



3º Simpósio Avaliação da Educação Superior
05 e 06 de setembro de 2017
Florianópolis – SC – Brasil
ISBN: 978-85-68618-04-2



AVALIAÇÃO DA GESTÃO DOS PROCESSOS DE COMPRAS: UM COMPARATIVO ENTRE AS UNIVERSIDADES PÚBLICAS CATARINENSES

GUILHERME KRAUSE ALVES

Universidade Federal de Santa Catarina
guilhermealv@gmail.com

ROGÉRIO DA SILVA NUNES

Universidade Federal de Santa Catarina
rognunes@msn.com

RESUMO

O objetivo geral do presente trabalho foi avaliar a gestão de processos de compras em universidades públicas no Estado de Santa Catarina. A pesquisa foi caracterizada como um estudo de caso do tipo multicasos, descritiva quanto aos objetivos, com abordagem qualitativa e, quanto aos fins, aplicada. Para a execução da pesquisa, os dados necessários foram coletados por meio de levantamento documental nas próprias instituições estudadas, entrevistas semiestruturadas realizadas junto aos gestores de compras e aos Pró-Reitores responsáveis pela área nas universidades pesquisadas, e acesso a dados públicos, quando pertinentes. No que diz respeito à análise dos dados coletados, foi utilizada a abordagem dedutiva e a análise de conteúdo. Como resultado, foi possível, a partir da análise dos dados, o comparativo de diversos aspectos relacionados à gestão dos processos de compras das instituições estudadas, a avaliação da gestão destes processos, bem como apontar pontos fortes e pontos fracos de tal gestão. Por fim, ficaram identificadas as diferentes características dos processos de compras das instituições estudadas e aspectos que precisam ser aperfeiçoados para que alcancem um nível de eficiência adequado, que pode ser auxiliado pelas técnicas e ferramentas preconizadas pela gestão de processos.

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

1 INTRODUÇÃO

As compras públicas devem seguir estritamente o que determinam os diplomas legais, orientando-se também pela doutrina jurídica e pela jurisprudência. O princípio da legalidade, expresso na Constituição (BRASIL, 1988), delimita, para o administrador público, quais ações podem ser executadas, diferentemente do que ocorre com o particular, que pode tudo aquilo que não é proibido.

A exigência da obediência deste e dos demais princípios constitucionais gera uma dimensão de complexidade para a Administração Pública que não ocorre nas organizações pertencentes à iniciativa privada. De outro lado, veja-se a complexidade das instituições universitárias, possuindo especificidades únicas. Meyer Jr. (1991, p. 144), neste sentido, afirma que estas instituições são

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

De modo a responder positivamente a este ambiente, é preciso que a instituição organize seus procedimentos administrativos. Paim *et al.* (2009, p. 25) explicam que realizar a gestão dos processos é fundamental para que a organização, seja de qual tipo for, possa responder melhor aos estímulos gerados pelo mercado consumidor daquele produto ou serviço.

Uma vez que as universidades federais a serem estudadas são autarquias vinculadas à União (UFSC, 2016b; UFFS, 2015), e a universidade estadual a ser estudada é uma fundação vinculada ao Governo Estadual (UDESC, 2006), estão todas sujeitas à mesma legislação. Da mesma forma, refletem a realidade de um Estado da federação, estando em uma mesma conjuntura social e econômica, podendo, desta forma, ser comparadas de modo que sejam verificadas as características de cada uma.

Neste contexto, considerando as determinações legais, as competências da Administração Pública e da Universidade, a complexidade da gestão, tanto pública quanto universitária, e considerando, em especial, a gestão de universidades públicas, e o devido cumprimento dos princípios constitucionais da Administração Pública, o objetivo geral do trabalho é analisar a gestão de processos de compras em universidades públicas no Estado de Santa Catarina, pelo ponto de vista dos gestores responsáveis por tal atividade.

