfação das necessidades da população, ou seja, o bem comum”. Neste sentido, segundo o referido autor, a administração pública funciona como um elo entre o governo e a sociedade, com vistas ao bem comum.

Existem essencialmente dois sentidos por meio dos quais a expressão Administração Pública é utilizada, como informa Di Pietro (2013, p. 50), que são:

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

Nesta mesma linha, Gasparini (2012) considera a administração pública sob o aspecto formal como indicativo de um conjunto de órgãos responsáveis por funções administrativas, sendo sinônimo de Estado, enquanto sob o aspecto material, a administração pública pode ser visto como:

[...] um complexo de atividades concretas e imediatas desempenhadas pelo Estado sob os termos e condições da lei, visando o atendimento das necessidades coletivas. Nesse complexo, estão as atividades de fomento, polícia administrativa ou poder de polícia e os serviços públicos (GASPARINI, 2012, p. 97).

Da mesma forma, Medauar (2013, p. 44) apresenta a Administração Pública sob dois ângulos, inserida no Poder Executivo: ângulo funcional e ângulo organizacional.

No aspecto funcional, Administração Pública significa um conjunto de atividades do Estado que auxiliam as instituições políticas de cúpula no exercício de funções de governo, que organizam a realização das finalidades públicas postas por tais instituições, que produzem serviços, bens e utilidades para a população, como, por exemplo, ensino público, calçamento de ruas, [...] Sob o ângulo organizacional, a Administração Pública representa o conjunto de órgãos e entes estatais que produzem serviços, bens e utilidades para a população, coadjuvando as instituições políticas de cúpula no exercício das funções de governo.

Em síntese, embora o aparelho do Estado possa ser compreendido com sua estrutura composta pelos poderes executivo, legislativo e judiciário, a administração pública pode ser vista como a representação do primeiro, tendo como missão coordenar e implementar as políticas públicas, de forma a concretizar as tarefas de interesse público (MATIAS-PEREIRA, 2010).

A administração pública no Brasil “[...] é organizada hierarquicamente, como se fosse uma pirâmide em cujo ápice se situa o Chefe do Poder Executivo” (DI PIETRO, 2013, p. 470), e se divide em direta e indireta, sendo que a primeira refere-se a uma forma mais

centralizadora de ação de órgãos públicos, enquanto a segunda remete a uma descentralização da execução das ações por parte de entidades públicas dotadas de personalidade jurídica própria (MATIAS-PEREIRA, 2010).

Conforme Medauar (2013), esta divisão, em Administração direta e indireta, está prevista no inc. I do art. 4º do Decreto-Lei n.º 200/67 (BRASIL, 1967). A administração pública direta é composta pela estrutura administrativa da presidência da república e dos ministérios, e o conjunto de unidades organizacionais que compõe a estrutura administrativa de cada um dos poderes da União, dos Estados e dos Municípios (DI PETRO, 2013; MEDAUAR, 2013). Já, a administração indireta, de acordo com Matias-Pereira (2010, p. 177), é o “conjunto de entidades públicas dotadas de personalidade jurídica própria, compreendendo: autarquias; empresas públicas; sociedades de economia mista; e fundações públicas”. Trata-se de um conceito sucinto e basicamente extraído do no inc. II do art. 4º do Decreto-Lei n.º 200/67 (BRASIL, 1967), e, portando, seguindo na mesma linha, há outros autores como Di Pietro (2013) e Medauar (2013).

As entidades públicas que compõem a Administração indireta (autarquias, empresas públicas, sociedades de economia mista, e fundações públicas) possuem como uma característica em comum, e de destaque, a especialidade³ das suas atribuições e, em geral, estão vinculadas a algum órgão da Administração direta, o qual exerce controle administrativo (tutela) sobre aquelas entidades (MEDAUAR, 2013).

Assim, de acordo com o Decreto-Lei n.º 200/67 (BRASIL, 1967), e posteriores alterações, considera-se

I - Autarquia - o serviço autônomo, criado por lei, com personalidade jurídica, patrimônio e receita próprios, para executar atividades típicas da Administração Pública, que requeiram, para seu melhor funcionamento, gestão administrativa e financeira descentralizada. II - Empresa Pública - a entidade dotada de personalidade jurídica de direito privado, com patrimônio próprio e capital exclusivo da União, criado por lei para a

³ Assim, por exemplo, umas destinam-se ao fornecimento de água, outras a preservação do patrimônio cultural, e outro, a correios e telégrafos. Desse modo, os entes da Administração indireta não podem realizar atividades fora do fim a que se destinam (MEDAUAR, 2013, p. 81).

exploração de atividade econômica que o Governo seja levado a exercer por força de contingência ou de conveniência administrativa podendo revestir-se de qualquer das formas admitidas em direito. III - Sociedade de Economia Mista - a entidade dotada de personalidade jurídica de direito privado, criada por lei para a exploração de atividade econômica, sob a forma de sociedade anônima, cujas ações com direito a voto pertençam em sua maioria à União ou a entidade da Administração Indireta. IV - Fundação Pública - a entidade dotada de personalidade jurídica de direito privado, sem fins lucrativos, criada em virtude de autorização legislativa, para o desenvolvimento de atividades que não exijam execução por órgãos ou entidades de direito público, com autonomia administrativa, patrimônio próprio gerido pelos respectivos órgãos de direção, e funcionamento custeado por recursos da União e de outras fontes.

A Constituição Federal de 1988, naturalmente, faz menção tanto à administração pública direta quanto à administração pública indireta em diversos dispositivos, o que pode ser exemplificado aqui por meio do Art. 37, que dentre outras determinações, orienta acerca dos principais princípios da administração pública (BRASIL, 1988).

A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência [...] (BRASIL, 1988).

Diante da supremacia da administração pública, conforme Gasparini (2012, p. 80),

sempre que conflitam os interesses públicos e os particulares, estes cederão àqueles. A vontade do Estado ou o interesse público prevalece sempre que contraposto ao querer do particular ou ao interesse privado, respeitados, por certo, os direitos que o ordenamento jurídico lhe assegura.

Mas, nem sempre foi assim. Na evolução da administração pública, diversas transformações surgiram ao longo da história frente a mudanças no comportamento da sociedade e alterações no mercado (BRESSER-PEREIRA, 1998; PAULA, 2005; MATIAS-PEREIRA, 2010; DENHARDT, 2012), conforme visto imediatamente a seguir.

2.1.1 Modelos de Administração Pública

Por meio da história, percebe-se que mudanças são necessárias na forma de organizar o Estado de maneira que sua atuação possa atender ao dinamismo dos novos cenários. Protestos, lutas, união de classes, e outras conquistas da população culminaram na ampliação do direito ao voto, na criação e ampliação de benefícios e outros direitos, havendo constantemente uma reestruturação do sistema político e a forma de gerir o Estado (PAULA, 2005; MATIAS-PEREIRA, 2010; DENHARDT, 2012).

Como consequência, ao longo dos tempos, tais alterações na administração pública evoluíram em três diferentes formas de modelos básicos, sendo que o aparecimento de um não significa, necessariamente, a exclusão em definitivo do formato que o antecedeu (BRASIL, 1995). No entanto, com o intuito de reforçar e democratizar o Estado, uma visão mais moderna ganha força, especialmente, na última década, caracterizando-se por ser uma governança participativa, uma gestão social.

Assim, partindo-se da administração pública patrimonialista, em que o Estado caracteriza-se por ser absoluto, tem-se a administração pública burocrática, com sua presença ainda fortemente sentida nos dias de hoje. A evolução destas formas de gestão culminou na atual administração pública gerencial (BRESSER-PEREIRA, 1998).

Na administração pública patrimonialista, os governantes (monarcas) utilizam o Estado e seus recursos em benefício próprio, por considerarem a máquina pública como sendo seu patrimônio (MATIAS-PEREIRA, 2010). Neste caso, existe apropriação da coisa pública sem distinções entre os limites do público e do privado, sendo percebidos fortes traços de corrupção e nepotismo (MARE, 1995). Contudo, frente a conquistas sociais e políticas da população, no Estado liberal, houve uma necessidade de determinação dos limites supramencionados e a separação entre o patrimônio dos governos (monarquia) e da população (cidadão) que, pagando por seus impostos, passou a fazer imposições (MATIAS-PEREIRA, 2010). Na administração pública patrimonialista, segundo Bresser-Pereira (1998, p. 9) “[...] o nepotismo e o

empreguismo, senão a corrupção, eram a norma”. O fato de o modelo patrimonialista ter sido, via de regra, posto de lado há quase um século, não significa, porém, que esteja extinto. Hoje ainda são percebidos indícios desta forma de gestão, verificados por meio de apropriações indevidas de bens e recursos públicos, para uso próprio e partidário, caracterizando potenciais “assaltos” aos cofres públicos praticados por entes do Estado que deveriam promover o progresso da sociedade, enquanto seus representantes. Conforme Souza (2009), no Brasil, o referido modelo predominou até os anos 30, quando passou a dar espaço ao modelo de administração pública burocrática.

No que tange à administração pública burocrática, embora o modelo burocrático já estivesse propagado, mais especificamente na Europa, nas administrações públicas, nas organizações religiosas e militares desde o Séc. XVI (SECCHI, 2009), é na segunda metade do século XIX, que surge a administração pública burocrática como uma importante forma de alavancar mudanças na concepção do Estado. Nesta forma de gestão, apoiada no modelo burocrático weberiano, a administração da coisa pública baseia-se em processos, impessoalidade, carreira pública e hierarquia profissional, havendo destaque para as regras e os controles concernentes às compras e carreira pública, como forma de reprimir abusos, ineficiência e incapacidade (MATIAS-PEREIRA, 2010). De acordo com o autor, a administração burocrática vincula-se a uma racionalidade absoluta, pregando o formalismo e o rigor técnico, com caráter centralizador e autoritário (autoridade racional-legal). Assim, dos formalismos pré-definidos como modelo ideal, os desvios organizacionais, quando verificados, são vistos como ineficiências do sistema burocrático, e não da sua adequação à administração pública (BERGUE, 2011).

Fica, neste modelo, uma distinção entre o público e o privado, com clara separação entre o político e o administrador público, em que o objetivo é a eficiência organizacional do Estado.

Com o Estado tornando-se maior, e democrático, surge a necessidade de atendimento a novas demandas da população, cujo objetivo passa a ser o atendimento ao bem comum. Neste sentido, o modelo burocrático apresenta limitações, e passa a não mais atender de forma satisfatória aos seus propósitos diante da necessidade de descentralização de poder, e necessidade de ampliação das funções do Estado nos campos socioeconômico e político. (MATIAS-PEREIRA, 2010).

Conforme consta no MARE (BRASIL, 1995, p. 14), uma vez que “[...] o Estado assumia a responsabilidade pela defesa dos direitos

sociais e crescia em dimensão, foi-se percebendo que os custos de defesa podiam ser mais altos que os benefícios do controle”. O termo defesa ali aplicado durante o modelo burocrático, também pode ser relacionado à proteção da coisa pública contra o patrimonialismo. Verifica-se, então, que a adesão ao modelo gerencial poderia eliminar problemas ou corrigir distorções, considerados próprios do modelo burocrático, como a morosidade comumente verificada, e a, apenas, discreta orientação para o atendimento às demandas do cidadão (BERGUE, 2011).

Como consequência, a administração pública gerencial, ou a “nova administração pública”, aparece na nação como resposta à crise do Estado vivenciada especialmente entre o final da década de 80 e anos 90, como um modo de enfrentar a crise fiscal e uma estratégia objetivando reduzir os custos aplicados, tornando mais eficiente a administração dos serviços públicos, com vistas a proteção do patrimônio público contra interesses pessoais que caracterizem, por exemplo, a corrupção (BRASIL, 1995).

O que é hoje chamado de nova gestão pública (New Public Management) ou, no Brasil, administração pública gerencial, tem suas raízes em desenvolvimentos práticos da administração pública de todo o mundo, no conjunto de ideias em geral conhecido como reinvenção do governo [...] (DENHARDT, 2012, p. 197).

Neste novo cenário, torna-se primordial um novo modelo de gestão pública, integrado e voltado para os interesses da sociedade, mantendo sua condição de ser público. Conforme Matias-Pereira (2010), o Estado passa a atuar como Estado gerencial, tirando o foco da responsabilidade direta pelo desenvolvimento econômico e social pela via de produção de bens e serviços.

Já, o novo serviço público ou gestão social, de acordo com Cançado, Sausen e Villela (2013), é visto como uma recente tendência, e se apresenta como uma gestão participativa e dialógica. Cançado, Pereira e Tenório (2013) abordam a gestão social no contexto histórico e teórico das relações entre Estado, mercado e sociedade, apresentando-a como sendo uma ruptura do poder do Estado, e destacando a sua forma de gestão do poder democrático e deliberativo, emancipada em relação ao Estado e ao Mercado, formando a sociedade democrática contemporânea.

Esta nova forma de organização, de governança participativa, “[...] pressupõe que no espaço público a boa gestão se consegue por meio da articulação inteligente e equilibrada do conjunto de atores interessados no desenvolvimento, os chamados atores interessados, ou *stakeholders*” (CANÇADO; TENÓRIO; SILVA JÚNIOR, 2012). Esta visão, conforme os autores, traduz-se em uma proposta mais pública, a partir da qual a democracia, por meio de uma participação cidadã, assegura que os administradores sejam mais eficientes, uma vez que as chefias escutam melhor o cidadão.

A sociedade emancipada, como mencionada anteriormente, forma um conjunto de esferas públicas autônomas, distinguindo-se do Mercado e do Estado (CANÇADO; PEREIRA; TENÓRIO, 2013). Estas esferas precisam ser ajustadas de acordo com as particularidades descritas sobre a gestão social (CANÇADO; SAUSEN; VILLELA, 2013).

Nesta nova tendência, independentemente da política adotada, é primordial que seja assegurada a qualidade da alocação de recursos por parte do Governo, que é o maior ator, sendo o papel do Estado caracterizado por ser central, pois possui uma função reforçada no plano dos equilíbrios internos, redefinindo as regras do jogo (CANÇADO; TENÓRIO; SILVA JÚNIOR, 2012).

Assim, o novo serviço público é um modelo emergente, que possui um carácter normativo, e se configura como modelo ideal, caracterizando-se por seguir premissas, como: servir ao cidadão, buscar sempre o interesse público, valorizar a cidadania, pensar estrategicamente e agir democraticamente, e requerendo a participação do cidadão como ente político que age na esfera pública, e não somente como produtor do serviço público (MORETTO NETO; SALM; BURIGO, 2014).

2.1.2 Evolução da Administração Pública no Brasil

Voltando-se o olhar para quase um século atrás, e com base nos modelos de administração pública anteriormente analisados, é possível compreender que as reestruturações que passaram a ocorrer a partir de década de 30 no Brasil, geraram consideráveis alterações na estrutura o Estado, mudando por conseguinte a forma de gestão (MATIAS-PEREIRA, 2010). O modelo patrimonialista imperou no Brasil até meados da década de 30, quando era percebido como uma extensão do poder do soberano (SOUZA, 2009). Neste período, em 1936, por uma iniciativa do presidente Getúlio Vargas, foi criado o Departamento de Administração do Setor Público (DASP), que pode ser caracterizado

como a inserção de princípios da administração burocrática no Brasil (BRESSER-PEREIRA, 1998), em uma tentativa de suprimir a administração patrimonialista, até então, nitidamente predominante na nação. O referido autor destaca que o momento também pode ser considerado como um marco na história da administração pública nacional, uma vez que representou a primeira reforma administrativa no Brasil (BRESSER-PEREIRA, 1998).

Já na década de 60, o Decreto-Lei n.º 200 (BRASIL, 1967) surge para dispor acerca da organização da administração federal, estabelecendo novas diretrizes para uma reforma administrativa nacional, determinando princípios fundamentais para a Administração, ministérios e suas áreas de competência, normas referentes à administração financeira, a compras, obras, serviços, alienações e segurança nacional, e diversas outras medidas objetivas e norteadoras. De acordo com Bresser-Pereira (1998), o Decreto-Lei n.º 200 pode ser visto como a primeira tentativa de reforma gerencial da administração pública na nação, em um empenho para superar a rigidez burocrática, uma vez que a atenção passou a ser voltada para descentralização proporcionada pela administração indireta, em detrimento da rigidez da administração direta.

Dada esta ênfase na descentralização, não se priorizou o desenvolvimento de carreiras de altos administradores, sendo permitida a contratação de empregados sem concursos públicos. O Estado então voltou a sua atenção para o desenvolvimento adotando uma postura de empresário-produtor, fragilizando a administração direta, e, consecutivamente, sua capacidade de formular políticas (MATIAS-PEREIRA, 2010). Estas questões, aliadas a práticas patrimonialistas e clientelistas da administração, deram início à crise do modelo burocrático ainda no período do regime militar.

A crise do Estado vivenciada globalmente nos anos 70 fez transparecer diversos problemas, sendo constatados no Brasil elevados custos de controle, necessidade de ajustes fiscais, e uma necessidade de trazer a tona para debate questões como privatização, terceirização, abertura econômica e diminuição do papel do Estado na regulação e intervenção da economia num momento em que ficava cada vez mais nítido que as práticas burocráticas não mais atendiam de forma satisfatória aos objetivos da Administração Pública (BRESSER-PEREIRA, 1998).

Em razão do modelo de desenvolvimento que os governos anteriores adotaram, o Estado desviou-

se de suas funções básicas para ampliar a presença no setor produtivo, o que acarretou, além da gradual deterioração dos serviços públicos, a que recorre, em particular, a parcela menos favorecida da população, o agravamento da crise fiscal e por consequência, da inflação (BRASIL, 1995, p. 6).

Desta forma, no final dos anos 70, com o surgimento de uma série de ações por parte de administradores públicos de diferentes nações, relacionadas a esforços e experimentações, redefinição de missões organizacionais e descentralização da tomada de decisão, com vistas a um melhor funcionamento do Estado e mediante menor emprego de recursos, têm-se início ao movimento que aos poucos conduz a “nova administração pública” (DENHARDT, 2012).

No intuito de modernizar a Administração Pública brasileira, distintas ações foram aplicadas, como a criação da Secretaria da Modernização (SEMOR) em meados dos anos 70, e do Ministério da Desburocratização e do Programa Nacional de Desburocratização, no início dos anos 80 (BRASIL, 1995).

Mesmo assim, o Brasil atravessou um período de estagnação da renda per capita, entre 1979 e 1994, sob os efeitos de uma inflação nunca antes verificada (BRESSER-PEREIRA, 1998).

A crise agravou-se, entretanto, a partir da Constituição de 1988, quando se salta para o extremo oposto e a administração pública brasileira passa a sofrer do mal oposto: o enrijecimento burocrático extremo. As consequências da sobrevivência do patrimonialismo e do enrijecimento burocrático, muitas vezes perversamente misturados, serão o alto custo e a baixa qualidade da administração pública brasileira (BRESSER-PEREIRA, 1998, p. 8).

Já em meados dos anos 90, surge o Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE), em substituição à antiga Secretaria de Administração Federal, como forma de organização para encarar os novos tempos e novas concepções. Assim, projetos de desenvolvimento, que adquiriram um sentido estratégico diante de uma necessidade de redefinição do papel do Estado, surgiram no Brasil como reforma nos anos 90, em meio a crise econômica quando o novo modelo

a ser adotado passa a ser a administração pública gerencial (BRESSER-PEREIRA, 1998). Trata-se de uma transição, em uma nação que passa aos poucos a assimilar uma nova forma de gestão.

A tradição da administração pública brasileira é geralmente analisada a partir de conceitos weberianos onde traços com patrimonialismo, clientelismo, prebendarismo indicam total distanciamento de outros traços típicos de um sistema racional de administração como o profissionalismo, a competência e o desenvolvimento de uma mentalidade de “serviço público” voltado ao atendimento dos interesses e necessidades da cidadania (BERTERO, 1994, p. 5).

Corroborando com esta afirmação, Motta (2007) salienta as transformações vividas pela administração pública brasileira nas últimas décadas, informando acerca do trânsito para a democracia, com a introdução de novas práticas e expectativas de modernização, sem, no entanto, permitir que o Estado necessariamente abra mão de algumas características tradicionais, compreendendo-se, aqui, também, sobre a coexistência de algumas práticas patrimonialistas e paternalistas.

Conforme Matias-Pereira (2010), diferentemente da iniciativa privada, que busca a adoção de modelos tidos como universalmente vantajosos, percebe-se nas Administrações Públicas de cada nação, consideráveis diferenças nas estruturas administrativas desenvolvidas e os objetivos anteriormente definidos, sendo estas distinções fruto de formações históricas específicas, diferentes culturas e regimes políticos diversos.

O Estado pode ser aceito como um locus no qual o cidadão exerce a cidadania. Dessa forma, todo e qualquer esforço de reforma deve ter como objetivos melhorar a qualidade da prestação do serviço público na perspectiva de quem o usa e possibilitar o aprendizado social de cidadania. Por sua vez, o objetivo principal da Administração Pública é a promoção da pessoa humana e do seu desenvolvimento integral de liberdade. Para isso, deve atuar de maneira efetiva para viabilizar e garantir os direitos do cidadão, os quais estão

consagrados na Constituição Federal (MATIAS-PEREIRA, 2010, p. 2).

Com a nova proposta de gestão em vigor, vale destacar a emenda constitucional 19, de 1998 (BRASIL, 1998a), a qual, dentre outras determinações, dispõe sobre os princípios e normas da Administração Pública, incluindo o princípio da eficiência no que fora previamente disposta na CF, por meio de seu Art. 37. Este novo princípio fica, portanto, em harmonia com a nova orientação do Estado, ou seja, em linha com o pensamento para uma Gestão Pública Gerencial. Conforme as especificidades de cada esfera do governo, a administração pública

[...] converge para um formato híbrido, que se pode definir como estruturas ainda bastante frágeis do ponto de vista dos elementos conformadores da burocracia, descrita como tipo ideal, que convivem com o predomínio de padrões culturais marcados por profundos traços patrimonialistas; e que são, especialmente por tensões isomórficas de diferentes ordens, intensamente compelidas a orientarem-se para a adoção de um perfil dito gerencial – assim entendido, em extrema síntese, como um comportamento de gestão marcado pela ênfase no alcance de resultados. (BERGUE, 2011, p. 118).

Assim, de acordo com Matias-Pereira (2010, p. 6), “[...] o modelo gerencial, em que pese suas diferentes peculiaridades, prioriza de modo consistente os esforços pra privilegiar o atendimento ao cidadão”. Destaca-se, então, a importância das organizações públicas buscarem a melhor forma de gestão para a prestação de seus serviços. A Administração pública gerencial tem a eficiência e a qualidade na prestação de serviços ao cidadão como valores basilares, mantendo o foco nos resultados (BERGUE, 2011). Isto, no contexto da globalização, em que Denhardt (2012) afirma que, assim como ocorre com as organizações privadas, as instituições públicas também têm estado sujeitas ao aumento do nível de complexidade e a mudanças que se apresentam de forma cada vez mais acelerada no ambiente em que atuam.

Recentemente, surgem estudos e entendimentos acerca da governança participativa (*responsive governance*). Trata-se de uma evolução que surge, também, como uma crítica ao tamanho do setor

público, que perdura desde os tempos do Estado absolutista, baseado na administração patrimonialista (CANÇADO; TENÓRIO; SILVA JÚNIOR, 2012).

Conforme Cançado, Pereira e Tenório (2013), este poder democrático, deliberativo, acontece após a compreensão da necessidade de ruptura do poder do Estado, no contexto da administração burocrática embasada no mercado capitalista, e na sua forma de gestão do poder do Estado e do Mercado. Portanto

A gestão social surge como contraponto à gestão burocrática do Estado e do Mercado, para cuidar do interesse público não estatal e alcançar o bem comum na perspectiva republicana. Nesse sentido, a gestão social pode ser delimitada como uma ação gerencial dialógica voltada para o interesse público não estatal e para a realização do bem comum (CANÇADO; PEREIRA; TENÓRIO, 2013).

De acordo com Moretto Neto, Salm e Burigo (2014), esta gestão social, conhecida por novo serviço público, preconiza a coprodução, orientada pela democracia, pelo interesse público e pelo ato de servir ao cidadão

Tanto as características do modo de gestão participativa como as da gestão social se complementam e se aplicam aos modelos de coprodução representativa com sustentabilidade e ao de automobilização comunitária, porque esses modelos têm como premissa a participação efetiva da comunidade e de seus cidadãos (MORETTO NETO; SALM; BURIGO, 2014).

No entanto, destaca-se que diante do recente aparecimento da concepção acerca da gestão social, ainda há muito o que se debater e aprofundar, especialmente no Brasil, para que esta forma de gestão possa, de fato, ser mais presente.

[...] Estado estaria aprendendo, ou tendo que aprender, a se abrir para a sociedade bem como esta teria que se instrumentalizar para forçar um diálogo efetivo com o Estado, o que representa,

em ambos os casos, quebrar uma tradição historicamente constituída (PINHO, 2010, p. 41).

Assim, dada à sua contemporaneidade, a gestão social é objeto de algumas críticas, não havendo um consenso no país, sequer quanto ao nome a ser adotado, a saber, gestão social, governança participativa, e derivações, como as propostas “gestão emancipadora” e “gestão solidária” (PINHO, 2010).

Neste sentido, diante do entendimento sobre a incapacidade do povo de atuar no processo legislativo, provável supremacia de grupos de pressão e a compreensão de que a sociedade civil organizada ainda não é capaz de atuar no aprofundamento democrático, constata-se que há uma longa estrada para a consolidação da gestão social, considerando ainda, que o contexto nacional é bem diferente do europeu, que possui instituições sólidas e estáveis, e que deu origem ao *responsive governance* (PINHO, 2010).

2.2 ADMINISTRAÇÃO UNIVERSITÁRIA

As primeiras universidades surgiram por volta do Séc. XII, sendo Bolonha a primeira, criada em 1088, seguida pela Universidade de Paris e de Oxford/Cambridge (FINGER, 1991; JANOTTI, 1992; CHARLE; VERGER, 1996). Historicamente, não havia nenhum precedente para tais instituições, considerando-se seu papel social e sua estrutura organizacional. No entanto, não se pode ignorar a existência de centros de conhecimento que antecedem vários séculos, ou milênios, a formação da primeira universidade europeia, destacando, desta forma, que as universidades surgiram como fruto de um longo processo histórico (CHARLE; VERGER, 1996; SANTOS; ALMEIDA FILHO, 2012).

O registro mais antigo, verificado por meio de Santos e Almeida Filho (2012), faz menção à escola de Platão, conhecida por Academia de Platão ou Academia de Atenas, datada de 387 A.C., a qual possuía salas de aula e alojamentos, sendo considerada a primeira escola de filosofia, onde também eram discutidos outros temas, como matemática, astronomia, música, além de serem feitas especulações sobre os conceitos da vida e do mundo (SANTOS; ALMEIDA FILHO, 2012).

De acordo com Janotti (1992), houve duas condições essenciais que suscitaram o surgimento das universidades ao final da idade média, sendo uma social e outra cultural, oriundas dos interesses da Igreja e do Estado. O autor identifica a universidade como advinda das escolas episcopais, o que confere à instituição uma característica urbana,

ressaltando que a sua organização e suas tradições afetaram o progresso e o desenvolvimento da Europa com seus estudos e exercícios (JANOTTI, 1992).

Deixamos uma civilização agrária, característica de um mundo fechado, [...]. Penetramos, com o renascimento do comércio, numa civilização urbana, marítima, aberta a todas as influências, economicamente monetária, mundo de um poderoso agente transformador da cultura, a burguesia, mundo do renascimento cultural do século XII. Desse novo mundo, a fim de conservar os seus permanentes resultados, surgirão as universidades. (JANOTTI, 1992, p. 69).

Ao se falar em universidades, conforme Charle e Verger (1996), torna-se oportuno esclarecer que estas instituições constituíram uma pequena fração do Ensino Superior, o que pode ser atribuído à utilização da escrita por civilizações antigas ou exteriores à Europa Ocidental. Conforme Santos Filho (1994), “[...] o ensino superior se refere a todas as instituições pós-segundo grau que oferecem algum grau reconhecido, compreendendo desde instituições de dois anos até as escolas de pós-graduação”.

Se aceitarmos atribuir à palavra Universidade o sentido relativamente preciso de “comunidade (mais ou menos) autônoma de mestres e alunos reunidos para assegurar o ensino de um determinado número de disciplinas em um nível superior”, parece claro que tal instituição é uma criação específica da civilização ocidental, nascida na Itália, na França e na Inglaterra no início do século XIII. Esse modelo, pelas vicissitudes múltiplas, perdurou até hoje (apesar da persistência, não menos duradoura, de formas de ensino superior diferentes ou alternativas) e disseminou-se mesmo por toda Europa e, a partir do século XVI, sobretudo, dos séculos XIX e XX, por todos os continentes. Ele tornou-se o elemento central dos sistemas de ensino superior e mesmo as instituições não universitárias situam-se, em certa medida, em relação a ele, em situação de

complementaridade ou de concorrência mais ou menos notória (CHARLE; VERGER, 1996, p. 7).

Neste contexto, ao longo de oito séculos, a Universidade tem adquirido considerável importância perante à sociedade, pois,

foi o corporativismo que distinguiu as universidades medievais de todos os regimes educacionais até então utilizados e garantiu-lhes a sobrevivência enquanto instituição. No longo processo de institucionalização das universidades, o que esteve em jogo foi a elaboração social do princípio de que o saber e a difusão de conhecimentos eram um tipo de trabalho específico cujo exercício – tanto quanto o dos demais ofícios – exigia organização própria e certa independência em relação aos interesses da Igreja e do Estado (RANIERI, 1994, p. 35).

A partir do Séc. XII, distintos modelos de Universidade foram constituídos, tendo suas aparições ligadas a diferentes nações. Assim, instituições de cada país adotaram modelos próprios, bem característicos, como o francês, que inspirou fortemente as universidades latino-americanas, o inglês, o alemão, o americano, o japonês e o soviético (RIBEIRO, 1969; TRINDADE, 2000). Este estudo, no entanto, não tem a pretensão de caracterizar tais modelos.

Desde a sua origem, quando visava à formação da elite aristocrática, até a manifestação de uma nova relação entre o Estado e a Universidade, surgida no Séc. XIX, este tipo de instituição passou por três períodos de desenvolvimento, modificando-se e assumindo progressivamente um papel social, caracterizando-se num quarto período como a universidade moderna, que se estende até a atualidade (TRINDADE, 2000).

Na América, a universidade surgiu primeiramente nas colônias espanholas, e mais tarde nas áreas de influência inglesa, chegando muito tempo depois na região colonizada pelos portugueses, o que fez com que as áreas de colonização espanhola e inglesas dispusessem de quadros intelectuais mais amplos e qualificados que o Brasil para reorientar o ensino superior (RIBEIRO, 1969). Assim, no Brasil, o ensino superior surgiu tardiamente, a partir de 1808, quando a família real deslocou-se para a então colônia, dando início à concepção de cursos e academias, orientados primeiramente para a medicina e matemática, com o objetivo

de formar burocratas para o Estado e especialistas na produção de bens simbólicos, tendo como subproduto, a formação de profissionais liberais (CUNHA, 2007). De acordo com o autor, até a república, o sistema de ensino superior brasileiro esteve centralizado no Estado.

No processo de implantação de um sistema de educação superior no Brasil foram incorporados os modelos que englobam as chamadas funções clássicas da universidade, de conservação e transmissão da cultura, de ensino das profissões e de ampliação e renovação do conhecimento. Esses modelos, adotados pela Inglaterra, pela França e pela Alemanha, respectivamente, resultaram de movimentos ocorridos na Europa no século XVIII, que redefiniram o papel social e as funções das universidades, adequando-se às demandas emergentes naquelas sociedades em decorrência das novas formas de produção, de organização social e de estrutura de poder que se estabeleceram com a revolução industrial, a ascensão do capitalismo e a difusão das ideias liberais (MAZZILI, 2011, p. 207).

O surgimento das universidades no Brasil, entretanto, é ainda mais recente. A primeira universidade apareceu apenas no Séc. XX. A reforma Rivadávia Corrêa, que aprovou a Lei Orgânica do Ensino Superior e do Fundamental na República, por meio do Decreto n.º 8.659 de 5 de Abril de 1911 (BRASIL, 1911), e concedeu considerável autonomia didática e administrativa aos institutos de ensino superior (ALVIM, 1993), oportunizou o surgimento da Universidade do Paraná (SOUZA, 2009). Conforme o autor, o Decreto 11.530 de 18 de março de 1915 (BRASIL, 1915), conhecido como Reforma Carlos Maximiano e que reorganizou o ensino secundário e superior na República, fez com que essa instituição deixasse de existir, uma vez que não mais atendia ao disposto na legislação.

De acordo com Cunha (2007) e Souza (2009), pouco tempo depois foi criada a Universidade do Rio de Janeiro, a primeira do País, instituída pelo Decreto N° 14.343 de 7 de setembro de 1920 (BRASIL, 1920), conforme o que fora previamente disposto no art. 6º do Decreto N° 11.530, de 18 de março de 1915 (BRASIL, 1915).

Desde o surgimento da primeira universidade, até os dias de hoje, importantes reformas ocorreram no ensino superior em diferentes

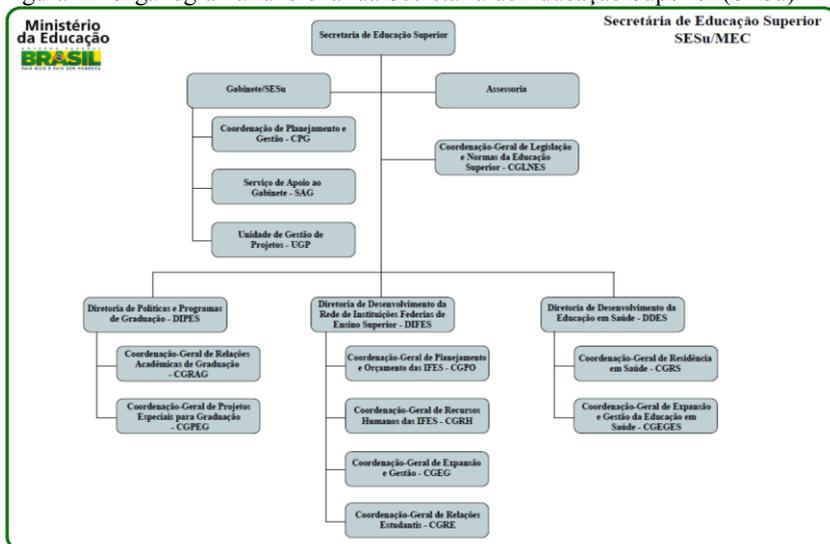
momentos da história do País. Conforme Bertero (1994), foi após a Segunda Guerra, nos anos 50, que o Brasil assistiu ao desenvolvimento de um sistema universitário. Revisões e alterações nos regimentos que norteiam e embasam o ensino superior no Brasil, ocorreram subsequentemente. Cita-se, por exemplo, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, Lei n.º 4.024, de 20 de dezembro de 1961 (BRASIL, 1961), e a Lei n.º 5.540, de 28 de novembro de 1968 (BRASIL, 1968), que fixou normas de organização e funcionamento do ensino superior, tendo como principal objetivo a modernização das universidades (RANIERI, 1994), criando a chamada Reforma Universitária (SOUZA, 2009).

Após a Constituição Federal de 1988, discussões ganharam peso no âmbito da educação no País, suscitando diálogos com empenho do Ministério da Educação (MEC) e aprovação de projeto de lei na Câmara dos Deputados, que pudessem promover uma nova legislação para o ensino, e assim operacionalizar as inovações trazidas pela Constituição Federal de 1988 (CUNHA; VELLOSO, 1991).

Na década de 90, fora então aprovada a Lei n.º 9.394 para estabelecer as Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), especificamente, em 23 de dezembro 1996 (BRASIL, 1996b). A referida lei regulamenta o sistema educacional desde a educação básica até o ensino superior no Brasil, seja ele público ou privado (RANIERI, 1994). A LDB revogou quase na íntegra as leis Nº 4.024/61 (BRASIL, 1961) e Nº 5.540/68 (BRASIL, 1968), e trouxe inovações no sistema de ensino superior, especialmente relacionadas à natureza e à dependência administrativa, porém não financeira (NEVES, 2002). Assim, de acordo com Souza (2009), poucos avanços ocorreram em termos estruturais, mesmo que a legislação permitisse certa autonomia aos seus gestores.

Na atual estrutura do MEC, a Secretaria de Educação Superior (SESu) é a unidade responsável pelo planejamento, orientação, coordenação e supervisão do processo de formulação e implementação da Política Nacional de Educação Superior. Da mesma forma, a manutenção, a supervisão e o desenvolvimento das IFES, bem como a supervisão das instituições privadas de educação superior, baseadas na LDB, também são de responsabilidade da SESu (BRASIL, 2015c). A Figura 1 dispõe o organograma da SESu, que é um órgão da administração direta, subordinado ao MEC.

Figura 1 - Organograma funcional da Secretaria de Educação Superior (SESu)



Fonte: BRASIL (2014b).

Conforme Neves (2002), a organização do ensino superior ocorre da seguinte forma:

- Instituições universitárias, classificadas em universidades e universidades especializadas;
- Centros universitários; e
- Instituições não-universitárias, classificadas em institutos superiores de educação, CEFET's (Centros Federais de Educação Tecnológica) e CET's (Centros de Educação Tecnológica), faculdades isoladas e faculdades integradas.

Destaca-se, no entanto, a instituição, no âmbito do sistema federal de ensino, da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, por meio da Lei n.º 11.892/08 (BRASIL, 2008), que, com redação dada pela Lei n.º 12.677, de 2012 (BRASIL, 2012a), passa a ser constituída pelas seguintes instituições:

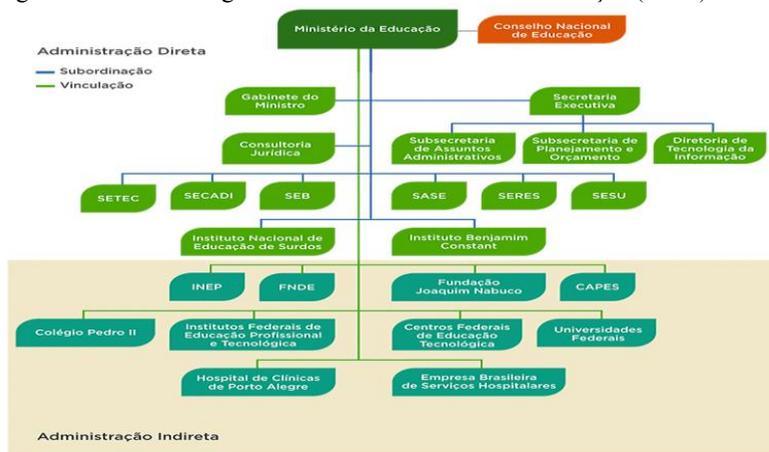
- Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia - Institutos Federais;
- Universidade Tecnológica Federal do Paraná - UTFPR;
- Centros Federais de Educação Tecnológica Celso Suckow da Fonseca - CEFET-RJ e de Minas Gerais - CEFET-MG;
- Escolas Técnicas Vinculadas às Universidades Federais; e

e) Colégio Pedro II.

No que tange às universidades federais, objeto deste estudo, estas são uma autarquia federal instituída e mantida pelo Poder Público, a qual atua nos pilares Ensino, Pesquisa e Extensão, os quais caracterizam suas atividades-fim. A universidade federal é classificada como autarquia, caracterizando-se por ser uma pessoa jurídica da administração indireta que, conforme Di Pietro (2013, p. 488) remete à descentralização administrativa, pois “[...] exerce serviço determinado, com as mesmas características e os mesmos efeitos da atividades administrativa do Estado”. De acordo com a autora, como uma pessoa pública administrativa, outra característica da autarquia, tem praticamente as mesmas prerrogativas e sujeições da administração direta, porém, dentro dos limites da lei, tem apenas o poder de autoadministração. A definição de autarquia federal, conforme lembra Gasparini (2012), está prevista no Decreto-Lei n.º 200/67 (BRASIL, 1967), em seu inciso I do artigo 5º, sendo então “[...] o serviço autônomo, criado por lei, com personalidade jurídica, patrimônio e receita próprios, para executar atividades típicas da Administração Pública, para o seu melhor funcionamento, gestão administrativa e financeira descentralizada”.

Atualmente, existem 63 universidades federais no Brasil (BRASIL, 2015c), que estão localizadas na estrutura organizacional do MEC, conforme disposto na Figura 2.

Figura 2 - Estrutura organizacional do Ministério da Educação (MEC)



Fonte: Brasil (2015c).

Em termos de organização, independentemente das características que possua, o administrador precisa contar com um conjunto de habilidades, que, de acordo com Stoner e Freeman (2000, p. 4), referem-se ao “processo de planejar, organizar, liderar e controlar o trabalho dos membros da organização e usar todos os recursos disponíveis da organização para alcançar os objetivos estabelecidos”.

Mas quando a organização a ser abordada é uma universidade, afirmar-se que a complexidade aplicada à sua gestão eleva-se (MEYER JÚNIOR, 2005). Finger (1991) destaca que, desde o seu surgimento no Séc. XII, a Universidade representa um grande desafio para aqueles que exercem alguma função nesta instituição. Suas particularidades fazem com que ela execute múltiplas tarefas (relacionadas ao ensino, pesquisa e extensão, indissociáveis conforme a LDB), cada qual com metodologias de trabalhos exclusivas, de forma que a organização apresente uma condição de instituição especializada (LEITÃO, 1985).

O papel das Universidades se caracteriza como de grande importância para o desenvolvimento, especialmente na formação de pessoal, de modelos de ciência e de tecnologias a serviço da sociedade, sendo responsáveis por mudanças no comportamento do ser humano de forma ímpar na história (HARGER *et al.*, 2008).

Nas Instituições de Ensino Superior (IES), “[...] são executadas tarefas múltiplas que viabilizam as suas atividades principais (tanto os meios quanto os fins), relacionando o seu ambiente interno e o externo: o ensino, a pesquisa e a extensão (clientela e sociedade)” (MAINARDES; ALVEZ; RAPOSO, 2010 p. 134). Assim, a gestão das universidades concentra uma complexidade, comumente verificada por meio da dificuldade de implementação de estratégias, diante das diferentes e numerosas formas de pensar e analisar o mundo existentes nestas instituições. De acordo com Souza (2010), devido à sua característica interdisciplinar, a universidade interage com um maior número de segmentos da sociedade, se comparada a outras organizações. Conforme Chauí (2003), a universidade expressa a estrutura e o modo de funcionamento da sociedade como um todo.

Ao longo da história, são percebidos distintos modos de se conceber o papel social da universidade brasileira, assim como a sua forma de organização e financiamento, tendo estas instituições sido palco de disputas de diferentes tipos de sociedade (MAZZILLI, 2011).

As pesquisas mais recentes nacionais e internacionais indicam que as instituições universitárias são, sem dúvida, organizações diferenciadas. Seus processos e demandas diferem de organizações industriais, órgãos governamentais e empresas de tornando-as organizações únicas (SOUZA, 2010, p. 28).

Nas IES, é comumente verificada a existência de jogos de poder, disputas, conflitos barganhas e negociações, conforme afirmam Walter e Meyer Jr. (2010). Meyer Jr. (2003) ressalta igualmente as críticas sofridas pelas instituições de ensino superior brasileiras, com relação a seus objetivos, ineficiência no uso dos escassos recursos, rigidez de sua estrutura burocrática, baixa qualidade do ensino ministrado, além da baixa pertinência social dos serviços educacionais prestados. Neste momento, a afirmação de Ribeiro (1969), feita há quarenta anos, torna-se atual, como se observa, a seguir:

É notório que, com a universidade atualmente existente na América Latina, não se pode fazer frente à nova revolução tecnológica. É notório, também, que o simples crescimento vegetativo destas universidades, isto é, seu desenvolvimento espontâneo a partir de suas formas presentes, não

as tornará capazes de enfrentar o desafio de absorver a ciência atual, de cultivá-la, de aplicá-la e de divulgá-la (RIBEIRO, 1969, p. 153).

Existe uma lacuna com relação aos conhecimentos teóricos sobre gestão universitária, mesmo quando são consideradas tentativas de modelos nesse tema, como burocracia profissional, colegialidade, anarquia organizada e o modelo político (SOUZA, 2010). De acordo com o autor, por serem modelos fragmentados, surgem críticas à universidade por ser burocrática e centralizadora por um lado, e por outro, ser fragmentada e não possuir controle nem hierarquia.

Razões diversas, como amadorismo gerencial, resistência à mudança, falta de visão administrativa, ausência de liderança, despreparo profissional, imediatismo gerencial e descrédito dentre os administradores quanto à sua eficácia, tem contribuído para que as abordagens administrativas não sejam levadas a sério pelos administradores universitários (MEYER JÚNIOR, 2003, p. 180).

Relembra-se, aqui, que o Estado vem se modificando de forma mais acentuada nos últimos anos, e, assim, mudando também sua forma de gestão, mediante influências de organismos internacionais, do terceiro setor, e do setor privado (BERGUE, 2011). Neste contexto, Meyer Jr. (2005, p. 374) afirma que

as universidades estão hoje inseridas num contexto de grandes mudanças e de incertezas nos campos econômico, político, social, educacional e tecnológico o que exige dessas organizações maior agilidade e capacidade de resposta às demandas externas e melhor desempenho como condição para sobrevivência.

Conforme Walter e Meyer Jr. (2010), no contexto das grandes transformações, as IES encontram incertezas e novos desafios. Estas interferências podem se tornar benéficas ao passo que a forma de gerir a coisa pública, à luz das transformações pelas quais a sociedade transita, precisa adequar-se aos novos tempos.

Conforme Mainardes, Alvez e Raposo (2010, p. 134), “[...] as IES procuram incorporar as mesmas teorias e modelos das organizações empresariais, sendo que o que as diferencia é a missão que as caracteriza”. Os autores também afirmam que algumas IES ainda hesitam em se considerarem organizações empresariais, em decorrência da complexidade e natureza de suas atividades, e por não utilizar modelos de gestão operacional.