Os objetivos específicos do trabalho relacionam-se a seguir:

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

Assim, justifica-se o presente estudo pelo ponto de vista da relevância, uma vez que deve ser observada a necessidade de realização de estudos que proporcionem às instituições universitárias, em especial as públicas, soluções para os problemas complexos enfrentados, possibilitando que a instituição realize de maneira mais eficiente as suas funções constitucionalmente indissociáveis de ensino, pesquisa e extensão (BRASIL, 1988).

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

Por fim, no que concerne à oportunidade, entende-se que o tema das compras públicas, da eficiência administrativa, da gestão e da avaliação universitária são amplamente discutidos

no momento atual, vista a complexidade de tais assuntos, e a dificuldade dos gestores em encontrar soluções que aliem todas estas dimensões.

2 ORGANIZAÇÕES PÚBLICAS E SUAS COMPRAS

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

Para Bergue (2011), as organizações são espécies de estruturas sociais, consistindo de um conjunto de interações complexas e relativamente perenes, possuindo a relação entre meios e fins como um de seus atributos principais. Di Pietro (2015, p. 648), por seu turno, define órgão público “como uma unidade que congrega atribuições exercidas pelos agentes públicos que o integram com o objetivo de expressar a vontade do Estado”.

As organizações públicas possuem características diversas das privadas, as quais acabam por direcionar o comportamento da organização para uma forma de expressão mais formal. Apesar disso, no contexto atual existe uma tendência de modernizar a administração pública, utilizando alternativas para tais mudanças em seus sistemas de gestão, buscando um foco maior em resultados (BERGUE, 2011).

Bergue (2011, p. 49) expõe que as organizações públicas, “em face da natureza das relações que estabelecem, e da função institucional que encerram, operam em um nível de complexidade equivalente ou superior em comparação com as empresas”. Neste sentido, também podem ser consideradas, uma vez que fazem parte dos processos de gestão, as compras realizadas por estas instituições.

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

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

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

Indo para o campo legal, o inciso XXI do artigo 37 da Constituição Federal determina, com relação à administração pública, que

ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes [...] (BRASIL, 1988).

Desta maneira, todos os entes públicos de todas as esferas são obrigados a realizarem as obras, serviços, compras e alienações por licitação. A Lei 8.666/1993 conceitua compra como “toda aquisição remunerada de bens para fornecimento de uma só vez ou parceladamente” (BRASIL, 1993).

As compras e demais contratações realizadas pelos entes públicos possuem distinção daqueles realizados pelos privados, tendo em vista que devem ser totalmente vinculadas à legislação relacionada, inclusive no que diz respeito aos seus procedimentos e normativas. Contudo, Niebuhr (2012, p. 34) ressalta que o argumento de que “as formalidades decorrentes da licitação pública constituem entrave para a Administração Pública, que, necessariamente, levam à celebração de contratos administrativos desvantajosos” revela “incompreensão do

regime administrativo e de seus princípios basilares”. E deixa claro que o que se deve combater é a “patologia da licitação” e a ineficiência administrativa, e não a exigência de procedimento que garantam a “moralidade administrativa”, a “igualdade” e a “impessoalidade”.

Niebuhr (2012, p. 51) afirma que

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

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

3 GESTÃO E AVALIAÇÃO DE PROCESSOS

“Qualquer organização produtiva, seja pública, privada ou do terceiro setor, tem, sem exceção, que coordenar o trabalho” (PAIM *et al.*, 2009, p. 25). Para os autores, isso é feito a partir das mudanças de procedimentos que ocorrem no dia-a-dia, promovendo “as melhorias nas operações e na forma de coordenação do trabalho em si”.

Davenport (1994, p. 07) afirma que “um processo é [...] uma ordenação específica das atividades de trabalho no tempo e no espaço, com um começo, um fim, e inputs e outputs claramente identificados: uma estrutura para a ação”. O autor complementa explicando que “os processos têm elementos como custo, prazos, qualidade, produção e satisfação do cliente. Quando reduzimos os custos ou aumentamos a satisfação do cliente, melhoramos o processo em si”.