Embora possa haver semelhanças entre a gestão das universidades e a gestão de outras organizações, no tocante a alguns aspectos organizacionais, as instituições universitárias apresentam características muito diferenciadas. É preciso romper com modelos do passado, deixar de lado as teorias burocráticas tradicionais e propor novas teorias, novas soluções criativas, capazes de dotar as instituições universitárias de competências necessárias às demandas de gestão nesse novo ambiente (SOUZA, 2010, p. 18).

Cabe lembrar, aqui, que a universidade destaca-se quanto à sua complexidade, constituindo-se na instituição que apresenta as melhores condições para aqueles que realmente desejam aceitar o desafio (FINGER, 1991).

A excelência acadêmica da universidade é possível com a dedicação de docentes, técnicos e estudantes tendo estes, liberdade para questionar e alterar práticas, convicções e valores da instituição. Assim, a aprendizagem e inovação contínuas são valores básicos da universidade, sem os quais não se poderá avançar quantitativamente e qualitativamente (SOUZA, 2010, p. 38).

O autor ainda afirma que a administração universitária precisa dispor de um intenso uso das competências das pessoas e as tecnologias mais avançadas, com a finalidade de buscar permanentemente a excelência acadêmica e administrativa, e salienta, dadas as especificidades e complexidade destas organizações, a necessidade de se aprofundar estudos e pesquisas sobre gestão universitária. “As instituições de ensino superior, como produtores de conhecimento, são

as organizações fundamentais para fomentar o desenvolvimento de oportunidades baseadas no conhecimento” (MAINARDES; ALVEZ; RAPOSO, 2010, p. 157).

Concernente às universidades federais, existe um diferencial a mais que envolve, não somente as idiossincrasias já destacadas, mas ainda o fato de serem públicas e, assim, vinculadas ao Estado. Neste sentido, em linha com o disposto anteriormente no tocante às universidades, especialmente após a ampla aceitação global do *New Public Management*, ou a Nova Administração Pública, é latente uma tradição na administração pública que sustenta o propósito de que o governo deve ser “conduzido como um negócio”, tornando evidente o entendimento de que os órgãos do governo devem fazer uso das práticas benéficas no setor privado (DENHARDT, 2012). Deve ser feito uso de modelos apropriadamente adaptados da iniciativa privada, e que busquem manter a eficiência, de forma que as transformações sejam benéficas nas instituições públicas (BERGUE, 2011; DENHARDT, 2012).

2.2.1 Breve histórico e contextualização da pesquisa científica e tecnológica

A preocupação com a pesquisa científica, no âmbito das universidades, tem a sua origem na Alemanha, há cerca de dois séculos, não possuindo à época a atividade científica destaque nas instituições de outros países. O modelo alemão do século XIX, provavelmente, é o único caso histórico de uma combinação adequada entre pesquisa científica e ensino profissional na universidade, tendo o País neste mesmo período integrado ciência e tecnologia (SCHWARTZMAN, 1980).

Um novo paradigma de universidade surge na Alemanha, no século XIX: a Universidade de Berlim, criada em 1810 por Humboldt, introduz a pesquisa científica como função inerente à universidade. Esta ideia representou, enquanto movimento, um salto de qualidade na concepção de universidade, constituindo-se como um dos grandes marcos da ciência moderna (MAZZILLI, 2011, p. 207).

Não existe, porém, uma simples resposta para o relacionamento entre ciência e tecnologia, tampouco sobre suas fronteiras, mas economistas comumente consideram ser a ciência uma dimensão lateral ou preliminar da tecnologia, para a qual se atribui o “progresso técnico” (SCHWARTZMAN, 1980).

No século XX, enquanto países, como Japão, Coréia do Sul, E.U.A., e a Europa Ocidental de uma forma geral, aplicaram uma série de medidas visando o desenvolvimento de suas indústrias nacionais, com destaque para investimentos em pesquisa (CHANG, 2004), o Brasil não teve a mesma conduta, e ficou à margem com relação ao desenvolvimento científico e tecnológico (BERTERO, 1994). Conforme este autor, durante praticamente todo o século passado, enquanto há países que dispararam no desenvolvimento, impulsionando a pesquisa científica em seus territórios, o Brasil adotou uma política de substituição de importações, com vistas a um desenvolvimento industrial que não ocorreu, na qual prevalecia o protecionismo aliado à proibição de importação, num cenário com pouca competitividade. De acordo com Bresser-Pereira (BRASIL, 1995, p. 2), “[...] o modelo protecionista de substituição das importações, que foi bem sucedido nos anos de 1930, 1940 e 1950, deixou de sê-lo há muito tempo”. Conforme o autor, tal modelo contribuiu para agravar a crise desencadeada nos anos 80, e, no que tange à abertura comercial, esta ocorreu apenas na década de 90, como uma importante reforma em meio à crise vivenciada.

Ainda com o objetivo de dinamizar a economia nacional, o governo extinguiu na década de 90, grande parte das barreiras não tarifárias, por meio de um cronograma de redução das tarifas de importação, como resultado dessa abertura ao mercado global, o comércio exterior brasileiro teve uma grande evolução (TOSTA et al. 2013 p. 20).

Assim, antes dos anos 90, houve um período caracterizado por várias décadas quando o País muito copiou o que era produzido no exterior, porém com custos mais elevados e qualidade duvidosa, mostrando restrito desenvolvimento de conhecimento (BERTERO, 1994). Em um cenário sem competitividade, complementa o autor, como aquele adotado por décadas no Brasil, não há espaço para incentivo à pesquisa e desenvolvimento. E, sem investimentos em ciência e tecnologia, o desenvolvimento de um país fica comprometido.

Não se constrói uma sociedade moderna sem uma política científica e tecnológica.

A ciência representa tentativa sistemática de estudar e compreender o mundo em que vivemos e as leis que o regem. A tecnologia pode ser definida como o desenvolvimento, também sistemático com base nos resultados da ciência, de técnicas que produzam coisas, artefatos. A pesquisa representa grande terreno em que se desenrola a ciência (MARZANO, 2011, p. 49).

Historicamente, o pensamento de se criar uma instituição do governo, com a finalidade específica de fomentar o desenvolvimento científico no País, data da década de 20, e surgiu após a Primeira Guerra a partir dos integrantes da Academia Brasileira de Ciências (ABC, 2015; CNPq, 2015), quanto estes sugeriram formalmente ao governo a criação de um Conselho de Pesquisas. No entanto, foi somente após a Segunda Guerra, no início dos anos 50, que, conforme Bertero (1994), teve início no Brasil a criação das agências federais especificamente voltadas à gestão de ciência e tecnologia, sendo a principal, e mais antiga, o Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), criado em 1951. Nessa época, vários países também buscaram desenvolver suas pesquisas, montando estruturas de fomento à pesquisa, porém, o Brasil, apesar de detentor de recursos minerais estratégicos, não possuía tecnologia necessária para seu aproveitamento (CNPq, 2015).

No mesmo período, fora criada a Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal do Ensino Superior (Capes), uma fundação do MEC, precisamente, em 11 de julho, de 1951 (CAPES, 2015). Nos anos 60, em meio a um processo de reformulação das políticas setoriais, ganha novas atribuições e meios orçamentários para multiplicar suas ações e intervir na qualificação do corpo docente das universidades brasileiras, uma vez que as políticas de ensino superior e a de ciência e tecnologia adquirem mais importância (CAPES, 2015).

Conforme Ribeiro (1969), nessa época, verifica-se a mobilização de algumas nações, incluindo o Brasil, que criam procedimentos orientados para o desenvolvimento científico e tecnológico, quando órgãos governamentais procuram coordenar e fomentar a pesquisa científica.

Outro destaque, pode ser dado para a criação da Financiadora de Estudos e Projetos (FINEP), em 1967, que é uma empresa pública ligada ao Ministério da Ciência e Tecnologia (MCT), e tem por missão “promover o desenvolvimento econômico e social do Brasil por meio do fomento público à ciência, tecnologia e inovação em empresas, universidades, institutos tecnológicos e outras instituições públicas ou privadas” (BRASIL, 2015d).

Também, no final da década de 60, fora criado o Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FNDCT), por meio do Decreto-Lei n.º 719 de 31 de julho de 1969, cuja finalidade era de dar apoio financeiro aos programas e projetos prioritários de desenvolvimento científico e tecnológico (BRASIL, 1969), alterado posteriormente pela Lei n.º 11.540 de 12 novembro de 2007 (BRASIL, 2007a), com nova redação, porém mantendo o mesmo objetivo, ou seja, financiar a inovação e o desenvolvimento científico e tecnológico com vistas a promover o desenvolvimento econômico e social do País.

A área de ciência e tecnologia nem sempre teve uma pasta ministerial que concentrasse e conduzisse as ações do Sistema Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico, instituído em 1975 e sob a responsabilidade do Ministério do Planejamento. Nessa época, o órgão responsável pela coordenação do Sistema era o então Conselho Nacional de Pesquisa, hoje Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – que conservou a sigla CNPq (BRASIL, 2015e).

Somente em 1985 fora criado o Ministério da Ciência e Tecnologia no Brasil, com a finalidade de “[...] ser uma organização de cúpula que coordenasse as atividades, formulasse política científica e tecnológica e supervisionasse a implementação de todas as atividades de ciência e tecnologia no País que fossem apoiadas ou mantidas com verbas federais” (BERTERO, 1994). Este ministério teve seu propósito e nomenclatura revistas, passando a ser intitulado como Ministério da Ciência e Tecnologia e Inovação, sendo a ele vinculados o CNPq e o FINEP, assim como seus institutos de pesquisa, em sua estrutura organizacional (RIBEIRO, 2007; BRASIL, 2006).

Antes da globalização, o Estado tinha papel preponderante na proteção das economias dos países frente à competição internacional. Enquanto a crise do Estado o obrigou a se reconstruir, a integração

mundial dos mercados fez com que tivesse de assumir novas funções, mas, ainda, mantendo-se atuante na regulação e intervenção em áreas como educação, saúde, cultura, desenvolvimento tecnológico e infraestrutura (BRESSER-PEREIRA, 1998).

No Brasil, percebe-se uma defasagem na área científica, entre a produção de conhecimento constantemente em crescimento, e o número de patentes. Nesta perspectiva, “a escassez de patentes implica necessariamente declínio de tecnologia proprietária, o que significa que o país deverá despender mais recursos para a aquisição de produtos tecnológicos importados” (MARZANO, 2011, p. 185).

Importantes políticas e ações, no entanto, são produzidas de tempos em tempos. Um relevante marco regulatório, conforme Ribeiro (2007) pode ser considerada a Lei da Inovação, Lei n.º 10.973 de 02 de dezembro de 2004 (BRASIL, 2004b), a qual dispõe sobre incentivos à inovação e à pesquisa científica e tecnológica no ambiente produtivo.

Com base na referida lei, por meio de seu item V do art. 2, as universidades são enquadradas dentro das Instituições Científicas e Tecnológicas (ICT), visto que uma ICT “é um órgão ou entidade da administração pública que tenha por missão institucional, dentre outras, executar atividades de pesquisa básica⁴ ou aplicada⁵ de caráter científico ou tecnológico” (BRASIL, 2004b). Neste sentido, Ribeiro (1969, p. 136) já afirmava: “[...] cumpre à universidade latino-americana dedicar-se imperativamente ao cultivo da ciência, no nível mais alto possível, orientando-a, no que seja viável, em direção ao compromisso com a luta contra o subdesenvolvimento”.

Percebe-se, desta forma, que há uma preocupação, há décadas, com o desenvolvimento da pesquisa dentro das universidades, sendo essa indissociável do ensino e da extensão, por meio do art. 207, da CF de 1988 (BRASIL, 1988). Figueiredo e Sobral (1991), relacionam a qualidade do ensino universitário à ênfase dada às atividades de pesquisa. Neste contexto, o CNPq e o FINEP, que são as duas agências de fomento mais importantes do País (BRASIL, 2015e), têm um importante papel. Dentre as finalidades do CNPq, consta a promoção e o estímulo ao desenvolvimento da investigação científica e tecnológica, mediante a concessão de recursos para pesquisa, e a cooperação com as

⁴ A pesquisa básica tem como propósito “entender como o mundo opera; procurar basicamente entender e explicar os fenômenos” (ROESCH, 2005).

⁵ A pesquisa aplicada trabalha com problemas humanos, onde o foco são os problemas e preocupações das pessoas, tendo como finalidade encontrar soluções para estas questões (ROESCH, 2005).

universidades brasileiras (CNPq, 2015). O FINEP, por sua vez, atua como secretaria-executiva do (FNDCT), conforme Decreto Nº 1.808/96 (BRASIL, 1996a).

O FNDCT, desde a década de 1970, é o instrumento de financiamento mais importante para implantação e consolidação institucional da pesquisa e da pós-graduação nas universidades brasileiras, e de expansão do sistema de ciência e tecnologia nacional (BRASIL, 2015g).

Neste sentido, o entendimento quanto à importância da pesquisa científica e tecnológica permanece o mesmo dentro das universidades, conforme informa Souza (2010, p. 43-44):

[...] hoje todos os países do mundo tem consciência de que os governos precisam liberar recursos para dar suporte às atividades de educação e pesquisa para o desenvolvimento das nações. [...] As universidades não devem cristalizar as suas estruturas e competências, mas sim, procurar acompanhar o desenvolvimento científico e tecnológico, envolvendo-se frequentemente em atividades de pesquisas nacionais e internacionais.

Assim, vale destacar o previsto na CF de 1988 (BRASIL, 1988), em seu artigo 218, § 7º, incluído pela Emenda Constitucional nº 85, que determina que “o Estado promoverá e incentivará a atuação no exterior das instituições públicas de ciência, tecnologia e inovação, com vistas à execução das atividades [...]”. Já, em janeiro de 2016, com a aprovação da Lei n.º 13.243/16 (BRASIL, 2016a), surge, pela primeira vez, o termo “internacionalização”, disposto no seu art. 15, que apresenta a seguinte redação:

Em consonância com o disposto no § 7o do art. 218 da Constituição Federal, o poder público manterá mecanismos de fomento, apoio e gestão adequados à internacionalização das ICTs públicas, que poderão exercer fora do território nacional atividades relacionadas com ciência, tecnologia e inovação, respeitados os estatutos sociais, ou norma regimental equivalente, das instituições (BRASIL, 2016a).

Por internacionalização na educação superior, termo que surge no início dos anos 90, entende-se um conjunto de atividades internacionais, que se relacionam de forma integrada e abrangente (DE WIT, 2013). Assim, de forma clara, prevista na revisão da legislação supracitada, observa-se a preocupação com a internacionalização das ICT's públicas, cujo conceito fora atualizado nesta lei, quanto ao desenvolvimento das atividades relacionadas com ciência, tecnologia e inovação. Neste sentido, o art. 15, da Lei n.º 13.243/16 (BRASIL, 2016a), por meio do seu § 2º, aborda os seguintes itens: "I - o desenvolvimento da cooperação internacional no âmbito das ICTs, inclusive no exterior; II - a execução de atividades de ICTs nacionais no exterior; e III - a alocação de recursos humanos no exterior". Ainda, a Lei n.º 13.243/16 (BRASIL, 2016a), inclui na Lei n.º 10.973/2004 (BRASIL, 2004), por meio do item VII, do § 6º do art. 19, a promoção e o incentivo à pesquisa e ao desenvolvimento de produtos, serviços e processos inovadores, por meio de ações das ICT's, que visem, também, a cooperação internacional para inovação e para transferência de tecnologia.

Assim, com destaque a essa recente premissa legal, vale aqui citar a colaboração e a cooperação científica e tecnológica internacional, que, mesmo não sendo objetos deste estudo, considera-se oportuno citá-las, dada a relevância destes temas, que podem ser aprofundados por outros estudos como sugerido no item 4.6. Desta forma, ambas remetem à agregação de esforços, ao "trabalhar em conjunto", e são capazes de promover o desenvolvimento em distintas áreas entre diferentes países, ou instituições nestes, por meio de convênios ou parcerias. No entanto, possuem diferenças especialmente pelo fato da colaboração não ser equitativa, quando o participante "mais forte" utiliza os resultados da pesquisa em seu benefício (SILVA, 2007). Em uma outra ótica, de acordo com a autora, a cooperação internacional privilegia o diálogo, a negociação e a decisão conjunta, com compartilhamento de recursos e conhecimento, sendo que a co-responsabilidade pelo sucesso do empreendimento facilita o aprendizado organizacional.

Neste sentido, ressalta-se que a cooperação internacional, conforme Amorim (1994), pode se configurar como componente importante de uma estratégia de desenvolvimento tecnológico autônomo, considerando que a autonomia expressa o controle sobre as decisões relacionadas à manutenção e desenvolvimento de um sistema, e não o seu fechamento para o comércio exterior.

2.3 COMÉRCIO EXTERIOR

No âmbito internacional, é válido destacar, conforme Keedi (2015), que existem duas organizações que orientam as relações comerciais entre os países filiados. Uma delas é a Organização Mundial do Comércio – OMC (*World Trade Organization - WTO*), e a Conferência das Nações Unidas sobre o Comércio e o Desenvolvimento (*United Nations Conference on Trade and Development - UNCTAD*). A UNCTAD tem como principal objetivo “aumentar ao máximo as oportunidades de comércio, investimento e progresso dos países em desenvolvimento, ajudando-os a enfrentar os desafios derivados da globalização e a integrar-se na economia mundial em condições equitativas”, e está diretamente ligada à Organização das Nações Unidas – ONU (*United Nations - UN*) (BRASIL, 2015f).

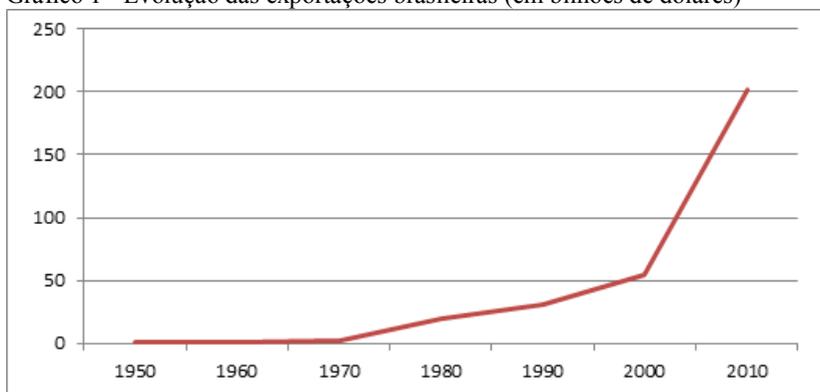
Neste contexto, tem-se o comércio internacional, o qual é definido por Werneck (2015, p. 22) como “[...] o conjunto das atividades de compra e venda de mercadorias e prestação de serviços entre nações, isto é, em que o vendedor e o comprador estão situados em países distintos”.

Por outro lado, ao tratar de um país em específico, tem-se o comércio exterior, que “é o conjunto das atividades de compra e venda de mercadorias e prestação de serviços entre um país e as demais nações. Assim, pode-se falar de comércio exterior brasileiro ou de comércio exterior uruguaio” (WERNECK, 2015, p. 22). Souza (2003) informa que o comércio exterior consiste na troca de mercadorias e serviços entre agentes econômicos que atuam sob o amparo da legislação nacional.

Para Maluf (2000, p. 23), comércio exterior “é a relação direta de comércio entre dois países ou blocos. São as normatizações com que cada país administra seu comércio com os demais, regulando as formas, métodos, e deliberações para viabilizar este comércio”.

Para uma melhor compreensão, e diferenciação entre comércio exterior e comércio internacional, são expostos, respectivamente, nos Gráficos 1 e 2, dados sobre a evolução das exportações do Brasil (comércio exterior brasileiro) e a participação destas no cenário global (comércio internacional).

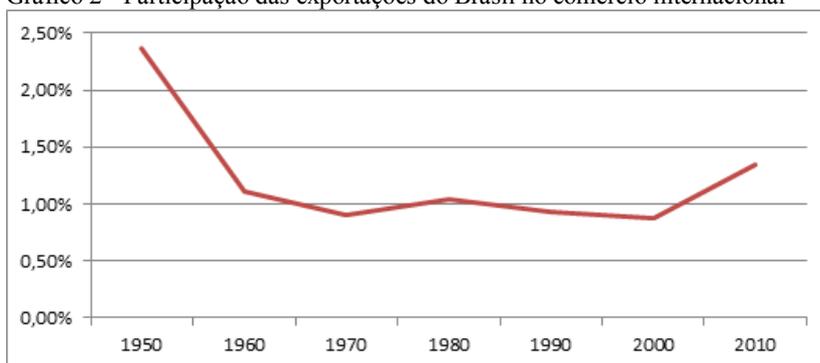
Gráfico 1 - Evolução das exportações brasileiras (em bilhões de dólares)



Fonte: Adaptado de Keedi (2015, p. 30).

Constata-se, por meio do gráfico 1, que o comércio exterior está diretamente relacionado com a análise de um país em relação a outros países, na qual as relações de compra e venda estão amparadas pela legislação local, ou seja, pelo país em referência. Já, o gráfico 2 apresenta o cenário global e a participação das exportações brasileiras nesta conjuntura, que representa as compras e vendas de mercadorias, bem como a prestação de serviços entre países.

Gráfico 2 - Participação das exportações do Brasil no comércio internacional



Fonte: Adaptado de Keedi (2015, p. 30).

Desta forma, o Estado atua no exterior como negociador e promotor, com vistas a buscar vantagens e auxiliar empresas a alcançar mercados externos; e no âmbito interno, age como administrador,

legislador e fiscalizador, norteado também pelos acordos e tratados internacionais dos quais faça parte (WERNECK, 2015).

Neste cenário, uma vez atuando no comércio exterior, é importante então conhecer os principais órgãos ligados à referida área, pois fazem parte do cotidiano de diversas pessoas, empresas e governos, sendo que seu desconhecimento pode acarretar dificuldades na condução das ações ligadas à importação ou exportação (KEEDI, 2015). Assim, qualquer organização que pratique ações no campo do comércio exterior, como as universidades federais, precisa estar ciente da composição dos agentes que dão sustentação, norteiam e estabelecem os regramentos para as atividades deste segmento, definidos por Maluf (2000), Werneck (2015) e Keedi (2015), como intervenientes.

2.3.1 Estrutura do comércio exterior brasileiro

No Brasil, existem diferentes órgãos que constituem a estrutura do comércio exterior nacional, de forma a fornecer os subsídios essenciais para as atividades inerentes a esta área, e tratar dos interesses brasileiros no exterior. Conforme Maluf (2000) são órgãos que interferem direta ou indiretamente na operacionalização de tais atividades. Assim, são fundamentais por orientarem os assuntos reguladores e gerenciais do comércio exterior, destacando-se que é grande a quantidade de órgãos envolvidos (KEEDI, 2005). O organograma da Figura 3 dispõe sobre os órgãos intervenientes que compõem, de forma sucinta, a estrutura do comércio exterior brasileiro, enquanto a seguir, são apresentados tais órgãos, destacando-se suas competências orientadas para o comércio exterior, com base em Werneck (2015) e Keedi (2015):

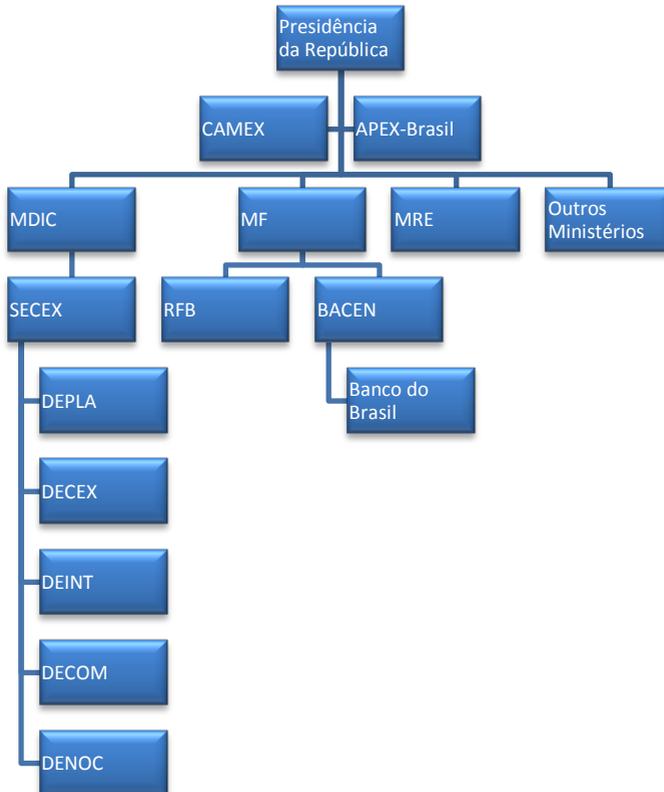
- a) Câmara de Comércio Exterior (CAMEX): integrante do conselho de governo, é o órgão especializado de comércio exterior que formula, adota, implementa e coordena as políticas e atividades relativas ao comércio exterior de bens e serviços, incluindo o turismo;
- b) Agência Brasileira de Promoção de Exportações e Investimentos (APEX-Brasil): atua na promoção dos produtos e serviços brasileiros no exterior, com vistas a atrair investimentos estrangeiros para os setores estratégicos da economia brasileira;
- c) Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC): principal órgão, tem como competência, dentre outras, a regulação e execução dos programas e

atividades relativos ao comércio exterior, aplicação dos mecanismos de defesa comercial e participação em negociações internacionais;

- d) Secretaria de Comércio Exterior (SECEX): formula propostas de políticas e programas de comércio exterior, estabelecendo normas à sua implementação. Divide-se em cinco departamentos, quais sejam:
- Departamento de Operações de Comércio Exterior (DECEX): examina as operações de comércio exterior. Responsável pelo acompanhamento e controle destas operações, participa na elaboração de normas;
 - Departamento de Defesa Comercial (DECOM): examina e conduz os pedidos de investigação de *dumping*, subsídios e salvaguardas comerciais;
 - Departamento de Negociações Internacionais (DEINT): envolve-se especialmente com a participação brasileira em negociações de acordos de comércio exterior, participando em negociações no âmbito da OMC, UNCTAD e outros órgãos internacionais;
 - Departamento de Planejamento e Desenvolvimento do Comércio Exterior (DEPLA): propõe e acompanha a execução das políticas e programas de comércio exterior. Desenvolve estudos de mercados e produtos, analisa e divulga estatísticas;
 - Departamento de Normas e Competitividade no Comércio Exterior (DENOC): responsável pelo estudo e publicação das normas da SECEX;
- e) Ministério da Fazenda (MF): responsável pela formulação e definição de políticas fiscal, tributária, cambial e pela fiscalização e controle do comércio exterior;
- f) Secretaria da Receita Federal do Brasil (RFB): exerce o controle aduaneiro de veículos e mercadorias, efetuando a fiscalização e o controle do comércio exterior. É o órgão que nacionaliza ou desnacionaliza uma mercadoria, ao final do despacho de importação ou exportação;
- g) Banco Central do Brasil (BACEN): formula e executa as políticas cambial e monetária, sendo responsável pelas operações de crédito relacionados aos temas de comércio exterior, controlando a movimentação de divisas entre o Brasil e o exterior;

- h) Banco do Brasil (BB): atua como agente financeiro do Tesouro, operacionalizando operações de compra e venda de moeda estrangeira, semelhante a bancos privados;
- i) Ministério das Relações Exteriores (MRE): encarregado das relações diplomáticas brasileiras com outros países.

Figura 3 - Estrutura básica do comércio exterior brasileiro



Fonte: Adaptado de MDIC (BRASIL, 2015f), Segalis, França e Atsumi (2012), Werneck (2015) e Keedi (2015).

A estrutura do comércio exterior brasileiro apresenta-se de forma ampla e complexa, havendo ainda outras instituições participantes, como outros ministérios e órgãos anuentes. O comércio exterior pode ser uma atividade de empresas pequenas, porém não é para amadores, uma vez que exige conhecimento, dedicação e bastante profissionalismo (WERNECK, 2015).

2.3.2 Órgãos anuentes

São órgãos responsáveis pela emissão de pareceres técnicos que servem para atestar o cumprimento das exigibilidades brasileiras nas operações de importação e exportação, em função das especificidades de cada produto, responsabilizando-se dentro de sua área de atuação (MALUF, 2000). Desta forma, segundo o autor, o qual expõe alguns exemplos, diferentes órgãos podem estar envolvidos conforme a natureza do produto, como aqueles listados a seguir:

- a) Banco do Brasil: Emissão de Certificado de Origem (Form “A”);
- b) Conselho Nacional de Energia Nuclear (CNEN): medidores de radioatividade e aceleradores de partículas, dentre outros;
- c) DECEX: controle da utilização de cota de exportação para alguns produtos;
- d) Departamento de Polícia Federal (DPF): autorização prévia para importação/exportação de folha de coca e ácido sulfúrico;
- e) Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Renováveis (IBAMA): autorização prévia para importação/exportação de animais silvestres vivos e peixes ornamentais.

Outros órgãos podem ser citados, como Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA) e Exército Brasileiro, sendo que o CNPq também atua com órgão anuente nas importações amparadas pela Lei n.º 8.010/90 (CNPq, 2015).

2.3.3 Importação: conceito e algumas considerações

Importação pode ser definida como o ingresso de mercadorias em determinado país, oriundas do exterior, havendo na maioria dos casos, consequentemente, a saída de divisas como contrapartida (MALUF, 2000).

O termo importação define as compras internacionais realizadas por um país, sejam efetuadas pelas pessoas jurídicas, de direito público, privado ou pessoas físicas. Podemos supor que existem semelhanças entre os aspectos comerciais de uma importação e uma exportação,

porém não se pode realizar a mesma afirmação para o processo operacional da importação, pois nessas operações a quantidade de normas que o importador deve atender é superior ao número de normas a serem atendidas pelo exportador. (SEGALIS; FRANÇA; ATSUMI, 2012, p. 22).

De acordo com o Keedi (2015, p. 25), “a importação pode ser de bens ou serviços, entendendo-se a de bens como a transferência de mercadorias entre países, e os serviços como a compra de assessoria, consultoria, conhecimento, transportes, turismo, assistência técnica etc” (KEEDI, 2015, p. 25). Conforme o autor, a importação pode se dar de duas formas, direta⁶ e indireta⁷. O autor também destaca que uma importação pode ser definitiva, quando envolve mercadoria que é incorporada ao ativo do país, ou temporária⁸, quando um bem entra no país por tempo determinado, como para participar de feiras, exposições e competições, dentre outras finalidades.

De acordo com Segalis, França e Atsumi (2012), as importações podem ocorrer com ou sem cobertura cambial. Para os autores, ocorre uma importação com cobertura cambial, quando existe o pagamento das mercadorias recebidas do exterior. Já, uma importação sem cobertura cambial refere-se a uma operação em que não há pagamento a título de compra do bem, com no caso de doações.

Maluf (2000, p. 32) define um roteiro básico de importação, composto pelas seguintes etapas:

- a) Pesquisa de mercado: identificar a melhor opção de compra (qualidade, prazo de entrega, modalidade de pagamento, dentre outras características);
- b) Legislação: consultar a legislação brasileira para verificar se a importação é permitida, e quais são as exigências;
- c) Estudo de viabilidade da operação: levantar custos da operação de importação, com relação ao bem envolvido, moeda estrangeira, impostos, despesas aduaneiras, dentre outras informações;

⁶ Importação direta significa a compra pelo importador diretamente do fabricante do produto, que neste caso também é o exportador, o que quer dizer que ele não utiliza qualquer intermediário na operação (KEEDI, 2015, p. 25).

⁷ Importação indireta significa que o importador compra a mercadoria de outro que não o produtor da mercadoria vendida [...] (KEEDI, 2015, p. 26).

⁸ Este regime intitula-se Admissão Temporária, e permite isenção de tributos (WERNECK, 2015).

- d) Negociação: Negociar a operação;
- e) Preparação da mercadoria: enquanto o exportador prepara a mercadoria para o embarque no exterior, o importador brasileiro deve tomar todas as providências necessárias;
- f) Prontidão da mercadoria: avisar sobre a prontidão da carga, conforme Incoterm, explicado logo a seguir, para que se sejam tomadas as providências de acordo, como contratação do seguro e solicitação de Licença de Importação (L.I.), quando for o caso;
- g) Embarque da mercadoria: autorizar o embarque da mercadoria, já com a definição de fretes e seguros, quando devem ser informados os dados da importação, pelo exportador, com base no que fora negociado;
- h) Envio dos documentos: quando o importador monitora o envio da documentação;
- i) Despacho Aduaneiro: registro da Declaração de Importação (DI) e finalização do desembaraço aduaneiro para posterior entrega da mercadoria ao importador; e
- j) Pagamento da importação: fechamento de câmbio conforme combinado entre as partes.

Além dos órgãos anuentes e intervenientes já abordados, para que seja viabilizado um processo de importação, faz-se necessária a atuação de outros atores. De forma a atender o roteiro anterior, a autora descreve uma sistemática para as importações e, em linha com Werneck (2015), expõe sobre a contratação dos serviços de transporte, armazenagem, seguro⁹ e despacho aduaneiro, dentre outros, quando aparecerão as figuras do transportador, dos terminais alfandegados, dos agentes de cargas, das companhias seguradoras e dos despachantes aduaneiros. Em certos casos, poderá haver uma *trading company*¹⁰.

Para cada importação, ou exportação, haverá uma negociação envolvida. De acordo com Werneck (2015, p. 93),

⁹ Conforme Resolução CNSP nº 3/71, de 18 de janeiro de 1971, do Conselho Nacional de Seguros Privados, salvo raras exceções, o seguro de transporte internacional de mercadorias importadas deverá ser realizado por meio de sociedades seguradoras estabelecidas no país (MALUF, 2000).

¹⁰ “*Trading company*, ou empresa comercial exportadora, é um tipo especial de empresa, que compra mercadoria em algum lugar do planeta para revendê-la em outro local, fazendo a intermediação entre exportadores e importadores” (WERNECK, 2015).

na negociação internacional, além das dificuldades naturais de compreensão, advindas do uso de línguas estrangeiras (ou quase) as partes têm que lidar com costumes e práticas comerciais diferentes, o que pode levar a futuros desentendimentos, mesmo que ambas ajam em estrita boa-fé.

É fundamental, na arena global, que as empresas envolvidas em negociações internacionais conheçam a fundo sua capacidade logística, de forma a compreender as centenas de riscos, e complexidade, inerentes a esse processo (SEGALIS; FRANÇA; ATSUMI, 2012).

Assim, para evitar interpretações diferentes das obrigações que são negociadas, existem termos padronizados no comércio internacional, que são os *International Commercial Terms* (Incoterms¹¹), os quais definem com precisão quais as responsabilidades do vendedor e do comprador. São eles: EXW, FCA, FAZ, FOB, CFR, CIF, CPT, CIP, DAP, DAT, E DDP (WERNECK, 2015). Os Incoterms dividem-se em quatro grupos, conforme expostos a seguir, com base na lógica de entrega¹² e a responsabilidade assumida por cada parte (KEEDI, 2015); (WERNECK, 2015):

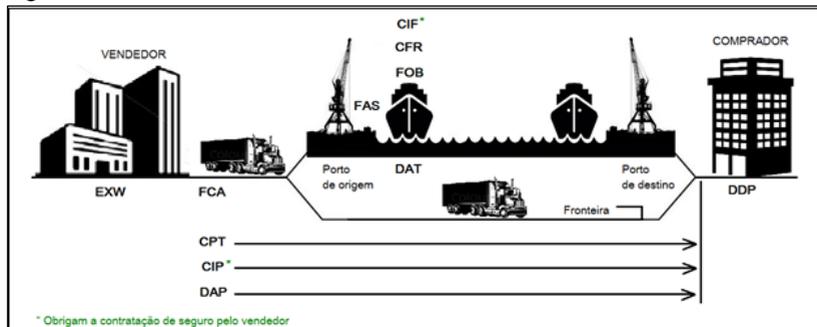
- a) Grupo E (Partida) – *Ex Works* (EXW);
- b) Grupo F (Transporte principal não pago) – *Free Carrier* (FCA), *Free Alongside Ship* (FAS) e *Free On Board* (FOB);
- c) Grupo C (Transporte principal pago) – *Carriage Paid To* (CPT), *Cost and Freight* (CFR), *Carriage and Insurance Paid to* (CIP) e *Cost, Insurance and Freight* (CIF); e
- d) Grupo D (Chegada) – *Delivered At Terminal* (DAT), *Delivered At Place* (DAP), e *Delivered Duty Paid* (DDP).

¹¹ Ocorreram várias atualizações dos Incoterms, desde sua origem em 1936, sendo a última ocorrida em setembro de 2010. Assim, atualmente são conhecidos como Incoterms 2010 e têm seu uso amplamente utilizado no comércio exterior (SEGALIS; FRANÇA; ATSUMI; 2012). Existem ainda outros conjuntos de regras, como o norte-americano RAFTD (*Revised American Foreign Trade Definitions*), utilizado por poucas empresas daquele país (KEEDI, 2015).

¹² Nas descrições referentes aos Incoterms, atribui-se comumente à palavra “entregar” o sentido de “transferir o risco” (SEGALIS; FRANÇA; ATSUMI, 2012).

A Figura 4 demonstra, de forma sucinta, a responsabilidade das partes envolvidas, considerando a transferência de risco do vendedor para o comprador.

Figura 4 - Incoterms 2010



Fonte: Adaptado de Segalis, França e Atsumi (2012), Werneck (2015), Keedi (2015) e Euroimpex (2015).

Desta forma, com base nos supracitados autores, tem-se:

- a) EXW – *Ex Works*, o vendedor disponibiliza a mercadoria em seu estabelecimento, seja o local de produção, armazém, ou outro, sem desembaraço aduaneiro de exportação;
- b) FCA – *Free Carrier*, o vendedor disponibiliza a mercadoria em um local de entrega combinado, no país de origem, sem desembaraço de exportação;
- c) FAS – *Free Alongside Ship*, o vendedor entrega a mercadoria, já desembaraçada para exportação, no cais do porto de embarque, ao lado do navio que efetuará o transporte principal até o país de destino;
- d) FOB – *Free On Board*, o vendedor entrega a mercadoria a bordo do navio;
- e) CPT – *Carriage Paid To*, o vendedor entrega a mercadoria no local acordado, em seu país, já com o transporte principal contratado, pagando por este;
- f) CFR – *Cost and Freight*, refere-se à colocação da mercadoria no local adequado no porão do navio, sob responsabilidade do vendedor, com os custos pagos até o porto de destino;
- g) CIP – *Carriage and Insurance Paid to*, o vendedor entrega a mercadoria no local acordado, em seu país, já com o

- transporte principal contratado bem como cobertura de seguro, pagando por estes;
- h) CIF – *Cost, Insurance and Freight*, refere-se à colocação da mercadoria no local adequado no porão do navio, sob responsabilidade do vendedor, sendo que este responsabiliza-se pelos custos, incluindo seguro, pagos até o porto de destino;
 - i) DAT – *Delivered At Terminal*, a mercadoria é entregue no terminal nomeado no porto ou local de destino, sendo do vendedor a responsabilidade até este momento;
 - j) DAP – *Delivered At Place*, a mercadoria é entregue no local de destino acordado, sendo do vendedor a responsabilidade até este momento;
 - k) DDP – *Delivered Duty Paid*, estabelece a maior responsabilidade para o exportador, uma vez que este precisa entregar a mercadoria, já desembaraçada, no destino.

Os termos FAS, FOB, CFR E CIF devem ser utilizados apenas para os transportes do sistema aquaviário, e os termos CIP e CIF são os únicos que obrigam a contratação do seguro pelo vendedor (KEEDI, 2015).

Com relação às condições de pagamento adotadas diante da movimentação internacional de mercadorias, Keedi (2015) e Werneck (2015) apontam três quais sejam:

- a) Pagamento antecipado: o comprador disponibiliza ao vendedor o valor referente à transação, antes da produção ou embarque do bem. É a forma mais arriscada para o comprador;
- b) Cobrança documentária ou *Cash Against Documents* (CAD): o pagamento ocorre, após o embarque, mediante a apresentação dos documentos e instruções correspondentes à exportação, entregues normalmente ao banco no destino, o qual repassa os documentos ao comprador mediante pagamento, se for à vista, ou aceite dos termos caso seja pagamento a prazo;
- c) Carta de crédito ou crédito documentário: modalidade que coloca as partes, vendedor e comprador, em situações relativamente iguais em termos de risco. Um banco emite o documento à pedido do importador, em favor do exportador, o qual receberá o pagamento, caso cumpra os termos e condições estipulados. Assim, o banco emitente recebe o

valor do comprador e assume a responsabilidade pelo pagamento, repassando os valores posteriormente para o exportador, por meio de um banco no país deste, previamente informado.

As operações de pagamento e recebimento ocorrem por intermédio do contrato de câmbio, que é um documento no qual são descritas as características das operações de câmbio, como moeda adotada e taxa a ser aplicada, bem como as condições sob as quais estão sendo realizadas (SEGALIS; FRANÇA; ATSUMI, 2012; WERNECK, 2015). No caso de importação, “o importador compra mercadorias que deve pagar com divisas: compra as divisas do banco. O banco as vende, logo o contrato de câmbio associado à importação é um contrato de venda” (WERNECK, 2015, p. 81).

Considerando-se os intervenientes, demais atores, *Incoterms* e formas de pagamento envolvidas, entende-se como relevante abordar alguns documentos básicos verificados nos processos de importação. De acordo com Segalis, França e Atsumi (2012), a documentação tem um papel fundamental nos contratos de transporte, na forma de pagamento, na contratação do seguro, na contratação do câmbio, dentre outras formalidades. Assim, com base em Segalis, França e Atsumi (2012) e Keedi (2015), são descritos, a seguir, documentos comerciais e financeiros¹³ envolvidos:

- a) Fatura *proforma*/contrato ou *proforma invoice*: é feita e assinada pelo vendedor, e posteriormente aceita pelo comprador, onde são informadas as condições pertinentes à operação, como dados de identificação completa do exportador e do importador, produto, características técnicas, quantidade, local de embarque e destino, peso, valores, *Incoterm* utilizado, prazo de entrega, forma e prazos de pagamento, dentre outras informações;
- b) Ordem de compra internacional ou *international purchase order*: emitida pelo importador, deve ser compreendida com atenção pelo exportador, para que as divergências, se existentes, sejam resolvidas. Há casos em que o aceite formal da *proforma* converte-se em contrato;
- c) Fatura comercial ou *commercial invoice*: configura-se como sendo o segundo documento em importância, uma vez que

¹³ Keedi (2015, p. 144), propõe três espécies de documentos: comerciais e financeiros; relativos ao transporte; e de proteção.

proporciona os dados para a tributação no país importador. Feita pelo exportador, seu conteúdo deve ser ajustado às regras do importador. Baseia-se no contrato de compra e venda, que é normalmente representado pela *proforma*;

- d) Romaneio ou *packing list*: complemento da fatura comercial, neste documento são mencionados detalhes de todas as mercadorias embarcadas, e informado o conteúdo de cada embalagem com mais detalhes;
- e) Certificado de origem: atesta a origem da mercadoria quanto ao país e pode ser solicitado pelo importador por diferentes motivos, como utilização de alguma preferência tarifária com base na origem do produto ou controle de utilização de cotas negociadas entre países;
- f) Certificados de inspeção: normalmente exigido pelo importador ou pelo país de origem, atesta as condições da mercadoria de acordo com os requisitos necessários, sendo produzido por uma entidade externa governamental, ou autorizada por este, e reconhecida pelo mercado;
- g) Certificados Sanitário e Fitosanitário: o primeiro comprova um processo sanitário adequado e boa condição do animal para abate, em relação aos produtos comestíveis de origem animal. Já, o segundo refere-se aos produtos de origem vegetal, comestíveis ou não.

Keedi (2015) considera a apólice de seguro e a legalização de documentos (visto, assinatura, colocação de selo, dentre outras formalidades pertinentes) como documentos de seguro. Com relação aos de transporte, apresenta o Conhecimento de Embarque como sendo o principal documento, pois, dentre outras finalidades, serve para o transporte da mercadoria, define o contrato estabelecido entre o embarcador e a companhia transportadora, e é utilizado com certificado de propriedade da carga a ser utilizado pelo importador para retirar a mesma. Existindo sob formas e nomenclaturas diferentes, conforme o modal¹⁴ envolvido, pode ser: *Bill of Lading* (B/L) para o modal marítimo; *Air Waybill* (AWB) para o modal aéreo, podendo ser transformado em *House Air Waybill* (HAWB) e *Master Air Waybill* (MAWB) no caso de consolidação de cargas; no Brasil, Conhecimento

¹⁴ Distintos modos de transporte, podendo ser aquaviário (marítimo, fluvial ou lacustre), terrestre (rodoviário, ferroviário ou dutoviário) e aéreo (KEEDI, 2015).

de Transporte Internacional por Rodovia (CRT)¹⁵; e *Rail Waybill*, no Brasil, sendo a carta de Porte Internacional/Declaração de Trânsito (TIF/DTA).

2.3.4 Importação nas universidades federais

A importação para pesquisa científica e tecnológica ocorre em diferentes organizações, incluindo fundações, agências, universidades e outros centros de pesquisa, assim como outras entidades sem fins lucrativos, ativas no fomento, e que atuam na coordenação ou execução de programas de pesquisa científica ou tecnológica, para proceder às importações de bens e insumos (CNPq, 2015).

As universidades federais estão sujeitas à legislação para conduzir todas suas ações, como aquisição de bens e insumos. Neste sentido, destaca-se que, assim como ocorrera uma evolução na administração pública ao longo dos séculos, conforme visto no item 2.1, as compras no serviço público também tiveram seus instrumentos aperfeiçoados ao longo da história, com base nas alterações pelas quais a legislação foi passando. Atualmente, as normas que definem o processo de compras no serviço público estão contidas na Lei n.º 8.666, de 21 de junho de 1993, que regulamenta o art. 37, inc. XXI, da CF. (MATIAS-PEREIRA, 2010; DI PIETRO, 2013).

A Lei n.º 8.666/93 (BRASIL, 1993) institui as normas para as licitações e contratos da administração pública, de forma que as ações do Estado possam assegurar igualdade de condições a todos os concorrentes. Gasparini (2012) considera essa como uma finalidade secundária e atenta para outra finalidade, prioritária, da licitação, qual seja, proporcionar a obtenção da proposta mais vantajosa, que melhor atenda, essencialmente em termos financeiros, aos interesses da entidade licitante. “A Lei n.º 8.666/93 prevê cinco modalidades de licitação, no artigo 22: concorrência, tomada de preços, convite, concurso e leilão” (DI PIETRO, 2013, p. 7). A autora, no entanto, ressalta a posterior criação do pregão por meio da Lei n.º 10.520/02 e do Regime Diferenciado de Contratação (RDC), que fora instituído pela Lei n.º 12.462/11.