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

Quanto à definição de gestão de processos, Paim *et al.* (2009, p. 139) afirmam que é “um conjunto articulado de tarefas permanentes para projetar e promover o funcionamento e o aprendizado sobre os processos”. Para Batista e Maldonado (2008, p. 6), “o modelo de desenvolvimento organizacional eficiente passa, necessariamente, pela melhoria dos processos internos de gestão”, tornando “as organizações mais eficazes e eficientes do ponto de vista gerencial”, uma vez que “sua melhoria poderá acarretar uma diminuição dos processos internos e um aumento na rapidez das resoluções e na tomada de decisões, propiciando uma melhor relação entre as atividades-meio e as finalísticas da organização” (BATISTA; MALDONADO, 2008, p. 6).

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

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

Belloni (2000, p. 40-41), didaticamente e de modo a dirimir eventuais conflitos de interpretação, diferencia avaliação educacional de avaliação institucional. A avaliação educacional destina-se a analisar o desempenho de indivíduos ou grupos, após uma situação de aprendizagem, no exercício de uma atividade, geralmente profissional. Também analisa os “currículos ou programas de ensino de um curso, de um nível ou modalidade de ensino, ou ainda de atividades de qualificação profissional, inclusive de curta duração”. Já, a avaliação institucional é definida por Belloni (2000, p. 42) “como um processo sistemático de busca de subsídios para melhoria e aperfeiçoamento da qualidade da instituição em face de sua missão científica e social”, entendendo qualidade como “o nível de aceitabilidade ou adequação de uma atividade ou produto definido por vários setores internos ou externos, tendo como parâmetros eficiência, eficácia e efetividade social”.

Müller (2003, p. 102) explica que “é de vital importância a medição dos processos e dos resultados, tanto globais quanto pontuais, e sua comparação com os objetivos predeterminados”, de modo que possam ser identificados os ajustes necessários aos processos, os quais devem refletir os objetivos e estratégias da organização. Desta forma, este trabalho busca realizar a avaliação institucional das universidades pesquisadas, no âmbito da gestão dos processos de compras.

Outra análise que pode ser realizada internamente nas organizações objetivando a melhoria dos seus procedimentos é a identificação dos pontos fortes e fracos. Conforme explica Pereira (2010, p. 109), os pontos fortes “são características ou recursos disponíveis na organização que facilitam o resultado”, ou seja, são as competências reconhecidas da organização. Por outro lado, os pontos fracos “são as características ou limitações da organização que dificultam a obtenção do resultado”. Em outras palavras, são as incompetências da organização, ou possibilidades de melhoria (PEREIRA, 2010, p. 110). É importante a identificação dos pontos fracos, uma vez que o estudo deles permitirá a formulação de estratégias para eliminar a questão ou transformá-la em ponto forte (PEREIRA, 2010).

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

Sobre indicador de desempenho, Paim *et al* (2009, p. 72) explica que

com um sistema de medição de desempenho, é possível comunicar estratégia e clarear valores, identificar problemas e oportunidades, entender processos, melhorar o controle e planejamento, identificar momentos e locais de ações necessárias, mudar comportamentos, tornar possível a visualização de trabalhos, envolver pessoas, fazer parte ativa da remuneração funcional e facilitar a delegação de responsabilidades.

No entanto, o TCU (2010b) aponta dificuldades que o gestor pode enfrentar ao produzir indicadores de desempenho, como a dificuldade de mensurar produtos não homogêneos e a dificuldade de incorporar a dimensão qualitativa nos indicadores de desempenho. Desta forma, é necessário que seja realizado um estudo específico para cada objeto de auditoria, definindo, por consequência, os indicadores que serão avaliados. Tais diretrizes são acompanhadas pelo Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina (TCE/SC), no que lhe concerne (TCE/SC, 2015, p. 13).