As compras nas organizações públicas devem ocorrer, então, por meio de entes públicos devidamente capacitados para tal finalidade e sob o amparo da legislação. O que se percebe hoje nas instituições é fruto de um longo processo evolutivo no âmbito das compras públicas.

¹⁵ Em inglês, *Road Waybill* (WERNECK, 2015, p. 62).

Destaca-se, na presente lei, seu art. 3º, que conceitua a licitação, como segue:

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

Assim, a administração pública deve priorizar o procedimento licitatório no intuito de suprir suas demandas por bens e serviços, salvo em situações previstas em lei, quando a licitação é dispensada, dispensável ou inexigível, previstas respectivamente nos artigos 17, 24 e 25, os quais apresentam informações acerca de suas adoções (GASPARINI, 2012).

Concernente às importações para pesquisa, o processo de compras nacionais em organizações públicas é, por si só, complexo, apresentando diversos entraves burocráticos e limitadores estabelecidos pela legislação em vigor (RODRIGUES, 2010). Conforme o autor, as compras internacionais apresentam dificuldades e problemas ainda mais sérios, diferenciando-se das compras nacionais, pela participação de um número maior de atores e por envolver procedimentos com elevado grau de complexidade e incerteza. Neste sentido, quanto às importações para pesquisa científica e tecnológica que ocorre dentro das universidades federais, soma-se o desconhecimento, por parte dos importadores, quanto aos procedimentos e documentos necessários para realização de atividades (CNPq, 2015).

As importações para a pesquisa científica e tecnológica são controladas pelo CNPq e, de acordo com o referido órgão, diferentes agentes importadores podem atuar na importação para pesquisa, desde que previamente credenciados (CNPq, 2015). Tais agentes são listados na sequência:

- a) Próprio Pesquisador;
- b) Equipe de importação da instituição de vínculo do pesquisador;

- c) Fundação de Apoio às universidades¹⁶;
- d) Empresa de despacho aduaneiro¹⁷; e
- e) Serviço Importa Fácil Ciência dos Correios¹⁸;

Conforme previsto na Instrução de Serviço do CNPq nº 005/2007 (CNPq, 2007), além das opções informadas anteriormente, o CNPq também pode efetuar as importações diretamente. Neste sentido, Silva (2013) informa sobre as três modalidades existentes de importação com benefícios fiscais para fins de pesquisa: importação por pessoa jurídica (entidades sem fins lucrativos credenciadas); importação por pessoa física (pesquisadores credenciados); e importação realizada pelo próprio CNPq.

Considerando-se o agente importador envolvido, as etapas do processo e o fluxo de informações transcorrerão de forma distinta, se comparados. Neste sentido, alinhados com os objetivos deste trabalho, adiante são apresentados dois fluxos que foram encontrados na literatura, voltados especificamente para duas universidades federais, além do esquema proposto pelo CNPq.

2.3.4.1 Fontes de fomento e cotas para importação

A Lei da Inovação define agência de fomento como sendo “órgão ou instituição de natureza pública ou privada que tenha entre os seus objetivos o financiamento de ações que visem a estimular e promover o desenvolvimento da ciência, da tecnologia e da inovação” (BRASIL, 2004b).

Mobilizando recursos financeiros e integrando instrumentos para o desenvolvimento econômico e social do País, as principais fontes de fomento são CNPq, FINEP e FNDCT (BRASIL, 2015e). Assim, os órgãos de fomento possuem subsídios legais para promoção de

¹⁶ No contexto das universidades federais, as fundações de apoio que normalmente prestam serviços distintos àquelas instituições, também podem exercer atividades de importação, quando devidamente credenciadas para tal finalidade, sendo que usualmente cobram uma taxa por processo de importação (CNPq, 2015).

¹⁷ Neste caso, a importação pode ser realizada em nome do pesquisador beneficiado ou de sua instituição de vínculo (CNPq, 2015).

¹⁸ Serviço executado pelos Correios, com base na Lei n.º 10.964, de 28 de outubro de 2004 (CORREIOS, 2015).

financiamentos de pesquisas científicas e tecnológicas (BRASIL, 2004a).

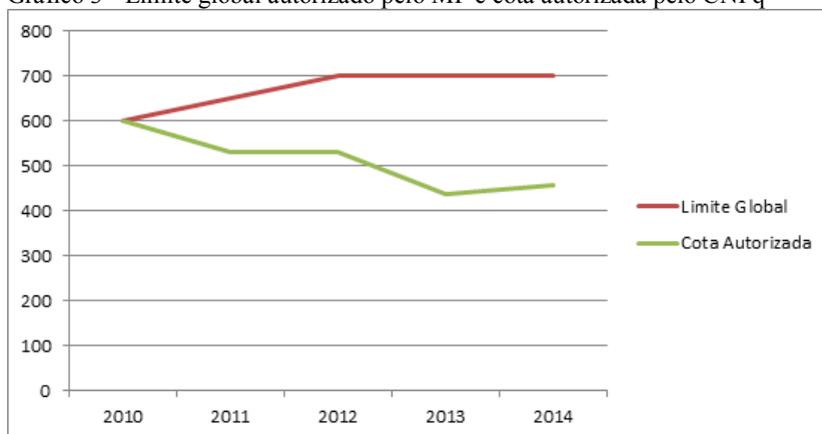
A captação de recursos relacionados à aquisição de bens e insumos para o atendimento às necessidades de importação dos pesquisadores, em sua maioria absoluta, concretiza-se com verba captada pelos próprios pesquisadores, individualmente ou em grupos de pesquisa, sendo os auxílios financeiros concedidos essencialmente pela CAPES e CNPq (SILVA, 2013). Da mesma forma, outras entidades ativas no fomento, estando devidamente credenciadas pelo CNPq, usufruem das verbas destinadas a esta finalidade (BRASIL, 1990a).

Outro ponto a destacar, são as fundações de apoio que usualmente fornecem aporte para as demandas das universidades federais. Neste sentido, a FINEP, como secretaria executiva do Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico - FNDCT, o CNPq e as Agências Financeiras Oficiais de Fomento poderão celebrar convênios e contratos, com base nos termos previstos na legislação, e por prazos determinados, com as fundações de apoio, com a finalidade de dar apoio às IFES e demais ICTs, inclusive na gestão administrativa e financeira dos projetos mencionados com a anuência expressa das instituições apoiadas (BRASIL, 2004b). Este estudo, no entanto, não irá abranger as atividades de importação realizadas pelas fundações de apoio, mantendo seu foco nas universidades federais.

De acordo com a Lei n.º 8.010/90 (BRASIL, 1990a), o Ministro da Fazenda (MF), após diálogo com o Ministério da Ciência e Tecnologia (MCT), estabelecerá um limite global anual, em valor, para as importações que serão beneficiadas pelas isenções previstas no Art. 1 da referida lei. Dentro deste percentual, o CNPq divide as cotas entre as IFES e ICTs e controla tais importações (CNPq, 2015). Conforme Silva, (2013), a concessão das cotas será controlada por meio do registro do Licenciamento de Importação (LI) realizado junto ao SISCOMEX, sistema o qual será explicado adiante. De acordo com o autor, uma vez excedida a cota disponibilizada para a instituição, uma solicitação de ampliação de cota deve ser solicitada ao CNPq. O Gráfico 3 apresenta o histórico dos últimos anos referente ao limite global e à cota global, demonstrando o que fora estabelecido como limite em termos de valores, e o valor efetivamente utilizado pelas instituições, o que caracteriza um decréscimo nas aquisições¹⁹.

¹⁹ A não utilização da cota em sua totalidade pode estar atribuída a distintas causas, como dificuldades na condução dos processos e, principalmente, escassez de recursos em dado momento. No cenário econômico brasileiro, a

Gráfico 3 - Limite global autorizado pelo MF e cota autorizada pelo CNPq



Fonte: Adaptado de CNPq (2012a, 2013, 2014, 2015).

No intuito de distribuir e controlar a cota global²⁰, o CNPq encaminha a relação das entidades importadoras, mercadorias autorizadas, valores e quantidades à Secretaria da Receita Federal do Brasil (RFB) e ao Banco do Brasil (BB), especificamente à Carteira de Comércio Exterior (ALMEIDA *et al.*, 2013).

Uma das finalidades e competências institucionais do CNPq é, portanto, “prestar assistência na compra e importação de equipamentos e insumos para o uso em atividades de pesquisa científica e tecnológica, em consonância com a legislação em vigor” (CNPq, 2013).

2.3.4.2 Legislação, isenções, credenciamento (CNPq) e habilitação no SISCOMEX

Todas as leis e regulamentos relacionados aos tributos sobre comércio exterior, bem como as normas referentes aos controles sobre a entrada e saída de mercadorias no território nacional, compõem a legislação aduaneira, que tem como alicerce a CF de 1988 (BRASIL,

desvalorização do Real frente ao dólar dos Estados Unidos, e outras moedas estrangeiras, pode ter impacto significativo (CNPq, 2015).

²⁰ Algumas modalidades de importação não oneram a cota, como aquelas embasadas na Lei n.º 8.032/90, abordada no próximo item, bem como doações, material bibliográfico e financiamentos amparados em acordos governamentais (CNPq, 2012a).

1988), além de uma série de leis e o Código Tributário Nacional, culminando no atual Regulamento Aduaneiro, conforme Decreto 6.759 de 5 fevereiro de 2009 (WERNECK, 2015).

Quanto às pesquisas científicas e tecnológicas, a partir de 1990, o CNPq passou a credenciar instituições e centros de pesquisa sem fins lucrativos para a obtenção da isenção de tributos, com o objetivo de facilitar e agilizar as importações de bens destinados a esta finalidade. As importações destinadas à pesquisa científica e tecnológica estão previstas nos termos da Lei n.º 8.010/90 (BRASIL, 1990a), e, desta forma, possuem benefícios fiscais, desde que as instituições importadoras estejam devidamente credenciadas pelo (CNPq, 2015). Neste sentido, os benefícios fiscais poderão ser usufruídos nos seguintes casos a seguir (BRASIL, 2015b):

- a) órgãos públicos federais, estaduais, municipais e do distrito federal, suas respectivas autarquias e fundações;
- b) entidades sem fins lucrativos, classificadas nos códigos de natureza jurídica; e
- c) pesquisadores e cientistas.

A referida lei teve seu texto alterado pela Lei n.º 10.964/04, de 28 de outubro de 2004 (BRASIL, 2004a), a partir da qual estendeu os benefícios aos da Lei n.º 8.010/90 a cientistas e pesquisadores, com título de doutor ou perfil científico e/ou tecnológico equivalente, vinculados a instituições ou centros de pesquisa credenciados pelo CNPq (SILVA, 2013; RODRIGUES, 2010; CNPq, 2015). Assim, cientistas, pesquisadores e entidades sem fins lucrativos ativas no fomento, na coordenação ou na execução de programas de pesquisa científica e tecnológica, devidamente credenciados pelo CNPq, podem usufruir dos benefícios previstos na legislação para importação de máquinas, equipamentos, aparelhos e instrumentos, bem como suas partes e peças de reposição, acessórios, matérias-primas e produtos intermediários necessários à execução de projetos de pesquisa científica e/ou tecnológica. (CNPq, 2015).

Considerando a importância estratégica da importação de equipamentos e insumos para pesquisa científica para o desenvolvimento da infraestrutura e dos projetos, existe no Brasil a Lei n.º 8.010, de 29/03/90, alterada pela Lei n.º 10.964, de 28/10/04, e regulamentada pela Portaria Interministerial MCT/MF 977/2010, que

determina que essas operações sejam isentas dos impostos de importação (II) e sobre produtos industrializados (IPI), do adicional ao frete para renovação da marinha mercante (AFRMM) e ficam dispensadas do exame de similaridade e de controles prévios ao despacho aduaneiro. (SILVA, 2013, p. 35).

Conforme isenções concedidas pela Lei n.º 8.010/90 (BRASIL, 1990a), previstas em seu Art. 1º, e citadas por Silva (2013), de acordo com Werneck (2015), o Imposto de Importação (II) é um tributo que incide sobre a entrada de mercadorias estrangeiras no País, sendo que pode ter suas alíquotas alteradas, dentro de certos limites, pelo poder executivo, precisamente pela CAMEX; o Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) é um tributo interno que incide sobre os produtos importados, porém não sobre aqueles importados que irão compor produtos industrializados destinados ao exterior e, assim como o II, pode ter suas alíquotas alteradas pelo Poder Executivo; já, o Adicional ao Frete para Renovação da Marinha Mercante (AFRMM) trata de outra contribuição que possui alíquotas fixas, conforme a navegação em questão, sendo que parte da arrecadação é destinada ao Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FNDCT).

Com relação ao Imposto sobre as Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS), o Conselho Nacional de Política Fazendária (CONFAZ), que reúne as Secretarias do Estado da Fazenda de diferentes estados membros da federação, por intermédio de convênios específicos, oriundos do Convênio ICMS 93/98 (BRASIL, 1998c), autoriza a concessão de isenção do ICMS na importação de bens destinados à pesquisa científica e tecnológica, realizada pelos pesquisadores credenciados e no âmbito de seus projetos aprovados pelo CNPq (CNPq, 2015). Outras bases legais também podem ser utilizadas, como a adotada em Brasília, por meio do Decreto Nº 32.582 de 13 de Dezembro de 2010 (BRASIL, 2010b), que estende o benefício de isenção de ICMS às autarquias e às fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, com base no Art. 150, VI, “a”, e § 2º da CF/88 (BRASIL, 1988), considerando tais instituições como imunes.

Art. 150. Sem prejuízo de outras garantias asseguradas ao contribuinte, é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios: [...] VI - instituir impostos sobre: [...] a)

patrimônio, renda ou serviços, uns dos outros; [...]§ 2º - A vedação do inciso VI, "a", é extensiva às autarquias e às fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, no que se refere ao patrimônio, à renda e aos serviços, vinculados a suas finalidades essenciais ou às delas decorrentes (BRASIL, 1998).

Assim como ocorrera no Distrito Federal, a isenção de ICMS é comumente verificada caso a caso, em cada estado da federação (SCHNEIDER; MINUZZI, 2013).

De acordo com a Receita Federal do Brasil (BRASIL, 2015b), para usufruir as isenções previstas na referida lei, é necessário estar em dia com os tributos e contribuições federais e com o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS). A Lei n.º 8.010/90 prevê os benefícios fiscais para as instituições de ensino superior executoras da importação, desde que estejam com os recolhimentos e obrigações federais quitados e regularizados (ALMEIDA *et al.*, 2013). No tocante às universidades federais, cabe destacar o parágrafo único do art. 119, do Decreto nº 6.759, de 5 de fevereiro de 2009, com a redação dada pelo Decreto nº 7.315, de 22 de setembro de 2010, o qual as dispensa da comprovação da quitação de tributos e contribuições federais para fins de gozo de isenção, uma vez que estão ali previstas as importações efetuadas pela União, assim como as autarquias, relativamente às importações vinculadas a suas finalidades essenciais ou às delas decorrentes.

Além do credenciamento mencionado que precisa ser feito junto ao CNPq, antes de realizar qualquer operação de importação, a pessoa física ou jurídica que atuará como importador, como o pesquisador ou a universidade federal em questão, deverá solicitar sua habilitação no Siscomex²¹ (Sistema Integrado de Comércio Exterior), junto a qualquer unidade da RFB que realize despacho aduaneiro (BRASIL, 2015b). O SISCOMEX é o *software* de interface gráfica que permite a formulação dos documentos eletrônicos das operações de comércio exterior, como Licenciamento Não-Automático de Importação (LI), Declaração de Importação (DI), Comprovante de Importação (CI) (MALUF, 2000). Para Werneck (2015), trata-se de um *software* que auxilia o importador,

²¹ Salvo nos casos de importações de valor total (incluindo frete e seguro) até US\$ 10.000,00 (dez mil dólares dos Estados da América) que tenha sido efetuada pelo serviço "Importa Fácil Ciência" dos Correios ou por meio de empresas de transporte expresso internacional, conhecidas como empresas de *courrier* (BRASIL, 2015b).

o Estado, e todos os intervenientes, no processamento das importações brasileiras.

No que tange aos esforços para simplificação das operações de importação para pesquisa científica e tecnológica, destaca-se, em um primeiro momento, a Portaria Interministerial MCT/MF Nº 445, de 15 de dezembro de 1998 (BRASIL, 1998b), revogada posteriormente pela Portaria Interministerial nº 977/2010, de 24 de novembro de 2010 (BRASIL, 2010a), também realizada pelo MCT e pelo MF. Destaca-se, também, a RN-007/2012 (CNPq, 2012b), que, junto com a referida portaria, definem as competências do CNPq, o qual pode editar normas relativas ao credenciamento das instituições e pesquisadores, estabelecer critérios para a distribuição da cota global anual e realizar diligências, dentre outras (BRASIL, 2010a; CNPQ, 2012b). Nestes instrumentos, também está previsto que a RFB atue na simplificação do despacho aduaneiro e fiscalize o cumprimento das condições para o gozo dos benefícios fiscais estabelecidos na Lei n.º 8.010/90. Em um momento compreendido entre tais portarias, no entanto, a agilidade nas liberações de importações destinadas à pesquisa científica e tecnológica, fora priorizada com base na Instrução Normativa 799 da RFB.

A partir de janeiro de 2008 as importações destinadas à pesquisa científica passaram a contar com um fator importantíssimo de simplificação nas liberações alfandegárias, com a edição em 27/12/2007 da Instrução Normativa nº 799 pela Receita Federal do Brasil. Com essa simplificação aduaneira, 90% das importações destinadas à pesquisa passaram a ser direcionadas para o canal verde. O canal verde elimina uma série de controles alfandegários, normalmente adotados nos canais amarelo e vermelho (SILVA, 2013 p. 54).

O Decreto 6.262, de 20 de novembro de 2007 (BRASIL, 2007b), pode ser caracterizado como o início da busca pela simplificação dos procedimentos para importação de bens destinados à pesquisa científica e tecnológica, visando um despacho aduaneiro simplificado, além de conceder dispensa do exame de similaridade²², da emissão de licença de

²² Exame realizado pelo DECEX que observará alguns parâmetros e, com base nos critérios e procedimentos do Regulamento Aduaneiro, constatará se existe ou não um similar nacional (MALUF, 2000).

importação ou documento de efeito equivalente, bem como de controles prévios ao despacho aduaneiro (BRASIL, 2015b).

Conforme experienciado nos fóruns promovidos pela parceria entre a Universidade Federal do Paraná (UFPR) e a Escola de Administração Fazendária (ESAF), em Curitiba, nos anos de 2013, 2014 e 2015, com gestores atuantes nas áreas de importação de universidades públicas, e fundações de apoio, o pesquisador pode observar que, dentre as alternativas à licitação, a dispensa de licitação e a inexigibilidade de licitação são características predominantes nas aquisições por meio de importação para a pesquisa científica e tecnológica, uma vez que estão baseadas, para estes fins, nos art. 24 e 25 da Lei n.º 8.666/93 (BRASIL, 1993). O art. 24, o qual trata da dispensa de licitação, prevê em seu item XXI: “[...] aquisição de bens e insumos destinados exclusivamente à pesquisa científica e tecnológica com recursos concedidos pela Capes, pela Finep, pelo CNPq ou por outras instituições de fomento a pesquisa credenciadas pelo CNPq para esse fim específico”, enquanto o art. 25 trata da inexigibilidade de licitação diante da inviabilidade de competição (BRASIL, 1993).

Apesar deste estudo focar a importação de bens e insumos para pesquisa científica e tecnológica, com base na Lei n.º 8.010/90, vale lembrar que existem outras formas legais que dispensam a cobrança de tributos nas operações de importação realizadas pelas universidades federais, uma vez que fazem parte da administração pública indireta, enquanto autarquias. Assim, tem-se a Imunidade Tributária, prevista no Art. 150 da CF/98 e a Lei n.º 8.032/90 (SCHNEIDER; MINUZZI, 2013).

De acordo como inciso I da Lei n.º 8.032/90 (BRASIL, 1990b), as isenções e reduções de impostos ficam limitadas às operações realizadas:

- a) pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal, pelos Territórios, pelos Municípios e pelas respectivas autarquias; [...] e) pelas instituições científicas e tecnológicas; f) por cientistas e pesquisadores, nos termos do § 2º do art. 1º da Lei n.º 8.010, de 29 de março de 1990; (Incluído pela Lei n.º 10.964, de 2004).

Assim, as importações de bens e insumos, destinadas ao atendimento de projetos de pesquisa científica e tecnológica, são realizadas pelas universidades federais com base na Lei n.º 8.010/90

(BRASIL, 1990a), mediante prévio credenciamento destas instituições junto ao CNPq. Por outro lado, as importações destinadas ao ensino, também com isenção de impostos, são realizadas com os benefícios fiscais previstos na Lei n.º 8.032/90 (SILVA, 2013). No entanto, destaca-se, com caráter meramente informativo, que as importações amparadas pela Lei n.º 8.032/90, que não oneram a cota disponibilizada pelo CNPq, representaram entre 0,5% e 1% do total das importações, enquanto as operações baseadas na Lei n.º 8.010/90 constituem cerca de 96% das importações. Os 3% remanescentes, em média, incluem as importações para o CNPq e aquelas realizadas por meio do Importa Fácil Ciência (CNPq, 20012a, 2012b, 2013).

Quanto à isenção de tributos prevista na legislação, concedida às autarquias nas suas operações de importação, o Quadro 1 permite uma clara visualização.

Quadro 1 - Benefícios fiscais e tributários previstos na legislação nas operações de importação realizadas por autarquias

(continua)

Legislação	Benefício Fiscal / Tributário	Tributos alcançados pelo benefício	Tributos a recolher	Observações
Art. 150, VI, "a", e § 2º, da CF/88	Imunidade tributária de impostos*	II; e IPI	PIS/PASEP-Importação; COFINS-Importação; AFRMM; e **ICMS.	*Os bens importados devem estar vinculados às suas finalidades essenciais ou às delas decorrentes. **O ICMS poderá ter a sua imunidade tributária de impostos reconhecida, caso a caso, pela Justiça ou pela Secretaria de Fazenda de cada Estado.

Quadro 1 - Benefícios fiscais e tributários previstos na legislação nas operações de importação realizadas por autarquias

(conclusão)

Legislação	Benefício Fiscal / Tributário	Tributos alcançados pelo benefício	Tributos a recolher	Observações
Lei n.º 8.032/90	Isenção tributária*	II; IPI; PIS/PASEP-Importação; e COFINS-Importação.	AFRMM; e **ICMS.	*Somente se beneficia da isenção tributária, a importação de bens de consumo direta e estritamente relacionados com sua atividade, desde que necessários a complementar a oferta do similar nacional. **O ICMS poderá ter a sua isenção tributária reconhecida, caso a caso, pela Secretaria de Fazenda de cada Estado.
Lei n.º 8.010/90	Isenção tributária*	II; IPI; PIS/PASEP-Importação; COFINS-Importação; AFRMM; e **ICMS.	-	*Somente para importações realizadas pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico - CNPq, por cientistas, pesquisadores e entidades sem fins lucrativos ativas no fomento, na coordenação ou na execução de programas de pesquisa científica e tecnológica ou de ensino, devidamente credenciados pelo CNPq.**O ICMS, muito provavelmente, terá a sua isenção tributária reconhecida, caso a caso, pela Secretaria de Fazenda de cada Estado.

Fonte: Adaptado de Schneider e Minuzzi (2013).

Outro ponto a abordar, é a licitação internacional, que constitui distinta forma de viabilizar as importações, podendo assim ser utilizada pelas universidades federais, em conformidade com a Lei n.º 8.666/93 (BRASIL, 1993).

2.3.4.3 Outras importações e exportações realizadas pelas universidades federais

Existem outras formas de importação que podem ocorrer no âmbito das universidades federais, tendo como a finalidade o atendimento às demandas da pesquisa científica e tecnológica (Lei n.º 8.010/90) ou ensino (Lei n.º 8.032/90), como doações, admissões temporárias ou importações de livros, *softwares* e periódicos com ou sem mídia física, além de exportações temporárias (CNPq, 2015). As exportações temporárias permitem a saída de mercadorias do país, com suspensão do pagamento de exportação, condicionada a sua reimportação em prazo determinado (WERNECK, 2015).

Embora não caracterize uma importação ou exportação, usualmente os setores de importação das universidades federais são responsáveis pelo fechamento de câmbio para diferentes finalidades, como pagamento de inscrições em congressos e eventos no exterior, dos quais participam servidores e alunos, pagamento de taxas de publicação de artigos, dentre outros, conforme experienciado pelo autor. Ressalta-se, que tais pagamentos de taxas, assim como aquisições de *softwares* e periódicos sem mídia física, referem-se a operações relacionadas a serviços (intangíveis), e, conforme IN-RFB N° 1.277/12 (BRASIL, 2012b), as informações relativas a estas transações devem ser informadas à Receita Federal por meio do SISCOSERV²³.

²³ Sistema Integrado de Comércio Exterior de Serviços, Intangíveis e Outras Operações que Produzam Variações no Patrimônio (Siscoserv). Mais informações disponíveis em: <<http://www.portalsiscoserv.com.br/?gclid=CLeSvunt8gCFcmBkQodPo0JNw>>.

2.3.4.4 Considerações acerca da Lei n. 13.243/16 e a sua influência nos processos de importação de bens e insumos nas universidades federais

Esta seção trata de trazer uma análise da recente alteração promovida na legislação relativa à Ciência, Tecnologia e Inovação (BRASIL, 2016a), que norteia a importação de bens e insumos para pesquisa científica e tecnológica nas universidades federais, destacando-se, porém, que tais alterações, muito embora sejam relevantes, não afetam a proposta apresentada por meio deste estudo.

Assim, em 11 de janeiro de 2016, fora promulgada a Lei n.º 13.243/16 (BRASIL, 2016a), que constitui o Marco Legal da Ciência, Tecnologia e Inovação, alterando a legislação relacionada à área, e impactando diretamente nas atividades de importação de bens e insumos realizados pelas universidades federais. Ademais, tal lei (BRASIL, 2016a) promove alterações também em outras leis relacionadas. Assim, a nova legislação, que deve ainda ser regulamentada,

dispõe sobre estímulos ao desenvolvimento científico, à pesquisa, à capacitação científica e tecnológica e à inovação e altera a Lei no 10.973, de 2 de dezembro de 2004, a Lei no 6.815, de 19 de agosto de 1980, a Lei no 8.666, de 21 de junho de 1993, a Lei no 12.462, de 4 de agosto de 2011, a Lei no 8.745, de 9 de dezembro de 1993, a Lei no 8.958, de 20 de dezembro de 1994, a Lei no 8.010, de 29 de março de 1990, a Lei no 8.032, de 12 de abril de 1990, e a Lei no 12.772, de 28 de dezembro de 2012, nos termos da Emenda Constitucional no 85, de 26 de fevereiro de 2015 (BRASIL, 2016a).

No entanto, destaca-se que o escopo temporal deste estudo, abordado no capítulo 3, fora definido como sendo o exercício de 2014, tendo a coleta de dados sido realizada com base em tal escopo. Por tal razão, a referida lei dá nova redação a outras leis que afetam de certa forma este estudo, porém, sem comprometê-lo.

Como toda legislação nova, as alterações que surgiram com a Lei n.º 13.243/16 (BRASIL, 2016a) ainda geram incertezas e incitam discussões a respeito do tema aqui em foco – importações em universidades federais brasileiras. As alterações mais significativas, que interferem nos processos de importação de bens e insumos para pesquisa

científica e tecnológica que ocorrem nas universidades federais, estão relacionadas, basicamente, aos seguintes aspectos:

- a) à possibilidade de importação com recursos financeiros da universidade federal;
- b) à promoção da cooperação e interação entre os setores público e privado, e entre empresas, sendo, por exemplo, permitida a participação de docentes com dedicação exclusiva em projetos junto à iniciativa privada;
- c) à prioridade no tratamento dos desembaraços aduaneiros; e
- d) a participação das fundações de apoio, tendo o texto já sido corrigido após a promulgação da lei.

Com relação à possibilidade de importação com recursos financeiros da universidade federal o estudo apontou que uma das bases legais utilizadas para as aquisições de bens e insumos para a pesquisa científica e tecnológica no exercício de 2014, e se mantendo até a Lei n.º 13.243/16 (BRASIL, 2016a), refere-se ao inc. XXI do art. 24, da Lei n.º 8.666/93 (BRASIL, 1993). Antes da Lei 13.243/16 (BRASIL, 2016), a aquisição de bens e insumos destinados à pesquisa científica e tecnológica só era permitida por meio de recursos advindos de instituições de fomento credenciadas pelo CNPq. Isto restringia, ou inviabiliza, a utilização de recursos próprios da universidade federal na aquisição de materiais para fins de pesquisa científica e tecnológica, conforme entendimento de cada procuradoria federal junto às instituições, que, usualmente, não caracteriza a universidade federal como fonte de fomento, desconsiderando, inclusive, a Resolução Normativa do CNPq de n.º 032, de 14 agosto de 2014 (CNPq, 2014). Esta última resolução define, em seu item 2, uma instituição de fomento à pesquisa, como sendo aquela que financia ou executa pesquisa científica e tecnológica com recursos próprios ou de outras instituições (CNPq, 2014).

Assim, o inc. XXI, do art. 24, da Lei n.º 8.666/93 (BRASIL, 1993), ficou, então, com nova redação, referente à dispensa de licitação, como se observa, a seguir:

para a aquisição ou contratação de produto para pesquisa e desenvolvimento, limitada, no caso de obras e serviços de engenharia, a 20% (vinte por

cento) do valor de que trata a alínea “b” do inciso I do caput do art. 23²⁴ (BRASIL, 1993).

Neste contexto, o inc. XX, do art. 6º, da mesma Lei, fica com o seguinte texto, quanto à definição de produto para pesquisa e desenvolvimento:

bens, insumos, serviços e obras necessários para atividade de pesquisa científica e tecnológica, desenvolvimento de tecnologia ou inovação tecnológica, discriminados em projeto de pesquisa aprovado pela instituição contratante (BRASIL, 1993).

Já, com relação à promoção da cooperação e interação entre os setores público e privado, e entre empresas, há uma série de alterações, que incentivam a parceria com vistas ao desenvolvimento da ciência, tecnologia e inovação com instituições no Brasil e exterior. As mudanças ocorrem, especialmente, na redação da Lei n.º 10.973/2004 (BRASIL, 2004b), a Lei da Inovação. Destaca-se o art. 4 da referida Lei que, agora, prevê o compartilhamento dos laboratórios das ICTs, assim como equipamentos, instrumentos, materiais e demais instalações, e, também, a permissão do uso de seu capital intelectual em projetos de pesquisa, desenvolvimento e inovação, junto a outras ICTs ou empresas, conforme estabelecido na legislação, sem que haja, necessariamente, a contrapartida financeira.

O art. 19 enfatiza a promoção e o incentivo a pesquisa desenvolvimento de produtos, serviços e processos,

A União, os Estados, o Distrito Federal, os Municípios, as ICTs e suas agências de fomento promoverão e incentivarão a pesquisa e o desenvolvimento de produtos, serviços e processos inovadores em empresas brasileiras e em entidades brasileiras de direito privado sem fins lucrativos, mediante a concessão de recursos financeiros, humanos, materiais ou de infraestrutura a serem ajustados em instrumentos específicos e destinados a apoiar atividades de pesquisa, desenvolvimento e inovação, para

²⁴ A valor ficou estabelecido em R\$ 300.000,00, o que corresponde a 20% dos R\$ 1.500.000,00 determinados na alínea “b” do inciso I do caput do art.

atender às prioridades das políticas industrial e tecnológica nacional.

Ainda, a Lei n.º 13.243/16 (BRASIL, 2016a) promoveu uma alteração na Lei n.º 8.032/1990 (BRASIL, 1990b), remetendo a uma abertura no sentido de introduzir instituições que passam a se tornarem aptas a realizarem importação com isenções e reduções referentes ao imposto de importação, como empresas, que atuem na execução de projetos de pesquisa, desenvolvimento e inovação.

Percebe-se, desta forma, um claro incentivo ao compartilhamento de recursos destinados à inovação entre instituições científicas públicas e privadas, respeitando-se a leis e regulamentos que devem ser estabelecidos, e que permitem a servidores públicos e militares serem afastados de suas atividades para desenvolver projetos de pesquisa, mantendo seus direitos e vantagens do seu cargo de origem.

Assim, ainda no tocante aos recursos humanos, fica clara a ampliação da atuação destes servidores/pesquisadores, incluindo os que atuam nas universidades federais, diante do novo texto, incluído pelo art. 14-A da Lei n.º 10.973/2004 (BRASIL, 2004b), que apresenta a seguinte redação:

O pesquisador público em regime de dedicação exclusiva, inclusive aquele enquadrado em plano de carreiras e cargos de magistério, poderá exercer atividade remunerada de pesquisa, desenvolvimento e inovação em ICT ou em empresa e participar da execução de projeto aprovado ou custeado com recursos previstos nesta Lei, desde que observada a conveniência do órgão de origem e assegurada a continuidade de suas atividades de ensino ou pesquisa nesse órgão, a depender de sua respectiva natureza (BRASIL, 2004b).

Quanto à prioridade no tratamento dos desembaraços aduaneiros, envolvendo a importação de bens e insumos para a pesquisa científica e tecnológica, a Lei n.º 13.243/16 (BRASIL, 2016a), determina que sejam observados procedimentos simplificados. Por meio do art. 11, que determina que

Os processos de importação e de desembaraço aduaneiro de bens, insumos, reagentes, peças e

componentes a serem utilizados em pesquisa científica e tecnológica ou em projetos de inovação terão tratamento prioritário e observarão procedimentos simplificados, nos termos de regulamento, e o disposto no art. 1º da Lei n.º 8.010, de 29 de março de 1990, e nas alíneas “e” a “g” do inciso I do art. 2º da Lei n.º 8.032, de 12 de abril de 1990 (BRASIL, 2016a).

Percebe-se esta preocupação, fazendo-se menção a duas relevantes leis que norteiam as importações, a saber, a Lei n.º 8.010/90 (BRASIL, 1990a) e a Lei n.º 8.032/90 (BRASIL, 1990b), amplamente abordadas neste estudo.

Outra questão relevante foi relativa à descaracterização das fundações de apoio às universidades federais, como executoras de processos de importação em nome destas instituições, utilizando as isenções fiscais previstas na legislação. As fundações de apoio desempenham um importante papel no auxílio às IFES e, neste sentido, por meio da Medida Provisória nº 718, de Março de 2016 (BRASIL, 2016b), uma nova redação incluiu as fundações de apoio, novamente, em tais atividades.

Em síntese, percebe-se uma maior flexibilização quanto à utilização de recursos, humanos e financeiros, e, também, quanto ao estabelecimento de parcerias para a promoção da ciência, tecnologia e inovação no tocante às ICTs, entre as quais estão incluídas as universidades federais, e um enaltecimento quanto à atenção a ser dada nos desembaraços aduaneiros.

2.4 PROCESSOS

Todos os empreendimentos que ocorreram na história da humanidade só foram possíveis por meio de processos administrativos, que hoje são objeto de estudo da Administração, e pessoas capazes de conduzi-los (NUNES, 2014). De acordo com Cruz (2002, p. 106), “processo é a forma pela qual um conjunto de atividades cria, trabalha ou transforma insumos (entradas), agregando-lhes valor, com a finalidade de produzir bens ou serviços, com qualidade, para serem entregues a clientes (saídas), sejam internos ou externos”.

Conforme Araújo (2008, p. 26), “[...] mais do que atividades sequenciais, o processo contempla etapas bem delimitadas. São elas: entrada, transformação e saída [...]”. O autor informa que são

necessários insumos para se dar início a um processo, que, posteriormente, permitirá que se chegue a um resultado final específico, por meio de um conjunto de recursos humanos e materiais. Outro ponto importante a se destacar é o fato da sequência de atividades seguirem um cronograma pré-determinado, em que os recursos e o ponto desejado se apresentam de forma simples e nítida.

Devendo ter começo, fim, insumos e resultados nitidamente apontados, processos são arranjos específicos de atividades de trabalho, dispostas no tempo e no espaço (DAVENPORT, 1994). De acordo com Dumont, Ribeiro e Rodrigues (2006, p. 87), como mostra a figura 5,

[...] um processo é um conjunto de atividades estruturadas, desenhadas para produzir um determinado output para um cliente ou mercado [...] um processo é, assim, uma organização específica de atividades através do tempo e do espaço, com um início, um fim, com entradas e saídas claramente identificadas: é uma estrutura para a ação integrada.

Figura 5 - Processo



Fonte: Adaptado de Araújo (2008).

Um processo tem por finalidade o atendimento às expectativas das partes interessadas, destacando os atores que contribuem para a satisfação de tais partes, o que proporciona uma melhor compreensão das atividades desempenhadas, as quais são encadeadas e relacionadas, adicionando valor ao processo. Em outras palavras, a disposição física do trabalho realizado e a forma como ele é feito, representam as atividades, enquanto os processos representam uma composição lógica de tais atividades (GUIA..., 2013). Neste sentido, Laudon e Laudon (2010, p. 37) afirmam que

[...] tarefas e passos concretos que descrevem como o trabalho é organizado em uma empresa são chamados processos de negócios ou processos organizacionais. Um processo de negócio é um conjunto de atividades logicamente relacionadas

que define como tarefas organizacionais específicas serão executadas. Refere-se, ainda, às maneiras únicas através das quais o trabalho, as informações e o conhecimento são coordenados em uma determinada empresa.

Comumente, há confusão ao se falar em procedimentos e processos. No entanto, é importante destacar que os procedimentos, que podem ser formais²⁵ ou informais²⁶, são partes integrantes dos processos, e estes, têm por função produzir bens e serviços de forma organizada (CRUZ, 2002).

Cruz (2002, p. 109) informa que todo o processo é composto por cinco elementos e dois objetivos, conforme a seguir:

a) Elementos

- Insumos: conjunto de fatores que entram na produção de bens ou serviços;
- Recursos: elementos que dão suporte à produção, como capital, mão-de-obra, equipamentos, instalações;
- Atividades²⁷: menores partes de qualquer processo, sendo que contêm dois tipos de informação, sendo a identificação e o procedimento;
- Informações: dados capturados, gerados, transmitidos e manuseados pelo processo como subproduto ou produto da execução das atividades que o compõe;
- Tempo: coloca o processo dentro de uma perspectiva prática. Refere-se ao “quando fazer”;

b) Objetivos

- Metas: objetivos mensuráveis do processo. O que produzir, em quais quantidades, com qual qualidade e em quanto tempo;
- Clientes: principal objetivo do processo. São eles de dois tipos: internos e externos.

²⁵ Procedimentos que de alguma forma foram criados e tidos como aqueles que devem ser executados, mesmo que de forma oral, sem nenhuma documentação (CRUZ, 2002).

²⁶ Trata-se do conhecimento exclusivo do ocupante do cargo, normalmente adquirido pela prática (Cruz, 2002).

²⁷ “A identificação das diversas atividades permite questionar seu valor e, se seu valor não puder ser determinado, buscar eliminá-las do processo” (GUIA..., 2013, p. 26).

Os processos podem abranger, não somente várias áreas funcionais, exigindo coordenação interdepartamental, mas também o rápido fluxo de informações fora da organização em contato com outros agentes externos a ela, o que atribui a certos processos uma característica não apenas multifuncional, mas interorganizacional (LAUDON; LAUDON, 2010). Para Biazzi, Muscat e Biazzi (2011, p. 872), “é necessário que as atividades da organização sejam encaradas não como funções, departamentos ou produtos, mas como processos”.

A Nova Administração Pública objetiva a melhoria da qualidade nos serviços governamentais prestados aos cidadãos, e uma de suas maiores contribuições é concentrar-se, também, na eficiência das organizações, o que remete à otimização dos processos de transformação de insumos (DUMONT; RIBEIRO; RODRIGUES, 2006). Outros autores, como Roesch (2005), destacam a eficiência como um dos principais temas merecedores de estudos na área pública. A eficiência, como informado previamente, é um dos princípios básicos da administração pública, conforme disposto na CF de 1988 (BRASIL, 1988), em seu Art. 37, Caput: “A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência [...]” (BRASIL, 1988).

Neste sentido, uma organização pública eficiente está associada àquela na qual a atenção da administração está voltada para a otimização de processos produtivos flexíveis (DUMONT; RIBEIRO; RODRIGUES, 2006). No entanto, vale ressaltar as dificuldades que podem ser encontradas no setor público brasileiro, já que,

ao analisarmos a estrutura organizacional do setor público brasileiro, pode-se observar que uma das características mais evidentes é a departamentalização no modo de organização do trabalho. Esta condição, que chega a inspirar a denominação "repartição pública", tem origem histórica e está profundamente arraigada no setor.[...] Os processos de trabalho são, tradicionalmente, baseados no modelo burocrático, ocorrendo muitas vezes um apego excessivo às normas, que passam a ser consideradas absolutas. Regras elaboradas para determinadas situações passam a ser gerais. O trabalho passa a ser feito de certo modo simplesmente por "sempre ter sido feito assim",

sem o questionamento da legislação, do "modus operandi", ou de outros aspectos envolvidos (BIAZZI; MUSCAT; BIAZZI, 2011, p. 870).

Por outro lado, Laudon e Laudon (2010) consideram que a eficiência de uma empresa é dependente do planejamento e posterior coordenação dos processos de negócios internos e interorganizacionais. A inter-relação dos processos é uma evidência e torna-se difícil estudar um processo isolando-o dos demais ou de outros aspectos organizacionais (ARAÚJO, 2001).

Ao longo da história, especialmente após a segunda-guerra, tem-se percebido a importância de um forte gerenciamento de processos, e seus avanços, como fator fundamental para o progresso de corporações, indústrias e economias (GUIA..., 2013).

A Constituição Federal de 1988, em seu artigo 37 elenca como princípio da administração pública brasileira, entre outros, a eficiência, que por definição é a capacidade de obter uma maior quantidade de saídas/produtos (*outputs*), utilizando a menor quantidade de recursos/entradas (*inputs*). Trata-se da boa gestão dos recursos públicos, sejam eles materiais, humanos, tecnológicos, dentre outros. Assim, uma tarefa será eficiente quando for realizada da melhor maneira possível (BRASIL, 2013b).

A criação de um processo, com um desempenho otimizado ao cenário operacional, permite que se encontrem soluções as quais resultem desde simples melhorias a mudanças radicais (OLIVEIRA, 2010). No tocante às universidades, as transformações no âmbito das organizações complexas pedem, sobretudo, a busca pela melhoria na qualidade dos processos administrativos (SOUZA, 2009).

2.4.1 Gestão de processos de negócios (*BPM – Business Process Management*)

BPM pode ser visto como uma tendência para uma aprimorada gestão de processos, sendo considerado como a terceira onda concernente a relevantes mudanças neste sentido. Partindo-se de uma primeira onda nos anos 20, com os processos sendo introduzidos às práticas de trabalho de Taylor, permitindo seus registros em manuais, tem-se a segunda onda, em meados dos anos 90, quando acontece o movimento de reengenharia e implantação de sistemas gestão, sendo a terceira onda caracterizada por novas concepções, com vistas ao aperfeiçoamento constante dos processos de negócios, para que sejam ágeis e possam ser monitorados e melhorados continuamente (SMITH; FINGAR, 2003; GUIA..., 2013). Para tanto, há que se fazer uso de determinadas ferramentas, como o BPM.

De acordo com a *Association of Business Process Management Professionals* (ABPMP), BPM é uma disciplina em constante evolução, que altera a forma tradicional como as organizações gerenciam o fluxo de trabalho, de forma que as atualizações oferecidas constituem uma importante, e básica, fonte inicial de orientações, conceitos e melhores práticas, que podem ser benéficas diante da tendência do *Big Process* se estabelecer dentro das organizações, orientando-as por processos, uma vez que o BPM avança no apoio aos processos por toda a organização e auxilia em seu gerenciamento para cumprir promessas de adaptação e transformação contínuas (GUIA..., 2013).

O BPM, como é conhecido, caracteriza-se por ser uma abordagem que objetiva a melhoria contínua de processos de negócios, fazendo uso de distintas ferramentas e metodologias de forma a compreender os processos existentes, bem como projetar novos e otimizar todos eles (LAUDON; LAUDON, 2010).

BPM caracteriza-se por ser uma visão holística de se organizar, estruturar e conduzir o negócio, fazendo mais e melhor, visando aplicar corretamente o uso de tecnologias para entregar melhores produtos e serviços para os clientes, concentrando-se em processos interfuncionais, apresentando, desta forma, uma visão que compreende todo o trabalho executado, independente de quais áreas funcionais ou localizações estejam envolvidas (GUIA..., 2013).

Conforme Laudon e Laudon (2010, p. 92), os processos de negócios devem passar pelas seguintes etapas:

- a) Identificação dos processos a serem modificados;
- b) Análise dos processos existentes;

- c) Planejamento do novo processo;
- d) Implantação do novo processo; e
- e) Avaliação contínua.

Neste sentido, embora o BPM preveja um conjunto de tecnologias que concedam suporte ao gerenciamento de processos (GUIA..., 2013), este estudo não aborda a tecnologia, sendo o BPM utilizado como referência para orientar o alcance dos propósitos definidos para estudo no Capítulo 1, uma vez que se apresenta como uma inovadora tendência na área de processos. Assim, entende-se que o produto deste trabalho possa ser adaptado para cada instituição interessada, conforme seu perfil, além das capacidades e habilidades das suas plataformas administrativas.

2.4.2 Mapeamento e modelagem de processos

Para que se possa documentar o processo objeto de estudo, é preciso passar por duas fases, sendo inicialmente o levantamento do processo, quando se toma conhecimento de cada atividade componente e, num segundo momento, documentar cada uma das atividades identificadas (CRUZ, 2002).

O mapeamento dos processos de qualquer organização é essencial, pois uma vez mapeados, tais processos podem ser subsequentemente analisados no intuito de se identificar as atividades que poderão ser realizadas de forma mais adequada (TOSTA *et al.*, 2013). No tocante a processos de importação, de acordo com os autores, é relevante fazer um mapeamento com vistas a facilitar a identificação de pontos fortes e fracos a serem trabalhados e, assim, poder se chegar a um processo mais ágil e dinâmico (TOSTA *et al.*, 2013). O mapeamento de processos é uma técnica geralmente utilizada por empresas para entender, de forma clara e simples, como uma unidade de negócio está operando, representando cada passo de operação dessa unidade em termos de entradas, saídas e ações (NATUCCI, 2013).

Neste sentido, a visibilidade e o entendimento dos processos de negócio podem ser facilitados pela representação gráfica das atividades, intercalando-se diagramas, mapas ou modelos de processos, sendo que “a modelagem de processos inclui um conjunto-chave de habilidades e técnicas que possibilitam às pessoas compreender, formalizar e comunicar os principais componentes de processos de negócios” (GUIA..., 2013, p. 21).

Costa e Politano (2008) afirmam que o mapeamento refere-se a processos já existentes e ainda não documentados, sendo que a modelagem, além de atender a esta finalidade, atende bem aos projetos de processo, destacando que ambos requerem o uso de ferramentas e seus conceitos referem-se a abstrações da realidade.

No entanto, também há entendimentos mais precisos quanto a diferenciações, como a proposta pela ABPMP, para a qual os termos diagrama de processo, mapa de processo e modelo de processos são usados de maneira intercambiável ou como sinônimos, destacando que na prática atendem a diferentes estágios de desenvolvimento, agregando mais informações a partir do diagrama (GUIA..., 2013). Desta forma, conforme a publicação, um diagrama retrata os principais elementos de um processo, mas omite detalhes menores de entendimento dos fluxos de trabalho; um mapa fornece uma visão abrangente dos principais componentes do processo apresentando maior precisão que um diagrama; e um modelo remete à representação de um determinado estado do negócio (atual ou futuro) dos respectivos recursos envolvidos.

Modelagem de processos de negócio é o conjunto de atividades envolvidas na criação de representações de processos de negócio existentes ou propostos. Pode prover uma perspectiva ponta a ponta ou uma porção dos processos primários, de suporte ou gerenciamento. O propósito da modelagem é criar uma representação do processo de maneira completa e precisa sobre o seu funcionamento. Por esse motivo, o nível de detalhamento e o tipo específico de modelo têm como base o que é esperado da iniciativa de modelagem. Um diagrama simples pode ser suficiente em alguns casos, enquanto um modelo completo e detalhado pode ser necessário em outros. [...] Processos de negócio podem ser expressos por meio de uma modelagem em vários níveis de detalhe, desde uma visão contextual abstrata até uma visão detalhada. Um modelo de processos de negócio completo normalmente representará diversas perspectivas, servindo a diferentes propósitos (GUIA..., 2013, p. 72).

Tanto para mapeamento, quanto para modelagem, faz-se necessária a utilização de meios que proporcionem uma visualização dos

processos por meio de ícones. Às formas como são representados os relacionamentos entre diversos componentes de processo de negócio, por meio de ícones (figuras) e conectores, dá-se o nome de notação (GUIA..., 2013).

2.4.2.1 Notação para mapeamento e modelagem de processos

As notações são formas utilizadas para representação, podendo ser adotadas para a visualização de processos (GUIA..., 2013). Notação é o “ato de notar, de representar algo por meio de símbolos ou caracteres [...] sistema de representação gráfica de elementos de determinado campo do conhecimento [...] símbolo ou conjunto de símbolos ou caracteres com que é feita essa representação” (HOUAISS; VILLAR; FRANCO, 2009).

Existem diferentes notações (sistemas de representação) para mapeamento e modelagem de processos, sendo utilizadas distintas ferramentas para esta finalidade. Assim, distintas notações podem ser utilizadas para que se possa desenhar “processos”. Como exemplos, podem ser citadas as dispostas no Quadro 2, a seguir:

Quadro 2 - Notações para modelagem de processos

Notação	Descrição
BPMN (Business Process Model and Notation)	Padrão criado pelo <i>Object Management Group</i> , útil para apresentar um modelo para públicos-alvo diferentes
Fluxograma	Originalmente aprovado como um padrão ANSI (<i>American National Standards Institute</i>), inclui um conjunto simples e limitado de símbolos não padronizados; facilita entendimento rápido do fluxo de um processo
EPC (Event-driven Process Chain)	Desenvolvido como parte da estrutura de trabalho ARIS, considera eventos como "gatilhos para" ou "resultados de" uma etapa do processo; útil para modelar conjuntos complexos de processos
UML (Unified Modeling Language)	Mantido pelo <i>Object Management Group</i> , consiste em um conjunto-padrão de notações técnicas de diagramação orientado à descrição de requisitos de sistemas de informação
IDEF (Integrated Definition Language)	Padrão da <i>Federal Information Processing Standard</i> dos EUA que destaca entradas, saídas, mecanismos, controles de processo e relação dos níveis de detalhe do processo superior e inferior; ponto de partida para uma visão corporativa da organização
Value Stream Mapping	Do <i>Lean Manufacturing</i> , consiste em um conjunto intuitivo de símbolos usado para mostrar a eficiência de processos por meio do mapeamento de uso de recursos e elementos de tempo

Fonte: GUIA... (2013).

Dentre as várias opções de notação, técnicas de mapeamento e modelagem, é possível afirmar que o fluxograma é a mais “popular”, visto sua ampla utilização. A elaboração e análise de fluxograma (*flowchart*, em inglês) é uma técnica tradicional, sendo a mais conhecida e mais utilizada no estudo de processos administrativos, por mais de cinco décadas, e contem toda a ocorrência num determinado processamento, geralmente, apresentando o processo passo a passo, ação por ação (ARAÚJO, 2001; 2008).

O fluxograma do processo constitui uma ajuda diagramática para tornar o processo explícito. São mostradas as suas atividades, as sequências, as decisões e as áreas envolvidas para realizar as atividades. O fluxograma facilita o entendimento de como as entradas do processo se convertem em saídas ou resultados (OLIVEIRA, 2010), tendo como objetivo mostrar o fluxo de informações e elementos, assim como a sequência operacional do processo envolvido, de forma descomplicada (SILVEIRA, 2012).

Para Nunes (2014, p. 106)

Fluxograma é uma representação gráfica que resume o fluxo das várias etapas de um processo. É uma ferramenta para o planejamento (elaboração) e para o aperfeiçoamento (análise, crítica e alterações) do processo ao facilitar a visualização das diversas etapas que compõe um determinado processo, permitindo identificar pontos que devem ter atenção especial com relação a melhorias. Fluxograma é utilizado para identificar o fluxo atual e o ideal do acompanhamento de qualquer produto ou serviço, para verificar se as diferentes etapas do processo estão relacionadas entre si, identificar as oportunidades de melhorias e observar as áreas ou setores que serão afetadas pelas mudanças propostas.

No entanto, Cruz (2002) adverte que não é fácil desenhar um fluxograma, nem adequado fazê-lo de uma vez e adotá-lo com certo, sendo o mais apropriado esboçar alguns rascunhos até que todas as atividades, e suas ligações lógicas e físicas, estejam interligadas.

Segundo Silveira (2012), a forma linear e a forma funcional (matricial) são as formas usualmente utilizadas para descrever processos por meio de fluxogramas. O fluxograma linear permite a visualização de

uma sequência de trabalho que descreve todas as etapas componentes do processo, enquanto o fluxograma funcional permite informar o fluxo de trabalho atual, assim como as pessoas e grupos envolvidas em cada etapa.

Embora o conjunto de símbolos utilizados nos fluxogramas seja limitado, a ferramenta permite um entendimento rápido do fluxo do processo (GUIA..., 2013).

Outra notação importante, disposta no Quadro 2 e tida como a mais completa e flexível, é o BPMN, visto como uma tendência.

Business Process Model and Notation (BMPN) é um padrão criado pela *Business Process Management Initiative (BPMI)*, incorporado ao *Object Management Group (OMG)*, grupo que estabelece padrões para sistemas de informação. A aceitação do BPMN tem crescido sob várias perspectivas com sua inclusão em várias ferramentas de modelagem. Essa notação apresenta um conjunto robusto de símbolos para modelagem de diferentes aspectos de processos de negócios. Como a maioria das notações, os símbolos descrevem relacionamentos claramente definidos, tais como fluxo de atividades e ordem de precedência (GUIA..., 2013, p. 79).

De acordo com Smith e Fingar (2003), BPMN se assemelha ao “antigo” fluxograma, mas possui vantagens, apresenta processos de forma mais simples, inteligente e inovadora.

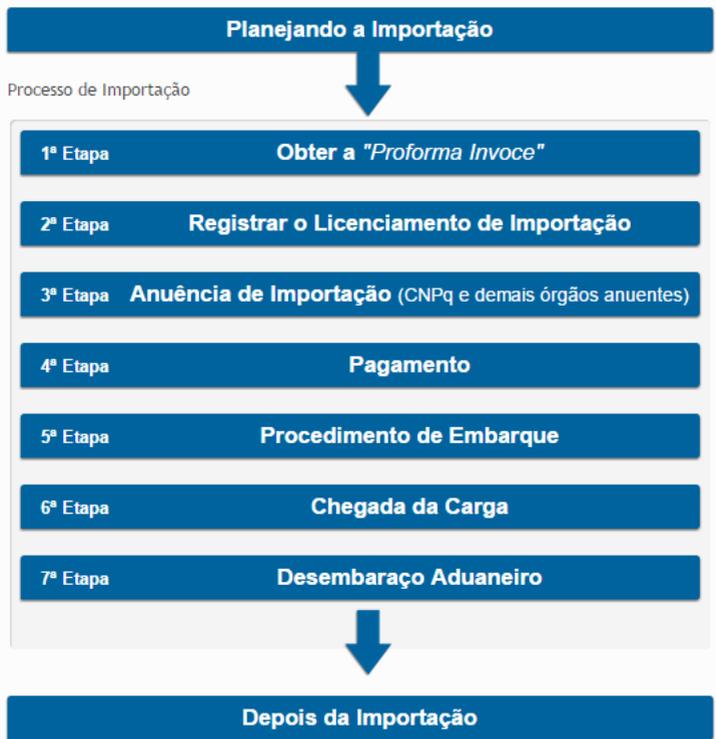
Entende-se que as demais notações apresentadas no Quadro 2 não vêm ao encontro dos objetivos deste estudo. Neste sentido, para o mapeamento do processo, é possível a utilização do *software Bizagi BPMN Modeler* como ferramenta de apoio, com vistas à criação de um fluxograma funcional baseado na utilização dos recursos disponíveis na plataforma que sustenta BPMN. O Bizagi BPMN Modeler é um aplicativo, com versões livres (gratuitas), que permite a construção de diagramas gráficos em geral, como fluxogramas, e outros documentos e processos similares, no formato padrão conhecido como BPMN.

2.4.2.2 Mapeamento do processo de importação nas universidades federais

Com o intuito de auxiliar as instituições nas suas atividades de importação, o CNPq dispõe de um tutorial e propõe uma sequência de etapas para o processo de importação em seu sítio eletrônico (CNPq, 2015). Assim, esta agência, por meio de seu Tutorial Importação para Pesquisa (TIP), disponibiliza dentre outras relevantes informações, um breve fluxo do processo de importação que precisa ser adotado pelas instituições para que estas realizem suas operações de importação (CNPq, 2015).

No entanto, embora o TIP se apresente como uma significativa base de consulta, e contenha informações importantes e detalhadas, as etapas ali apresentadas, conforme disposto na Figura 6, mostram-se como genéricas em termos de visualização do fluxo, e não permitem o claro entendimento quanto à sequência a ser dada dentro das instituições. E talvez não pudesse ser diferente, pois as organizações que operacionalizam as importações para pesquisa científica e tecnológica podem apresentar naturezas distintas. O fluxo tampouco mostra ligações entre os atores envolvidos.

Figura 6 - Etapas do processo de importação para pesquisa científica e tecnológica (CNPq)



Fonte: CNPq (2015).

Assim, com referência específica ao processo de importação em uma universidade federal, Silva (2013) apresenta as etapas do processo de importação verificadas, unicamente, na Universidade de Brasília (UNB), conforme a seguir:

- a) Etapa 1 – Abertura de processo de importação;
- b) Etapa 2 – Pedidos de importação com isenção de impostos, de acordo com as Leis n.º 8.010/90 (pesquisa científica) e 8.032/90 (ensino);
- c) Etapa 3 – Classificação de mercadorias, de acordo com nomenclatura brasileira de mercadorias para importação;
- d) Etapa 4 – Emissão, registro e acompanhamento da análise do Licenciamento de Importação (LI) no SISCOMEX;
- e) Etapa 5 – Emissão da Nota de Empenho;

- f) Etapa 6 – Realização do pagamento das importações aos fornecedores estrangeiros;
- g) Etapa 7 – Averbação do seguro sobre transporte da mercadoria;
- h) Etapa 8 – Acompanhamento e registro do embarque da mercadoria;
- i) Etapa 9 – Emissão e registro de declaração de importação (DI) ou Declaração Simplificada de Importação (DSI) no SISCOMEX e o posterior desembaraço alfandegário dos equipamentos e/ou materiais de consumo, livros e periódicos importados;
- j) Etapa 10 – Notificação e entrega os equipamentos e/ou materiais de consumo, livros e periódicos ao Departamento ou professor solicitante;
- k) Etapa 11 – Emissão de fatura para prestação de contas junto aos órgãos financiadores de projetos de pesquisa (CAPES, CNPq, Fundação de Apoio à Pesquisa do Distrito Federal – FAPDF, e outros); e
- l) Etapa 12 – Conclusão do processo com mapa de custeio e incorporação do bem.

Em linha com o que fora exposto por Silva (2013), Rodrigues (2010) também explana sobre as etapas do processo e apresenta um fluxograma linear, conforme Anexo A, para o processo de importação verificado, exclusivamente, na Universidade Federal do Ceará (UFC), e informa que, conforme o produto a ser importado, haverá uma variação no processo de importação, podendo, por exemplo, ocorrer a ampliação do ciclo e o acréscimo de etapas, para a importação de equipamentos que necessitam de anuência de outros órgãos.

O proposto pelas fontes anteriormente mencionadas, alinhado com as demais informações apuradas durante a revisão bibliográfica, tem um importante papel norteador na condução do estudo, especialmente na elaboração dos instrumentos de coleta de dados.

2.4.3 Análise de processos

A análise de processos está relacionada à compreensão dos processos de negócio com o propósito de atendimento dos objetivos para os quais foram desenhados, incluindo sua eficiência e eficácia, sendo que, no nível tático, pode servir de base para futuros esforços de aumento de produtividade, padronização da execução do trabalho e criação de uma rotina de trabalho mais eficiente (GUIA..., 2013).

A análise de processos proporciona uma compreensão das atividades do processo e os resultados dessas atividades e dos processos em relação à sua capacidade de atender as metas pretendidas. Analisa também as restrições e rupturas que interferem no desempenho do processo (GUIA..., 2013, p. 107).

Diante do entendimento que surge por meio da análise dos processos de negócio, torna-se mais fácil propor mudanças que possam torná-los mais eficientes e eficazes, uma vez que é possível alcançar uma compreensão clara sobre como os negócios realmente funcionam (LAUDON; LAUDON, 2010).

Para uma rápida visualização, Cruz (2002, p. 99) apresenta uma sucinta distinção quanto ao foco de alguns tipos de analistas:

- a) Analista de Negócios: (o que fazer);
- b) Analista de Processos (como fazer); e
- c) Analista de Sistemas (como automatizar)

O pesquisador, então, atuará como analista de processos neste trabalho, sendo que a este é atribuída a responsabilidade pela coleta das informações, elaboração de modelo e realização da análise. Embora o ideal seja realizar a análise de processo por meio de uma equipe, é possível que seja executada por um indivíduo, cabendo a este a responsabilidade pela coleta de dados, elaboração de modelos e realização da análise (GUIA..., 2013).

Assim como a dificuldade inerente à elaboração de um fluxograma na fase de mapeamento do processo, como informado por Cruz (2002), cuidados também precisam ser observados durante uma análise de processo, independentemente do nível em que se esteja efetuando a análise, seja ela de uma avaliação de oportunidade na

organização ou de uma análise detalhada do AS-IS²⁸. Devem ser utilizadas técnicas adequadas sempre contestando se mais trabalho e detalhamento são necessários (GUIA..., 2013).

No contexto deste estudo, será adotada a análise SWOT, proposta por Cruz (2002). A análise SWOT (*Strenght, Weakness, Opportunities and Treats*), em português, refere-se, respectivamente, a pontos positivos (força), pontos negativos (fraqueza), oportunidades e ameaças, como informado por Cruz (2002). Entende-se que este modo de análise vêm ao encontro dos objetivos deste trabalho, uma vez que, amparadas pela mesma legislação, é provável que o processo de importação ocorra de forma muito semelhante nas universidades federais, tornando-se relevante analisar os fatores limitadores e facilitadores (pontos fortes e fracos, ameaças e oportunidades), conforme o ponto de vista de cada instituição.

Quanto à análise SWOT, são indicadas distintas estratégias para cada uma das dimensões (OLIVEIRA, 2010), conforme seguem dispostas:

- a) Forças: A estratégia indicada é Aproveitar e Aplicar;
- b) Fraquezas: A estratégia indicada é Eliminar ou Minimizar;
- c) Ameaças: A estratégia indicada é Minimizar efeito ou Evitar;
- d) Oportunidades: A estratégia indicada é Aproveitar e Incorporar.

De acordo com a ABMNP, a análise SWOT “é utilizada quando se lida com situações complexas em um espaço de tempo limitado, consistindo em avaliar a visão interna dada pelos pontos fortes (+) e fracos (-) e a visão externa dada pelas oportunidades (+) e ameaças (-)” (GUIA..., 2013, p. 111).

A análise de processos não deve se limitar a gerar documentos meramente ilustrativos, mas também precisa se comprometer com a entrega de um diagnóstico dos processos para prover suporte a futuras transformações (GUIA..., 2013). E este é o intuito desta pesquisa.

O BPM, então, diante de seus conceitos mais atuais, serve como base norteando a condução da pesquisa para se chegar aos objetivos específicos previamente alinhados e, subsequentemente, atingir o objetivo geral.

²⁸ Estado atual do processo (GUIA..., 2013).

3 CAMINHO METODOLÓGICO

Para desenvolver a pesquisa científica, o pesquisador parte da definição do tema, subseqüentemente definindo os problemas a serem estudados por meio dos objetivos estabelecidos, de forma a prover uma adequada coleta e análise dos dados, bem como a posterior apresentação dos resultados (TRIVIÑOS, 1987; GIL, 1994; VERGARA, 2013).

Assim, partindo-se do pressuposto de que “não há ciência sem o emprego de métodos científicos”, como alertam Marconi e Lakatos (2010, p. 44), descreve-se, na seqüência, o caminho metodológico adotado para o desenvolvimento do presente estudo.

3.1 CARACTERIZAÇÃO DA PESQUISA

Quanto à sua natureza, esta pesquisa caracteriza-se como sendo aplicada. De acordo com Vergara (2013), a pesquisa aplicada é aquela que tem por propósito produzir conhecimento para aplicação na solução de problemas específicos. Assim, a pesquisa aplicada procura entender como lidar com problemas humanos, discutindo-os com base em um referencial teórico, com vistas à apresentação de soluções alternativas, sendo adequada a sua utilização em trabalhos de conclusão em nível de mestrado, no qual é requerida uma discussão teórica com um nível de generalização maior (ROESCH, 2005).

Neste sentido, diante das dificuldades apontadas na introdução do trabalho, buscou-se no caso deste estudo, por meio de um diagnóstico do processo de importação em universidades federais brasileiras, gerar conhecimento para uma aplicação prática e trazer subsídios que auxiliem os gestores no seu aperfeiçoamento.

Quanto à abordagem, trata-se de uma pesquisa de abordagem qualitativa e quantitativa, sendo esta devido à necessidade de quantificação de dados por meio de métodos estatísticos, enquanto a qualitativa concentra-se em compreender os significados percebidos no fenômeno em foco. Especificamente quanto à esta última abordagem, Creswell (2014, p. 49-50) recorda que

a pesquisa qualitativa começa com pressupostos e o uso de estruturas interpretativas/teóricas que informam o estudo dos problemas da pesquisa, abordando os significados que os indivíduos ou grupos atribuem a um problema social ou humano. Para estudar esse problema, os

pesquisadores qualitativos usam uma abordagem qualitativa de investigação, a coleta de dados em um contexto natural sensível às pessoas e aos lugares em estudo e a análise dos dados que é tanto indutiva quanto dedutiva e estabelece padrões e temas. O relatório final ou a apresentação incluem as vozes dos participantes, a reflexão do pesquisador, uma descrição complexa e interpretação do problema e sua contribuição para a literatura ou um chamado à mudança.

Nestes termos, “a pesquisa qualitativa pode ser caracterizada como a tentativa de uma compreensão detalhada dos significados e características situacionais apresentadas pelos entrevistados, em lugar de medidas quantitativas de características ou comportamentos” (RICHARDSON, 1999, p. 90). De outro modo, conforme o autor, as pesquisas de carácter quantitativo utilizam quantificação tanto na coleta quanto no tratamento das informações por meio de técnicas estatísticas, sejam estas simples ou mais complexas.

Destaca-se, *a priori*, que o presente estudo caracteriza-se como sendo de carácter qualitativo, pois, buscou-se, por meio dele, analisar o fenômeno da importação em universidades federais brasileiras, com base nos significados atribuídos por aqueles que estão diretamente envolvidos com ele, de modo que, a partir da fala desses agentes, pudessem ser trazidas a descrição e a interpretação completa do objeto investigado. Em contrapartida, aponta-se, igualmente, a presença de elementos de pesquisa quantitativa, na medida em que são utilizados dados quantitativos a respeito do objetivo específico “a” (caracterizar as universidades federais, na perspectiva da importação).

3.2 CLASSIFICAÇÃO DA PESQUISA

Quanto à sua finalidade, a pesquisa realizada pode ser classificada como descritiva, que, para Vergara (2013), trata de mostrar as idiosincrasias de certa população ou determinado fenômeno. Pesquisas do tipo descritivas, dentre outras finalidades, levantam opiniões, atitudes e crenças de determinada população, por meio de dados os quais buscam descrever e caracterizar a população pesquisada (GIL, 1994).

Para Richardson (1999), uma situação específica, um indivíduo, ou um grupo, podem ser considerados como objeto de estudo nas pesquisas para estes fins. No caso do estudo corrente, busca-se a

descrição do processo de importação em universidades federais brasileiras.

Quanto aos meios, a pesquisa fundamenta-se em levantamento bibliográfico, documental e pesquisa de campo, uma vez que o estudo tem como foco o processo de importação dentro das universidades federais brasileiras.

Neste sentido, assinala-se que a pesquisa bibliográfica tem por base informações contidas em livros, jornais, revistas, e redes eletrônicas, além de outros meios acessíveis ao público em geral, as quais fornecem instrumental analítico para qualquer tipo de pesquisa, enquanto a pesquisa documental refere-se a utilização de documentos conservados no interior de órgãos públicos e privados (VERGARA, 2013).

A pesquisa bibliográfica diz respeito, portanto, à bibliografia referente ao tema, que já tenha se tornado pública antes da investigação, e tem por objetivo colocar o pesquisador em contato com tudo aquilo que tenha sido escrito, dito ou filmado sobre um assunto em específico (MARCONI; LAKATOS, 2010).

Assim, buscaram-se autores que atendessem à estrutura previamente definida para condução do estudo, partindo-se da Administração Pública, com destaque a autores como:

Mathias-Pereira (2010), Bergue (2011), Denhardt (2012), Gasparini (2012) e Di Pietro (2013), Moretto Neto, Salm e Burigo (2014). Abordou-se, subsequentemente, o tema Administração Universitária, para o qual foram consultados autores, como: Charle e Verger (1996), Janotti (1992), Meyer Jr. (2003; 2005) e Souza (2010). A apresentação e investigação acerca do Comércio Exterior foram, essencialmente, embasadas em autores, como: Maluf (2000), Segalis, França e Atsumi (2012), Keedi (2015) e Werneck (2015), que explanam de forma abrangente o conteúdo, porém sem mencionar o assunto “importação para pesquisa científica e tecnológica”. Sobre este último tema, mais precisamente, foi constatada literatura reduzida, encontrando-se, basicamente, duas dissertações – Rodrigues (2010) e Silva (2013), além de artigos norteadores, como os de Almeida *et al.* (2013) e de Schneider e Minuzzi (2013). Quanto ao capítulo referente aos processos, destacaram-se autores, como: Cruz (2002) e Laudon e Laudon (2010), sendo realizada, também, uma importante consulta ao BPM CBOOK, como forma de proporcionar a compreensão acerca da técnica BPM e à notação BPMN, além de artigos como os de Biazzi, Muscat e Biazzi (2011) e Tosta, Costa e Tosta (2013), que relacionaram processos à importação e ao serviço público.

A seguir, apresenta-se um quadro resumo (quadro 3) de fontes utilizadas para o desenvolvimento da presente pesquisa.

Quadro 3 - Categorias e fatores de análise da pesquisa

(continua)

Tema	Autores
Administração Pública	Bergue (2011);
	Bresser-Pereira (1998);
	Cançado, Pereira e Tenório (2013);
	Denhardt (2012);
	Di Pietro (2013);
	Gasparini (2012) ;
	Mathias-Pereira (2010);
	Medauar (2013);
Administração Universitária	Moreto Neto, Salm e Burigo (2014).
	Charle e Verger (1996);
	Janotti (1992);
	Meyer Jr. (2003; 2005);
	Souza (2009; 2010);
	Finger (1991);
	Santos e Almeida Filho (2012);
	Ranieri (1994);
	Ribeiro (1969);
Trindade (2000);	
Mainardes, Alvez e Raposo (2010).	
Pesquisa Científica e Tecnológica	Bertero (1994);
	Marzano (2011);
	Mazzilli, (2011);
	Schwartzman (1980).
Comércio Exterior	Keedi (2015);
	Maluf (2000);
	Segalis, França e Atsumi (2012);
	Werneck (2015).

Quadro 3 - Categorias e fatores de análise da pesquisa

(conclusão)

Tema	Autores
Importação para pesquisa	Almeida et. al. (2013);
	Silva (2013).
Processos	Araújo (2001; 2008);
	Biazzi, Muscat e Biazzi (2011);
	Cruz (2002);
	Laudon e Laudon (2010);
	Oliveira (2010).

Fonte: Elaborado pelo autor.

No entanto, além de outros autores envolvidos na pesquisa bibliográfica, também fora necessária uma intensa procura e análise de legislação, destacada no item 2.3.4.2, que se refere à pesquisa documental.

Quanto à pesquisa de campo, esta destina-se à descoberta de novos fenômenos ou relações entre eles, assim como para adquirir informações e conhecimentos sobre determinado problema (MARCONI; LAKATOS, 2010). “Pesquisa de campo é investigação empírica realizada no local onde ocorre ou ocorreu um fenômeno, ou que dispõe de elementos para explicá-lo. Pode incluir entrevistas, aplicação de questionários, [...]” (VERGARA, 2013, p. 43). Desta forma, fundamentado na pesquisa bibliográfica e documental, presentes ao longo de toda a pesquisa, para a pesquisa de campo, fora confeccionado e aplicado um questionário junto à amostra considerada – e explicada no próximo item, com exceção de cinco instituições²⁹, as quais posteriormente foram objeto de entrevistas semiestruturadas, como forma de possibilitar um olhar mais aprofundado, visando complementar e aprimorar e informações previamente obtidas. Os

²⁹ UNIVERSIDADE FEDERAL DE GOIAS (UFG); UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA (UFSC); UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ (UFPR); UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO NORTE (UFRN); UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL (UFRGS).

questionários serviram ainda para a elaboração de um roteiro usado para a condução das entrevistas.

Vale recordar que tanto o universo da pesquisa como seus instrumentos de coleta de dados são especificados nas seções subsequentes.

3.3 UNIVERSO DA PESQUISA

O universo da pesquisa refere-se à toda a sua população e a amostra, ou população amostral, sendo que a primeira diz respeito às organizações, produtos, pessoas, dentre outros elementos, que possuam as características que são objeto de estudo, enquanto a segunda é definida conforme critérios de representatividade estabelecidos pelo pesquisador (VERGARA, 2013).

Neste sentido, é preciso assinalar que integram o universo desta pesquisa diferentes instituições federais de ensino superior que estão devidamente credenciadas para realizar importações para a pesquisa científica e tecnológica, com base na Lei n.º 8.010/90 (BRASIL, 1990a). Além das IFES, entre aquelas credenciadas para tais importações, citam-se fundações, agências, universidades estaduais, centros de pesquisa, assim como outras entidades sem fins lucrativos, ativas no fomento, definidas pelo CNPq, as quais também podem se beneficiar com o produto desta pesquisa, e que totalizam mais de 400 instituições (BRASIL, 1990a). No entanto, destaca-se que, diante da Lei n.º 13.243/16 (BRASIL, 2016a), é possível que o entendimento quanto ao credenciamento das instituições possa sofrer alguma alteração, uma vez que existem discussões a respeito, como aquelas tratadas pelo Grupo de Trabalho estabelecido pela Portaria MCTI n.º 172, de 25 de fevereiro de 2016 (BRASIL, 2016d).

Assim, a população, para fins deste estudo, fora composta pelas IFES públicas que apresentam características e natureza jurídica iguais, totalizando 107 instituições, sendo 63 universidades, 40 institutos federais e 04 faculdades (BRASIL, 2015c). O foco de interesse, contudo, refere-se às universidades, atual local de trabalho do pesquisador.

Por conseguinte, foram, inicialmente, consideradas 58 universidades federais brasileiras, conforme Apêndice A, pois cinco³⁰,

³⁰ FUNDAÇÃO UNIVERSIDADE FEDERAL DE RONDÔNIA (UNIR); UNIVERSIDADE DA INTEGRAÇÃO INTERNACIONAL DA LUSOFONIA AFRO-BRASILEIRA (UNILAB); UNIVERSIDADE FEDERAL DO OESTE

do total de 63 instituições, não estavam credenciadas para efetuar importações no ano de 2014 (CNPq 2015), que é o limite temporal da pesquisa. Todas as 58 universidades federais foram acessadas. Assim, caracteriza-se por ser uma amostra não probabilística por tipicidade, que contém elementos que o pesquisador considere representativos da população alvo, e amostra não probabilística por acessibilidade, devido à seleção de elementos pela facilidade de acesso a eles (VERGARA, 2013). A amostragem tem por finalidade “[...] construir um subconjunto da população que é representativo nas principais áreas de interesse da pesquisa” (ROESCH, 2005, p. 139).

Em termos de tipicidade, as cinco instituições escolhidas estão posicionadas entre as 10 universidades federais que mais receberam recursos financeiros, com base no Edital Pró-Equipamentos Institucional, proposto pela CAPES, em 2014 (CAPES, 2014), sendo este um importante edital que proporciona a liberação de recursos, anualmente, para as universidades federais. Tais unidades também foram selecionadas quanto à acessibilidade, constituindo-se na escolha do conjunto a seguir:

- a) Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC);
- b) Universidade Federal do Paraná (UFPR);
- c) Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS);
- d) Universidade Federal de Goiás (UFG); e
- e) Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN).

Sobre as instituições anteriormente mencionadas, salienta-se o fato de os responsáveis pelas áreas de importação destas unidades terem sido contatados antes da fase de coleta de dados e aceitado participar da entrevista.

Os sujeitos da amostra foram definidos como sendo aqueles indivíduos responsáveis pelas áreas de importação, ou pelos processos de importação, nas universidades federais, ou seja, aqueles que respondem diretamente pelos processos de importação, como supervisores, coordenadores, diretores, independentemente do cargo que ocupem, ou posição da área de importação na hierarquia da instituição.

DA BAHIA (UFOB); UNIVERSIDADE FEDERAL DO SUL DA BAHIA (UFESBA); UNIVERSIDADE FEDERAL DO SUL E SUDESTE DO PARÁ (UNIFESSPA).

Sendo assim, para cada universidade, foi selecionado um sujeito como respondente da pesquisa.

3.4 TÉCNICAS E INSTRUMENTOS DE COLETAS

Para compor o referencial teórico, esta pesquisa fora fundamentada inicialmente em fontes secundárias, por meio de levantamento bibliográfico e documental, continuando este tipo de fonte, a ser considerada até a conclusão do estudo, uma vez que é relevante estabelecer um diálogo com os autores, consultar novas fontes, assim como a legislação envolvida, antes de finalizar o estudo. Em um segundo momento, após a qualificação do pesquisador, a coleta de dados envolveu essencialmente fontes primárias, sendo feito o uso de questionário (Apêndice B), e conduzidas entrevistas semiestruturadas, com suas aplicações junto aos responsáveis pelos setores de importação das universidades federais definidas no universo da pesquisa.

Vergara (2013) informa que o questionário remete a um conjunto de questões, as quais são apresentadas por escrito, impressas ou em meio digital, aos respondentes, sendo para este estudo elaborado um instrumento aberto, porém estruturado.

Para a confecção do questionário (Apêndice B), foram seguidas as orientações de Easterby-Smith *et al.* (1991 *apud* ROESCH, 2005), quais sejam:

- a) Iniciar o questionário com uma breve instrução sobre como completá-lo;
- b) Variar o tipo de questão, mas manter juntas em blocos as questões de tipos similares;
- c) Iniciar com questões mais simples e prosseguir com aquelas que implicam opiniões e valores;
- d) Reduzir o tamanho da cópia, se o questionário for muito extenso; e
- e) Diferenciar o tipo de letra para instruções e questões; escrevendo-se as instruções no tipo *itálico* e as questões em *times new roman*, por exemplo.

Já, a entrevista refere-se ao momento em que o sujeito do estudo responde, oralmente, às perguntas que lhe são feitas pelo entrevistador, podendo ocorrer a presença física ou se dar por meio de mídias interativas (VERGARA; 2013). Neste estudo, as entrevistas ocorreram por meio destas duas formas, sendo que o questionário desenvolvido

(Apêndice B) serviu de base para a elaboração do roteiro usado na condução das entrevistas semiestruturadas.

Desta forma, as entrevistas foram conduzidas visando à coleta de informações com maior profundidade, pois

podemos entender por *pesquisa semiestruturada*, em geral, aquela que parte de certos questionamentos básicos, apoiados em teorias e hipóteses, que interessam à pesquisa, e que, em seguida, oferecem amplo campo de interrogativas, fruto de novas hipóteses que vão surgindo à medida que se recebem as respostas do informante. Desta maneira, o informante, seguindo espontaneamente a linha de seu pensamento e de suas experiências dentro do foco principal colocado pelo investigador, começa a participar na elaboração do conteúdo da pesquisa (TRIVIÑOS, 1987, p. 146).

Roesch (2005) tem o mesmo entendimento, ao afirmar que, por possuírem questões abertas, as entrevistas semiestruturadas oportunizam ao entrevistador compreender a perspectiva dos participantes da pesquisa. Nesta linha, como forma de aperfeiçoar o conteúdo identificado por meio do questionário (Apêndice B), facilitar a compreensão das informações coletadas por intermédio destes, e sanar dúvidas que pudessem surgir, considerou-se relevante que houvesse a coleta de dados por meio de entrevistas semiestruturadas junto a 5 universidades que destacaram-se quanto ao volume de recursos financeiros utilizados nos processo de importação, conforme mencionado no item 3.3.

Assim, definidas as técnicas de coleta utilizadas, seja por questionário e entrevistas semiestruturadas, antes da aplicação dos instrumentos de coleta, fora realizado um pré-teste, em julho de 2015, junto a 5 universidades federais, a partir do que se verificou a necessidade de ajustes na redação de questões a fim de torná-las mais claras para o respondente. Após, teve início a fase de coleta de dados efetivamente, com a aplicação dos instrumentos construídos em consonância com as técnicas selecionadas, seguindo-se o que indicam Marconi e Lakatos (2010). Da amostra definida anteriormente, 58 universidades federais, devidamente credenciadas para realizar importação de bens e insumos, foi possível acessar e enviar questionário a 53 universidades federais e conduzir entrevistas em 5 instituições.

Para estas instituições, desenvolveu-se o já referido questionário (Apêndice B) com 45 questões, sendo 75% delas de carácter quantitativo. Os questionários foram aplicados conforme estrutura evidenciada no Apêndice B, com a utilização do aplicativo Google Docs®, na primeira fase de coleta de dados, como forma de atender aos objetivos deste estudo. Previamente ao envio deste instrumento, que ocorreu via *e-mail*, com uma breve explicação acerca da pesquisa, e com o *link* para o preenchimento *on-line* das questões, o pesquisador efetuou ligação para cada universidade, estabelecendo contato direto com o respondente. Em vários casos, diversas ligações foram necessárias, até se chegar à área de importação, ou ao responsável pelos processos de importação. Esta atividade, contato prévio, tomou considerável tempo, várias semanas, até que fossem localizados todos os sujeitos da pesquisa. Porém, entende-se que foi essencial para o êxito da pesquisa, visto que houve um retorno de 38 instituições, das 53 inicialmente acessadas para responder ao questionário, o que representou 72% do total. Destaca-se que duas instituições, que poderiam aumentar este percentual, informaram ao pesquisador que responderam e submeteram seus questionários, quando contatadas em um segundo momento, porém suas respostas não chegaram à base de dados, mantida pelo Google Docs® e acessada pelo pesquisador, talvez por problemas técnicos ou descuido na submissão do questionário por parte do respondente.

Quanto às entrevistas semiestruturadas, conduzidas após o retorno dos questionários, que visaram elucidar e aprofundar dados sobre o processo de importação, e demais pontos referentes aos objetivos específicos, como comentado anteriormente, optou-se por entrevistar cinco instituições com base nos critérios de tipicidade e acessibilidade, propostos por Vergara (2013).

Destaca-se, no entanto, que, como a pesquisa não recebeu nenhum financiamento externo para ser executada, foram feitas também entrevistas por meio de vídeo conferência, com a utilização dos programas Google Hangouts e SkypeTM. A duração de cada entrevista, seja pessoal ou virtual, foi de cerca de 1 hora e 45 minutos, sendo estas gravadas para posterior transcrição.

Considerando os questionários respondidos, 38 no total, fora constatado que 5 instituições, embora devidamente credenciadas junto ao CNPq, para realizarem importação de bens e insumos, não efetuaram nenhum processo de importação até o momento. Neste sentido, os resultados apresentados subsequentemente, no capítulo 4, representam a opinião dos entrevistados, com base nas atividades executadas em 38

universidades federais. Dessa forma, em síntese, a pesquisa teve por base:

- a) Uma amostra de 58 universidades federais;
- b) Uma investigação sobre aproximadamente 74% da amostra (38 questionários recebidos + 5 entrevistas realizadas); e
- c) Uma constatação de que, aproximadamente, 9% das instituições não realizam, ainda, processos de importação de bens e insumos.

Com relação aos instrumentos de coleta de dados, para orientar a construção tanto do questionário, como a condução das pesquisas semiestruturadas, utilizou-se como base as categorias e fatores de análise definidos a partir dos objetivos específicos traçados para a pesquisa, conforme o Quadro 4.

Quadro 4 - Categorias e fatores de análise da pesquisa

(continua)

OBJETIVOS ESPECÍFICOS	CATEGORIAS DE ANÁLISE	FATORES DE ANÁLISE	PERGUNTAS
a) Caracterizar as universidades federais, na perspectiva da importação;	Características das importações de bens destinados à pesquisa científica e tecnológica (Lei n.º 8.010/90) e ao ensino (Lei n.º 8.032/90). Lei n.º 8.666/93.	Recursos Humanos; Aspectos dos processos (volume de processos, recursos envolvidos e formas de pagamento; natureza dos processos de importação; características dos processos de importação).	Vide PARTE 1, do Apêndice B

Quadro 4 - Categorias e fatores de análise da pesquisa

(conclusão)

OBJETIVOS ESPECÍFICOS	CATEGORIAS DE ANÁLISE	FATORES DE ANÁLISE	PERGUNTAS
b) Mapear o processo de importação de bens e insumos para a pesquisa científica e tecnológica, desenvolvido nas universidades federais brasileiras;	Caracterização do processo de importação conforme etapas previstas por Rodrigues (2010) e Silva (2013), TIP apresentado pelo CNPq (2015), roteiro proposto por Maluf (2000), e considerações acerca das operações de comércio exterior, feitas por Segalis, França e Atsumi (2012), Keedi (2005) e Werneck (2005).	Etapas do processo e requisitos do processo por meio do BPMN.	Vide PARTE 2, do Apêndice B
c) Identificar pontos fortes e fracos, ameaças e oportunidades, inerentes ao citado processo de importação; e	Análise SWOT proposta por Cruz (2002) com base em Wright, Kroll e Parnell (2000).	Verificação, análise e consolidação dos pontos fortes, fracos, ameaças e oportunidades.	Vide PARTE 3 do Apêndice B
d) Projetar uma proposta para o processo de importação de bens e insumos para a pesquisa científica e tecnológica voltado às universidades federais brasileiras.	Não se aplica.	Não se aplica.	Não se aplica.

Fonte: Elaborado pelo autor.

Dos objetivos específicos definidos, destaca-se, do quadro 3, que o mapeamento do processo (objetivo b) foi feito com a utilização de BPMN, e a análise dele, por meio de análise SWOT, com o intuito de atender ao objetivo específico D.

Depreende-se, ainda, do quadro 4, que não foram identificadas categorias e fatores de análise para o objetivo específico D (Projetar uma proposta para o processo de importação de bens e insumos para a pesquisa científica e tecnológica voltado às universidades federais brasileiras) posto que o alcance dele é resultante da análise dos dados obtidos nos objetivos anteriores (A, B e C).

3.5 TÉCNICAS E INSTRUMENTOS DE ANÁLISE DE DADOS

Com relação à abordagem quantitativa, a análise dos dados foi realizada com o uso de ferramenta estatística, analisando-se a frequência e a média, conforme orientam alguns autores, como Richardson (1999) e Roesch (2005). A ferramenta utilizada foi o Microsoft Excel®, um aplicativo que possibilita a planificação eletrônica dos dados.

Para a abordagem qualitativa, neste estudo, os dados foram analisados baseando-se na concepção de Triviños (1987), para o qual é preciso considerar a experiência do pesquisador em relação ao fenômeno estudado, a literatura sobre o tema e a realidade investigada. Ademais, para o tratamento dos dados de caráter qualitativo, fora realizada uma abordagem interpretativa, utilizando-se a análise de conteúdo, que, segundo Roesch (2005), é uma forma de análise que tem sua orientação nos fundamentos da pesquisa quantitativa, que busca relacionar elementos e contar sua frequência com base nas relações entre os fenômenos verificados, em que a interpretação dos dados se apoia em modelos conceituais definidos. A autora apresenta um roteiro simplificado (ROESCH, 2005, p. 170), que orientou quanto a esta análise, como segue.

- a) Definir as unidades de análise (palavra, sentença, tema, parágrafo, texto completo);
- b) Definir as categorias;
- c) Com base nas categorias criadas, codificar uma parte do texto;
- d) Codificar todo o texto;
- e) Se houver um número grande de casos, estratifique as respostas, elaborando comparações entre grupos;
- f) Apresentar os dados de forma criativa: em quadros comparativos, por exemplo;

g) Interpretar os dados à luz de teorias conhecidas.

Assim, uma vez que as atividades ocorrem de forma semelhante, mas com suas particularidades, nas diversas universidades federais pesquisadas, muitas respostas puderam ser codificadas por semelhança, e dada a homogeneidade encontrada nas categorias, fora realizada uma posterior tabulação e análise com base estatística, caracterizando-se por ser uma análise de conteúdo, orientadas pela literatura e experiência do pesquisador em relação ao fenômeno estudado, como sugere Triviños (1987).

3.6 LIMITAÇÕES DA PESQUISA

Quanto às limitações da pesquisa, como se trata de uma pesquisa de abordagem essencialmente qualitativa, apesar das suas características quantitativas, tais limites não podem ser tratados de modo tão rígido (TRIVIÑOS, 1987), porém, como se trata de uma pesquisa científica, vale identificar tais limitações, sobretudo, como norte para a compreensão dos dados coletados da realidade em foco.

Assim, quanto ao escopo teórico, está voltada essencialmente às importações para a pesquisa científica e tecnológica com base na Lei n.º 8.010/90, e legislação complementar que norteiam os processos de importação de bens e insumos no contexto das universidades federais brasileiras, tendo como referencial as categorias de análise dispostas no Quadro 3.

Quanto ao escopo temporal, considera-se uma coleta de dados referente ao exercício de 2014, uma vez que fora priorizada a busca por dados mais recentes, levando-se em conta o último exercício finalizado antes da fase de coleta de dados da presente pesquisa.

Sobre os limites geográficos, assinala-se que esta pesquisa aborda o fenômeno da importação nas universidades federais brasileiras estudadas.

Em termos de escopo prático, destaca-se que a finalidade do estudo é mapear e analisar o processo de importação realizado pelas universidades federais brasileiras, propondo o seu aperfeiçoamento. Destaca-se, no entanto, que, embora direcionado para o atendimento as demandas da população pré-determinada, Instituições Federais de Ensino Superior, o produto da pesquisa poderá servir como orientação e base para atender outras instituições que realizem importação de bens e insumos, e, que sejam norteadas pela mesma legislação, mediante a realização de adaptações relativas às suas especificidades.

4 ANÁLISE E APRESENTAÇÃO DOS RESULTADOS

Conforme abordado na metodologia, é importante destacar que a pesquisa fora realizada nas universidades federais brasileiras, instituições que desempenham um papel fundamental para a sociedade, nas atividades de ensino, pesquisa e extensão, como apresentado na fundamentação teórica. Harger *et al.* (2008) ressaltam a importância da Universidade para o desenvolvimento de modelos de ciência e de tecnologias a serviço da sociedade, caracterizando-se por ser responsável por mudanças no comportamento do ser humano de forma ímpar na história, especialmente na formação de pessoal.