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

4 METODOLOGIA

O presente trabalho trata-se de um estudo de caso, do tipo multicase. Foram selecionadas três instituições públicas de educação superior localizadas no Estado de Santa Catarina: a Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), a Universidade Federal da Fronteira Sul (UFFS), e a Universidade do Estado de Santa Catarina (UDESC).

Quanto aos objetivos, pode ser caracterizado como descritivo, pois procura descrever como se dá a gestão de processos de compras nas instituições pesquisadas, em especial no que diz respeito aos fatores que intervinientes, procurando realizar um comparativo entre as instituições, avaliando seus resultados e apontando pontos fortes e fracos.

Trata-se de uma abordagem qualitativa, uma vez que pretende identificar “a presença ou ausência de algo” (KIRK; MILLER, 1986 *apud* MATTAR, 2005, p. 81). Quanto aos fins, pode ser classificada como aplicada, por possuir finalidade prática e ser “fundamentalmente motivada pela necessidade de resolver problemas concretos, mais imediatos, ou não” (VERGARA, 2013, p. 42).

Com relação a definição das organizações pesquisadas, decorre sua importância, sendo as instituições públicas de educação superior de maior relevância do estado catarinense. Tal definição é corroborada pelo Índice Geral de Cursos Avaliados da Instituição (IGC), indicador calculado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) (INEP, 2017a) que coloca estas instituições como as três mais bem pontuadas no Estado de Santa Catarina, sendo as únicas a receber conceitos 4 e 5 no Estado (INEP, 2017b).

Os dados primários foram obtidos por meio de entrevistas semiestruturadas aplicadas aos gestores de compras, bem como aos gestores das áreas administrativas ou de infraestrutura das instituições.

Para facilitar a visualização dos tópicos e assuntos abordados pelo roteiro de entrevista utilizado como instrumento de pesquisa, foi elaborado um quadro-resumo dos blocos, apresentado por meio do Quadro 1:

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

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

Fonte: Elaborado pelos autores

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

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

A escolha dos entrevistados se deu por serem estes os gestores que possuem maior contato com a gestão das compras das respectivas instituições e, ao mesmo tempo, terem uma visão mais estratégica e de maior amplitude sobre a questão. Além disso, todos os entrevistados permitiram que as informações repassadas ao pesquisador fossem utilizadas, desde que fosse mantido o anonimato das entrevistas.

Nos casos da UFFS e da UDESC, os setores responsáveis pelas compras também o eram pelas licitações. Na UFSC, existem departamentos diferentes para compras e para licitações. Considerando o fato do trabalho realizado pelo Departamento de Licitações estar relacionado com aquele desempenhado pelo de Compras, tendo em vista que é responsável pela fase externa das licitações, sendo, assim, a continuação do que é feito por este último, e também considerando a proximidade das atividades realizadas pelos gestores das outras duas instituições, possibilitando uma comparação mais precisa, optou-se por entrevistar o Diretor do Departamento de Licitações, uma vez que o Diretor do Departamento de Compras da referida IES estaria impedido por ser o autor deste trabalho.

Para a realização deste estudo, e de modo a manter o anonimato dos entrevistados, a identificação deles foi codificada. Deste modo, durante a análise dos dados, quando houver a transcrição de parte das respostas, os mesmos são identificados por meio dos códigos R1, R2, R3, R4, R5 e R6. Os códigos foram atribuídos de forma aleatória.

Foram coletados dados por meio de levantamento documental de cada instituição, quando pertinente ao assunto e acrescentasse conteúdo relevante ao estudo. Também podem ser citados os sítios da internet das instituições, seus relatórios de gestão, a legislação relacionada, bem como relatórios enviados pelos próprios entrevistados, quando solicitados, no período compreendido entre o mês de dezembro de 2016 e março de 2017.