No entanto, a Universidade representa um grande desafio para aqueles que exercem alguma função nesta instituição (FINGER, 1991). Neste sentido, Meyer Jr. (2003, 2005) e Souza (2009, 2010) enfatizam a complexidade da gestão universitária, e os desafios que se apresentam cotidianamente. Jogos de poder, disputas, conflitos, barganhas, negociações e a existência de grupos heterogêneos com anseios distintos, dificultam a gestão e resultam em críticas às instituições de ensino superior brasileiras, com relação a seus objetivos, ineficiência no uso dos escassos recursos, rigidez de sua estrutura burocrática, baixa qualidade do ensino ministrado, além da baixa pertinência social dos serviços educacionais prestados (MEYER JÚNIOR, 2003; WALTER; MEYER JÚNIOR, 2010).

Fica nítida, então, a importância de estudos e discussões acerca da gestão universitária, que transcenda barreiras e conceda mais subsídios e conhecimento, se comparada a ferramentas e conceitos voltados para as organizações de uma forma geral, possibilitando aos gestores universitários compreender melhor o cenário e as variáveis que se apresentam no ambiente interno e externo dessas instituições, viabilizando decisões mais acertadas, fundamentais para uma gestão moderna.

Assim, é necessário superar teorias burocráticas e tradicionais, rompendo com modelos do passado, de forma a se proporem novas teorias e soluções criativas, capazes de dotar as instituições universitárias de competências necessárias às demandas de gestão nesse novo ambiente (SOUZA, 2010).

Neste sentido, frente às transformações do Estado ao longo dos anos, de acordo com Pascuci *et al.* (2016), os modelos de administração pública atuais, especialmente o gerencial, passam a exigir uma nova postura das IES, especialmente das universidades públicas, foco deste estudo. Conforme os autores, diante de um cenário mais exigente e

competitivo, a gestão universitária tem utilizado abordagens gerenciais advindas do mercado, tal qual ocorre na gestão pública, mediante influências de organismos internacionais, do terceiro setor, e do setor privado, de forma que as organizações públicas adotem modelos de gestão diferenciados (BERGUE, 2011; DENHARDT, 2012).

Com base no exposto, a adoção de novos modelos de gestão que estejam alinhados com os objetivos institucionais, e que permitam uma visão mais ampla e flexível, precisa ser considerada, como, por exemplo, para encarar as atividades da organização não como funções, departamentos ou produtos, mas como processos, superando o fato de “sempre ter sido feito assim” (BIAZZI; MUSCAT; BIAZZI, 2011).

Assim, neste capítulo, com base na análise dos dados, são apresentados os resultados, baseados nos objetivos específicos do estudo, sendo, ao final, elaborada uma proposta voltada ao aperfeiçoamento do processo de importação de bens e insumos para a pesquisa científica e tecnológica voltado às universidades federais brasileiras. Além da descrição do processo, em forma de fluxograma funcional, são traçadas características das instituições estudadas, assim como abordados fatores facilitadores encontrados dentro e fora destas, além de outros fatores, limitadores, que devem ser objetos de especial atenção, não somente por parte dos sujeitos da pesquisa, mas por todos aqueles que, futuramente, farão uso dos resultados aqui alcançados.

4.1 UNIVERSIDADES FEDERAIS BRASILEIRAS, NA PERSPECTIVA DA GESTÃO DA IMPORTAÇÃO

Nesta etapa, voltada para o alcance do primeiro objetivo específico da pesquisa, o estudo possibilitou uma compreensão de diversas características inerentes aos processos de importação de bens e insumos existentes nas universidades federais brasileiras, envolvendo aquelas relativas à estrutura, aos recursos envolvidos, à natureza das operações e a aspectos gerais das operações dos referidos processos. Assim, no momento da análise, fez-se o agrupamento das respostas por categorias, proporcionando o diagnóstico, elaborado na sequência.

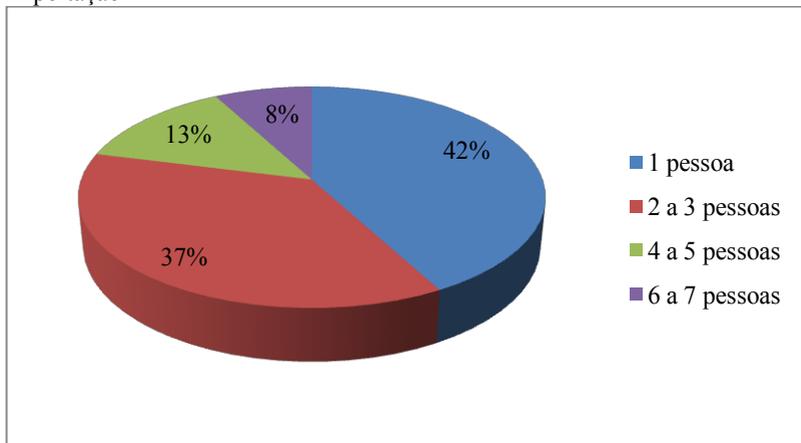
4.1.1 Quanto aos recursos humanos

Existem particularidades inerentes a cada instituição estudada, sendo que 50% das universidades pesquisadas efetuam processos de importação há mais de 20 anos. Algumas podem apresentar uma hierarquia formada por mais ou menos subdivisões, se comparadas a outras, mas podem, porém, a qualquer momento, sofrer alterações quanto à hierarquia e/ou à composição das suas equipes.

Neste sentido, diante do retorno quanto à questão que pretendia verificar os níveis hierárquicos existentes, constatou-se que 23 instituições (61%) possuem um setor específico para a importação, os quais são divididos desde três (3) níveis hierárquicos, chegando até a cinco (5), considerando-se a ligação entre a área responsável pela gestão de importação e o gabinete da reitoria. A maior incidência, 50% das universidades, está relacionada à apresentação de quatro (4) níveis hierárquicos, estando o setor de importação ligado a uma direção de administração, compras, materiais ou logística, subsequentemente subordinada a uma Pró-reitoria de Administração (e/ou Planejamento), que responde, por sua vez, diretamente ao gabinete da reitoria. Desta forma, a hierarquia para fins deste estudo, e utilizada no item 4.2 para o mapeamento realizado, consta de quadro (4) níveis.

Ainda, no tocante aos recursos humanos, verifica-se que um número bem restrito de profissionais atua na área de importação, uma vez que 79% das instituições apresentam, em seus quadros, até três (3) pessoas atuando na área, incluindo servidores, terceirizados, e bolsistas/estagiários, como visualizado no Gráfico 4. Apenas 21% possuem uma equipe com quatro (4) a sete (7) componentes. Destaca-se, aqui, a posição de 39% dos sujeitos da pesquisa, que afirmam não existirem recursos humanos em um quantitativo adequado. Os sujeitos justificam sua posição, em parte, destacando o volume de trabalho, a complexidade inerente aos processos de importação e conhecimento inapropriado acerca da parca legislação, por parte de vários atores envolvidos, internos e externos.

Gráfico 4 - Recursos humanos diretamente envolvidos nos processos de importação



Fonte: Dados primários (2016).

Identificou-se, também, que 39% de universidades pesquisadas mantêm apenas servidores responsáveis pela condução das atividades inerentes à importação de bens e insumos, sem possuir um setor específico.

No que tange às terceirizações, conforme evidenciado pela pesquisa, existe um grande número de universidades federais pesquisadas (97%), que contratam serviços de agenciamento de cargas. Para isto, a universidade contrata uma empresa, possuidora de uma rede de contatos em diversos países, que a representará nestes locais, providenciando a coleta do material e o envio para o Brasil, atendendo as exigências legais, não somente deste país, como dos países de origem. Das 38 universidades pesquisadas, 97% delas, ou seja, 37 instituições, contratam serviços de agenciamento de cargas. Já, as atividades de Despacho Aduaneiro, que ocorrem apenas no território nacional, podem ser efetuadas por servidores pertencentes aos quadros de funcionários das instituições, como ocorre em 32% das universidades pesquisadas. Isto significa que 68% das instituições estudadas terceirizam as atividades de despacho aduaneiro. O seguro de carga, quando requerido, também precisa ser contratado por empresa especializada e autorizada pela Superintendência de Seguros Privados

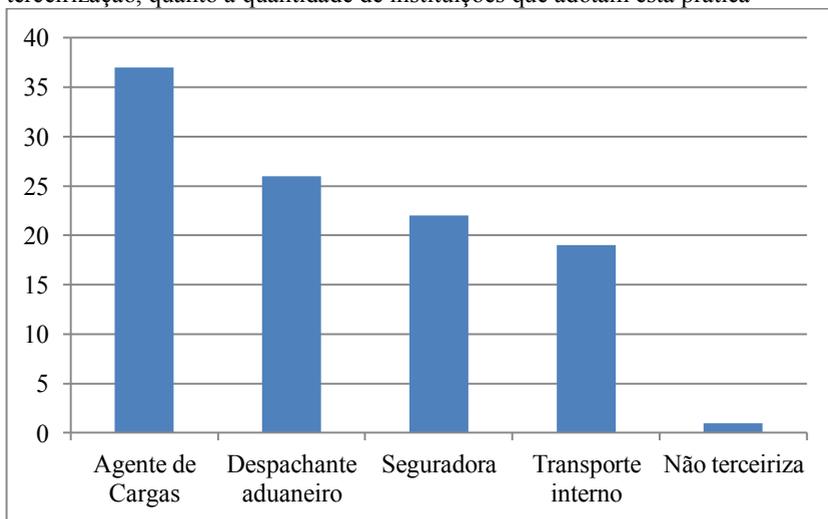
(SUSEP³¹), o que ocorre em 58% dos casos. Já, a contratação de transporte interno/doméstico ocorre em apenas 50% dos casos, referindo-se à coleta do material no recinto alfandegado (porto, aeroporto, CLIA³², ou outros locais alfandegados) e posterior entrega na universidade. A outra metade utiliza viaturas e servidores da própria instituição.

Apenas uma universidade pesquisada informou não contratar nenhum tipo de serviço, uma vez que efetua as importações com base nos INCOTERMS CIP e DDP, quando o fornecedor se responsabiliza pelo transporte até o Brasil e pela contratação do seguro, no caso do CIP, até determinado ponto, e, para o DDP, até a entrega do material à universidade federal. O Gráfico 5 mostra o perfil encontrado na amostra pesquisada, com relação à contratação de serviços, considerando-se o total de 38 universidades federais pesquisadas.

³¹ A SUSEP é o órgão responsável pelo controle e fiscalização dos mercados de seguro, previdência privada aberta, capitalização e resseguro. Trata-se de uma autarquia vinculada ao Ministério da Fazenda, que foi criada pelo Decreto-lei n.º 73, de 21 de novembro de 1966, e tem por missão “Regular, supervisionar e fomentar os mercados de seguros, resseguros, previdência complementar aberta, capitalização e corretagem, promovendo a inclusão securitária e previdenciária, bem como a qualidade no atendimento aos consumidores” (BRASIL, 2016e).

³² São locais alfandegados localizados na zona secundária. Inicialmente foram conhecidos por Depósito Alfandegado de Uso Público (DAP), depois por Estação Aduaneira de Interior (EADI), depois por porto seco e, mais recentemente, por Centro Logístico e Industrial Aduaneiro (CLIA) (WERNECK, 2015).

Gráfico 5 - Serviços contratados pelas universidades federais por meio de terceirização, quanto à quantidade de instituições que adotam esta prática



Fonte: Dados primários (2016).

Por fim, conforme explicado no item 3, que abordou a Metodologia adotada no trabalho, verificou-se que cinco (5) universidades federais, 9% das respondentes, não realizam importação, sendo informados, por elas, os seguintes motivos:

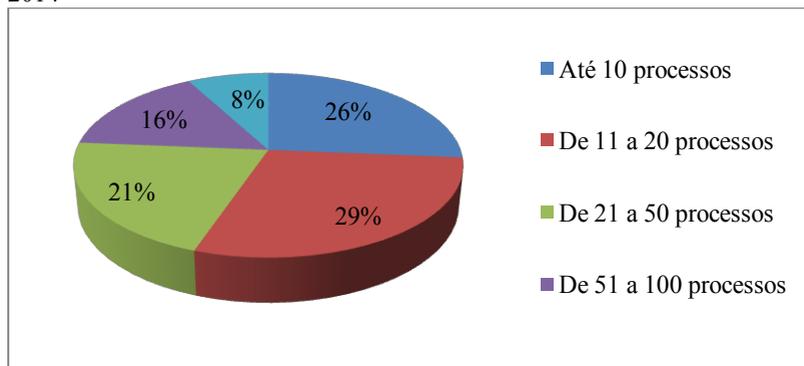
- a) Não possui infraestrutura e mão de obra qualificada (1 caso);
- b) A universidade está estruturando uma área para importação de bens e insumos (1 caso);
- c) Ainda não houve interesse por parte dos pesquisadores (2 casos); e
- d) A universidade possui pouco tempo de criação, pouco mais de dois (2) anos, e ainda não houve planejamento desta área (1 caso).

Na sequência, faz-se a abordagem sobre os aspectos relativos ao processo de importação propriamente dito, iniciando-se com um diagnóstico acerca dos recursos envolvidos e formas de pagamento adotadas por cada uma das universidades estudadas.

4.1.2 Quanto ao volume de processos, recursos envolvidos e formas de pagamento

Com relação ao volume de processos de importação, apurou-se que 75% das universidades federais pesquisadas opera até 50 processos relacionados à importação de bens e insumos, considerando-se o exercício de 2014, sendo que 16% realiza entre 51 e 100 processos, e 8% entre 101 e 200 processos, conforme visualizado no Gráfico 6.

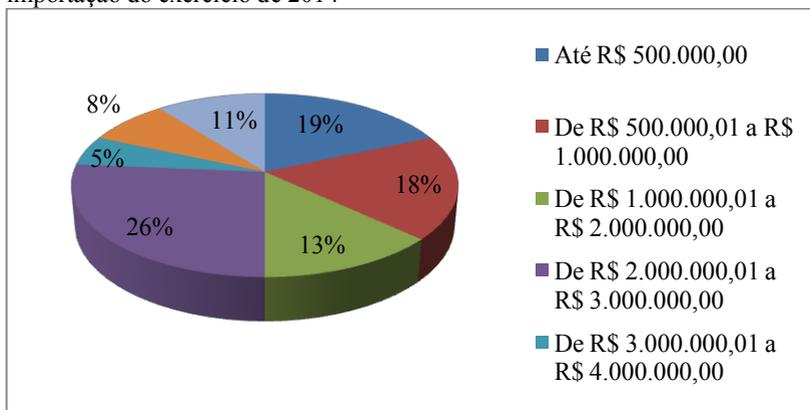
Gráfico 6 - Quantidade de processos de importação referentes ao exercício de 2014



Fonte: Dados primários (2016).

Já, quanto aos montantes de recursos financeiros utilizados como forma de viabilizar os processos de importação de bens e insumos nas universidades federais pesquisadas, no exercício de 2014, percebe-se que pouco mais de um quarto destas instituições utilizaram entre R\$ 2.000.000,00 e R\$ 3.000.000,00, e um quinto delas empregou mais de R\$ 4.000.000,00, conforme apresentado subsequentemente no Gráfico 7.

Gráfico 7 - Montante de recursos financeiros referentes aos processos de importação do exercício de 2014

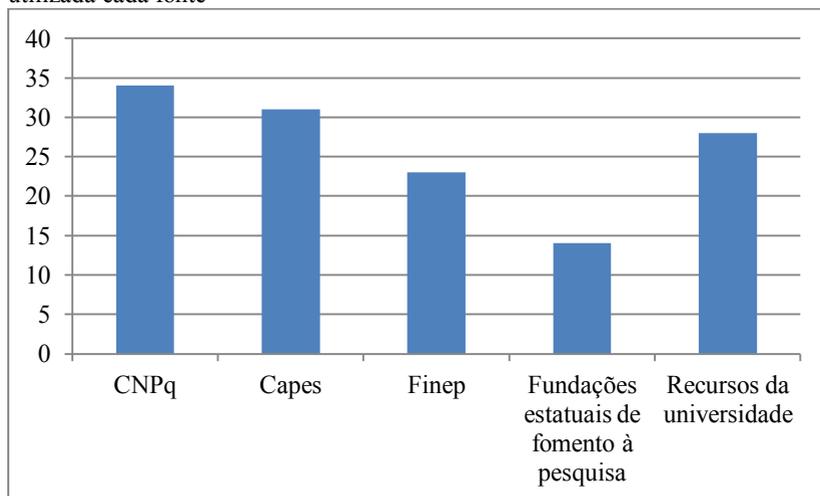


Fonte: Dados primários (2016).

Apurou-se, também, a origem dos recursos, ou seja, as fontes que são utilizadas pelas universidades federais para suas aquisições de bens e insumos por meio de importação, conforme Gráfico 8. Mais de 80% delas utilizam recursos advindos do CNPq e da CAPES, e 74% contam também com recursos próprios (da universidade) para os processos de importação. Existem ainda outras fontes, como FINEP, utilizado em 61% das instituições, e recursos provenientes de fundações estaduais de fomento à pesquisa, aplicados em 37% das universidades federais. Outras fontes também foram citadas, como, PETROBRÁS, BNDES, e o Ministério dos Transportes, salientando-se que este cenário deve mudar aos poucos, diante da promulgação recente da Lei n.º 13.243/16 (BRASIL, 2016a), Marco Legal da Ciência e Tecnologia, que, dentre outras alterações, amplia a participação de organizações nas atividades de fomento à pesquisa.

Não foram percebidos critérios específicos para envolver a contrapartida da universidade com recursos próprios, sendo que, quando necessário, tal adoção depende de uma análise, normalmente realizada pela Pró-reitoria de Administração e/ou Planejamento, quanto à viabilidade financeira e oportunidade de atendimento ao pleito, considerando-se a abrangência e relevância da pesquisa.

Gráfico 8 - Origem dos recursos adotados para aquisição de bens e insumos por meio de importação, quanto à quantidade de universidades federais que utilizada cada fonte

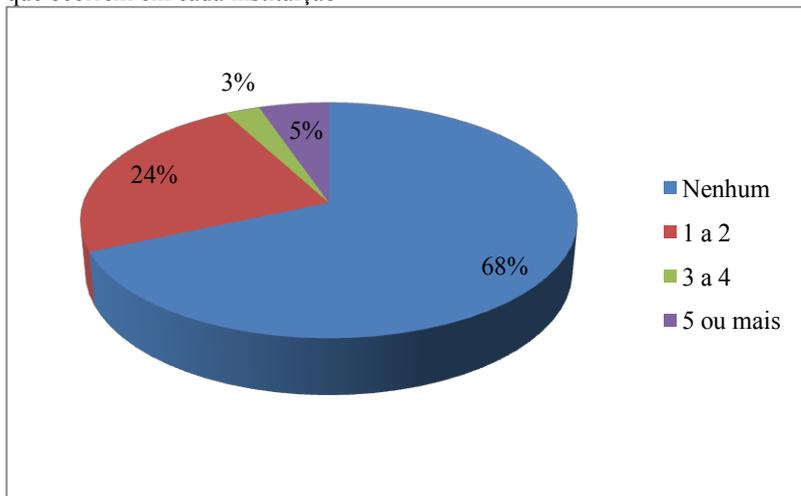


Fonte: Dados primários (2016).

Embora o estudo esteja focado no processo de importação, buscou-se também identificar o quantitativo de outros processos sob a responsabilidade dos setores de importação, que, naturalmente, aumentam o volume de trabalho nestas áreas. Neste sentido, conforme citado no item 2.3.4.3, existem outras formas de importação como recebimento por meio de doações e admissões temporárias, além de exportações temporárias. No total, 12 instituições, cerca de um terço, relataram terem tido processos para o recebimento de doações, assim como exportações temporárias, concentrando um volume de um (1) a quatro (4) processos para cada uma dessas situações. Quanto a processos de Admissão Temporária, seis (6) universidades informaram terem efetuado este tipo de procedimento no exercício de 2014.

Outros processos realizados comumente pelas áreas de importação referem-se aos processos de Exportação Temporária, os quais, segundo Werneck (2015), permitem a saída de mercadorias do país, com suspensão do pagamento de exportação, condicionada a sua reimportação em prazo determinado. Este tipo de processo ocorreu em um terço das universidades federais, conforme mostra o Gráfico 9.

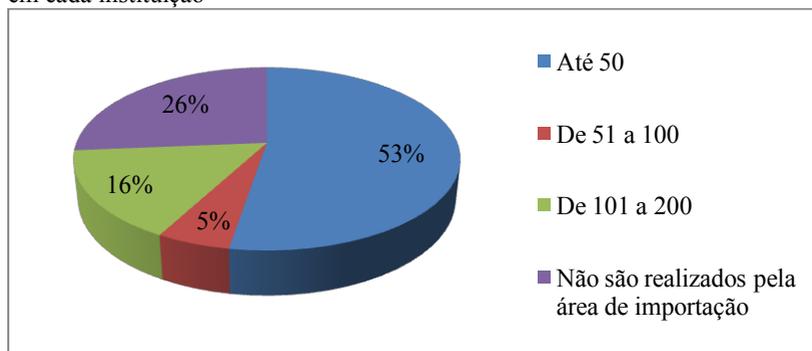
Gráfico 9 - Quantidade de processos de exportação temporária realizados no exercício de 2014 pelas universidades federais pesquisadas, na proporção em que ocorrem em cada instituição



Fonte: Dados primários (2016).

Existem ainda outras atividades que são comumente desenvolvidas pelos setores de importação, a exemplo do que foi verificado em 74% das instituições pesquisadas, que realizam fechamentos de câmbio para diferentes finalidades, como, para pagamento de inscrições em congressos e eventos no exterior, dos quais participam servidores e alunos, e pagamento de taxas de publicação de artigos, além de aquisições de *softwares* e periódicos sem mídia física. O Gráfico 10 apresenta o volume destes tipos de processos administrativos, apurados na pesquisa, na proporção em que ocorrem em cada universidade federal pesquisada.

Gráfico 10 - Quantidade de fechamentos de câmbio, realizados no exercício de 2014 pelas universidades federais pesquisadas, na proporção em que ocorrem em cada instituição



Fonte: Dados primários (2016).

Por meio do Gráfico 10, é possível verificar, então, que pouco mais de um quarto das universidades federais não se envolve com processos desta natureza, ficando tais atividades a cargo das áreas requerentes em conjunto com a área financeira da instituição.

Assim, diante da existência de processos de fechamento de câmbio, de Exportação Temporária, de Admissão Temporária e de doação, percebe-se que as áreas de importação das universidades federais brasileiras, ou os servidores responsáveis pelos processos de importação de bens e insumos para a pesquisa científica e tecnológica nessas instituições, possuem uma série de outros processos sob sua incumbência, em quantidades que merecem certa atenção, para que os recursos, especialmente humanos, sejam capazes de atender as demandas institucionais. Na prática, esta atenção não é evidenciada, visto que, em 39% das universidades federais pesquisadas, os sujeitos da pesquisa afirmaram não haver recursos humanos em um quantitativo adequado.

Já, com relação às formas de pagamento utilizadas nos processos de importação, foram apuradas as mesmas apontadas por Keedi (2015) e Werneck (2015), na revisão bibliográfica, quais sejam, Pagamento Antecipado, Carta de Crédito e Cobrança Documentária, exceto pela citação da modalidade NET 30DAYS³³, citada por uma instituição. As

³³ Tipo de crédito comercial em que o pagamento é devido em sua totalidade até 30 dias após a compra do item (emissão da fatura comercial). É comum as empresas oferecem algum desconto, caso o cliente efetue o pagamento antes

formas de pagamento em questão referem-se àquelas destinadas aos bens ou insumos adquiridos por meio de importação, sem considerar as despesas relativas aos serviços que viabilizam os processos de importação, abordados logo adiante. Neste sentido, a forma de pagamento mais adotada para a aquisição de materiais oriundos de importação, nas universidades federais, é o Pagamento Antecipado, presente em, aproximadamente, 80% das instituições pesquisadas, ou seja, em 30 delas. Destas, 28 relataram não ter verificado nenhum problema, porém dois (2) delas, em algum momento, não receberam o material pago ou receberam-no com algum dano. Por meio das entrevistas, percebeu-se que a forma adotada para minimizar este tipo de risco consiste em adotar o pagamento antecipado para importar materiais de empresas que usualmente exportam para outras instituições no país, o que pode ser verificado a cada caso por meio de contato com outras universidades públicas e centros de pesquisa. É importante destacar aqui, que a forma de Pagamento Antecipado, apesar dos riscos inerentes, mostra-se como a mais interessante para a Administração, conforme explicado adiante, no item 4.3.

Já, os pagamentos realizados por meio de Carta de Crédito e Cobrança Documentária, estão presentes em cerca de 40% das universidades. A carta de crédito também oferece a vantagem de fechamento rápido de câmbio, assim como o pagamento antecipado, porém apresenta custos extras, sendo mais burocrática.

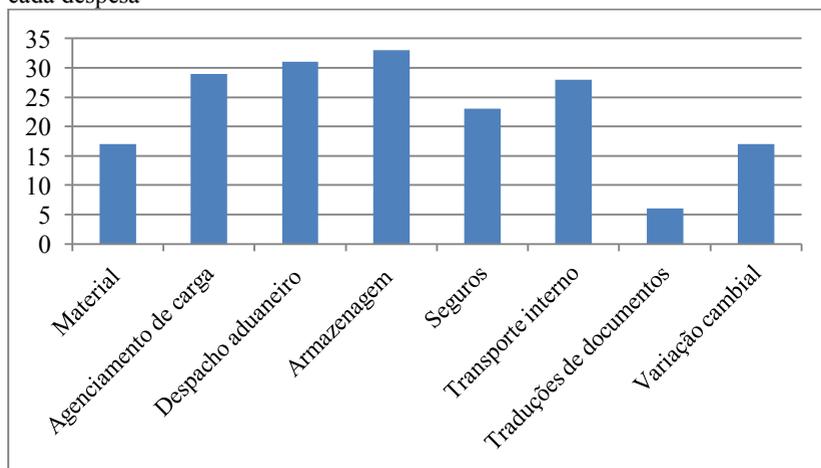
Outro ponto apurado no estudo aponta para o fato de que até 45% das universidades pesquisadas, ou 17 instituições, utilizam, também, recursos próprios para a aquisição de bens ou insumos (material) adquiridos por meio de importação. Tal informação pode ser visualizada no Gráfico 11, em conjunto com outras despesas.

Além das despesas referentes à aquisição do material, pagas usualmente com recursos provenientes de projetos do requerente/pesquisador, conforme prática verificada em todas as universidades federais pesquisadas, a literatura, por meio de Maluf (2000), Segalis, França e Atsumi (2012), Keedi (2015) e Werneck (2015), permitiu a identificação de outras despesas, quais sejam, basicamente: agenciamento de carga e transporte internacional, despacho aduaneiro e despesas afins (SISCOMEX, exoneração de

desse prazo. Por exemplo, pode oferecer um desconto de 2 % caso o cliente pague no prazo de 15 dias. Na fatura (*invoice*), poderia ser escrito algo como “2/15 líquido 30” (WEBFINANCE).

ICMS, dentre outras); armazenagem; seguros; transporte interno/doméstico; traduções juramentadas de documentos; e variação cambial. Neste sentido, aponta-se que os recursos financeiros necessários para o pagamento de todas estas despesas citadas provêm, usualmente, das fontes próprias das universidades federais, conforme demonstrado no do Gráfico 11, em uma espécie de contrapartida, vista assim, não como regra, apenas como uma tendência. O benefício, nestes casos, fica ainda maior para o pesquisador, e para a ciência como um todo, pois, desta forma, dispõe-se de mais recursos para a compra do material pretendido. Reforça-se que certas despesas podem não depender de recursos financeiros diretos, como, por exemplo, quando a universidade federal é responsável pelo serviço de despacho aduaneiro, sem terceirizá-lo, ou quando efetua o transporte interno/doméstico por meio de viatura e pessoal da instituição.

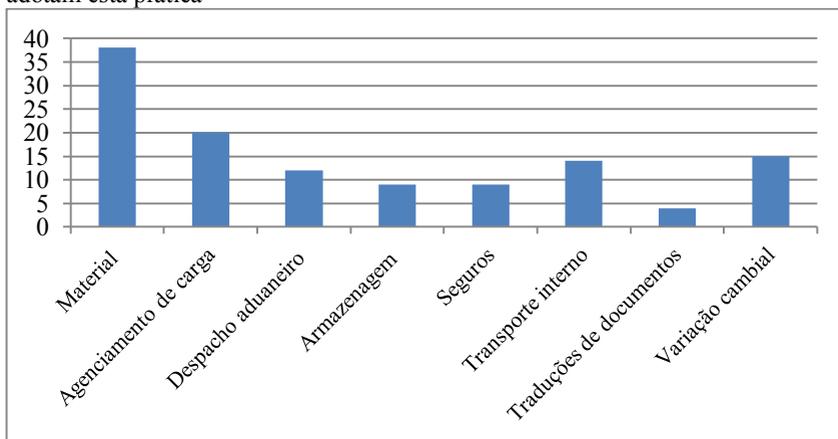
Gráfico 11 - Despesas pagas pelas universidades federais com recursos próprios, quanto à quantidade de instituições que oferecem a contrapartida para cada despesa



Fonte: Dados primários (2016).

Já, o Gráfico 12 apresenta as mesmas despesas informadas no gráfico imediatamente anterior (11), porém quando custeadas por recursos provenientes de fontes de fomento, com base nos projetos dos pesquisadores/requerentes, em relação à quantidade de instituições que adotam esta prática.

Gráfico 12 - Despesas pagas pelos pesquisadores/requerente com recursos provenientes de fomentos de fomento, quanto à quantidade de instituições que adotam esta prática



Fonte: Dados primários (2016).

Ao se compararem os gráficos (11 e 12), percebe-se uma clara tendência dos bens e insumos (material) serem custeados com recursos advindos das fontes de fomento, adquiridos por meio dos projetos de pesquisa dos pesquisadores/requerentes. Em contrapartida, verifica-se que todos os demais custos tendem a ser custeados por intermédio de recursos próprios da universidade federal.

Na sequência, são analisados outros aspectos relativos à natureza dos processos de importação, como embasamento legal, modais utilizados e termos de contrato para o transporte internacional.

4.1.3 Quanto à natureza dos processos de importação

Apurou-se que as aquisições, por meio de importação, realizadas pelas universidades federais brasileiras, estão em linha com o que fora levantado na legislação referenciada na revisão da literatura, estando, desta forma, embasadas na Lei n.º 8.666/93 (BRASIL, 1993). Destacam-se, da referida lei, dois artigos conforme afirmado pelas instituições objeto de estudo, quais sejam, o Art. 24 e o Art. 25 (BRASIL, 1993). Neste sentido, torna-se interessante informar que o Art. 24 (BRASIL, 1993), considerando-se seu Inc. XXI³⁴, é utilizado como embasamento

³⁴ Possui novo texto, alterado pela Lei n.º 13.243/16 (BRASIL, 2016a).

legal em 100% das universidades federais pesquisadas. Porém, o Inc. II, do mesmo artigo (BRASIL, 1993), também fora citado por três (3) instituições. O referido inciso prevê que

para outros serviços e compras de valor até 10% (dez por cento) do limite previsto na alínea "a", do inciso II do artigo anterior e para alienações, nos casos previstos nesta Lei, desde que não se refiram a parcelas de um mesmo serviço, compra ou alienação de maior vulto que possa ser realizada de uma só vez (BRASIL, 1993).

Explica-se sobre a citação que, o limite previsto na alínea "a", do inciso II, do artigo 23, é de R\$ 80.000,00, ou seja, os serviços e compras de valor de 10%, descritos no Art. 24 (BRASIL, 1993), inc. II, totalizam R\$ 8.000,00.

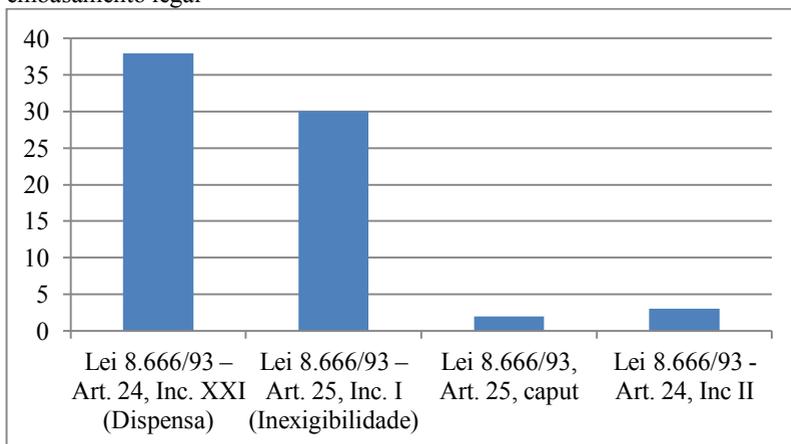
Outra questão relevante fora a abordagem dada ao Art. 25 (BRASIL, 1993). Inicialmente, levou-se em conta apenas o seu Inc. I (BRASIL, 1993), empregado em 79% das instituições estudadas, conforme demonstra a pesquisa, porém, duas (2) universidades federais informaram embasarem-se, também, no Caput do citado artigo. A distinção pode ser explicada da seguinte forma:

- a) Utiliza-se o Art. 25 Inc. I (BRASIL, 1993), quando existe apenas um fornecedor de determinado material; e
- b) Utiliza-se o Art. 25 – *Caput* (BRASIL, 1993), quando existe apenas um material, considerando-se o critério de singularidade, porém havendo mais de um fornecedor.

Para ambos os casos, trata-se da situação de inexistência do produto no mercado nacional.

Assim, o Gráfico 13 permite a visualização do número de universidades federais que utiliza cada embasamento legal para aquisição de bens e insumos por meio de importação, conforme apurado na pesquisa.

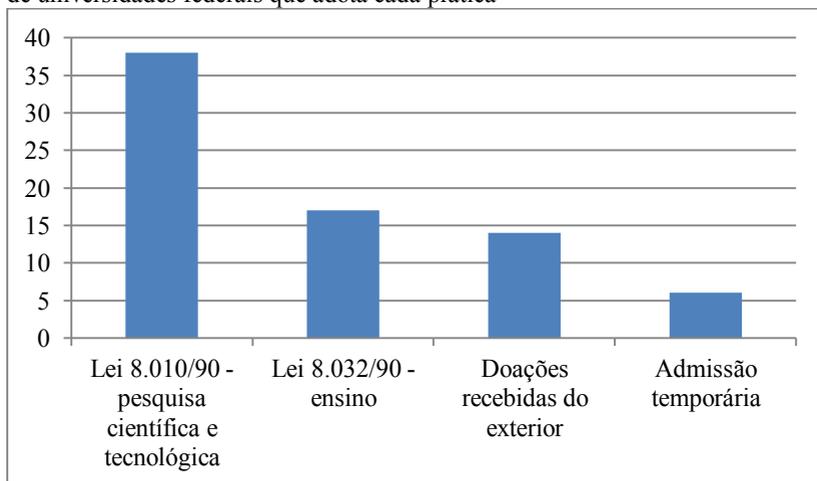
Gráfico 13 - Legislação utilizada para aquisição de bens e insumos por meio de importação, quanto à quantidade de universidades federais que adota cada embasamento legal



Fonte: Dados primários (2016).

Com relação à finalidade das importações, elas ocorrem majoritariamente para atender as atividades de pesquisa, uma vez que se apurou que todas as universidades federais pesquisadas realizam importação com base na Lei n.º 8.010/90 (BRASIL, 1990a), sendo que 45% também utilizam a Lei n.º 8.032/90 (BRASIL, 1990b) como embasamento legal. As importações ainda ocorrem com a finalidade de atender ao recebimento de doações provenientes do exterior, presenciado em 37% das instituições, ou para atender demandas referentes à admissão temporária, como verificado em 16% das universidades federais pesquisadas, como consta no Gráfico 14, a seguir.

Gráfico 14 - Finalidade das importações de bens e insumos, quanto à quantidade de universidades federais que adota cada prática



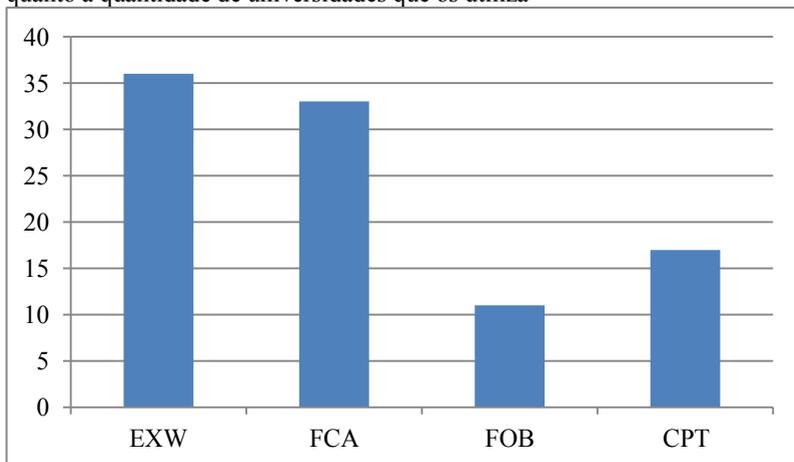
Fonte: Dados primários (2016).

Já, no tocante aos modais adotados, para o transporte internacional, percebe-se que o modal aéreo é o preferido por todas as instituições pesquisadas, e é o mais utilizado, sendo que 87% das universidades federais utilizam esta forma em mais de 90% dos processos de importação, sendo o restante importado por meio do modal marítimo, que é utilizado por 71% das universidades federais estudadas. Não fora registrado nenhum processo de importação com uso do modal terrestre, seja ele rodoviário ou ferroviário.

Quanto aos INCOTERMS utilizados, apenas o *Delivered At Terminal* (DAT) não foi citado. Verificou-se, conforme apresentado no Gráfico 15, uma expressiva utilização do *Ex Works* (EXW), constatado em 95% das instituições, e do *Free Carrier* (FCA), percebido em 87% delas, o que mostra a preferência, seja do fornecedor ou do importador (universidades federais), em utilizar o agente de cargas contratado pelas universidades, uma vez que, ao se adotar tais INCOTERMS, o transporte principal (frete internacional) fica por conta do importador. Outra forma bastante utilizada, no entanto, é o *Carriage Paid To* (CPT), que aparece em 45% das instituições. Para todos estes casos, o seguro, quando for de interesse do importador, deve ser contratado à parte, conforme explicado no item 2.3.3. Já, no tocante às importações por meio do modal marítimo, realizadas por 71% das instituições

pesquisadas, constata-se a utilização do *Free on Board* (FOB), segundo informado por um terço das universidades federais estudadas.

Gráfico 15 - INCOTERMS mais utilizados nas importações de bens e insumos, quanto à quantidade de universidades que os utiliza



Fonte: Dados primários (2016).

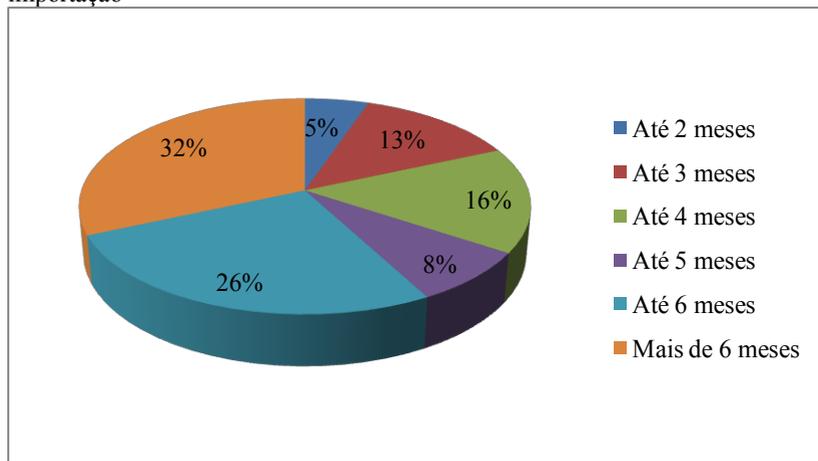
Na sequência, são abordadas outras características dos processos de importação de bens e insumos, verificados junto às universidades federais pesquisadas.

4.1.4 Outras características dos processos de importação

Os processos de importação de bens e insumos, conforme aponta a pesquisa, são complexos e submetidos a considerável burocracia, dentro e fora das universidades federais, o que torna a aquisição de materiais por meio de importação uma tarefa difícil e morosa, conforme salientado já na introdução deste estudo, quando se deu ênfase às dificuldades encontradas no desenvolvimento da atividade. Isto ficou claro, quando um terço dos entrevistados informou despende, normalmente, mais de 6 meses para a conclusão de um processo de importação, considerando-se desde a sua abertura até a entrega do material na instituição. O Gráfico 16, mostra esta realidade, sendo que podem haver casos consideravelmente morosos, como complementado por 2 entrevistados, ao afirmarem que registraram processos que levaram 2 a 3 anos para serem concluídos, por diferentes motivos, como

devido a repetidas e equivocadas instruções processuais, falta de recursos ou problemas junto aos fornecedores.

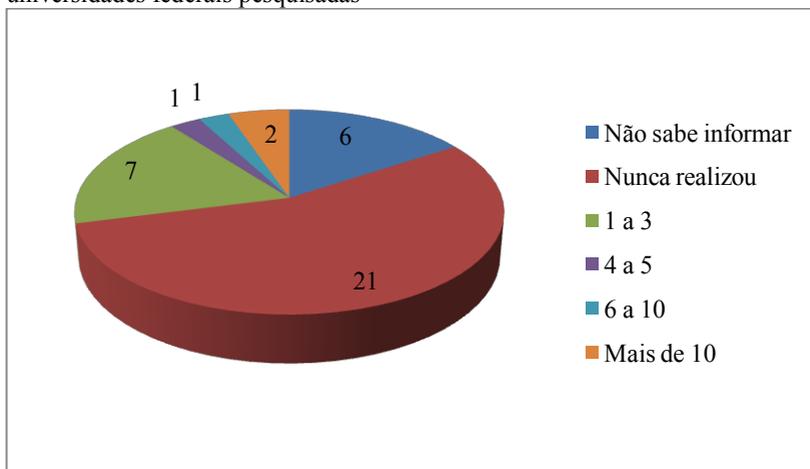
Gráfico 16 - Tempo médio necessário para conclusão de um processo de importação



Fonte: Dados primários (2016).

As informações do gráfico 16 baseiam-se, exclusivamente, nas importações de bens e insumos por meio de Dispensa de Licitação e Inexigibilidade de Licitação, conforme Art. 24 e Art. 25, da Lei n.º 8.666/93 (BRASIL, 1993) e, mesmo se levando em conta a lentidão de tais aquisições, estas ainda se mostram como a maioria, presentes quase que na totalidade das universidades federais pesquisadas, conforme Gráfico 13, se comparadas às licitações internacionais, igualmente amparadas pela legislação, com certas restrições, porém pouco utilizadas. Neste sentido, apurou-se que 55% das universidades federais pesquisadas nunca realizaram licitações internacionais, conforme evidenciado por meio do Gráfico 17. Talvez pela complexidade envolvida ou desconhecimento dos procedimentos, seja uma alternativa pouco requerida, porém, este estudo não priorizou apurações neste sentido.

Gráfico 17 - Quantidade de licitações internacionais realizadas pelas universidades federais pesquisadas



Fonte: Dados primários (2016).

Outro ponto relevante apurado diz respeito ao fato de que 61% das pesquisadas não possuem nenhum sistema para orientar todo ou parte do processo de importação de bens e insumos, o que pode prejudicar consideravelmente os controles e estatísticas acerca das atividades afins.

Por fim, buscou-se, junto às instituições estudadas, identificar quais registros foram necessários para que estas pudessem atuar nas importações de bens e insumos, isto é, apontar onde a universidade federal, enquanto importadora, precisa estar registrada. Compreende-se desta forma, que há casos, particularidades, que podem requerer algum registro adicional, como de um órgão anuente, e até mesmo do requerente/pesquisador. Desta forma, constata-se por meio da pesquisa, que todas as instituições estão credenciadas junto ao CNPq e habilitadas junto à Receita Federal, o que é mandatório. Além disso, 87% estão também cadastradas junto à ANVISA, neste último caso, em decorrência das características de materiais importados que requerem a anuência da referida agência. Foram citados, ainda, outros órgãos, como CNEN³⁵, MAPA³⁶, IBAMA³⁷, INMETRO³⁸, que são atores presentes

³⁵ Conselho Nacional de Energia Nuclear.

³⁶ Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento.

³⁷ Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Renováveis.

³⁸ Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia.

como anuentes, sendo o cadastro da instituição ou pesquisador, solicitado conforme o material a ser importado.

4.2 MAPEAMENTO DO PROCESSO DE IMPORTAÇÃO DE BENS E INSUMOS PARA A PESQUISA CIENTÍFICA E TECNOLÓGICA DAS UNIVERSIDADES FEDERAIS BRASILEIRAS

Neste item, é demonstrado o que pode ser entendido como o cerne do trabalho, em que são identificadas as etapas que compõe o processo de importação de bens e insumos.

Para tanto, abordaram-se fatos evidenciados na pesquisa, e que são norteadores na busca por uma padronização, e para se alcançar o objetivo específico D – Projetar uma proposta para o processo de importação de bens e insumos para a pesquisa científica e tecnológica voltado às universidades federais brasileiras. Embora se tenha ciência de que não é possível definir um fluxo único, tampouco todos os atores envolvidos, de forma a atender uniformemente a todas as universidades federais.

Conforme constatado no item 4.1.1, por conseguinte, foram verificadas diferentes estruturas organizacionais nas universidades federais analisadas, que estabelecem elos com as áreas responsáveis pela gestão de importação, sendo inviável a confecção de um modelo de processo que atenda a todas as instituições. Neste contexto, destaca-se que as formas de estruturas existentes estão sujeitas a alterações por parte dos gestores competentes das universidades. No entanto, a pesquisa proporcionou a consolidação de informações que permitiram a definição de um modelo de processo, esse capaz de reunir um considerável número de atividades e atender a todas as instituições, sofrendo leves alterações, conforme necessidade de adequação a cada estrutura. Algumas das atividades propostas podem, naturalmente, ser suprimidas, assim como outras novas podem ser adicionadas ao processo, conforme as idiosincrasias observadas em cada instituição.

Salienta-se que os entrevistados informaram não haver distinção relevante entre os processos referentes à importação de bens e aqueles referentes à importação de insumos. Também não houve qualquer informação nos questionários que os diferenciassem.