A abordagem dedutiva foi a utilizada pelo pesquisador para a análise e interpretação dos dados, em função do tipo dos dados obtidos, buscando realizar uma relação entre a teoria e a prática observada. Para a interpretação dos dados coletados, foram utilizadas também as técnicas preconizadas pela análise de conteúdo, a qual procura, por meio de técnicas parciais, mas complementares, realizar a interpretação dos dados coletados de forma mais fundamentada e enriquecida (BARDIN, 1979).

Deste modo, pode-se afirmar que, a partir da análise do conteúdo das entrevistas e dos demais materiais coletados, foi verificado de que forma cada IES realiza a gestão dos seus processos de compras, possibilitando o comparativo entre as mesmas, a avaliação e apontar os pontos fortes e os pontos fracos dos processos de compras das instituições, de maneira a identificar os fatores que fazem com que estes processos possuam melhor nível de qualidade ou eficiência em relação às outras instituições.

A pesquisa contemplou a realidade de um período específico, cujo corte temporal ocorre entre os meses de dezembro de 2016 e março de 2017. O Quadro 2 apresenta, sinteticamente, o perfil das instituições pesquisadas:

Quadro 2 – Perfil das instituições pesquisadas

	UFSC	UFFS	UDESC
Data da criação	18/12/1960	15/09/2009	20/05/1965
Campi	Florianópolis (SC), Araranguá (SC), Blumenau (SC), Curitiba (SC) e Joinville (SC).	Chapecó (SC), Cerro Largo (RS), Erechim (RS), Passo Fundo (RS), Laranjeiras do Sul (PR) e Realeza (PR)	Florianópolis (SC), Balneário Camboriú (SC), Chapecó (SC), Ibirama (SC), Joinville (SC), Lages (SC), Laguna (SC) e São Bento do Sul (SC)
Compras	Departamento de Compras e Departamento de Licitações, vinculados à Pró-Reitoria de Administração	Superintendência de Compras e Licitações, vinculada à Pró-Reitoria de Administração e Infraestrutura	Coordenadoria de Licitações e Compras, vinculada à Pró-Reitoria de Administração.
Matrículas	45.180	7.988	14.737
Cursos	278	65	97
Servidores	5.502	1.448	1.944
Aquisições (2015)	R\$ 23.277.239,38	R\$ 9.270.898,63	R\$ 25.938.568,43
Participação	1,55% do orçamento do MEC (11º mais significativo)	0,27% do orçamento do MEC (88º mais significativo)	Equivalente a 0,41% do orçamento do MEC (58º mais relevante, em comparação).

Fonte: Adaptado de Brasil (2017a, 2017b), Santa Catarina (2017), UDESC (2016, 2017b, 2017a), UFFS (2015, 2017a, 2017b, 2017c, 2017d) e UFSC (2016a, 2017a, 2017e)

Após a caracterização sumária das instituições pesquisadas, o trabalho apresenta, a seguir, os resultados obtidos na pesquisa.

5 GESTÃO UNIVERSITÁRIA

Um dos pontos abordados durante as entrevistas foi quanto ao fato das atribuições estarem bem definidas e compreendidas pelos servidores que não trabalham nas respectivas Pró-Reitorias. Não houve resposta “sim” ou “não” objetiva, todas foram com ressalvas. O entrevistado R2 relatou que “há uma dificuldade de compreensão do que é gestão por parte de quem não é da área”, mas que, no entanto, existe “reconhecimento, mas é um reconhecimento que ele é um pouco diferente, porque as pessoas trabalham [...] com suas áreas de atuação, então têm dificuldade de entender isso. Eu acho que isso é normal” (DADOS COLETADOS).

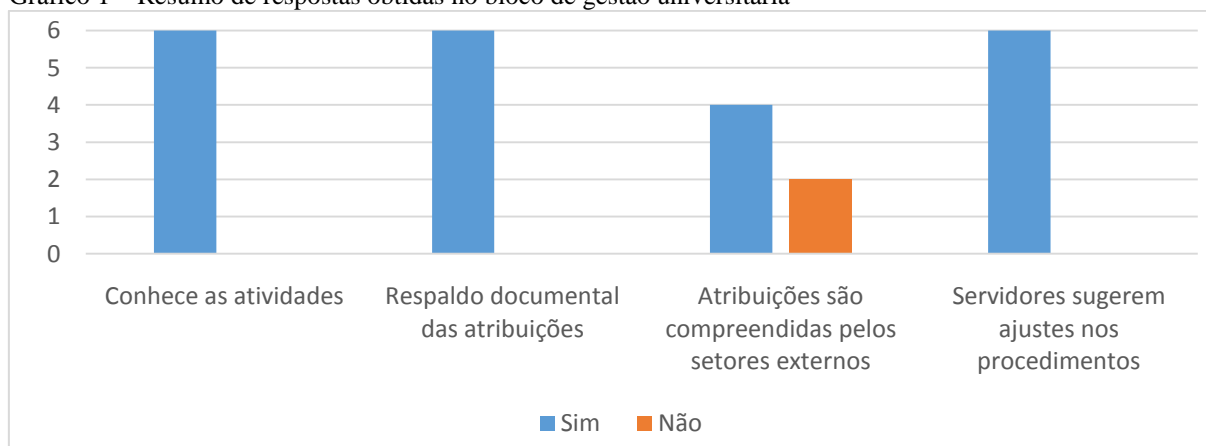
Todos os entrevistados entenderam que os setores responsáveis pelas compras conseguiam se adaptar às mudanças de forma satisfatória, com exceção da questão tecnológica, que, na UDESC, foi considerada defasada e deficiente pelos entrevistados.

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

Outro aspecto que pode ser destacado é a afirmação, por parte de um dos respondentes da UDESC, quanto à descentralização de algumas das atividades do processo de compras. Segundo o respondente, todas as Unidades Acadêmicas possuem uma estrutura administrativa própria, responsável por encaminhar diversas rotinas. Em alguns casos, o processo é realizado todo de forma descentralizada, o que fez com que se ganhasse em qualidade e tempo de atendimento, já que as decisões ficam mais próximas dos interessados.

Por meio do Gráfico 1 é possível visualizar um comparativo das informações relatadas pelos entrevistados no bloco atinente à gestão universitária:

Gráfico 1 – Resumo de respostas obtidas no bloco de gestão universitária



Fonte: Adaptado de Dados Coletados

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

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

Fator	Característica
Critério para divisão de trabalho no setor de compras	- UDESC e UFFS possuem divisão por etapa do processo (5 menções, incluindo a expressão “fases do processo”); - UFSC possui parte da divisão pelo tipo de material, e parte pelas atividades executadas (3 menções).
Capacitação dos servidores do setor de compras	- Poucos realizaram no ano de 2016, nas três instituições estudadas (4 menções, incluindo a expressão “ninguém”); - Quase todos realizaram entre 2014 e 2016, nas três instituições estudadas (4 menções, incluindo a expressão “todos”).
Forma de divulgação das mudanças de procedimentos de compras	- UDESC e UFFS fazem por <i>e-mail</i> , ligações telefônicas e reuniões com os envolvidos (16 menções, incluindo a expressão “videoconferência”); - Na UFSC costuma ser feita por memorando enviado pelo sistema, considerada deficitária (4 menções).

Fonte: Adaptado de Dados Coletados

6 COMPRAS PÚBLICAS

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

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

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

Fator	Característica
Tem conhecimento da existência de indicadores de compras	- Dois entrevistados responderam que não (8 menções); - Quatro entrevistados responderam que sim (9 menções).
Como os indicadores deveriam ser utilizados	- Para que a gestão tenha conhecimento do trabalho realizado (3 menções); - Para subsidiar ajustes no processo (5 menções); - Para otimizar os procedimentos e consolidar os processos (5 menções); - Para comparar com o que foi planejado, verificando se houve desvios (2 menções).
Modalidades de contratação realizadas pelo setor de compras	- UDESC e UFFS realizam todos os tipos de contratação realizadas pela IES no setor de compras (10 menções); - UDESC descentraliza uma parte de alguns tipos de contratação para as Unidades (17 menções); - UFSC centraliza todos os tipos de aquisição no setor de compras. Contratação de serviços é realizada por outro departamento (3 menções).