Neste sentido, conforme a maior incidência verificada na pesquisa, em 10 ocorrências, para fins de estrutura, são considerados quatro (4) níveis hierárquicos, desde a área de importação até o dirigente máximo do órgão, os quais foram convencionados da seguinte forma:

- a) Gestão de Importação (GI);
- b) Direção de Compras (DIRCOM);
- c) Pro-Reitoria de Administração (PROADM); e
- d) Gabinete da Reitoria (REITORIA).

Apenas os atores relacionados nas alíneas “a” e “c” participam diretamente do processo. Não se considera a atuação da DIRCOM, como forma de conferir maior autonomia à GI, tornando o processo mais enxuto. No entanto, essa direção pode ter participação direta no processo, realizando alguma tarefa, ao apenas tomando ciência e autorizando algumas ações. Quanto ao gabinete da reitoria, a participação é ocasional, para assinatura de procurações, registros e autorizações de servidores junto a órgãos fiscalizadores, assim como atuação em contingências que surjam e requeiram uma intervenção do dirigente máximo.

Para fins do mapeamento apresentado de forma sucinta subsequentemente por meio de etapas e, detalhadamente, no item 4.4, leva-se em conta que o requerente/pesquisador já possui orientações acerca dos trâmites para dar início ao processo de importação de bens e insumos. Neste sentido, torna-se relevante que os setores de importação mantenham as informações que norteiam os processos administrativos de importação claramente disponíveis para consulta remotamente, prestando, igualmente, qualquer assessoria aos pesquisadores, quando solicitado.

Com relação aos INCOTERMS³⁹, para as importações de bens e insumos realizadas por via área, considera-se como sendo EXW ou FCA, os quais são utilizados, usualmente, por cerca de 90% das universidades federais, na maioria de seus processos de importação, conforme abordado no item 4.1.3. Com a mesma base, no tocante às importações por meio do modal marítimo, considera-se o EXW e o FOB. A forma de pagamento considerada é o pagamento antecipado.

Concernente aos atores internos envolvidos no processo, foram verificados essencialmente aqueles previamente levantados e propostos no instrumento de coleta de dados, sendo eles definidos como: Administração e/ou Planejamento; Almoarifado e/ou Patrimônio; Compras (suprimentos ou materiais); Contabilidade e/ou Financeiro;

³⁹ A utilização de outros INCOTERMS pouco alteraria as etapas do processo, havendo pequena mudança, especialmente relacionada à contratação de seguros e transporte internacional.

Importação; Logística, Transporte, Veículos, ou similar; Jurídico/Procuradoria; e Pós-Graduação.

Além dos atores previstos, houve a vinculação de uma área de importação diretamente à Pró-reitoria de Pesquisa, em uma instituição pesquisada. Também foram citados, uma única vez, um Departamento de Projetos, Contratos e Convênios, como responsável pela gestão dos contratos, e um Departamento de Licitações. Ambos não são aqui considerados como participantes do processo, pois, quanto ao primeiro departamento, constatou-se que 34 das universidades federais, ou seja, 89%, não estabelecem contratos⁴⁰ nas aquisições por meio de importação; e, quanto ao segundo departamento, este aparece apenas nas licitações para contratação dos serviços que serão terceirizados, não integrando o processo de importação, que ocorre, basicamente, por meio de Dispensa de Licitação e Inexigibilidade de Licitação, também apurado no estudo. Além disso, as licitações internacionais, que envolvem o referido departamento, são pouco utilizadas, conforme apurado anteriormente, não sendo objeto deste estudo. Cabe ainda informar que centros, departamentos acadêmicos e núcleos de pesquisa foram citados como atores, mas o pesquisador os irá considerar como requerentes/pesquisadores, os quais demandam as aquisições internacionais.

Já, com relação aos agentes externos, na pesquisa, foram confirmados, apenas, aqueles previamente sugeridos no instrumento de coleta de dados, sendo eles: fornecedores, *traders*, receita Federal, receita estadual, agente de cargas, despachante aduaneiro (se terceirizado), bancos, órgãos anuentes, seguradoras, e transportadora (para transporte interno/doméstico); além daqueles apontados na revisão bibliográfica, como DECEX e SECEX.

Feitas as considerações supracitadas, que se entende como sendo pertinentes para uma melhor compreensão do que segue, na sequência,

⁴⁰ A Lei n.º 8.666/93 prevê, por meio de seu art. 62, que a nota de empenho possa assumir o papel de contrato em certas situações (BRASIL, 1993). No entanto, uma vez que as empresas fornecedoras não estão localizadas no Brasil, não é possível ter a referida legislação como base. Desta forma, assim como informado por Werneck (2015), a fatura comercial (*invoice*) representa os termos do contrato de compra e venda, que, em conjunto com o INCOTERM acordado, define com precisão alguns detalhes da operação. Destaca-se, também, a Ordem de Compra, que, emitida pela universidade federal, reúne importantes informações sobre o que fora acordado, tendo o aceite do fornecedor antes deste providenciar o embarque da carga.

são dispostas as etapas compreendidas como essenciais ao processo de importação de bens e insumos. Antes, porém, alguns símbolos, próprios do BPMN, precisam ser explicados de forma a proporcionar uma clara compreensão acerca do mapeamento, sendo apresentados na sequência, por meio das figuras 7, 8 e 9.

Figura 7 - Evento de Início



Fonte: *Software Bizagi*

O evento de início indica onde um processo começará (figura 7). Em termos de fluxo de sequência, o evento de início começa o fluxo do processo e, portanto, não terá nenhum fluxo de sequência de entrada.

Figura 8 - Tarefa



Fonte: *Software Bizagi*

Uma tarefa é uma atividade atômica (pouca abrangência) usada quando o trabalho no processo não é decomposto (figura 8). Geralmente, um usuário ou aplicativo são usados para executar a tarefa.

Figura 9 - Evento de fim



Fonte: *Software Bizagi*

O evento de fim indica onde o processo terminará, ou seja, ele termina o fluxo do processo e, portanto, não haverá fluxos de sequência de saída conectados a ele (figura 9).

Após esta breve introdução, a seguir, na figura 10, pode ser visualizado o fluxo contendo as etapas identificadas pelo pesquisador, como norteadoras à gestão de processos de importação em universidades federais brasileiras.

Figura 10 - Fluxo de etapas do processo de importação de bens e insumos



Fonte: Elaborado pelo autor.

Na sequência são comentadas as etapas mapeadas do processo em foco, e que estão dispostas na figura 10, quais sejam:

- a) **Solicitar importação** – nesta etapa, é identificada a demanda, feita a montagem e abertura do processo administrativo de importação, inserindo-se os documentos e autorizações necessárias que envolvem as características da aquisição, sendo realizada a estimativa de despesas, necessárias para a etapa subsequente;
- b) **Reservar recursos** – é reavaliada a disponibilidade de recursos e, conforme entendimento do responsável pela administração dos recursos, é deferida a importação, sendo feito o provisionamento dos recursos por meio de pré-empenho, transferindo os valores da fonte de origem, quando for externa, para a universidade federal;
- c) **Deferir aquisição** – momento em que é feita a solicitação de parecer à procuradoria federal junto à universidade federal, ocorrendo a posterior análise por parte da área jurídica, emissão do seu parecer e ratificação dele pela pró-reitoria de administração ou pró-reitoria de planejamento;
- d) **Contratar câmbio** – considerando que a universidade federal possui uma instituição financeira (banco) parceiro, são realizados os trâmites de documentos e as autorizações que acarretaram na transferência de recursos da universidade federal para o banco em questão, e, posteriormente, para o fornecedor do bem ou insumo;
- e) **Preparar embarque** – nesta etapa, a universidade, com base na documentação apurada até então, na qual são definidos os termos acordados para o fornecimento do bem ou insumo, autoriza o fornecedor a iniciar os preparativos para embarque a carga;
- f) **Embarcar a carga** – por meio de contato entre o agente de cargas no exterior e o fornecedor, é providenciado o embarque com base nos termos pré-definidos devendo as informações sobre o embarque e a previsão de chegada serem atualizados constantemente junto à GI, que irá monitorar o embarque desde a etapa anterior;
- g) **Liberar a carga** – esta etapa consiste nos trâmites referentes à liberação da carga no recinto alfandegado, providenciando as ações necessárias junto aos órgãos fiscalizadores e anuentes, e sua posterior coleta e entrega na universidade federal;

- h) **Prestar contas** – refere-se à prestação de contas realizada junto à fonte de fomento vinculada ao projeto de pesquisa, bem como ao pagamento pelos serviços terceirizados contratados ao longo do processo de importação, em consonância com as ações realizadas pelos mesmos, de forma a adequar a documentação necessária junto ao processo administrativo, para seu posterior arquivamento.

Assim, o fluxograma (figura 10), ora apresentado, refere-se a uma representação do que fora informado pelas universidades federais por meio de suas respostas, tendo como foco proporcionar uma visão geral do fluxo das etapas do processo de importação de bens e insumos.

Na sequência, é apresentada a análise SWOT, como forma de compreender os facilitadores e limitadores, presentes na gestão dos processos de importação, que constituem-se como subsídios necessários para, no item 4.4, apresentar o fluxo de tarefas com explicações detalhadas acerca de cada etapa, apontando-se informações pertinentes, as quais o pesquisador considera como melhores práticas a serem adotadas.

4.3 PONTOS FORTES E FRACOS, AMEAÇAS E OPORTUNIDADES RELACIONADAS AOS PROCESSOS DE IMPORTAÇÃO DE BENS E INSUMOS

O estudo realizado junto às universidades federais brasileiras permitiu, também, que fosse levantada uma série de pontos fortes e oportunidades que estão diretamente relacionadas aos processos de importação, e que podem ser entendidos como facilitadores. Da mesma forma, os pontos fracos e as ameaças apurados na coleta de dados, exercem impacto direto nos processos importação, podendo representar entraves na condução dos mesmos. A opção foi o uso da ferramenta SWOT, de acordo com o que já foi comentado, na metodologia. Afinal, como recordam Kotler e Keller (2012, p. 49), “a avaliação global das forças, fraquezas, oportunidades e ameaças de uma empresa, é denominada análise SWOT (dos termos em inglês: *strengths, weaknesses, opportunities, threats*). Trata-se de um meio de monitorar os ambientes interno⁴¹ e externo⁴²”.

⁴¹ Onde são analisados os pontos fortes e fracos, que incluem os recursos humanos (experiência, capacidades, conhecimentos, habilidades e julgamento de todos os funcionários da empresa), os organizacionais (os sistemas e

Quanto ao ambiente interno, Andrade e Amboni (2010) observam que

[...] deve ser compreendido como o conjunto de elementos internos à organização que a influenciam e são influenciados por ela. São fatores como disponibilidade de recursos, estrutura atual, dimensão da organização, cultura organizacional, processos organizacionais, estrutura de poder, dentre outros.

Já, o ambiente externo, conforme os autores, pode ser compreendido como o conjunto de elementos externos à organização que constituem variáveis que a influenciam e, reciprocamente, são influenciados por ela (ANDRADE; AMBONI, 2010; PEREIRA, 2010).

Assim, nos próximos itens, são listados os pontos fortes, os pontos fracos, as ameaças e as oportunidades que foram apresentados pelos sujeitos da pesquisa, apresentados por meio de uma divisão em categorias, com base no que dispõem Wright, Kroll e Parnell (2000), conforme o ambiente em que se manifestam. Por um lado, são demonstrados os recursos organizacionais, físicos e humanos relacionados com o ambiente interno das universidades federais, e, por outro, os sistemas político-legais, econômicos, tecnológicos e sociais, verificados no ambiente externo.

Embora o foco dos autores anteriormente citados seja, essencialmente, a iniciativa privada, considera-se que adaptações podem, e precisam, ser feitas com relação a ferramentas e conceitos de administração, de forma que possam ser utilizados, também, na esfera

processos da empresa, inclusive suas estratégias, estrutura, cultura [...] e físicos (instalações e equipamentos, localização geográfica e tecnologia, entre outros) (WRIGHT; KROLL; PARNELL, 2000).

⁴² Onde são analisados as ameaças e oportunidades provenientes de quatro forças macroambientais: as político-legais, que incluem resultados de eleições, legislações, e decisões tomadas pelo governo; as econômicas, que se alteram conforme variação no produto interno bruto (PIB), e elevações e quedas nas taxas de juros, inflação e valor do dólar; as tecnológicas que incluem melhorias e inovações científicas; e as sociais que incluem tradições, valores, tendências sociais e expectativas que a sociedade tem em relação a organização. (WRIGHT; KROLL; PARNELL, 2000). Qualquer organização que não estiver em constante sintonia com o seu meio externo, está fadada ao fracasso (PEREIRA, 2010).

pública, como salienta Bergue (2011). Neste sentido, o pesquisador toma a liberdade de substituir os termos “organização” e “empresa” por universidade federal, quando entender como aplicável e oportuno.

4.3.1 Pontos Fortes

Os pontos fortes, positivos, são compreendidos como forças. Conforme Pereira (2010), estes se referem a especificidades e a recursos, os quais a organização tem acesso e que facilitam o resultado. Kotler e Keller (2012) afirmam que, além de perceber as oportunidades atraentes, é preciso ter a capacidade de tirar o melhor proveito delas.

Assim, na sequência, são apresentados os pontos fortes levantados no estudo, quantificando suas aparições nas respostas dos entrevistados.

Diante do exposto, por meio do atual estudo, acerca dos **recursos humanos** envolvidos no processo de importação realizado pelas universidades federais brasileiras, é possível elencar os seguintes pontos fortes:

- a) Qualificação/experiência profissional (5 vezes citados pelos sujeitos);
- b) Treinamento/capacitação (4 vezes);
- c) Comprometimento (4 vezes);
- d) Autonomia nas decisões (4 vezes);
- e) Sintonia/entrosamento (3 vezes);
- f) Atribuições claras quanto a responsabilidades (1 vez).

Destaca-se, aqui, que os pontos fortes ligados aos recursos humanos foram informados de forma objetiva.

Quanto aos **recursos organizacionais**, identificaram-se os seguintes pontos fortes:

- a) Existência de sistema digital para tramitações e controles (6 vezes);
- b) Eficiência na gestão dos processos de importação (2 vezes);
- c) Equipe dedicada exclusivamente às operações de importação (2 vezes);
- d) Servidor realizando as atividades de despacho aduaneiro (1 vez);
- e) Prévia orientação aos requerentes quanto aos processos de importação (via site/telefone) (1 vez);
- f) Existência de manual de procedimentos ou *check-lists* (3 vezes);

- g) Possibilidade de efetuar pagamento antecipado (3 vezes);
- h) Boa relação, comunicação e apoio dos atores internos (aspectos descritos a seguir).

A pesquisa sobre os recursos organizacionais revelou que o ponto forte mais lembrado pelos entrevistados constitui-se na boa relação, comunicação e apoio recebido dos atores internos, que podem ser quantificados da seguinte forma quanto à frequência com que apareceram nas falas desses sujeitos:

- a) chefia imediata, DIRCOM ou PROADM (11 vezes);
- b) procuradoria federal⁴³ (9 vezes);
- c) área financeira (8 vezes);
- d) requerentes/pesquisadores (10 vezes);
- e) setor de transportes/logística (3 vezes);
- f) departamento de patrimônio (3 vezes);
- g) pró-reitoria de Pesquisa (1 vez);
- h) comunicação interna, em geral (1 vez).

Com relação à **área jurídica**, além do bom entrosamento com a equipe de importação, foram destacadas a assertividade nos despachos proferidos pela área, a rapidez na análise dos pareceres emanados, além da pré-disposição para discussão sobre situações tidas como especiais, que apresentam particularidades, como a redação de Editais de Licitações para contratação de serviços terceirizados. Já, o apoio recebido por parte dos requerentes/pesquisadores, partes interessadas diretamente nos processos, traduz-se pela sua participação ativa e pela conscientização de que existe a necessidade de priorizar os procedimentos de importação, diante de sua importância e complexidade, e urgência, tendo em vista, assim, a variação cambial, comentada adiante como uma ameaça verificada no ambiente externo.

No tocante à **área financeira**, foi lembrada a atenção dada à confecção de empenhos e pagamentos em geral.

Quanto aos **sistemas**, estes se referem à existência de sistemas digitais que auxiliam na tramitação ou gerenciamento de etapas do processo de importação, como o recebimento da requisição (instrução inicial do processo) com as devidas informações para a abertura do processo administrativo. Das seis instituições que afirmaram possuir

⁴³ As procuradorias jurídicas junto às universidades atuam como unidades consultivas e de contencioso de autarquias e fundações, e estão ligadas diretamente à Advocacia Geral da União (BRASIL, 2016c).

sistemas dessa natureza, três universidades federais destacaram a eficácia de seus sistemas digitais por meio dos quais o pesquisador/requerente preenche as informações e submete os arquivos para abertura do processo, permitindo a devolução para correções. Duas destas instituições ressaltaram o fato do sistema ser um módulo *web*, de fácil preenchimento.

Com relação ao **pagamento antecipado**⁴⁴, duas universidades federais salientaram que, apesar dos riscos inerentes, esta forma de pagamento mostra-se como a mais interessante para a Administração, em termos de celeridade e resguardo frente às variações cambiais. Foram raros os casos apontados como problemáticos, dois (2) em trinta (30), e não necessariamente com perdas para a instituição. Segundo relato dos entrevistados, em alguns casos pode ocorrer certa dificuldade de fornecimento caso o pagamento não seja antecipado. Destaca-se, também, que o pagamento antecipado ocorre antes do embarque da carga, restringindo desta forma as variações cambiais, se comparado à outras formas de pagamento, quanto o material é pago após o embarque. Os demais pontos não foram objeto de comentários.

Acerca dos **recursos físicos**, os pontos fortes são:

- a) Estrutura física organizada/adequada (3 vezes);
- b) Localização física da área de importação (1 vez);
- c) Infraestrutura de transporte doméstico (viaturas da instituição) (1 vez);
- d) Posição geográfica/localização favorável (6 vezes).

Os recursos físicos foram pouco lembrados e abordados de forma direta, até mesmo, sobre seus pontos fortes, não houve comentários, exceto àqueles relativos à posição geográfica favorável, onde se encontram determinadas universidades. Mais precisamente, quatro instituições asseveraram sobre a importância de estarem próximas a

⁴⁴ Embora a Lei nº 4.320, 17 de março de 1964 (BRASIL, 1964), vete o pagamento antecipado, o Tribunal de Contas da União (TCU) não o proíbe de forma absoluta, mas impõe requisitos para adoção desta modalidade de pagamento, como por exemplo, a natureza da contratação, quanto se pode ter por base o aplicável por meio do art. 15, III, da Lei de Licitações “submeter-se às condições de aquisição e pagamento semelhantes às do setor privado” (BRASIL, 2016c). Conforme experienciado pelo pesquisador, no Fórum sobre Importação para Pesquisa com base na Lei n.º 8.010/90, ocorrido em Curitiba/PR, no ano de 2014, um representante do TCU naquela cidade salientou que a importação deve ser vista pelo tribunal como uma excepcionalidade.

portos, aeroportos, e dos escritórios dos despachantes e agentes de cargas, e outra ressaltou estar próxima das sedes nacionais do CNPq e ANVISA.

Considerando os pontos fortes, em geral, observou-se, dentre os respondentes, que duas (2) universidades federais não souberam informar nenhum facilitador, sendo que outras três (3) instituições afirmaram não haver facilitadores com relação às respectivas IFES.

Depreende-se da análise que os pontos fortes mais lembrados pelas universidades federais foram o suporte que recebem dos setores hierarquicamente acima, dentro da própria instituição, assim como da área financeira, como forma de promover um adequado andamento dos processos de importação de bens e insumos, além da boa comunicação com outras áreas da universidade, com as quais os setores (ou servidores) de importação interagem.

4.3.2 Pontos Fracos

Os pontos fracos, conforme já conceituado, referem-se àquelas particularidades ou limitações presentes na instituição que impedem ou dificultam a obtenção dos seus resultados (PEREIRA, 2010). Nestes termos, a pesquisa permitiu verificá-los em relação a cada um dos tipos de recursos administrados por elas ao longo do processo de importação efetuado nas universidades federais brasileiras.

Quanto aos **recursos humanos**, obtiveram-se, na pesquisa, os que seguem:

- a) Falta pessoal (15 vezes);
- b) Falta de capacitação (9 vezes);
- c) Pouca experiência da equipe de importação (2 vezes);
- d) Falta de autonomia da mesma para tomar algumas decisões (4 vezes);
- e) Rotatividade de pessoal (1 vez).

Os **recursos organizacionais**, por sua vez, constituem-se nos seguintes:

- a) Morosidade e/ou falta de comunicação/apoio da Procuradoria Federal (21 vezes);
- b) Excesso de burocracia (14 vezes);
- c) Desinteresse ou desconhecimento por parte dos requerentes/pesquisadores acerca das instruções dos processos de importação (13 vezes);
- d) Inexistência ou limitações de um sistema digital para tramitações e controles (6 vezes);

- e) Falta integração e comunicação interna inadequada entre os setores (6 vezes);
- f) Falta de um setor específico para importação (5 vezes);
- g) Não valorização do setor de importação (2 vezes);
- h) Atividades de despacho aduaneiro não sendo realizadas pela universidade federal (2 vezes);
- i) Falta de divulgação dos benefícios da importação junto a comunidade universitária (2 vezes);
- j) Falta de gratificações para a equipe de importação (1 vez);
- k) Centralização administrativa (1 vez);
- l) Impossibilidade de se efetuar pagamento antecipado (3 vezes);
- m) Planejamento dos recursos financeiros (1 vez).

Constatou-se, por meio das respostas e análise dos pontos fracos correlatos aos recursos organizacionais, que os sujeitos da pesquisa apontaram como principal fragilidade interna a morosidade ou falta de comunicação/apoio com as procuradorias federais localizadas⁴⁵ nas universidades federais, e que são responsáveis pela análise dos processos de importação de bens e insumos, e pela emissão de pareceres que irão deferir, ou não, os pleitos nos processos. Há relato de uma instituição que informou ser de, no mínimo, três (3) meses o tempo de permanência do processo junto à procuradoria federal. Outra universidade federal observa que a procuradoria federal trata os processos de importação da mesma forma como o de compras nacionais, o que este pesquisador entende, ocorrer diante da falta de legislação, específica, para compras internacionais. Diante das dificuldades enfrentadas, uma universidade federal informou estar em busca de um parecer referencial⁴⁶ junto à procuradoria federal instalada na instituição, como forma de tornar mais eficientes os processos de importação de bens e insumos.

⁴⁵ Embora os procuradores federais possam ser considerados atores externos, por pertencerem ao quadro de servidores da AGU, para fins deste estudo a procuradoria federal junto às universidades federais é tratada com um ator interno por possuir equipe de apoio com servidores das universidades federais, e atuar dentro do espaço físico destas instituições.

⁴⁶ Tem por objetivo evitar o trabalho repetitivo para sistematizar e otimizar o assessoramento jurídico realizado pelas unidades da Advocacia-Geral da União (BRASIL, 2016c).

Outras observações também foram apuradas no tocante aos pontos fracos concernentes aos recursos organizacionais, com posicionamentos das universidades federais, a saber:

- a) excesso de burocracia, sendo observadas a dificuldade de realização de licitações para contratação de serviços terceirizados e a quantidade expressiva de documentos exigidos internamente;
- b) falta ou limitação de sistemas digitais para operacionalização e controle dos processos de importação;
- c) falta de autonomia, que limita a capacidade de atender as demandas, bem como a celeridade dos processos de importação; e
- d) desinteresse ou desconhecimento por parte dos requerentes/pesquisadores acerca das instruções dos processos de importação, relacionadas às fases do processo de importação, à burocracia envolvida, à legislação, aos trâmites envolvendo empenhos e pagamentos, e quanto às incertezas quanto as responsabilidades dos atores internos.

Para os **recursos físicos**, a pesquisa evidenciou o seguinte conjunto de pontos fracos:

- a) Falta de uma estrutura física organizada/adequada (5 vezes);
- b) Posição geográfica prejudicial em relação aos grandes centros do país (3 vezes).

Neste sentido, constatou-se que foram feitas poucas complementações acerca dos pontos fracos referentes aos recursos físicos, sendo que uma universidade federal informou sobre a inadequação de sua estrutura, com relação ao serviço de transportes (veículos e motoristas), responsável por conduzir os servidores para atuarem junto aos atores externos, e apanhar cargas nos recintos alfandegados; e outra destacou o fato de seu almoxarifado central não dispor de espaço físico suficiente para receber os equipamentos importados e liberados na alfândega, o que prejudica as atividades de registro patrimonial.

Por último, cabe assinalar que houve uma universidade federal que não informou nenhum ponto fraco para nenhum dos recursos informados anteriormente.

4.3.3 Ameaças

Em se tendo as ameaças como aquelas que ocorrem no ambiente externo, torna-se importante que os gestores identifiquem e analisem estes fatores macroambientais, nacionais e mundiais, e criem condições para minimizar seus efeitos para as organizações (WRIGHT; KROLL; PARNELL, 2000). Foi diante desta premissa que o presente estudo levantou o conjunto de ameaças inerentes aos recursos administrados durante o processo de importação, nas universidades federais brasileiras.

Portanto, a respeito dos **aspectos político-legais**, constataram-se os seguintes:

- a) Legislação insuficiente e/ou com distintas interpretações (9 vezes);
- b) Mudanças na legislação com pouca divulgação (2 vezes).

A maior ênfase referente aos aspectos político-legais foi a ausência de uma legislação específica para os processos de importação de bens e insumos, além de divulgação e conhecimento ineficientes por parte dos atores envolvidos, acerca do tema. Constatou-se que, apesar de haver legislação concedendo os benefícios fiscais, ainda impera um ambiente de incerteza, pois a Lei n.º 8.666/93 (BRASIL, 1993) institui normas para as licitações e contratos da Administração Pública, porém sem adentrar na questão de bens e insumos adquiridos por meio de importação.

Decorre daí o entendimento de que existe uma relação direta entre o sentimento dos entrevistados quanto à morosidade e /ou falta de comunicação/apoio da procuradoria federal, apontado como um ponto fraco por mais de 50% da amostra pesquisada, e o entendimento desta quanto ao fato de haver parca legislação no tocante à importação de bens e insumos. Uma universidade, por exemplo, comentou sobre a existência de mecanismos legais com o intuito de facilitar os processos de importação⁴⁷, mas que estes “são apenas instrumentos legais que norteiam apenas algumas ações, não todas, e que, por isso, há a necessidade, urgente de se elaborar uma legislação própria, específica, que oriente de forma mais precisa os aspectos inerentes à importação de bens e insumos no ambiente das universidades federais”.

O estudo dos **aspectos econômicos** levou à identificação das ameaças, a saber:

⁴⁷ O pesquisador destaca a legislação referenciada no item 2.3.4.2.

- a) Falta ou contingenciamento de recursos financeiros (11 vezes);
- c) Variação cambial (6 vezes);
- d) Instabilidade econômica (2 vezes).

Neste sentido, verificaram-se duas observações quanto à insuficiência ou contingenciamento de recursos financeiros, sendo que uma universidade federal relacionou a falta de recurso com a variação cambial, e outra instituição destacou o repasse não regular destes recursos, identificando-o como um ambiente de incerteza.

Já, para os **aspectos tecnológicos**, notaram-se as seguintes ameaças:

- a) Estrutura de portos e aeroportos inadequada para o recebimento e armazenamento de cargas (1 vez);
- b) Limitação de voos cargueiros e embarques marítimos para região próxima de onde está localizada a universidade federal (1 vez);
- c) Ausência de Aeroporto na cidade (1 vez).

Por sua vez, a análise dos **aspectos sociais** permitiu verificar as ameaças que seguem:

- a) Burocracia junto aos órgãos anuentes e fiscalizadores (21 vezes);
- b) Falta de padronização de procedimentos entre os fiscais aduaneiros (1 vez);
- c) Burocracia e problemas de comunicação com o banco parceiro da universidade federal (6 vezes);
- d) Escassez de cursos de capacitação específicos sobre importação no setor público (8 vezes);
- e) Ineficiência, descaso e/ou problemas de comunicação com prestadores de serviços terceirizados (6 vezes);
- f) Inflexibilidade e inconsistência de informações por parte dos fornecedores (1 vez).

A burocracia fora apontada pelas universidades federais pesquisadas, como a maior ameaça verificada no ambiente externo, sendo destacado um demasiado tempo de resposta por parte dos profissionais atuantes nos órgãos fiscalizadores e anuentes, distintas interpretações dos mesmos quanto à legislação em vigor, e a alteração de procedimentos internos dos órgãos, sem comunicações prévias aos usuários. A Receita Federal e as Receitas Estaduais foram os mais

lembrados, seguidos pela ANVISA, CNEN e DECEX. Quatro universidades federais informaram que ainda encontram dificuldades quanto à exoneração dos impostos junto à Receita Estadual em seus estados, sendo que uma precisou impetrar Mandato de Segurança para garantir a isenção.

Já, com relação à burocracia identificada nos bancos parceiros das universidades federais, foram destacadas pelos sujeitos da pesquisa, a falta de sintonia entre as agências bancárias; a comunicação ineficiente, com informações inexatas, acerca das constantes alterações dos procedimentos internos dos bancos; e a comunicação às universidades federais realizadas sem tempo hábil para adequações por parte destas instituições.

Quanto à ineficiência, descaso e/ou problemas de comunicação com prestadores de serviços terceirizados, das 6 ocorrências verificadas, 5 referem-se ao atendimento prestado por despachantes aduaneiros.

Chama a atenção, ainda, o fato de três universidades federais não terem identificado nenhuma ameaça.

4.3.4 Oportunidades

Finalmente, posto que oportunidades referem-se a forças ou a variáveis encontradas no ambiente externo, que não podem ser controladas pela organização, e que podem ser favoráveis à suas estratégias (PEREIRA, 2010), a pesquisa também pode apresentar um conjunto de fatores externos capazes de favorecer o processo de importação nas universidades federais brasileiras, como descritos na sequência.

Para os **aspectos político-legais**, a pesquisa conduziu ao conjunto de oportunidades, a saber:

- a) Isenções de impostos, previstas na legislação, para aos bens e insumos destinados à pesquisa científica e tecnológica (9 vezes);
- b) Termo de concessão junto à INFRAERO (3 vezes);
- c) Existência da Tabela IATA (1 vez);
- d) Prioridade prevista na legislação para trâmites junto aos órgãos de controle⁴⁸ (1 vez);

⁴⁸ São exemplos, a Instrução Normativa n.º 799 da Receita Federal do Brasil (RFB), e a Portaria Interministerial n.º 977/2010, conjunta entre o Ministério da Ciência e Tecnologia (MCT) e o Ministério da Fazenda (MF), abordados no item 2.3.4.2 deste trabalho.

- e) Adequada estrutura do sistema de comércio exterior nacional (1 vez);
- f) Existência dos INCOTERMS (1 vez).

Nestes aspectos, a pesquisa apontou, primeiramente, para a existência das isenções fiscais previstas na legislação. Quanto à INFRAERO, destacam-se, também, três (3) citações dos sujeitos da pesquisa quanto à existência de um termo de concessão⁴⁹, que possibilita que o pagamento dos valores referentes à armazenagem seja realizado posteriormente à retirada das cargas deste recinto alfandegado, gerando economia à universidade e consecutiva celeridade aos processos das importações de bens e insumos, devido ao menor tempo de armazenagem.

Para os **aspectos econômicos**, tem-se, como oportunidade – citada por dois (2) sujeitos –, a existência de distintas fontes de fomento que viabilizam recursos para a importação de bens e insumos.

No que tange aos **aspectos tecnológicos**, as oportunidades são:

- a) Existência de *softwares* para classificação de mercadorias (1 vez);
- b) Possibilidade de se adquirirem bens e insumos que possuam maior tecnologia, ou que não são produzidos no país (4 vezes);

Já, acerca das oportunidades relativas aos **aspectos sociais**, a pesquisa evidenciou as listadas a seguir:

- a) Bom relacionamento e boa comunicação com os órgãos anuentes e fiscalizadores (17 vezes);
- b) Eficiência e boa comunicação com o despachante aduaneiro terceirizado (14 vezes);
- c) Eficiência e bom relacionamento com agente de cargas (5 vezes);
- d) Grupos de discussão envolvendo as áreas de importação de outras universidades (10 vezes);

⁴⁹ Termo firmado entre a INFRAERO e as universidades federais, que permite a retirada do material sem efetuar o prévio pagamento pelas despesas de armazenagem, sendo essas faturadas pelo recinto alfandegado usualmente a cada 15 dias e enviadas para a universidade. Considerando a burocracia que envolve os pagamentos realizados por estas instituições, o firmamento deste termo auxilia as universidades a evitarem pagamentos extras referentes aos serviços de armazenagem.

- e) Boa relação com fornecedores e/ou seus representantes no Brasil (4 vezes);
- f) Boa relação com os Bancos (2 vezes);
- g) Apoio e troca de informações com as fundações de amparo à pesquisa (2 vezes);
- h) Boa relação com a empresa seguradora (1 vez);
- i) Eficiência e bom relacionamento com empresa de transporte doméstico (1 vez)
- j) Existência de cursos e treinamentos que auxiliam nas atividades de importação (2 vezes)
- k) Credibilidade da universidade federal junto à sociedade (1 vez).

Nas observações das universidades federais, apurou-se que, quanto ao bom relacionamento manifestado com os órgãos anuentes e fiscalizadores, houve ênfase com relação à atuação da receita federal, destacando-se a atuação de fiscais atenciosos e prestativos, seguida pela boa relação com a Receita Estadual, e a adequada interlocução com a INFRAERO, MAPA, ANVISA.

Evidencia-se, ainda, que o estudo apurou que, para quadro (4) universidades pesquisadas, não há oportunidades acerca dos recursos necessários ao desenvolvimento do processo de importação nas respectivas instituições.

4.4 PROPOSTA DE UM PROCESSO DE IMPORTAÇÃO VOLTADO ÀS UNIVERSIDADES FEDERAIS BRASILEIRAS

Com o desenvolvimento da presente pesquisa, foi possível obterem-se subsídios para a proposição de um processo de importação de bens e insumos que respeite particularidades inerentes às universidades brasileiras.

Neste sentido, a atual seção apresenta as etapas do processo proposto, relacionando os atores envolvidos, e trazendo considerações que o pesquisador entende relevantes com base no que fora apurado por meio da análise dos pontos fortes, pontos fracos, ameaças e oportunidades, verificadas na seção 4.3. Assim, visando a otimizar a apresentação do citado processo proposto, tornando-a clara e objetiva, foram priorizados os atores internos, enquanto os atores externos que aparecem nesta representação ficaram restritos ao banco parceiro da universidade federal e ao agente de cargas, por estabelecerem uma relação mais próxima com a instituição de ensino no decorrer do

processo de importação. Considera-se necessário que o agente de cargas seja contratado pela universidade federal, assim como a seguradora, por meio de processo licitatório. As tarefas realizadas fora da universidade e as melhores práticas verificadas ao longo do processo, porém, são relatadas nas explicações a seguir, tarefa por tarefa.

Cabe lembrar, igualmente, que a análise de processos não deve se limitar a gerar documentos meramente ilustrativos, mas, sobretudo, precisa se comprometer com a entrega de um diagnóstico para prover suporte a futuras transformações (GUIA..., 2013). E este é o intuito desta pesquisa.

Desta forma, a proposta apresentada, a seguir, surge a partir de um mapeamento do processo de importação de bens e insumos que ocorre nas universidades federais brasileiras, correlacionando os atores envolvidos. Neste contexto, inicialmente, destaca-se que a notação BPMN e o fluxograma funcional foram os recursos escolhidos para descrevê-lo, por meio do qual são trazidas explicações acerca de cada etapa, referenciando-se a legislação, destacando-se a forma mais adequada para a atuação de cada um dos atores envolvidos, e respectivas limitações. Com isso, para uma adequada compreensão do fluxo, torna-se necessário a introdução de símbolos adotados pela notação BPMN, e disponíveis no *software* utilizado aqui – o Bizagi – para representar o aludido processo, e que são dispostos por meio das figuras (11 até 15), a seguir.

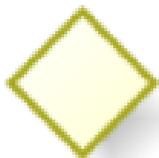
Figura 11 - Subprocesso



Subprocesso

Fonte: *Software* Bizagi

O subprocesso (figura 11) refere-se a um conjunto de atividades. Algo como o processo dentro do processo, porém sendo dependente do processo-mãe.

Figura 12 - *Gateway* exclusivo

Fonte: *Software Bizagi*

Os *gateways* exclusivos (figura 12) referem-se às decisões realizadas dentro de um processo, em que o fluxo de sequência pode tomar dois ou mais caminhos alternativos. Algo como uma **bifurcação na estrada** para um processo. Também, pode ser utilizado para unificar fluxos para continuação em uma mesma sequência de atividades.

Figura 13 - *Gateway* paralelo

Fonte: *Software Bizagi*

O *gateway* paralelo (figura 13) representa a divisão de um fluxo, quando dois ou mais caminhos serão seguidos e suas atividades executadas ao longo deles, paralelamente. Desta forma, todos os caminhos que saem do *gateway* paralelo são executados.

Figura 14 - *Link*

Fonte: *Software Bizagi*

O *link* (figura 14) caracteriza-se por ser um evento intermediário. Dentre suas finalidades, pode ser utilizado para ligar uma tarefa do fluxo à outra, quando o mapeamento estiver em mais de uma página.

Figura 15 - Evento de fim - Cancelamento



Fonte: *Software Bizagi*

Evento de fim (figura 15) com a anotação de um “x” em seu interior indica cancelamento.

Feitas as devidas considerações, apresenta-se, na sequência, o mapeamento do processo em foco, detalhado em tarefas, com base nas características das universidades federais na perspectiva da importação (item 4.1), no fluxo das etapas demonstrado no item 4.2 e na análise SWOT realizada no item 4.3. É preciso ressaltar, também, que a sugestão, aqui, é que o fluxo das tarefas (Apêndice D, com a descrição completa do processo) aconteça por meio de um sistema informatizado, concedendo fluidez ao processo de importação e conferindo-lhe maior transparência, ao permitir o seu acompanhamento por parte dos atores envolvidos. O novo fluxo de tarefas relativo ao processo de importação em universidades, que está ilustrado no Apêndice D, deve ocorrer por meio da seguinte sequência de etapas:

- a) **Identificar demanda** (Requerente) – requerente (pesquisador) identifica a necessidade de aquisição de determinado bem ou serviço;
- b) **Instruir o processo** (Requerente) – etapa fundamental, e apontada com um dos relevantes problemas internos. Para uma adequada instrução inicial do processo, é preciso que haja clara compreensão por parte do requerente, o qual deve contar sempre com o apoio e disponibilidade da GI. A prévia orientação aos requerentes, baseada em uma boa comunicação, apoiada pela oferta de capacitação interna, assim como, na existência de manual de procedimentos com *check-lists*, preferencialmente disponíveis de forma *on-line*, tornam-se ferramentas eficientes para disseminar as informações e se evitarem retrabalhos. Neste âmbito, é preciso realizar o que segue (Apêndice C):
 - **Verificar disponibilidade de recursos** – Analisar a disponibilidade orçamentária e confirmar a existência de recursos, informando a fonte de financiamento;

- **Realizar pesquisa de preços** – efetuar a pesquisa de preços com base na Orientação Normativa nº 07, de 29 de agosto de 2014 (BRASIL, 2014c), usualmente ocorrendo a pesquisa junto a fornecedores. Atentar para que haja o mesmo INCOTERM nas proformas, ou que esteja destacado apenas o valor do material a ser importado (EXW), solicitando-as com um prazo, mínimo, de 90 dias de validade;
- **Anexar proformas** – anexar os documentos oriundos da tarefa anterior e conforme o enquadramento legal, previsto na Lei n.º 8.666/93 (BRASIL, 1993). Caso seja com base no art. 24 XXI (Dispensa de Licitação), deve haver proformas de, pelo menos, três fornecedores distintos. Já, para as importações com base no art. 25 (Inexigibilidade), da mesma lei, destaca-se que, mesmo nos casos de exclusividade, faz-se necessária a comprovação do preço praticado no mercado, o que ocorre por meio da apresentação de três proformas emitidas pelo mesmo fornecedor a outras empresas. Importante buscar, preferencialmente, tais proformas junto às empresas que efetuaram a importação em vez de solicitá-las diretamente ao fornecedor. Também é preciso que seja anexado ao processo um Atestado de Exclusividade com base no inc. I, deste artigo (BRASIL, 1993). No entanto, por ser a legislação adequada ao mercado nacional, e não ao externo, é relevante ver o entendimento de cada procuradoria federal, interna nas universidades federais, quanto à origem e características do documento, e eventual necessidade de tradução juramentada⁵⁰, o que acarretará em mais custos. Usualmente, são solicitadas traduções apenas dos Atestados de Exclusividade e, eventualmente, das proformas;
- **Anexar projeto de pesquisa** – consiste em anexar cópia do projeto ao qual a aquisição do bem ou insumo

⁵⁰ Os órgãos públicos não são obrigados a receber nenhum documento que não esteja no idioma oficial do Brasil, sendo que para atestar o conteúdo apresentado, os servidores podem solicitar a tradução feita por um tradutor público. Conforme entendimento dentro da universidade, uma tradução livre, realizada pelo requerente, pode ser aceita.

está vinculada, caso se trate de uma importação destinada à pesquisa científica e tecnológica, tendo por finalidade atestar a regularidade do projeto de pesquisa junto à fonte de fomento, como por exemplo, CNPQ, Capes e fundações estaduais de amparo à pesquisa. Importante constar documento que comprove a aprovação do projeto de pesquisa;

- **Emitir justificativa com parecer técnico** – apresentar declaração de relevância do bem para o projeto de pesquisa e linha pesquisada, informando sobre a necessidade da importação do material com justificativa do proponente, preferencialmente, incluindo comparações com outras marcas, fundamentando a necessidade da aquisição do bem ou insumo no mercado internacional, bem como a escolha do fornecedor. A responsabilidade direta pelas informações prestadas para a aquisição será do requerente;
 - **Confeccionar formulário de importação** – inserir as informações conforme os campos do documento, preferencialmente, por meio de sistema digital;
 - **Colher autorização da direção** – Pode ser feito por meio de um memorando ao diretor da unidade ou, preferencialmente, por meio digital, com assinatura eletrônica, de forma a registrar a autorização para a aquisição.
- c) **Analisar documentos** (Gestão de Importação) – conferência dos documentos por parte da equipe de importação;
- d) **Corrigir pendências** (Requerente) – apenas no caso de alguma inconsistência verificada pela equipe de importação, o requerente é informado acerca das correções necessárias para dar continuidade ao processo;
- e) **Inserir NCM** (Gestão de Importação) – deve ser feita a classificação conforme Nomenclatura Comum do Mercosul⁵¹ (NCM). Para facilitar esta tarefa, é interessante que o fornecedor informe, pelo menos, o código com base

⁵¹ A Nomenclatura Comum do Mercosul (NCM) é uma lista hierárquica de mercadorias, dividida em capítulos, agrupados em seções, baseada no Sistema Harmonizado (SH), possuindo ao todo, 8 dígitos em sua codificação (WERNECK, 2015, p. 166).

no Sistema Harmonizado⁵² (SH). A tarefa de classificação requer conhecimento e atenção por parte do responsável, estando sujeita a penalidades e entraves no caso de incorreções. Recomenda-se a utilização de *softwares*, disponíveis no mercado, que auxiliem esta tarefa, especialmente quando a universidade federal atua como despachante aduaneiro. A classificação será feita conforme o tipo de material, sendo possível a existência de diversos materiais e distintas classificações, as quais determinarão o(s) órgão(s) anuente(s) envolvido(s);

- f) **Inserir estimativa de custos** (Gestão de Importação) – Com base na *proforma invoice*, a GI estima as despesas para cada processo, sendo oportuna a adição de um percentual de 10% a 20% à taxa da moeda estrangeira vigente no momento da estimativa, como forma de evitar maiores impactos frente a futuras variações cambiais. As despesas acessórias de importação, como agenciamento de cargas, seguro e desembaraço aduaneiro, são, preferencialmente, arcadas com os recursos das fontes de fomento, podendo ser pagas, também, como contrapartida da universidade federal;
- g) **Confirmar existência de recursos** (requerente) – considerando que o período transcorrido entre a verificação inicial da disponibilidade de recursos e a etapa anterior, pode ser um pouco extenso, conforme burocracia e particularidades de cada instituição, e, ainda, o fato da GI ter adicionado as despesas acessórias de importação, torna-se necessário que o requerente confirme a existência de recursos suficientes, antes de solicitar a utilização deles;
- h) **Abrir processo administrativo e inserir documentos** (Requerente) – o mais adequado é que a abertura e tramitações do processo ocorram por meio de sistema digital, de forma a permitir um acompanhamento, em tempo real, por parte dos interessados;

⁵² Código numérico internacional padronizado, composto por 6 dígitos, que tem por objetivo a identificação das mercadorias transacionadas no comércio internacional, especialmente com a finalidade de facilitar os controles alfandegários e cobrança de impostos na entrada ou saída de um país (KEEDI, 2015).

- i) **Solicitar autorização para a aquisição** (requerente) – consiste no encaminhamento do processo, devidamente instruído, ao ordenador da despesa;
- j) **Analisar os recursos** (ordenador da despesa) – é realizada a análise da documentação inserida no processo administrativo, e, sendo, subsequentemente, autorizada, ou não, a importação do material, conforme disponibilidade de recursos e entendimento do ordenador da despesa;
- k) **Informar à GI** (ordenador da despesa) – apenas nos casos em que o ordenador da despesa não autorizar a importação do bem ou insumo, ocorre a comunicação direta à GI, para ciência;
- l) **Informar ao requerente** (gestão de importação) – tarefa que também irá ocorrer apenas nos casos em que o ordenador da despesa não autoriza a importação, constituindo-se esta etapa no ato de comunicação ao requerente;
- m) **Solicitar transferência para a universidade** (requerente) – quando o recurso for proveniente de uma fonte de fomento externa à universidade federal, é preciso que ocorra a transferência do montante necessário para atender aos custos estimados para o processo de importação;
- n) **Transferir via GRU⁵³ para a universidade** (financeiro) – consiste na efetivação da transferência do recurso para a universidade federal, e posterior comunicação ao ordenador da despesa;
- o) **Solicitar pré-empenho** (requerente) – encaminhamento de e-mail ou do processo administrativo, preferencialmente digital, ao ordenador da despesa, que poderá autorizar ou não a compra;
- p) **Providenciar pré-empenho** (ordenador da despesa) – consiste na solicitação formal do empenho de recursos feita à área financeira da universidade federal;
- q) **Emitir pré-empenho** (financeiro) – momento em que se reserva o recurso para a aquisição. Algumas universidades federais podem adotar diferentes nomenclaturas, como “solicitação de empenho”, que se referem à reserva de dotação;

⁵³ Guia Geral da União.