Fonte: Adaptado de Dados Coletados

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

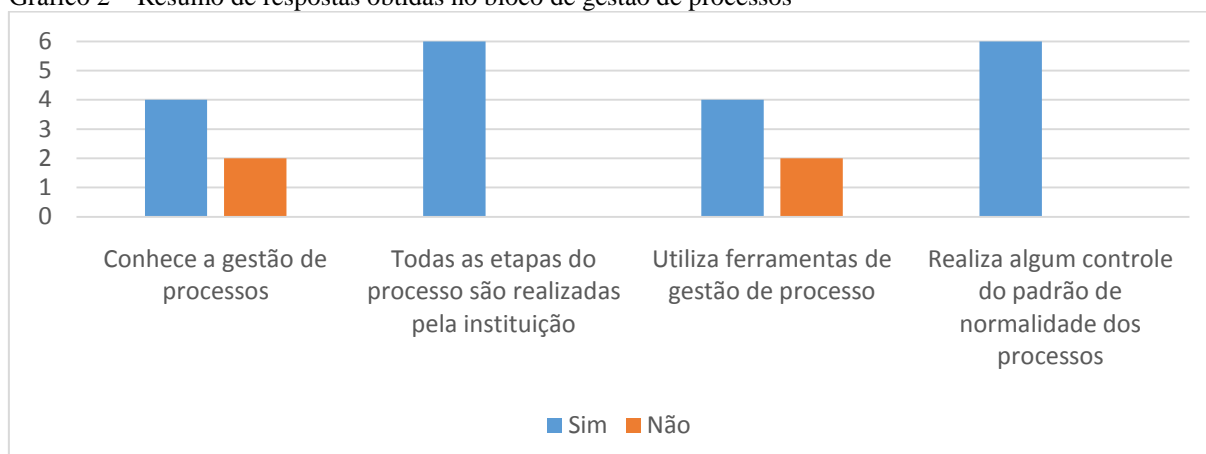
7 GESTÃO DE PROCESSOS

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

Os respondentes da UFSC e da UFFS informaram que todos os processos de compra passam pelo setor responsável da IES, sem exceção. No entanto, na UDESC, existe uma descentralização para determinados tipos de processo. Segundo os entrevistados, todos os centros de ensino possuem uma estrutura mínima específica para compras. Conforme um dos entrevistados, cerca de 60% dos processos são centralizados, e 40% são descentralizados, conforme a importância para a licitação para outras Unidades.

O Gráfico 2 apresenta a proporção de respostas para as perguntas realizadas no bloco de gestão de processos:

Gráfico 2 – Resumo de respostas obtidas no bloco de gestão de processos



Fonte: Adaptado de Dados Coletados

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

Na UDESC, afirmou-se que a descentralização de determinadas modalidades de compras proporcionou ganho nos resultados, uma vez que tais processos ficaram mais próximos de seus interessados diretos, além da contratação de um sistema que auxilia na obtenção dos preços de mercado e da experiência adquirida pelos servidores do setor.

Os respondentes da UFFS afirmaram que houve melhora a partir da revisão de seus procedimentos e da aproximação da Administração com a Procuradoria Federal, órgão responsável pela análise jurídica do processo. Também foi destacado que houve um avanço na compreensão por parte das unidades requerentes de que não se deve “inventar necessidades” (DADOS COLETADOS) apenas para gastar o recurso disponível, mas sim melhorar a qualidade do gasto a partir do planejamento e da identificação prévia das necessidades reais.