- r) **Solicitar parecer da procuradoria federal** (gestão de importação) – análise do mérito da aquisição. Interessante analisar a viabilidade de um parecer referencial emanado pela procuradoria federal junto à universidade federal, com o intuito de agilizar os processos de mesma natureza, pois reduziria o volume de processos a tramitar junto à procuradoria federal, conforme Orientação Normativa nº 55 de 23 de maio de 2014 (BRASIL, 2014d);
- s) **Emitir parecer** (procuradoria federal) – A procuradoria analisa os autos do processo, e emite parecer. Como informado anteriormente, a legislação é adequada às compras realizadas no mercado nacional, e não ao externo, sendo prudente verificar o entendimento de cada procuradoria federal, interna nas universidades federais, quanto às características dos documentos exigidos no processo de importação de bens e insumos. O parecer referencial, quando disponível e aplicável na universidade federal, pode suprimir as tarefas de “r” a “x”;
- t) **Devolver processo administrativo à GI** (procuradoria federal) – apenas no caso de indeferimento do pleito, para registro da GI, comunicação aos interessados e arquivamento do processo;
- u) **Ratificar parecer** (pró-reitor de Administração) – ato normalmente realizado pelo pró-reitor de Administração, porém podendo ser pró-reitor de outra unidade, como Planejamento, Pesquisa ou Pós-graduação, cuja ratificação do parecer tem por base o Art. 26. da Lei n.º 8.666/93 (BRASIL, 1993). A ratificação deve ocorrer em até 3 dias após o parecer da procuradoria federal;
- v) **Atender ressalvas** (requerente) – esta tarefa pode ser realizada em conjunto com a gestão de importação, ou, até mesmo, de forma isolada, por esta, conforme as pendências verificadas. Um exemplo é a substituição de uma proforma com prazo de validade expirado;
- w) **Analisar atendimento a ressalvas** (gestão de importação) – caso a tarefa anterior tenha sido realizada pelo requerente, a GI analisa os documentos anexados ou corrigidos;
- x) **Instruir requerente** (gestão de importação) – ocorre apenas quando apuradas inconsistências na tarefa anterior, sendo passadas ao requerente as informações necessárias para adequação do processo administrativo de importação;

- y) **Inserir Disp. ou Inexig. no Comprasnet** (gestão de importação) – inserir as informações sobre a compra no portal de compras do governo federal (Comprasnet⁵⁴), por meio do SIASG⁵⁵;
- z) **Publicar no D.O.U.** (gestão de importação) – Para as importações com valor abaixo de do R\$ 8.000,00, ou 10% do disposto na alínea “a”, do inciso II, do artigo 23, da Lei n.º 8.666/93 (BRASIL, 1993), não é necessária a publicação. Para todos os outros casos, conforme previsto no Art. 26. da Lei n.º 8.666/93, é necessário que a publicação ocorra em até 5 dias após o parecer da procuradoria federal.

Na continuidade, a partir da publicação no D.O.U, como relatado na etapa anterior, devem ser realizadas outras tarefas para o desenvolvimento do processo de importação adaptado às características das universidades federais. Tais tarefas são descritas, a seguir:

- a) **Emitir Licença de Importação (L.I.)** (Gestão de Importação) – Esta tarefa é realizada por meio da utilização do SISCOMEX *web* da Receita Federal, pelo despachante aduaneiro, que emite, registra e acompanha a análise do licenciamento de importação junto ao sistema. Nesta etapa, são prestadas informações, tais como, título do projeto de pesquisa, coordenador responsável, entidade executora, fonte de fomento e local onde o material ficará alocado. Embora algumas universidades realizem a emissão de L.I. no início do processo, considera-se oportuno que esta tarefa ocorra após o parecer da Procuradoria federal, de forma a evitar esforços desnecessários, caso a importação seja indeferida. Cabe destacar a importância de se atender às anuências necessárias e acompanhar eventuais alterações de procedimentos referentes à L.I., junto à Receita Federal, normalmente informados também pelo CNPq, que podem alterar a condução dessa tarefa, especialmente quando necessária a emissão de L.I. substitutiva, motivada por

⁵⁴ É um *site WEB*, instituído pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), para disponibilizar, à sociedade, informações referentes às licitações e contratações promovidas pelo Governo Federal, bem como permitir a realização de processos eletrônicos de aquisição.

⁵⁵ Sistema Integrado de Administração e Serviços Gerais (SIASG), onde se operacionalizam as compras do Governo Federal.

alterações ou expiração do seu prazo de validade, ou cancelamento destas;

- b) **Emitir nota de empenho** (financeiro) – consiste no lançamento das informações em sistema próprio, do governo federal, de forma a segregar os recursos, caracterizando-o como sendo do fornecedor ou prestador de serviços;
- c) **Emitir ordem de compra** (gestão de importação) – documento que firma o acordo entre o importador e o fornecedor. A ordem de compra reúne importantes informações sobre o que fora acordado durante a negociação, com dados baseados na fatura comercial e no INCOTERM utilizado. Por depender do aceite do fornecedor, a ordem de compra auxilia no firmamento dos termos contratuais, antes deste providenciar o embarque da carga;
- d) **Assinar ordem de compra** (ordenador da despesa) – assinatura do documento confeccionado na tarefa anterior. É interessante que a ordem de compra seja assinada pelo ordenador da despesa. No entanto, caso autorizado por este e, considerando que o recurso já esteja empenhado, pode ser assinada pela equipe da GI;
- e) **Enviar ordem de compra ao fornecedor** (gestão de importação) – ato de encaminhar a ordem de compra ao fornecedor, feito majoritariamente por *e-mail*.
- f) **Confirmar termos da ordem de compra** (fornecedor) – com base nos documentos existentes e no que fora acordado, esta etapa é a caracterização do aceite do fornecedor quanto aos termos estabelecidos;
- g) **Contatar representante no exterior** (agente de cargas) – uma vez firmados os termos da operação de importação, o agente de cargas estabelece o contato com seu representante no país de origem do material, para tomar as ações necessárias;
- h) **Confirmar recurso na conta da universidade** (financeiro) – embora o recurso já tenha sido empenhado, é fundamental verificar a disponibilidade financeira antes do fechamento de câmbio;
- i) **Solicitar averbação do seguro** (gestão de importação) – considera-se que a universidade federal possui contrato com uma seguradora, firmado após processo licitatório em que esta foi vencedora. Caso a contratação de serviços

terceirizados configure-se como composta, agregando serviços de agenciamento e/ou despacho aduaneiro, a solicitação de averbação do seguro pode ser intermediada por um desses atores;

- j) **Solicitar fechamento de câmbio** (Gestão de Importação) – consiste no envio do ofício solicitando o fechamento de câmbio ao banco e a proforma referente ao material, o que pode variar de um banco para outro, e seguir as orientações da instituição financeira. Considera-se o pagamento antecipado como a forma mais ágil a ser adotada pelas universidades, identificado como ponto forte na pesquisa A cautela especial quanto ao pagamento antecipado deve ser adotada no tocante ao fornecedor envolvido, priorizando esta forma de pagamento para aquisições de empresas com bons antecedentes no mercado. O contato com outras universidades federais auxilia na busca por tais informações. Vale destacar que o entendimento por parte das procuradorias federais presentes nas universidades federais sobre a adoção do pagamento antecipado, assim como sobre outras questões que norteiam o processo de importação, ainda não é unânime;
- k) **Fechar câmbio e informar valores e prazos** (banco) – de posse dos documentos, a mesa de câmbio⁵⁶ da instituição financeira irá fazer as conversões e providenciar os documentos internos necessários, para, posteriormente, informar o valor da moeda estrangeira convertido em reais, com base na taxa vigente, acrescido de outras taxas bancárias;
- l) **Solicitar pagamento** (gestão de importação) – com base nas informações recebidas pela instituição financeira parceira da universidade federal, a GI analisa os dados e encaminha a área financeira para que seja efetuado o pagamento;
- m) **Emitir ordem bancária e enviar ao banco** (financeiro) – a área financeira emite uma Ordem Bancária (OB) para pagamento do câmbio, cujo valor total consiste no valor do material acrescido das taxas bancárias;

⁵⁶ Equipe responsável pelas operações de câmbio dentro das instituições financeiras.

- n) **Enviar mensagem SWIFT e contrato de câmbio** (banco) – o banco encaminha mensagem (SWIFT⁵⁷) e o contrato de câmbio contendo informações acerca da transação envolvida, disponibilizando-os para a universidade;
- o) **Preparar material e documentos para embarque** (fornecedor) – referem-se aos documentos relacionados ao material, sendo a fatura comercial (*comercial invoice*) e romaneio (*packing list*) mandatórios, podendo haver outros documentos, conforme especificidade do bem ou insumo, como no caso de cargas perigosas, radioativas, refrigeradas e aquecidas, dentre outras particularidades;
- p) **Enviar documentos e informar prontidão de carga** (fornecedor) – uma vez pronto e segregado o material, e de posse dos documentos, o fornecedor comunica a GI sobre a prontidão do material para ser transportado;
- q) **Conferir documentos** (gestão de importação) – é feita a conferência dos documentos referentes ao material, para que sejam apuradas possíveis alterações, normalmente relacionadas a alguma informação mandatória por parte dos órgãos anuentes e fiscalizadores, que pode estar faltando nos documentos;
- r) **Contatar representante no exterior** (agente de cargas) – o representante em questão refere-se a um parceiro do agente de cargas, que irá atuar em nome deste (e da universidade federal) no país de origem da carga, ou outros, conforme trânsito da carga e necessidade de alguma intervenção;
- s) **Contratar transporte internacional** (agente de cargas) – a contratação ocorre quando o embarque está norteado pelos INCOTERMS⁵⁸ dos grupos “E” e “F”, sendo que, nos casos de importações acordadas com base nos grupos “C” e “D”, a contratação do transporte internacional (principal) ocorre por conta do fornecedor;
- t) **Enviar documentos à GI** (agente de cargas) – Uma vez contratado o transporte internacional, é emitido pelo

⁵⁷ *Society for Worldwide Interbank Financial Society for Worldwide Interbank Financial* (SWIFT), caracteriza uma rede de telecomunicações financeiras interbancárias internacionais, cujo sistema transmite dados da forma segura, sendo adotado pela maior parte dos países (SEGALIS; FRANÇA; ATSUMI, 2012).

⁵⁸ Para melhor compreensão, rever INCOTERMS no item 2.3.3.

transportador (companhia aérea, marítima ou outra, conforme o modal) o Conhecimento de Embarque, sendo conferido pelo agente de cargas e enviado à GI;

- u) **Autorizar o embarque** (gestão de importação) – após analisar todos os documentos emitidos até então, e entendendo estar tudo de acordo, é autorizado o embarque, sendo comunicados, simultaneamente, o fornecedor e o agente de cargas;
- v) **Embarcar o material** (fornecedor) – o fornecedor, cuja prontidão do material e documentação, já haviam sido constatadas, providencia os trâmites em conjunto com o representante do agente de cargas (no país de origem) para que o embarque ocorra, quando baseado nos INCOTERMS dos grupos “E” e “F”⁵⁹;
- w) **Monitorar a chegada do material** (agente de cargas) – o monitoramento ocorre junto ao transportador e aos terminais portuários, aeroportuários ou outros, assim como junto aos recintos alfandegados, podendo também ser feito pela universidade e/ou seu despachante aduaneiro;
- x) **Enviar Aviso de Chegada de Carga à GI** (agente de cargas) – consiste na informação sobre a previsão da chegada da carga. Posteriormente, uma vez constatada a chegada do bem ou insumo, é feito o comunicado à universidade, para que seja providenciada a liberação do material com a maior brevidade possível, de forma a se evitarem possíveis custos extras oriundos de armazenagem;
- y) **Solicitar exoneração junto a Receita Estadual** (gestão de importação) – embora esteja prevista na legislação⁶⁰ a isenção de ICMS junto às Receitas Estaduais, ainda há resistências em alguns estados, cabendo à universidade, por meio de seu dirigente máximo e amparado pela procuradoria federal, efetivar a busca de tais isenções. E, neste sentido, empenhar esforços para facilitar os processos de isenção/liberação;
- z) **Solicitar vistoria aos órgãos de controle** (gestão de importação) – atentar, nesta etapa, para as exigências

⁵⁹ Para os demais grupos de INCOTERMS, o embarque ocorre sob a responsabilidade do fornecedor.

⁶⁰ Art. 150, VI, “a”, e § 2º da CF/88 e Convênio ICMS 93/98 (BRASIL, 1998c), conforme abordado no item 2.3.4.2.

conforme legislação vigente, especialmente no caso da universidade atuar como despachante aduaneiro. Para os casos de emadeiramento no material (como uso de *pallets*), cabe ao exportador tomar as medidas necessárias e informar à universidade federal para esta declarar a presença de tais embalagens à fiscalização agropecuária, devendo, assim, ter atenção para as exigências⁶¹ em cada processo de liberação junto ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), em que a universidade faz um único cadastro. Atentar, sempre, quando as importações forem sujeitas à anuência da ANVISA.

Após ser solicitada vistoria aos órgãos de controle, o processo de importação continua a acontecer, a partir do monitoramento da liberação do material importado feita pelos órgãos anuentes, tal como é evidenciado a seguir:

- a) **Monitorar liberação pelos órgãos anuentes** (gestão de importação) – tarefa que será realizada pelo despachante aduaneiro, caso terceirizado pela universidade, consiste em acompanhar liberação do material;
- b) **Registrar DI ou DSI** (gestão de importação) – registrada a DI, o SISCOMEX irá atribuir um canal de conferência aduaneira para a declaração, conhecido por parametrização;
- c) **Solicitar coleta do material** (gestão de importação) – contato realizado pela GI junto à área responsável pelo transporte (logística) dentro da universidade federal, que irá coletar o material. Esta tarefa pode ser terceirizada, o que é pouco comum;
- d) **Agendar coleta do material** (transporte interno) – conforme solicitação da GI e disponibilidade da área responsável pelo transporte, são definidos o dia e o horário da coleta do material;

⁶¹ Seguindo as diretrizes da Norma Internacional para Medidas Fitossanitárias nº 15 (NIMF 15), destaca-se a Instrução Normativa nº. 32 de 23 de setembro de 2015, da Secretaria da Receita Federal do Brasil, (SRF, 2015), que estabelece procedimentos de fiscalização e certificação fitossanitária de embalagens, suportes ou peças de madeira, em bruto, que serão utilizadas como material para confecção de embalagens e suportes, destinados ao acondicionamento de mercadorias importadas ou a exportar.

- e) **Informar ao requerente** (gestão de importação) – informar ao requerente para que tome ciência, especialmente nos casos em que se trata de insumos, sendo o material entregue, posteriormente, sem intermédio do almoxarifado. Mesmo nos casos de bens (material permanente), é comum a entrega diretamente no laboratório do requerente/pesquisador;
- f) **Coletar material no terminal** (transporte interno) – a coleta do material, independentemente do modal utilizado, será feita em um terminal alfandegado, como INFRAERO ou outros terceirizados, no caso dos transportes aéreos, ou terminais portuários, CLIA, ou outros. Destaca-se a importância de realizar uma parceria com o terminal mais utilizado pela universidade federal, como ocorre comumente com os terminais da INFRAERO. A INFRAERO, quando firmado termo de concessão entre o terminal e a universidade, emite fatura com pagamento a cada 15 dias, referente às cargas que chegaram naquele período, o que agiliza a liberação destas e evita o pagamento desnecessário de armazenagem, por conta de eventuais atrasos oriundos dos trâmites relativos aos empenhos e pagamentos por parte da universidade. Destaca-se que, para o deslocamento da carga desde o terminal até a universidade, é preciso o acompanhamento de uma Nota Fiscal ou declaração de isenção emitida pela universidade, o que é mais apropriado;
- g) **Entregar ao requerente** (transporte interno) – entrega do material ao requerente, especialmente insumos;
- h) **Entregar no almoxarifado da universidade** (transporte interno) – algumas universidades entregam os bens (materiais permanentes) diretamente ao requerente, o que antecipa a utilização deles por parte do usuário. No entanto, conforme estrutura e trâmites pretendidos pela universidade federal, o bem pode ser entregue ao almoxarifado para, posteriormente, ser destinado ao requerente;
- i) **Solicitar termo de patrimônio** (gestão de importação) – Solicitação do termo que conterá informações e características do bem a ser incorporado ao patrimônio da universidade federal;
- j) **Enviar termo de patrimônio à GI** (requerente) – envio do termo mencionado na tarefa anterior;
- k) **Solicitar o tombamento** (gestão de importação) – De posse do termo de patrimônio, a GI solicita o tombamento,

preferencialmente por meio digital, do material à área responsável na universidade federal;

- l) **Solicitar NF's aos terceirizados** (gestão de importação) – consiste em contatar as empresas que viabilizaram o processo de importação por meio dos seus serviços prestados, e solicitar as Notas Fiscais (NF's) referentes a estes serviços;
- m) **Conferir NF's dos serviços terceirizados** (gestão de importação) – após a realização dos serviços, as empresas terceirizadas, contratadas previamente por meio de processos licitatórios, deverão emitir Notas Fiscais com a discriminação dos serviços prestados, e encaminhar à GI para conferência e autorização e pagamento, sendo que os valores precisam estar em linha com o disposto na estimativa inicial, salvo alguma contingência relevante;
- n) **Solicitar pagamento** (gestão de importação) – uma vez conferida cada Nota Fiscal, e respectivos serviços prestados, a GI solicitará, à área financeira da universidade federal, o pagamento devido. Para tais pagamentos, sempre que possível, devem ser utilizados documentos eletrônicos e anexados ao processo original, de forma a obter a consolidação de todas as informações referentes ao processo de importação. Neste quesito, torna-se fundamental o abandono de velhos hábitos burocráticos, inerentes ao serviço público, e se evitar a abertura de novos processos para pagamento;
- o) **Pagar terceirizados** (financeiro) – uma vez recebidas as informações, ou o processo, é providenciado o pagamento das empresas terceirizadas. Cabe destacar a necessidade de regularidade fiscal junto à Receita Federal, FGTS e INSS da empresa contratada, impressos por meio do SIASG, para que se possam receber os valores pelos serviços prestados, além da negativa de débitos trabalhistas, emitida pelo Tribunal Superior do Trabalho (TST);
- p) **Prestar contas** (gestão de importação) – prestação de contas junto aos órgãos financiadores de projetos de pesquisa (CAPES, CNPq.). A prestação de contas também pode ser realizada pelo requerente;
- q) **Arquivar o processo** (gestão de importação) – após a conclusão de todas as etapas, é realizado o arquivamento do processo. Para acompanhar o fluxo do processo, até a sua

conclusão, é relevante que haja um *checklist* elaborado com base nas tarefas adotadas pela universidade federal que está fazendo a importação.

Apresentada a proposta, entende-se que esta não deve ser vista como algo imutável, mas sim do ponto de vista de um padrão que possa garantir certa flexibilidade, já que deverá ser moldado com base nas características de cada instituição, e do ambiente que a cerca. Desta forma, podem ser criados, também, subprocessos que demonstrem detalhadamente particularidades inerentes a cada instituição. Neste sentido, salienta-se, no entanto, que o fluxo apresentado está sujeito à interferência de variáveis durante o trâmite das tarefas.

Para fins do mapeamento do novo processo, foram identificados, no fluxo, três agentes internos que podem encerrar o processo, a saber, o próprio requerente, a procuradoria federal e a o ordenador da despesa, considerando-se, assim, o encerramento do processo apenas nos casos em que o ordenador da despesa não aprova a compra, quando, por alguma inconsistência legal, a procuradoria federal não defere o pedido de compra, ou por falta de recursos. Outras contingências, como uma indisponibilidade futura do fornecedor em oferecer o material pretendido, por exemplo, não foram consideradas.

As opções adotadas no referido mapeamento foram baseadas na otimização do processo, levando-se em conta, neste sentido, a alternativa mais adequada com base nas informações colhidas na pesquisa juntos às universidades federais. Como exemplo, verificaram-se diferentes formas para a se conduzir a abertura dos processos de importação de bens e insumos, como a entrega de documentos iniciais do processo administrativo pessoalmente ao setor responsável, envio via *e-mail* ou por meio de algum sistema de *up-load* e encaminhamento de documentos digitais - sendo esta última compreendida como a opção mais interessante, por reunir as informações em um sistema, podendo ser consultada por diferentes usuários.

Além dos processos administrativos referentes às importações de bens e insumos, outros processos internos são normalmente abertos ao longo de seu fluxo, como, por exemplo, quando solicitados pré-empenhos, empenhos e pagamentos referentes ao material, além de outros relacionados às despesas com empresas terceirizadas, e atores externos, como os terminais alfandegados. Por vezes, pode ser necessária à abertura de processo, também, para se efetuar o registro patrimonial do bem. Destaca-se, no entanto, que é prudente ter um olhar crítico quanto à real necessidade da existência de cada processo

administrativo aberto paralelamente, evitando-o quando possível, de forma a minimizar a burocracia envolvida. Quando inevitável, no entanto, torna-se, por sua vez, fundamental o atrelamento dos processos administrativos referentes à importação de determinado bem ou insumo, preferencialmente em meio digital, para que as informações não se percam ou fiquem desconexas.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS E RECOMENDAÇÕES PARA FUTUROS ESTUDOS

No âmbito da gestão de compras internacionais nas IFES, o presente estudo teve por objetivo elaborar uma proposta para o processo de importação de bens e insumos para a pesquisa científica e tecnológica voltado às universidades federais brasileiras, de forma a orientar as instituições mais novas, e proporcionar inovação e aprimoramento àquelas que já possuem *expertise* na área.

A revisão da literatura permitiu uma contextualização acerca do papel das universidades, especialmente das federais, no âmbito da administração pública, e uma rápida compreensão do universo que define o comércio exterior, bem como uma introdução à gestão de processos, como forma de atender ao objetivo proposto. Do objetivo geral, partiram os objetivos específicos, que guiaram a condução deste trabalho, realizado por meio de uma abordagem quali-quantitativa relacionada à pesquisa nas universidades federais brasileiras.

Desta forma, destaca-se a importância de uma apropriada gestão dos processos de importação como meio facilitador e que impulsiona a pesquisa científica e tecnológica nas universidades federais brasileiras. Envolver a gestão de processos, na área de comércio exterior, dentro de IES, e ainda públicas (IFES), mostrou-se como um desafio no sentido de reunir e contextualizar diferentes e complexos temas, predominando aquilo que o pesquisador ponderou ser relevante. Isto, pois, envolve a burocracia inerente ao serviço público e às compras nesta esfera (BRESSER-PEREIRA, 1998; MATHIAS-PEREIRA, 2010; DENHARDT, 2011; GASPARINI, 2012; DI PIETRO, 2013; MEDAUAR, 2013), a complexidade no âmbito da gestão universitária (MEYER JÚNIOR, 2003, 2005; SOUZA, 2009; 2010; MAINARDES; ALVEZ; RAPOSO; 2010), a complexidade inerente às atividades de comércio exterior (MALUF, 2000; SEGALIS; FRANÇA; ATSUMI, 2012; WERNECK, 2015; KEEDI, 2015), as potencialidades oferecidas pela gestão de processos (SMITH; FINGAR, 2003; ARAÚJO, 2008; GUIA..., 2013; LAUDON; LAUDON; 2010), e as barreiras encontradas na gestão de processos no setor público (DUMONT; RIBEIRO; RODRIGUES, 2006; BIAZZI; MUSCAT; BIAZZI, 2011), reunidos no contexto das dificuldades verificadas na condução das importações de bens e insumos pelas universidades federais, abordadas pelo CNPq (2015).

Assim, com relação à caracterização das universidades federais brasileiras, na perspectiva da importação, salienta-se que este objetivo

específico teve por finalidade conhecer o ambiente interno das áreas responsáveis pela gestão de compras internacionais dentro das universidades federais, e estabelecer características como forma de subsidiar informações aos outros objetivos subsequentes do estudo. Não havia registros similares na literatura, de forma que este estudo proporcionou a apresentação de um cenário, até então, desconhecido.

Da amostra inicial, de 63 universidades federais, apenas cinco (5) não estavam, no exercício de 2014, credenciadas junto ao CNPQ, para realizarem importação para pesquisa, o que demonstra que as instituições são, majoritariamente, conhecedoras das vantagens que as compras internacionais podem proporcionar às universidades federais, como considerável redução nos custos de aquisição do bem ou insumo, a possibilidade de obtenção de equipamentos com alta tecnologia, não disponíveis no mercado nacional, e o intercâmbio de materiais, fruto de cooperação técnica com outras universidades no exterior.

Apurou-se, inicialmente, que as equipes que atuam na área são, majoritariamente, compostas por poucos servidores, os quais enfatizam a escassez de recursos humanos, especialmente por realizarem outras atividades, como processos de exportação e processos de pagamentos de diferentes naturezas ao exterior. A capacitação oferecida fora das universidades federais também se mostrou como insuficiente, especialmente por não haver oferta de cursos voltados às particularidades das IFES.

Nesse sentido, percebe-se que, em certas instituições, há tempo suficiente para o atendimento às demandas, porém, nem sempre de forma satisfatória, sobrando pouco tempo a elas para buscarem soluções "pró-ativas".

Com relação às terceirizações, compreendeu-se a importância de se contratar, ao menos, agente de cargas e empresa de seguros, por meio de processos licitatórios, como forma de dar suporte especializado às universidades federais, sendo também uma interessante opção a contratação de empresas de despacho aduaneiro, com base na legislação. Pois, organizações desta natureza normalmente possuem *expertise*, diante do grande volume de trabalho que possuem, se comparado à quantidade de processos administrativos de importação que normalmente tramitam nas universidades federais. Às empresas terceirizadas, podem ser atribuídas, também, a subcontratação de serviços especializados, como remoções e fretes domésticos.

A análise SWOT, feita por meio do ponto de vista das universidades federais, apresentou subsídios que nortearam a definição de um novo fluxo para o processo de importação a ser realizado nas

universidades brasileiras. A análise de aspectos nos ambientes interno e externo das universidades federais permitiu verificarem-se pontos fortes e pontos fracos, conforme o entendimento dos entrevistados. Neste sentido, os relatos evidenciam, sobretudo, a qualidade da comunicação e a atenção dada à gestão de compras internacionais, especialmente por parte dos atores internos.

Os processos de importação de bens e insumos, que ocorrem no ambiente das universidades federais, caracterizam-se por serem complexos e, assim, precisam ser compreendidos e geridos como tal. Submetida à considerável burocracia, interna e externa, a gestão de compras internacionais nessas instituições ainda esbarra na falta de recursos, parca legislação – promotora de diferentes entendimentos pelos analistas jurídicos, desinteresse de atores internos, por vezes os próprios requerentes/pesquisadores, dentre outros problemas, já abordados nos itens 4.3.2 e 4.3.3.

Por outro lado, verificou-se a propositura de adequações, especialmente, em aspectos que são negligenciados pelas universidades federais, tais como, a capacitação interna à requerentes (demandantes dos processos) oferecidas pela área de importação, divulgação e promoção interna dos serviços prestados pelas universidades no contexto da gestão de compras internacionais, observando-se mídias internas existentes em cada instituição (*site*, jornal informativo, mala direta para os pesquisadores via pró-reitora de pós-graduação ou pró-reitoria de pesquisa, e outros), busca interna junto às áreas de TI das instituições visando o desenvolvimento de sistemas que possam orientar o processo de importação de bens e insumos e clarear procedimentos por meio de manuais, mostrando de forma sucinta o papel de cada ator e área de atuação.

De qualquer forma, o constante aprimoramento da comunicação, seja interna ou com agentes externos, precisa ser objeto de especial atenção por parte dos gestores, uma vez que pode apresentar-se como facilitador ou limitador, de acordo com o esforço empregado e os subsequentes resultados obtidos.

Quanto ao mapeamento apresentado para o processo de importação de bens e insumos, não se apurou nada semelhante ao que foi realizado por meio do presente estudo, na revisão bibliográfica, seja por meio de trabalhos científicos ou consultas documentais, que revelasse de forma detalhada, as tarefas envolvidas com base na notação

BPMN. Para a construção do fluxograma, as 38⁶² instituições pesquisadas proporcionaram um série de informações, incluindo a descrição dos seus fluxos de trabalho, permitindo o resultado disposto por meio do Apêndice D. No entanto, apesar do universo considerado para esta pesquisa, composto por todas as IFES brasileiras, outras instituições públicas, que se beneficiem das isenções fiscais com base na legislação vigente, poderão se favorecer diante da referida proposta.

Diante do que fora apurado por meio da pesquisa, conclui-se que o processo de importação de bens e insumos para a pesquisa científica e tecnológica, que ocorre nas universidades federais, autarquias da administração indireta, aproxima-se muito do modelo de administração pública burocrática, carecendo de um direcionamento para a administração pública gerencial, o que, de certa forma, justifica este estudo.

Em termos da administração pública burocrática, conclui-se, por reunir uma série de etapas padronizadas que devem ocorrer de forma sistematizada, cuja base legal inclui leis, decretos, instruções normativas, resoluções, orientações normativas e outros aparatos legais, em linha com conceitos weberianos, ocorrendo no âmbito das universidades federais brasileiras.

Já, com relação à administração pública gerencial, a proposta está focada em um fluxo adequado para as atividades, com vistas ao ganho de eficiência na gestão do processo de importação de bens e insumos, quando se busca mais profissionalismo voltado ao atendimento dos interesses e necessidades da sociedade, beneficiada com o produto da pesquisa científica, tecnológica e de inovação.

Com relação à legislação que norteia as importações de bens e insumos para a pesquisa científica e tecnológica em diversas instituições públicas, incluídas as universidades federais, constata-se que os instrumentos legais se mostram raramente específicos como norteadores aos propósitos das compras internacionais. Regulam, portanto, os benefícios fiscais concedidos às instituições e estabelecem prioridades para a liberação de materiais destinados a pesquisa científica e tecnológica. Na prática, tornam-se pouco eficazes como orientação para as importações, uma vez que as aquisições ocorrem baseadas na Lei n.º 8.666/93 (BRASIL, 1993). Neste sentido, as leis, decretos, e outros instrumentos legais que foram aqui apresentados, contribuíram de

⁶² Relembra-se aqui, que a amostra compreendeu 58 universidades federais, sendo que 5 instituições, das 43 respondentes, ainda não realizavam importações no período estudo, a saber, 2014 (item 3.3).

alguma forma para melhora na condução dos processos de importação, porém, a parca legislação no tocante à importação de bens e insumos, especificamente, mostra-se como um grande complicador. Isto porque as Leis n.º 8.010/90 e n.º 8.032/90, além do Art. 150 da CF/1988 (BRASIL, 1988), e, mais recentemente, a Lei n.º 13.243/16 (BRASIL, 2016a), definem a isenção de tributos em situações específicas, e estabelecem o incentivo à pesquisa científica, tecnológica e de inovação, mas não orientam quanto à compra propriamente. Neste sentido, a aquisição de bens e insumos está prevista na Lei n.º 8.666/93, mas focada em compras nacionais. Relembrando as informações que este estudo levantou na revisão bibliográfica, e constatou, por meio da pesquisa, as aquisições oriundas de importação baseiam-se, essencialmente, nos Art. 24, Inc. XXI, e Art. 25, Inc. I, da citada lei, havendo alguns casos relatados, também, com embasamento no Art. 24, Inc. II.

Assim, alterações na legislação, como ocorreram recentemente por meio da 13.243/16 (BRASIL, 2016a), evidenciam a necessidade de um olhar contínuo e atento para o ambiente externo, com uma releitura de tudo aquilo que norteia os processos de importação de bens e insumos para a pesquisa científica e tecnológica nas universidades federais. Neste sentido, um importante ponto levantado pelos sujeitos da pesquisa remete ao grau de sintonia e relação com as procuradorias federais junto àquelas instituições. Diante da importância desta relação e do produto que uma apropriada análise da área jurídica pode proporcionar, quando elucidados aspectos por parte gestão de importação, salienta-se a relevância de uma harmonia e parceria entre as partes, como forma de proporcionar maior eficácia aos pareceres emanados, e efetividade dos processos de importação, de forma geral.

Neste sentido, devido às discrepâncias verificadas de norte a sul, quanto às orientações legais, compreende-se como oportuno, e urgente, a unificação do entendimento acerca dos embasamentos legais a serem considerados para a condução dos processos de importação de bens e insumos, o que pode ser obtido por meio da frequente inclusão do tema nos fóruns, como aquele destinado aos gestores de importação das universidades públicas e fundações de apoio, que ocorre anualmente na cidade de Curitiba/PR, desde o ano de 2013, organizado pela Escola de Administração Fazendária (ESAF), em parceria com a Universidade Federal do Paraná (UFPR).

Por fim, depreende-se da proposta apresentada no item 4.4, que o objetivo deste trabalho foi atingido, uma vez que proporcionou uma compreensão mais ampla da gestão de importação de bens e insumos

nas universidades federais, apontando possibilidades de melhoras no citado processo, especialmente, para àquelas instituições que ainda não possuem profissionais devidamente capacitados e/ou executam tais atividades há pouco tempo e que, portanto, tem pouca experiência na área. Por outro lado, mesmo considerando aquelas universidades federais que já possuem *expertise*, e vários anos de atuação, com profissionais qualificados nesta área de atuação, a proposta traz um olhar diferenciado, com uma síntese de boas práticas e recursos utilizados por dezenas de universidades federais para a consecução dos processos de importação, o que se caracteriza com uma e inovação para estas instituições, podendo o produto desta pesquisa servir de referência para todas as instituições, mesmo que possuam *know-how* na gestão de processo de importação de bens e insumos.

Diante da impossibilidade de esgotar o assunto, naturalmente se percebem outras alternativas que poderiam contribuir com o tema em questão, reavaliando as ações aqui propostas em um cenário futuro ou tomando diferentes linhas.

Assim, como sugestões para futuros estudos, a pesquisa aponta em algumas direções, como, por exemplo, analisar a experiência dos principais interessados na importação de bens e insumos, isto é, os pesquisadores. Outra possibilidade é a construção de um modelo do processo, desde que aplicado a uma instituição em específico, considerando-se suas características, tendo-se por base o mapeamento desenvolvido nesta pesquisa. Em geral, vale serem realizados também estudos referentes ao mapeamento ou modelagem do processo, realizados em instituições de outra natureza que igualmente efetuem importação para pesquisa científica e tecnológica, como as fundações de apoio. Também se sugere o desenvolvimento de *softwares* e indicadores de desempenho para auxílio e acompanhamento do processo.

Em outra perspectiva, considerando-se a Lei n.º 13.243/16 (BRASIL, 2016a), sugere-se analisar a ciência e tecnologia no âmbito da colaboração e da cooperação internacional, especialmente diante da recente alteração na legislação que impulsiona tais ações, ou ainda, analisar, no novo cenário, possíveis vantagens ou desvantagens oriundas das parcerias entre as ICTs e a iniciativa privada, diante do compartilhamento de recursos humanos e infraestrutura. De forma geral, aprofundar a questão da legislação, especialmente no momento em que esta é alterada novamente, de forma a se analisarem impactos para a pesquisa científica e tecnológica dentro das IFES, com possível prospecção de cenários. Neste sentido, por este estudo ter sido realizado em um período histórico, anterior à nova legislação (BRASIL, 2016a),

poderá, em algum momento futuro, ser confrontado com outras pesquisas realizadas. Por outro lado, outras possibilidades também são visualizadas, como a análise de trâmites processuais dentro dos órgãos anuentes e fiscalizadores, e a compreensão dos motivos que acarretam em eventuais entraves, verificando-se a possibilidade de adaptações aos processos (e revisão deles).

Voltado para a área jurídica, porém, no contexto das IFES, consideram-se oportunas a busca e a adequação de modelos de Termos de Referência e de Editais de Licitação, cujo objetivo seja a contratação de serviços terceirizados necessários ao atendimento dos processos de importação de bens e insumos, assim como estudos sobre o papel e a relevância das licitações internacionais.

Conclui-se, portanto, que, por meio de um maior número de estudos na área de importação de bens e insumos para a pesquisa científica e tecnológica nas universidades federais brasileiras, ou incluindo outras instituições da mesma natureza que efetuem importações com os mesmos embasamentos legais, será possível gerar mais conhecimento que possa ser, gradualmente, difundido para as instituições interessadas, proporcionando um elo para discussões e uma tendência à padronização dos procedimentos adotados, entendimentos com base legal comuns e uma gestão mais focada na inovação e na propositora de melhorias constantes por partes dos gestores.

REFERÊNCIAS

ABC - ACADEMIA BRASILEIRA DE CIÊNCIAS. **Custo Brasil:** burocracia e importação para ciência. Rio de Janeiro, 2014. Disponível em: <http://www.abc.org.br/article.php3?id_article=3414>. Acesso em: 15 jul. 2015.

ABC - ACADEMIA BRASILEIRA DE CIÊNCIAS. 2015. Disponível em: <<http://www.abc.org.br>>. Acesso em: 15 jul. 2015.

ALMEIDA, Cristina Paula Matos de et. al. Experiência de importação de equipamentos para pesquisa no ELSA-Brasil. **Revista Saúde Pública**, Rio de Janeiro, v. 47, supl. 2, p. 140-149, jun. 2013.

ALVIM, Gustavo Jacques Dias. **Autonomia universitária e confessionalidade**. Piracicaba (SP): Unimep, 1993.

AMORIM, Celso Luiz Nunes. Perspectivas da cooperação internacional. In: MARCOVITCH, Jacques (Org.). **Cooperação internacional:** estratégia e gestão. São Paulo: EDUSP, 1994.

ANDRADE, Rui Otávio Bernardes de; AMBONI, Nerio. **Estratégias de gestão:** processos e funções do administrador. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.

ARAÚJO, Luis César G. de. **Organização, sistemas e métodos e as ferramentas de gestão organizacional**. São Paulo: Atlas, 2001.

_____. **Organização, sistemas e métodos e as tecnologias da gestão organizacional**. 4. ed., rev. e atual. São Paulo: Atlas, 2008. v. 1.

BARCINSKI, André. Romário marca um golço inesperado. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 06 fev. 2013. Disponível em: <<http://andrebarcinski.blogfolha.uol.com.br/2013/02/06/romario-marca-um-golco-inesperado/>>. Acesso em: 17 jun. 2015.

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

BERTERO, Carlos Osmar. **Ciência e tecnologia no Brasil**: uma nova política para um mundo global. São Paulo: [S.n.], 1994. Disponível em: <ftp://ftp.mct.gov.br/Biblioteca/32522-Gestao_ciencia_tecnologia.pdf>. Acesso em: 04 mai. 2015.

BIAZZI, Monica Rottmann de; MUSCAT, Antonio Rafael Namur; BIAZZI, Jorge Luiz de. Modelo de aperfeiçoamento de processos em instituições públicas de ensino superior. **Revista da Gestão & Produção**, São Carlos, v. 18, n. 4, p. 869-880, 2011.

BRASIL. AGU - Advocacia Geral da União. 2016c. Disponível em: <<http://www.agu.gov.br/>>. Acesso em 18 abr. 2016.

_____. Orientação Normativa nº 55, de 23 de maio de 2014. **AGU**, Brasília, DF, 23 maio 2014d. Disponível em: <<http://www.agu.gov.br/atos/detalhe/1278275>>. Acesso em: 01 maio 2016.

_____. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/ConstituicaoCompilado.htm>. Acesso em: 25 abr. 2015.

_____. Constituição (1988). Emenda Constitucional nº 19, de 04 de junho de 1998. Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 04 jun. 1998a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc19.htm>. Acesso em: 01 jun. 2015.

_____. Constituição (1988). Emenda Constitucional nº 85, de 26 de fevereiro de 2015. Altera e adiciona dispositivos na Constituição Federal para atualizar o tratamento das atividades de ciência, tecnologia e inovação. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 26 fev. 2015a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc85.htm>. Acesso em: 01 jun. 2015.

BRASIL. Decreto nº 1.808, de 07 de fevereiro de 1996. Aprova o Estatuto da Financiadora de Estudos e Projetos - FINEP. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 7 fev. 1996.

Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D1808.htm>. Acesso em: 24 jun. 2015.

_____. Decreto nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961. Fixa as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 20 dez. 1961.

Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/leis/L4024.htm>. Acesso em: 5 jun. 2015.

_____. Decreto nº 5.540, de 28 de novembro de 1968. Fixa normas de organização e funcionamento do ensino superior e sua articulação com a escola média, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 28 nov. 1968. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L5540.htm>. Acesso em: 5 jun. 2015.

_____. Decreto nº 5.886, de 06 de setembro de 2006. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas do Ministério da Ciência e Tecnologia, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 6 set. 2006. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/Decreto/D5886.htm>. Acesso em: 24 jul. 2015.

_____. Decreto 6.262 de 20 de novembro de 2007. Dispõe sobre a simplificação de procedimentos para importação de bens destinados à pesquisa científica e tecnológica. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 20 nov. 2007b. Disponível em:

<<http://www28.receita.fazenda.gov.br/Legislacao/Decretos/2007/dec6262.htm>>. Acesso em: 02 ago. 2015.

_____. Decreto nº 8.659, de 05 de abril de 1911. Aprova a lei Orgânica do Ensino Superior e do Fundamental na República. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 5 abr. 1911. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1910-1919/decreto->

8659-5-abril-1911-517247-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 5 jun. 2015.

BRASIL. Decreto nº 11.530, de 18 de março de 1915. Reorganiza o ensino secundário e o superior na República. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 18 mar. 1915. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1910-1919/decreto-11530-18-marco-1915-522019-republicacao-97760-pe.html>>. Acesso em: 5 jun. 2015.

_____. Decreto nº 14.343, de 07 de setembro de 1920. Institui a Universidade do Rio de Janeiro. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 07 set. 1920. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1920-1929/decreto-14343-7-setembro-1920-570508-publicacaooriginal-93654-pe.html>>. Acesso em: 5 jun. 2015.

_____. Decreto nº 35.582, de 13 de Dezembro de 2010. Dispõe sobre a imunidade intergovernamental recíproca e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 13 dez. 2010b. Disponível em: <http://www.fazenda.df.gov.br/aplicacoes/legislacao/legislacao/TelaSaidaDocumento.cfm?txtNumero=32582&txtAno=2010&txtTipo=6&txtParte=>. Acesso em: 04 ago. 2015.

_____. Decreto-Lei n.º 200, de 25 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 25 fev. 1967. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0200.htm>. Acesso em: 01 jun. 2015.

_____. Decreto-Lei n.º 719, de 31 de julho de 1969. Cria o Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 31 jul. 1969. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/Del0719.htm>. Acesso em: 24 jul. 2015.

_____. ESAF – Escola De Administração Fazendária. **2º Seminário - Importação para Pesquisa Científica e Tecnológica e seus Desafios.**

2014a. Disponível em
<http://www.esaf.fazenda.gov.br/a_esaf/parana/eventos-2014/2o-seminario-importacao-para-pesquisa-cientifica-e-tecnologica-e-seus-desafios>. Acesso em: 21 jun. 2015.

BRASIL. FINEP - Financiadora de Estudos e Projetos. 2015d. Disponível em: <<http://www.finep.gov.br>>. Acesso em: 24 jul. 2015.

_____. Lei n.º 4.320, de 17 de março de 1964. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 17 mar. 1964. Disponível em:
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4320.htm>. Acesso em: 24 abr. 2015.

_____. Lei n.º 8.010, de 29 de março de 1990. Dispõe sobre importações de bens destinados à pesquisa científica e tecnológica, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 29 mar. 1990a. Seção 1, p. 1. Disponível em:
<<http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?jornal=1&pagina=1&data=02/04/1990>>. Acesso em: 17 abr. 2015.

_____. Lei n.º 8.032, de 12 de abril de 1990. Dispõe sobre a isenção ou redução de impostos de importação, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 12 abr. 1990b. Disponível em:
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8032.htm>. Acesso em: 21 abr. 2015.

_____. Lei n.º 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] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 21 jun. 1993. Disponível em:
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm>. Acesso em: 25 abr. 2015.

_____. Lei n.º 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 20 dez. 1996. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9394.htm>. Acesso em: 25 abr. 2015.

BRASIL. Lei n.º 10.964, de 28 de outubro de 2004. Dá nova redação aos dispositivos das Leis de nos. 8.010, de 29 de março de 1990, e 8.032, de 12 de abril de 1990, para estender a cientistas e pesquisadores a isenção tributária relativa a bens destinados à pesquisa científica e tecnológica; e faculta a inscrição no Sistema Integrado de Pagamento de Impostos e Contribuições das Microempresas e das Empresas de Pequeno Porte – SIMPLES, das pessoas jurídicas que especifica. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 28 out. 2004a. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Lei/L10.964.htm>. Acesso em: 10 maio 2015.

_____. Lei n.º 10.973, de 02 de dezembro de 2004. Dispõe sobre incentivos à inovação e à pesquisa científica e tecnológica no ambiente produtivo e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 02 dez. 2004b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/110.973.htm>. Acesso em: 24 jul. 2015.

_____. Lei n.º 11.540, de 12 de novembro de 2007. Dispõe sobre o Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico - FNDCT; altera o Decreto-Lei n.º 719, de 31 de julho de 1969, e a Lei n.º 9.478, de 6 de agosto de 1997; e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 12 nov. 2007a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Lei/L11540.htm>. Acesso em: 24 jul. 2015.

_____. Lei n.º 11.892, de 29 de dezembro de 2008. Institui a Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, cria os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 29 dez. 2008. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/11892.htm>. Acesso em: 10 fev. 2015.

_____. Lei n.º 12.677, de 25 de junho de 2012. Dispõe sobre a criação de cargos efetivos, cargos de direção e funções gratificadas no âmbito

do Ministério da Educação, destinados às instituições federais de ensino; altera as Leis nos 8.168, de 16 de janeiro de 1991, 11.892, de 29 de dezembro de 2008, e 11.526, de 4 de outubro de 2007; revoga as Leis nos 5.490, de 3 de setembro de 1968, e 5.758, de 3 de dezembro de 1971, e os Decretos-Leis nos 245, de 28 de fevereiro de 1967, 419, de 10 de janeiro de 1969, e 530, de 15 de abril de 1969; e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 25 jun. 2012a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Lei/L12677.htm#art5>. Acesso em: 11 fev. 2015.

BRASIL. Lei nº 13.243, de 11 de janeiro de 2016. Dispõe sobre estímulos ao desenvolvimento científico, à pesquisa, à capacitação científica e tecnológica e à inovação e altera a Lei no 10.973, de 2 de dezembro de 2004, a Lei no 6.815, de 19 de agosto de 1980, a Lei no 8.666, de 21 de junho de 1993, a Lei no 12.462, de 4 de agosto de 2011, a Lei no 8.745, de 9 de dezembro de 1993, a Lei no 8.958, de 20 de dezembro de 1994, a Lei no 8.010, de 29 de março de 1990, a Lei no 8.032, de 12 de abril de 1990, e a Lei no 12.772, de 28 de dezembro de 2012, nos termos da Emenda Constitucional no 85, de 26 de fevereiro de 2015. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 12 jan. 2016a. Seção 1, p. 1. Disponível em: <<http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=12/01/2016&jornal=1&pagina=1&totalArquivos=56>>. Acesso em: 19 jan. 2016.

_____. Medida Provisória 718, de 16 de março de 2016. Altera a Lei no 9.615, de 24 de março de 1998, que institui normas gerais sobre desporto, para dispor sobre o controle de dopagem, a Lei no 12.780, de 9 de janeiro de 2013, que dispõe sobre medidas tributárias referentes à realização, no Brasil, dos Jogos Olímpicos de 2016 e dos Jogos Paraolímpicos de 2016, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 16 mar. 2016b. Disponível em:

<<http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=17/03/2016&jornal=1000&pagina=3&totalArquivos=8>>. Acesso em: 19 mar. 2016.

_____. Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília: Imprensa Nacional, 1995. Disponível em:

<<http://www.bresserpereira.org.br/Documents/MARE/PlanoDiretor/planodiretor.pdf>> Acesso em: 10 mai. 2015.

BRASIL. Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação. 2015e. Disponível em: <<http://www.mct.gov.br/index.php>>. Acesso em: 20 jul. 2015.

_____. Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação. Portaria MCTI 172, de 26 de fevereiro de 2016. **MCTI**, Brasília, DF, 26 fev. 2016d. Disponível em: <<http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?jornal=2&pagina=6&data=26/02/2016>>. Acesso em: 07 mar. 2015.

_____. Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação. Resolução Normativa Nº 032, de 14 de agosto de 2014. **MCTI**, Brasília, DF, 14 ago. 2014. Disponível em: <http://cnpq.br/view/-/journal_content/56_INSTANCE_0oED/10157/2094922>. Acesso em: 01 maio 2016

_____. Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação. 2015g. Disponível em: <<http://www.mct.gov.br/new/index.html>>. Acesso em: 18 jun. 2015.

_____. Ministério da Ciência e Tecnologia. Ministério da Fazenda. Portaria Interministerial MCT/MF Nº 445, de 15 de dezembro de 1998. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 15 dez. 1998b. Disponível em: <<http://www4.fundep.ufmg.br/homepage/leis/port44598.asp>>. Acesso em: 02 ago. 2015.

_____. Ministério da Ciência e Tecnologia. Ministério da Fazenda. Portaria Interministerial MCT/MF Nº 977, de 24 de novembro de 2010. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 24 nov. 2010a. Disponível em: <<http://www.cnpq.br/documents/10157/63bf748a-19e3-4bcd-b5ee-7450b6f598b4>>. Acesso em: 02 ago. 2015.

_____. Ministério da Educação. 2015c. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/>>. Acesso em: 15 jul. 2015.

BRASIL. Ministério da Educação. **Relatório de gestão do exercício de 2013**. Brasília, DF: MEC, 2014b. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/index.php?Itemid=1064&id=14946&option=com_content&view=article>. Acesso em: 18 jun. 2015.

_____. Ministério da Fazenda. 2013a. Disponível em: <<http://www.fazenda.gov.br>>. Acesso em: 15 jul. 2015.

_____. Ministério da Fazenda. CONFAZ – Conselho Nacional de Política Fazendária. Convênio ICMS 93/98, de 18 de setembro de 1998. **CONFAZ**, Bonito, 18 set. 1998c. Disponível em: <https://www.confaz.fazenda.gov.br/legislacao/convenios/1998/cv093_98>. Acesso em: 18 jan. 2016.

_____. Ministério da Fazenda. Secretaria da Receita Federal. Instrução Normativa nº 1.277 de 28 de junho de 2012. **Receita Federal do Brasil**, Brasília, DF, 28 jun. 2012b. Disponível em: <<http://normas.receita.fazenda.gov.br/sijut2consulta/link.action?idAto=38212&visao=anotado>>. Acesso em: 02 set. 2015.

_____. Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior. 2015f. Disponível em: <<http://www.desenvolvimento.gov.br>>. Acesso em: 11 jun. 2015.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Instrução Normativa nº 07, de 29 de agosto de 2014. Altera a Instrução Normativa nº 5, de 27 de junho de 2014, que regulamenta os procedimentos administrativos básicos para realização de pesquisa de preços. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 29 ago. 2014c. Disponível em: <<http://www.comprasgovernamentais.gov.br/paginas/instrucoes-normativas/instrucao-normativa-no-5-de-27-de-junho-de-2014>>. Acesso em: 29 abr. 2016.

_____. Secretaria da Receita Federal do Brasil. Estabelece procedimentos de fiscalização e certificação fitossanitária de embalagens, suportes ou peças de madeira, em bruto, que serão utilizadas como material para confecção de embalagens e suportes, destinados ao acondicionamento de mercadorias importadas ou a exportar. Instrução normativa nº 32, de 23 de setembro de 2015. **Ministério da Fazenda**, Brasília, DF, 23 set. 2015b. Disponível em:

<<http://idg.receita.fazenda.gov.br/orientacao/aduaneira/manuais/despach-o-de-importacao/legislacao/outras-normas/instrucao-normativa-mapano-32-2015>>. Acesso em: 5 abr. 2015.

BRASIL. Secretaria da Receita Federal do Brasil. **Pesquisa Científica e Tecnológica: Importação de Bens destinados à Pesquisa Científica e Tecnológica**. Brasília: [S.n.], 2015h. Disponível em: <<http://www.receita.fazenda.gov.br/aduana/PesquisaCientifica.htm>>. Acesso em: 18 jun. 2015.

_____. SUSEP – Superintendência de Seguros Privados. 2016e. Disponível em: <<http://www.susep.gov.br/menu/a-susep/apresentacao>>. Acesso em: 15 mar. 2016.

_____. Tribunal Regional do Trabalho. **Manual de gestão por processos**. Belo Horizonte: Tribunal Regional do Trabalho 3ª Região, DiretoriaGeral, 2013b.

BRESSER-PEREIRA. Uma reforma gerencial da administração pública no Brasil. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 49, n. 1, jan. 1998.

CANÇADO, Airton Cardoso; PEREIRA, José Roberto; TENÓRIO, Fernando Guilherme. **Gestão social: epistemologia de um paradigma**. Curitiba: CRV, 2013.

_____.; SAUSEN, Jorge Oneide; VILLELA, Lamounier Erthal. Gestão social versus gestão estratégica. In: TENÓRIO, Fernando Guilherme (Org.). **Gestão social e gestão estratégica: experiências em desenvolvimento territorial**. Rio de Janeiro: FGV, 2013. v. 2.

_____. TENÓRIO, Fernando Guilherme; SILVA JÚNIOR, Jeová Torres. **Gestão social: aspectos teóricos e aplicações**. Ijuí: Unijuí, 2012.

CAPES - COORDENAÇÃO DE APERFEIÇOAMENTO DO PESSOAL DO ENSINO SUPERIOR. 2015. Disponível em: <<http://www.capes.gov.br>>. Acesso em: 10 jun. 2015.

_____. **Edital CAPES nº 11/2014 - Pró-Equipamentos Institucional: resultado final**. 2014. Disponível em: <<http://www.capes.gov.br/images/stories/download/editais/resultados/20>>

82014-RESULTADO-FINAL-EDITAL-11-2014-pro-equip.pdf>.
Acesso em: 23 set. 2015.

CHANG, Ha-Joon. **Chutando a escada**: a estratégia do desenvolvimento em perspectiva histórica. São Paulo, Editora Unesp. 2004.

CHARLE, Christophe; VERGER, Jacques. **História das universidades**. São Paulo: Editora da Universidade Estadual Paulista - Unesp, 1996.

CHAUI, Marilena de Souza. A universidade pública sob nova perspectiva. **Revista Brasileira de Educação**, Rio de Janeiro, n. 24, set./dez. 2003. Disponível em:
<<http://www.scielo.br/pdf/rbedu/n24/n24a02.pdf>>. Acesso em: 31 mar. 2015.

CNPq - CONSELHO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO CIENTÍFICO E TECNOLÓGICO. 2015. Disponível em:
<<http://www.cnpq.br>>. Acesso em: 10 jun. 2015.

_____. **Relatório de gestão do exercício de 2011**. Brasília, DF: CNPq, 2012a. Disponível em:
<<http://www.cnpq.br/documents/10157/3fb0c216-da46-4ae1-b6dd-9cf134b1e8f0>>. Acesso em: 20 jun. 2015.

_____. **Relatório de gestão do exercício de 2012**. Brasília, DF: CNPq, 2013. Disponível em:
<http://www.cnpq.br/documents/10157/1184955/Relatorio_de_Gestao_2012.pdf>. Acesso em: 20 jun. 2015.

_____. RN-007/2012. Credenciamento de entidades e importação de bens destinados à pesquisa científica e tecnológica. **CNPq**, Brasília, DF, 2012b. Disponível em: <http://cnpq.br/view/-/journal_content/56_INSTANCE_0oED/10157/106380> Acesso em: 20 nov. 2015.

_____. **Relatório de gestão do exercício de 2013**. Brasília, DF: CNPq, 2014. Disponível em:
<http://www.cnpq.br/documents/10157/2136649/Relatorio_de_Gestao_cnpq_2013.pdf>. Acesso em: 20 jun. 2015.

CNPq - CONSELHO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO CIENTÍFICO E TECNOLÓGICO. Instrução de Serviço Nº 005/2007. **CNPq**, Brasília, DF, 2007. Disponível em: <http://www.memoria.cnpq.br/normas/is_07_005.htm>. Acesso em: 19 jul. 2015.

CORREIOS – EMPRESA BRASILEIRA DE CORREIOS E TELÉGRAFOS. 2015. Disponível em: <<http://www.correios.com.br/>>. Acesso em: 22 jul. 2015.

COSTA, Eugênio Pacceli; POLITANO, Paulo Rogério. Modelagem e mapeamento: técnicas imprescindíveis na gestão de processos de negócios. In: ENCONTRO NACIONAL DE ENGENHARIA DE PRODUÇÃO, 28., 2008, Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro: Abepro, 2008. Disponível em: <http://www.abepro.org.br/biblioteca/enegep2008_tn_sto_069_496_11484.pdf>. Acesso em: 18 jun. 2014.

COTA de Importação para pesquisa científica e tecnológica será de US\$ 500 milhões em 2010. **Revista Escola de Minas**, Ouro Preto, v. 63, n.1, jan./mar. 2010. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0370-44672010000100002> Acesso em: 15 jul. 2015.

CRESWELL, John W. **Investigação qualitativa e projeto de pesquisa:** escolhendo entre cinco abordagens. Porto Alegre: Penso, 2014.

CRUZ, Tadeu. **Sistemas, organização & métodos:** estudo integrado das novas tecnologias de informação e introdução à gerência do conteúdo e do conhecimento. 3. ed. rev. atual.ampl. São Paulo: Atlas, 2002.

CUNHA, Luiz Antônio. **A universidade temporã:** o ensino superior, da colônia a era Vargas. 3. ed. São Paulo: UNESP, 2007.

_____. VELLOSO, Jacques. A universidade pública e a política do mec para o ensino superior. In: VELLOSO, Jacques (Org.).

Universidade pública: política, desempenho, perspectivas. Capinas: Papyrus, 1991.

DAVENPORT, Thomas H. **Reengenharia de processos**: como inovar na empresa através da tecnologia da informação. 2. ed. Rio de Janeiro: Campus, 1994.

DE WIT, Hans. Repensando o conceito de internacionalização. **Ensino Superior – UNICAMP**, Rio de Janeiro, 2013. Disponível em: <<https://www.revistaensinosuperior.gr.unicamp.br/international-higher-education/repensando-o-conceito-da-internacionalizacao>>. Acesso em: 22 mar. 2016.

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

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 26. ed. São Paulo: Atlas, 2013.

DUMONT, Danilo Mozeli; RIBEIRO, José Araújo; RODRIGUES, Luiz Alberto Rodrigues. **Inteligência pública na era do conhecimento**. Rio de Janeiro: Revan, 2006.

EUROIMPEX – Freight Forwarding Company. 2015. Disponível em: <<http://www.euroimpex.lv/en/incoterms-2010.html>>. Acesso em: 20 jul. 2015.

FIGUEIREDO, Vilma; SOBRAL, Fernanda Antonia da Fonseca. A pesquisa nas universidades brasileiras. In: VELLOSO, Jacques (Org.). **Universidade pública**: política, desempenho, perspectivas. Capinas: Papirus, 1991.

FINGER, Almeri Paulo. Construindo uma universidade. In: _____. **Temas de administração universitária**. Florianópolis: Núcleo de Pesquisas e Estudos em Administração Universitária - NUPEAU, 1991.

GASPARINI, Diogenes. **Direito administrativo**. 17. ed. atual. São Paulo: Saraiva, 2012.

GIL, Antônio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 4. ed. São Paulo (SP): Atlas, 1994.

GUIA para o gerenciamento de processos de negócio: corpo comum de conhecimento – ABPMP Versão 3.0. [S.l.]: ABPMP, 2013.

HARGER, Carlos Augusto *et al.* Processo sucessório na Universidade Federal de Santa Catarina: uma análise da percepção de seus reitores quanto à continuidade de projetos na mudança de gestão. In: SEMINÁRIOS EM ADMINISTRAÇÃO, 11., 2008, São Paulo. **Anais eletrônicos...** São Paulo: USP, 2008. Disponível em: <http://www.ead.fea.usp.br/semead/11semead/resultado/an_resumo.asp?cod_trabalho=806> Acesso em: 13 jun. 2015.

HOUAISS, Antonio; VILLAR, Mauro de Salles; FRANCO, Francisco Manoel de Mello. **Dicionário Houaiss da Língua Portuguesa**. 1. ed. Rio de Janeiro: Objetiva, 2009.

JANOTTI, Aldo. **Origens da universidade**. 2. ed. São Paulo: EDUSP, 1992.

KEEDI, Samir. **ABC do comércio exterior**. 5 ed. rev. e atual. São Paulo: Aduaneiras, 2015.

KOTLER, Philip; KELLER, Kevin Lane. **Administração de marketing**. 14. ed. São Paulo: Pearson Education do Brasil, 2012.

LAUDON, Kenneth C.; LAUDON, Jane P. **Sistemas de informação gerenciais**. São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2010.

LEITÃO, Sérgio Proença. A questão organizacional na universidade: as contribuições de Etzioni e Rice. **Revista da Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 19, n. 4, p. 3-26, out./dez.1985.

MAINARDES, Emerson Wagner; ALVES, Helena; RAPOSO, Mário. As instituições de ensino superior no século XXI: desafios para a gestão e relacionamento com os *stakeholders*. In: SILVEIRA, Amélia; DOMINGUES, Maria José Carvalho de Souza (Orgs.). **Reflexões sobre administração universitária e ensino superior**. Curitiba: Juruá; Blumenau: Edifurb, 2010.

MALUF, Sâmia Nagib. **Administrando o comércio exterior do Brasil**. São Paulo: Aduaneiras, 2000.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Fundamentos da metodologia científica**. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

MARZANO, Fábio Mendes. **Políticas de Inovação no Brasil e nos Estados Unidos**: a busca da competitividade – oportunidades para a ação diplomática. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2011.

MATIAS-PEREIRA, José. **Curso de administração pública**: foco nas instituições e ações governamentais. 3 ed. rev. e atual. São Paulo: Atlas, 2010.

MAZZILLI, Sueli. Ensino, pesquisa e extensão: reconfiguração da universidade brasileira em tempos de redemocratização do Estado. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, Goiânia, v. 27, n. 2, p. 221, mai./ago. 2011.

MEDAUAR, Odete. **Direito administrativo moderno**. 17. ed. rev., atual.e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013.

MEYER JÚNIOR, Victor. Planejamento universitário: ato racional, político ou simbólico – um estudo de caso nas universidades brasileiras. **Revista Alcance**, Florianópolis, v. 12, 2005.

_____. Novo contexto e as habilidades do administrador universitário. In: _____.; MURPHY, J. Patrick (Orgs.). **Dinossauros, gazelas & tigres**: novas abordagens da administração universitária: um diálogo Brasil e EUA. 2. ed. ampl. Florianópolis: Insular, 2003.

MORETTO NETO, Luís; SALM, Vanessa Marie; BURIGO, Victor. A coprodução dos serviços públicos: modelos e modos de gestão. **Revista de Ciências da Administração**, Florianópolis, v. 16, n. 39, p. 164-178, ago. 2014.

MOTTA, Paulo Roberto. A modernização da administração pública brasileira nos últimos 40 anos. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, Ed. esp. Comem. 1967-2007, v. 41, p. 87-96, 2007.

NATUCCI, Gabriel. **O que é mapeamento de processo?**. 2013. Disponível em <<http://www.auctus.com.br/o-que-e-mapeamento-de-processos/>>. Acesso em: 11 jun. 2015.

NEVES, Clarissa Eckert Baeta. A estrutura e o funcionamento do ensino superior no Brasil. In: SOARES, Maria Susana Arrosa (Coord.). **A educação superior no Brasil**. Brasília: Capes, 2002.

NUNES, Rogério da Silva. **Análise e melhoria de processos**. Florianópolis: UFSC, Dep. de Ciências da Administração, 2014.

OLIVEIRA, Carlos Augusto de. **Inovação, da tecnologia, do produto e do processo**. Nova Lima: INDG Tecnologia e Serviços Ltda., 2010.

PASCUCI, Lucilaine *et al.* Manegeralism na gestão universitária: implicações do planejamento estratégico segundo a percepção de gestores de uma universidade pública. **Revista GUAL**, Florianópolis, v. 9, n. 1, p. 37-59, jan. 2016. Disponível em: <<https://periodicos.ufsc.br/index.php/gual/article/view/1983-4535.2016v9n1p37/31552>>. Acesso em: 14 abr. 2016.

PAULA, Ana Paula Paes de. **Por uma nova gestão pública**: limites e possibilidades da experiência contemporânea. Rio de Janeiro (RJ): FGV, 2005.

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

PINHO, José Antônio Gomes de. Gestão social: conceituando e discutindo os limites e possibilidades reais na sociedade brasileira. In: RIGO, Ariádne Scalfoni et al. **Gestão social e políticas públicas de desenvolvimento**: ações, articulações e agenda. Recife: UNIVASF, 2010.

RANIERI, Nina. **Autonomia universitária**: as universidades públicas e a constituição federal de 1988. São Paulo: USP, 1994.

RIBEIRO, Darcy. **A universidade necessária**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1969.

RIBEIRO, Fernando de Nielander. Financiadora de Estudos e Projetos (FINEP). **1º Simpósio de Inovação Tecnológica – UNESP**. São Paulo: [S.n.], 2007. Disponível em: <<http://www.finep.gov.br>>. Acesso em: 24 jul. 2015.

RICHARDSON, Roberto Jarry. **Pesquisa social: métodos e técnicas**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 1999.

RODRIGUES, Everardo Junior. **Análise dos gargalos logísticos visando uma proposta para redução dos lead times do processo de importação: o caso da universidade federal do Ceará**. 2010. 161 f. Dissertação (Mestrado em Logística e Pesquisa Operacional) - Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2010.

ROESCH, Sylvia Maria Azevedo. **Projetos de estágio e de pesquisa em administração: guia para estágios, trabalhos de conclusão, dissertações e estudos de caso**. 3 ed. São Paulo: Atlas, 2005.

SALM, José Francisco; MENEGASSO, Maria Ester. Os modelos de administração pública como estratégias complementares para a coprodução do bem público. **Revista de Ciências da Administração**, Florianópolis, v. 11, n. 25, p. 97-114, set./dez. 2009.

SANTOS, Fernando Seabra; ALMEIDA FILHO; Neomar de. **A quarta dimensão da universidade: internacionalização universitária na sociedade do conhecimento**. Brasília: UNB, 2012.

SANTOS FILHO, José Camilo. O ensino superior como uma área de estudos e pesquisas: a experiência internacional. **Pro-Posições**. Campinas, v. 5, n. 2, 1994. Disponível em: <http://www.proposicoes.fe.unicamp.br/proposicoes/textos/14_artigo_santosfjc.pdf>. Acesso em: 09 jun. 2015.

SCHNEIDER, Jardel Romeu; MINUZZI, Rafael Crivellaro. Benefícios fiscais e tributários nas importações: um estudo da legislação brasileira aplicado a entidades públicas. In: FÓRUM INTERNACIONAL ECOINOVAR, 2., 2013, Santa Maria. **Anais...** Santa Maria: Ecoinnovar, 2013. Disponível em: <<http://ecoinovar.com.br/cd2013/arquivos/artigos/ECO218.pdf>>. Acesso em: 18 set. 2014.

SCHWARTZMAN, Simon. **Ciência, universidade e ideologia: a política do conhecimento**. Rio de Janeiro: Zahar, 1981.

SECCHI, Leonardo. Modelos organizacionais e reformas da administração pública. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 43, n. 2, p. 347-69, mar./abr. 2009.

SEGALIS, Gabriel; FRANÇA, Ronaldo de; ATSUMI, Shirley Yurica Kanamori. **Fundamentos de exportação e importação no Brasil**. Rio de Janeiro: FGV, 2012.

SILVA, Darly Henrique da. Cooperação internacional em ciência e tecnologia: oportunidades e riscos. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 50, n. 1, p. 5-28, jan./jun. 2007. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-73292007000100001>. Acesso em: 19 abr. 2016.

SILVA, José Geraldo Riberio. **Importação de tecnologia para instituições de ensino superior**: o estudo da universidade federal de Brasília. 2013. 79 f. Dissertação (Mestrado) - Universidade de Brasília, Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Programa de Pós-Graduação em Economia, Brasília, 2013.

SILVEIRA, Cristiano Bertulucci. **Fluxograma de processo**: o que é, como elaborar e benefícios. 2012. Disponível em <<http://www.citisystems.com.br/fluxograma/>>. Acesso em: 11 jun. 2015.

SMITH, Howard; FINGAR, Peter. **Business process management: the third wave**. Tampa, Florida, USA: Meghan-Kiffer Press, 2003.

SOBRINHO, Zaki Akel. **3º Seminário Nacional sobre Importação para Pesquisa com Base na Lei n.º 8010/90**. Curitiba: UFPR, 2015. (Abertura do seminário proferida pelo Reitor da Universidade Federal do Paraná (UFPR)).

SOUZA, Cláudio Luiz Gonçalves. **A teoria geral do comércio exterior**: aspectos jurídicos e operacionais. Belo Horizonte: Editora Líder, 2003.

SOUZA, Irineu Manoel de. Contribuições para a construção de uma teoria de gestão universitária. In: SILVEIRA, Amélia; DOMINGUES, Maria José Carvalho de Souza (Orgs.). **Reflexões sobre administração**

universitária e ensino superior. Curitiba: Juruá; Blumenau: Edifurb, 2010.

SOUZA, Irineu Manoel de. **Gestão das Universidades Federais Brasileiras**: uma abordagem fundamentada na gestão do conhecimento. 2009. 399 f. Tese (Doutorado) - Universidade Federal de Santa Catarina, Centro Tecnológico, Programa de Pós-Graduação em Engenharia e Gestão do Conhecimento, Florianópolis, 2009.

STONER, James A.; FREEMAN, R. Edward. **Administração**. 5. ed. Rio de Janeiro: Prentice-Hall do Brasil, 2000.

TOSTA, Humberto Tonani *et al.* Mapeamento e análise dos processos de importação de uma pequena empresa brasileira. **Revista de Negócios**, Blumenau, v. 18, n. 4, p. 17-32, out./dez. 2013.

TOSTA, Kelly Cristina Benetti Tonani. **A universidade como catalisadora da inovação tecnológica baseada em conhecimento**. 2012, 239 fls. Tese (doutorado) - Universidade Federal de Santa Catarina, Centro Tecnológico, Programa de Pós-Graduação em Engenharia e Gestão do Conhecimento, Florianópolis, 2012. Disponível em: <<http://btd.egc.ufsc.br/wp-content/uploads/2013/01/KellyCristina-BenettiTonaniTosta.pdf>>. Acesso em: 10 jan. 2016.

TRINDADE, Héliogio (Org.) **Universidade em ruínas na república de professores**. 2 ed. Petrópolis, RJ: Vozes; Rio Grande do Sul: CIPEDS, 2000.

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

UFPR - UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ. **Em parceria com a ESAF, UFPR promove seminário sobre importação para pesquisas**. 2014b. Disponível em: <<http://www.ufpr.br/portalfufr/blog/noticias/parceria-entre-esaf-e-ufpr-realiza-segunda-edicao-de-seminario-sobre-importacao-para-pesquisa-cientifica-e-tecnologica/>>. Acesso em: 12 jun. 2015

_____. **Seminário na UFPR discute importação de insumos e equipamentos**. 2014a. Disponível em:

<<http://www.ufpr.br/portalfufr/blog/noticias/seminario-na-ufpr-reune-instituicoes-de-ensino-e-pesquisa-de-13-estados-para-discutir-a-importacao-de-insumos-e-equipamentos/>>. Acesso em: 11 jun. 2015.

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

WALTER, Silvana Anita; MEYER JÚNIOR, Victor. Estratégias Acadêmicas: análise de uma escola de administração. In: SILVEIRA, Amélia; DOMINGUES, Maria José Carvalho de Souza (Orgs.).

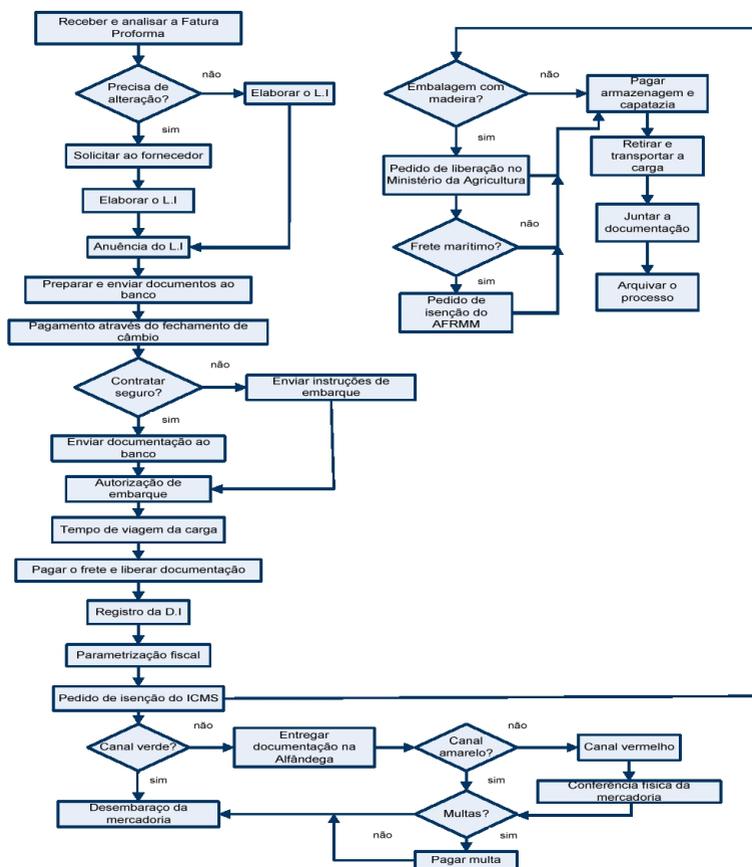
Reflexões sobre administração universitária e ensino superior. Curitiba: Juruá; Blumenau: Edifurb, 2010.

WEBFINACE. **Business Dictionary**. 2016. Disponível em: <<http://www.businessdictionary.com/definition/net-30.html>>. Acesso em: 11 jun. 2015.

WERNECK, Paulo. **Comércio exterior e despacho aduaneiro**. 5 ed. rev. e atual. Curitiba: Juruá, 2015.

WRIGHT, Peter L.; KROLL, Mark J.; PARNELL, John A. **Administração estratégica**: conceitos. São Paulo: Atlas, 2000.

**ANEXO A – Fluxograma do processo de importação na
Universidade Federal do Ceará (UFC), conforme informado na
página 71.**



Fonte: Rodrigues (2010).

**APÊNDICE A – Relação das Universidades Federais Brasileiras
credenciadas para efetuar importação no ano de 2014**

(continua)

UNIVERSIDADE FEDERAL	SIGLA
FUNDAÇÃO UNIVERSIDADE FEDERAL DA GRANDE DOURADOS	UFGD
FUNDAÇÃO UNIVERSIDADE FEDERAL DE CIÊNCIAS DA SAÚDE DE PORTO ALEGRE	UFCSPA
FUNDAÇÃO UNIVERSIDADE FEDERAL DO ABC	UFABC
FUNDAÇÃO UNIVERSIDADE FEDERAL DO PAMPA - UNIPAMPA	UNIPAMPA
FUNDAÇÃO UNIVERSIDADE FEDERAL DO TOCANTINS	UFT
FUNDAÇÃO UNIVERSIDADE FEDERAL DO VALE DO SÃO FRANCISCO	UNIVASF
UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA	UNB
UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA	UFBA
UNIVERSIDADE FEDERAL DA FRONTEIRA SUL	UFFS
UNIVERSIDADE FEDERAL DA INTEGRAÇÃO LATINO-AMERICANA	UNILA
UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA	UFPB
UNIVERSIDADE FEDERAL DE ALAGOAS	UFAL
UNIVERSIDADE FEDERAL DE ALFENAS	UNIFAL
UNIVERSIDADE FEDERAL DE CAMPINA GRANDE	UFCG
UNIVERSIDADE FEDERAL DE GOIÁS	UFG
UNIVERSIDADE FEDERAL DE ITAJUBÁ - UNIFEI	UNIFEI
UNIVERSIDADE FEDERAL DE JUIZ DE FORA	UFJF
UNIVERSIDADE FEDERAL DE LAVRAS	UFLA
UNIVERSIDADE FEDERAL DE MATO GROSSO	UFMT
UNIVERSIDADE FEDERAL DE MATO GROSSO DO SUL	UFMS
UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS	UFMG
UNIVERSIDADE FEDERAL DE OURO PRETO	UFOP
UNIVERSIDADE FEDERAL DE PELOTAS	UFPEL
UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO	UFPE
UNIVERSIDADE FEDERAL DE RORAIMA	UFRR
UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA	UFSC
UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA MARIA	UFSM
UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO CARLOS	UFSCAR

(conclusão)

UNIVERSIDADE FEDERAL	SIGLA
UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO JOÃO DEL REI	UFSJ
UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO PAULO	UNIFESP
UNIVERSIDADE FEDERAL DE SERGIPE	UFS
UNIVERSIDADE FEDERAL DE UBERLÂNDIA	UFS
UNIVERSIDADE FEDERAL DE VIÇOSA	UFV
UNIVERSIDADE FEDERAL DO ACRE	UFAC
UNIVERSIDADE FEDERAL DO AMAPÁ	UNIFAP
UNIVERSIDADE FEDERAL DO AMAZONAS	UFAM
UNIVERSIDADE FEDERAL DO CARIRI	UFCA
UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ	UFC
UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO	UFES
UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO	UNIRIO
UNIVERSIDADE FEDERAL DO MARANHÃO	UFMA
UNIVERSIDADE FEDERAL DO OESTE DO PARÁ	UFOPA
UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ	UFPA
UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ	UFPR
UNIVERSIDADE FEDERAL DO PIAUÍ	UFPI
UNIVERSIDADE FEDERAL DO RECÔNCAVO DA BAHIA	UFRB
UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO	UFRJ
UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE	FURG
UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO NORTE	UFRN
UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL	UFRGS
UNIVERSIDADE FEDERAL DOS VALES DO JEQUITINHONHA E MUCURI	UFVJM
UNIVERSIDADE FEDERAL DO TRIÂNGULO MINEIRO	UFTM
UNIVERSIDADE FEDERAL FLUMINENSE	UFF
UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DA AMAZÔNIA	UFRA
UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DE PERNAMBUCO	UFRPE
UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO RIO DE JANEIRO	UFRRJ
UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO SEMI-ÁRIDO	UFERSA
UNIVERSIDADE TECNOLÓGICA FEDERAL DO PARANÁ	UTFPR

Fonte: Adaptado do Sistema e-MEC (MEC, 2015) e CNPQ (2015).

APÊNDICE B – Instrumento de Coleta de Informações

PARTE 1

- 1) Informar nome da universidade federal, e sigla.
Será mantido total sigilo quanto a instituição pesquisada, podendo esta, se necessário, ser referenciada no estudo apenas por uma letra ou número aleatório
- 2) Há quanto tempo a universidade realiza importação de bens e insumos?
 - Até 5 anos
 - De 6 a 10 anos
 - De 11 a 15 anos
 - De 16 a 20 anos
 - Mais de 20 anos
- 3) Como estão dispostos os recursos humanos envolvidos na importação de bens e insumos para a instituição?
 - Existe um setor específico para importação, com um ou mais servidores
 - Existe(m) apenas servidor(es) lotado(s) em outro setor
 - Existe(m) apenas profissional(ais) terceirizado(s)
 - Outros _____
- 4) Havendo uma área específica para importação de bens e insumos, a quais outros setores está vinculada?
Informar, hierarquicamente, todos os setores (coordenadoria, departamento etc) desde a área de importação até o Gabinete da Reitoria, separando-os por vírgulas.
- 5) Qual o quantitativo de recursos humanos envolvido diretamente na importação de bens e insumos? (Equipe de Importação)
Considerar servidores, terceirizados, bolsistas/estagiários e outros
 - 1 pessoa
 - 2 a 3 pessoas
 - 4 a 5 pessoas
 - 6 a 7 pessoas
 - 8 a 9 pessoas
 - 10 ou mais pessoas

- 6) Os recursos humanos envolvidos na composição da equipe de importação são suficientes para atender a demanda?
- Sim. São suficientes
 - Não. Não são suficientes
- 7) Quais serviços terceirizados são contratados pela universidade, para viabilizar as importações de bens e insumos?
- Esta questão aceita mais de uma resposta
- Agente de cargas
 - Despachante aduaneiro
 - Seguradora
 - Transportadora (para transporte interno/doméstico)
 - A universidade não terceiriza nenhum serviço
 - Outros _____
- 8) Quantos processos de IMPORTAÇÃO de bens e insumos foram CONCLUÍDOS em 2014 (Jan a Dez)?
- Não incluir Importa Fácil Ciência, nem importação de intangíveis, como livros e periódicos virtuais, ou *softwares* sem mídia física
- Até 10 processos
 - De 11 a 20 processos
 - De 21 a 50 processos
 - De 51 a 100 processos correção aqui
 - De 101 a 200 processos
 - Mais de 200 processos
- 9) Qual o montante de recursos (para aquisição de bens e insumos apenas) referente aos processos de IMPORTAÇÃO CONCLUÍDOS em 2014 (Jan a Dez)?
- Não incluir Importa Fácil Ciência, nem importação de intangíveis, como livros e periódicos virtuais, ou *softwares* sem mídia física
- Até R\$ 500.000,00
 - De R\$ 500.000,01 a R\$ 1.000.000,00
 - De R\$ 1.000.000,01 a R\$ 2.000.000,00
 - De R\$ 2.000.000,01 a R\$ 3.000.000,00
 - De R\$ 3.000.000,01 a R\$ 4.000.000,00
 - De R\$ 4.000.000,01 a R\$ 5.000.000,00
 - Acima de R\$ 5.000.000,00

10) Qual(is) a(s) fonte(s) de recursos utilizada(s)?

Esta questão aceita mais de uma resposta

- CNPq
- Capes
- Finep
- Fundações estaduais de fomento à pesquisa
- Recursos da universidade
- Outros _____

11) Quantas licitações internacionais a universidade realizou?

- Não sabe informar
- Nunca realizou
- 1 a 3
- 4 a 5
- 6 a 10
- Mais de 10

12) Qual a finalidade das importações realizadas pela instituição?

- Lei n.º 8.010/90 - pesquisa científica e tecnológica
- Lei n.º 8.032/90 – ensino (quando importa por aqui, cai no DECEX)
(ensino ...senso comum)
- Doações recebidas do exterior
- Outros _____

13) Quais são os embasamentos legais adotados pela instituição, nas importações?

- Lei n.º 8.666/93 – Art. 24, Inc. XXI (Dispensa)
- Lei n.º 8.666/93 – Art. 25, Inc. I (Inexigibilidade)
- Outros

14) Qual o TEMPO MÉDIO de conclusão de um processo de importação, desde a abertura do processo administrativo/institucional, até a entrega, do bem ou insumo, no local de armazenamento da universidade ou para o pesquisador/requerente?

Considerar os processos de IMPORTAÇÃO CONCLUÍDOS em 2014 (Jan a Dez)

- Até 2 meses
- Até 3 meses
- Até 4 meses
- Até 5 meses

- Até 6 meses
 Mais de 6 meses

15) Existe algum aplicativo para gerenciar as etapas (pelo menos as internas) do processo de importação de bens e insumos?

Ex: MS Excel, MS Access, *software* próprio ou outro programa de computador

- Não
 Sim, desenvolvido pela universidade
 Sim, adquirido no mercado
 Sim, desenvolvido por empresa terceirizada em parceria com a universidade
 Outros _____

16) Considerando apenas o transporte principal (maior trecho), qual a porcentagem, aproximada, de utilização dos modais?

Informar 0 (zero) caso não haja importação realizada por meio do referido modal

Aéreo _____% 95

Marítimo _____% 5

Terrestre _____%

Ferroviário _____

17) Quais INCOTERMS são utilizados pela instituição?

- EXW FCA FAS FOB
 CPT CFR CIP CIF
 DAT DAP DDP

18) Qual(is) a(s) forma(s) de pagamento adotada(s) pela universidade nos processos de importação de bens e insumos?

- Pagamento Antecipado
 Cobrança Documentária (CAD)
 Carta de Crédito
 Outros _____

19) Caso efetue Pagamento Antecipado, houve algum problema?

- Não efetua Pagamento Antecipado
 Não houve problema
 Sim, houve problema. Não enviaram o material
 Sim, houve problema. Enviaram material distinto ou danificado

Outros _____

20) Quais despesas são devidas pelos requerentes (pesquisadores), e pagas com recursos provenientes das fontes de fomento?

Esta questão aceita mais de uma resposta

Material (bem ou insumo)

Agenciamento de carga e transporte internacional

Despacho aduaneiro e despesas afins (SISCOMEX, exoneração de ICMS, dentre outras)

Armazenagem

Seguros

Transporte interno/doméstico

Traduções juramentadas de documentos

Variação cambial

Outros _____

21) Quais despesas são pagas pela universidade?

Esta questão aceita mais de uma resposta

Material (bem ou insumo)

Agenciamento de carga e transporte internacional

Despacho aduaneiro e despesas afins (SISCOMEX, exoneração de ICMS, dentre outros)

Armazenagem

Seguros

Transporte interno/doméstico

Traduções juramentadas de documentos

Variação cambial

Outros _____

22) Quais registros a instituição precisou fazer junto a agentes públicos, órgãos anuentes, agências de fomento, e outros atores envolvidos, de forma a operacionalizar a importação de bens e insumos?

Esta questão aceita mais de uma resposta

CNPq – Credenciamento

Receita Federal – Habilitação SISCOMEX

ANVISA – Cadastro

Outros _____

23) Quantos processos de EXPORTAÇÃO TEMPORÁRIA foram CONCLUÍDOS em 2014 (Jan a Dez)?

Nenhum

- 1 a 2
- 3 a 4
- 5 ou mais

24) Quantos processos de DOAÇÃO (importação) foram CONCLUÍDOS em 2014 (Jan a Dez)?

- Nenhum
- 1 a 2
- 3 a 4
- 5 ou mais

25) Sem considerar os processos de importação de bens e insumos, quantos outros processos, envolvendo FECHAMENTO DE CÂMBIO, foram CONCLUÍDOS em 2014 (Jan a Dez)? Incluir importação de intangíveis, como livros e periódicos virtuais, ou *softwares* sem mídia física, bem como o pagamento de taxas de inscrições em eventos e publicações, dentre outros serviços intangíveis.

- Até 50
- De 51 a 100
- De 101 a 200
- De 201 a 300
- De 301 a 400
- De 401 a 500
- Mais de 500
- Não são realizados pela área de importação

PARTE 2

26) Quais áreas INTERNAS estão envolvidas na operacionalização do processo de importação de bens e insumos desta universidade?

NÃO CONSIDERAR o requerente/pesquisador, nem sua área
CONSIDERAR qualquer outro interveniente interno,
independentemente se for setor, coordenadoria, departamento, pró-reitoria, ou outro

Esta questão aceita mais de uma resposta

- Administração e/ou Planejamento
- Almoxarifado e/ou Patrimônio
- Compras
- Contabilidade e/ou Financeiro

- Importação
- Logística, Transporte , Veículos, ou similar
- Jurídico/Procuradoria
- Pós-Graduação
- Outros _____

27) Quais os agentes EXTERNOS que estão envolvidos na operacionalização do processo de importação de bens e insumos desta universidade?

Esta questão aceita mais de uma resposta

- Fornecedores
- Traders*
- Receita Federal
- Receita Estadual
- Agente de Cargas
- Despachante aduaneiro (se terceirizado)
- Bancos
- Órgãos Anuentes
- Seguradoras
- Transportadora (para transporte interno/doméstico)
- Outros _____

28) Quem é o responsável pela abertura dos processos administrativos/institucionais de importação, anexando os documentos iniciais?

- Requerente/pesquisador
- Setor de importação
- Outros _____

29) Quem efetua a pesquisa de mercado?

- Requerente/pesquisador
- Setor de importação
- Outros _____

30) É necessária a tradução juramentada de algum documento?

- Sim
- Não

31) Se "SIM", de qual(is) documento(s)?

Utilizar vírgulas para separar, caso haja mais de um documento

- 32) Com relação a conversão da moeda estrangeira para a nacional, como procede a universidade para estimar os custos de importação?
- Considera a taxa do BACEN, vigente no dia da abertura do processo administrativo/institucional
- Ao abrir o processo administrativo/institucional, acrescenta uma porcentagem à taxa do BACEN, prevendo desvalorização da moeda nacional em relação a estrangeira
- Outro. Informar _____
- 33) Se acrescenta uma porcentagem à taxa do BACEN, qual é a porcentagem?
- 5%
- 10%
- 15%
- 20%
- Outros _____
- 34) Existe alguma resolução interna ou regimento interno da universidade que normatize ou oriente alguma etapa do processo de importação?
- Sim
- Não
- Não sei informar
- 35) É feito algum contrato entre o fornecedor estrangeiro (do bem ou insumo) e a universidade (importador)?
- Sim
- Não
- 36) Se "SIM", em qual(is) situação(ões)?
- 37) Descreva sucintamente as etapas do processo de importação de bens e insumos, informando, no mínimo, 05 (cinco) etapas.
- 38) Espaço reservado para comentários, sugestões e críticas, assim como explicações mais detalhadas acerca do processo de importação de bens e insumos.
(OPCIONAL)

PARTE 3

- 39) Com base nos processos de importação de bens e insumos realizados por esta universidade, cite 03 (três) ou mais FACILITADORES (pontos fortes) verificados DENTRO da instituição, justificando-os caso julgue necessário.
(Soluções e facilidades relacionadas a estrutura, legislação, treinamento, disponibilização de recursos, burocracia, relação de parceria com outras unidades acadêmicas e administrativas, comunicação interna, dentre outros)
- 40) Com base nos processos de importação de bens e insumos realizados por esta universidade, cite 03 (três) ou mais FACILITADORES (oportunidades) verificados FORA da instituição, justificando-os caso julgue necessário.
(Soluções e facilidades relacionadas a estrutura, legislação, treinamento, disponibilização de recursos, burocracia, termos, acordos, isenções, descontos e concessões de cooperação, distância geográfica e/ou comunicação com atores externos, como empresas, agentes públicos, outras universidades, órgãos anuentes, dentre outras)
- 41) Com base nos processos de importação de bens e insumos realizados por esta universidade, cite 03 (três) ou mais LIMITADORES (pontos fracos) verificados DENTRO da instituição, justificando-os e apontando soluções, caso julgue necessário.
(Dificuldades e pontos críticos relacionados a estrutura, legislação, treinamento, disponibilização de recursos, burocracia, relação de parceria com outras unidades acadêmicas e administrativas, comunicação interna, dentre outros)
- 42) Com base nos processos de importação de bens e insumos realizados por esta universidade, cite 03 (três) ou mais LIMITADORES (ameaças) verificados FORA da instituição, justificando-os e apontando soluções, caso julgue necessário.
(Dificuldades e pontos críticos relacionados a estrutura, legislação, treinamento, disponibilização de recursos, burocracia, termos, acordos, isenções, descontos e concessões de cooperação, distância geográfica e/ou comunicação com atores externos, como empresas, agentes públicos, outras universidades, órgãos anuentes, dentre outras)

43) Quantos processos de importação foram interrompidos/cancelados em 2014?

Nenhum corrigir

1 a 2

3 a 4

5 ou mais

44) Caso haja algum cancelamento, qual(is) o(s) motivo(s) para o(s) cancelamento(s)?

45) Espaço reservado para sugestões que possam melhorar o processo de importação, com base nos FACILITADORES (aproveitá-los ainda mais) e LIMITADORES (eliminá-los ou minimizá-los) identificados acima. (OPCIONAL)

APÊNDICE C – Subprocesso “Instruir o processo”