Os entrevistados, de forma unânime, entenderam que o andamento dos processos de compra ainda possui muito a melhorar, e que existe uma preocupação com isso por parte deles. A situação atual não foi considerada como insatisfatória pelos entrevistados, visto que reconheceram um processo de melhoria, mas ainda há muito trabalho a ser feito.

Quanto ao entendimento de que o número de servidores lotados nos seus respectivos setores responsáveis pelas compras é o suficiente para desempenhar o trabalho, os gestores da UDESC informaram que é suficiente, com exceção de alguns casos pontuais. Na UFFS, foi considerado que o número é suficiente para desenvolver a demanda atual, mas que, para que o trabalho pudesse evoluir, seria necessário alocar mais servidores. Já na UFSC, ambos os respondentes relataram haver falta de pessoal para desenvolver o trabalho.

Buscou-se também entender, na visão dos entrevistados, quais seriam os pontos fortes e os pontos fracos no que diz respeito aos processos de compras das respectivas instituições. O Quadro 5 ilustra o resumo dos pontos fortes e fracos apontados pelos entrevistados, incluindo informações colhidas em outros momentos da entrevista, juntamente com o número de menções realizadas pelos respondentes, atinentes à característica informada.

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

IES	Pontos fortes	Pontos fracos
UFSC	<ul style="list-style-type: none"> - Motivação, comprometimento e espírito de equipe dos servidores que trabalham no setor responsável pelas compras (9 menções); - Gestão participativa (5 menções); - Interação entre os setores que participam do processo (3 menções); - Autonomia para o gestor do setor realizar os ajustes necessários (3 menções). 	<ul style="list-style-type: none"> - Falhas na instrução inicial do processo (6 menções); - Falta de capacitação dos servidores que instruem o processo (7 menções); - Rotatividade do pessoal de compras (4 menções); - Falta de preparação do gestor do setor responsável pelas compras para realizar a gestão de pessoas no seu âmbito de atuação (6 menções); - Falta de servidores para desempenhar o trabalho (12 menções); - Controle do padrão de normalidade rudimentar (2 menções).
UFFS	<ul style="list-style-type: none"> - Engajamento do pessoal de compras (5 menções); - Liberdade para os gestores identificarem e atenderem à necessidade real da IES da forma que entenderem mais adequada (2 menções); - Já utiliza ferramentas de gestão de processos, em especial o mapeamento (3 menções). 	<ul style="list-style-type: none"> - Receio dos gestores em razão das possíveis sanções legais aplicadas em caso de incorreção ou irregularidade dos processos, causando “engessamento” (4 menções); - Planejamento reativo, que busca comprar apenas para executar o orçamento, e não o que a IES realmente precisa (8 menções); - Controle manual do padrão de normalidade (2 menções).
UDESC	<ul style="list-style-type: none"> - Comprometimento, experiência e capacitação do pessoal de compras (4 menções); - Descentralização de algumas atividades e processos (16 menções); - Já utiliza ferramentas de gestão de processos, em especial o mapeamento (5 menções). 	<ul style="list-style-type: none"> - Falta de integração entre os sistemas informatizados utilizados para a execução dos processos de compras (8 menções); - Processos ainda tramitam fisicamente (3 menções); - Falta de envolvimento por parte das unidades demandantes (6 menções); - Controle manual do padrão de normalidade (4 menções).

Fonte: Adaptado de Dados Coletados

8 CONCLUSÃO

O trabalho propiciou constatar a complexidade e as particularidades da Administração Pública, em especial no que concerne à gestão das universidades públicas. As universidades são dotadas de características únicas, que fazem com que tenham necessidades igualmente distintas, para que possam realizar, eficientemente, a sua função social. Neste sentido, é possível afirmar que as compras realizadas por estas instituições exigem atenção especial dos gestores, tendo em vista que influenciam diretamente no gasto de dinheiro público. Ademais, falhas nas compras podem ocasionar prejuízos para a consecução das atividades finalísticas das universidades.

Por meio das entrevistas realizadas com os gestores, bem como a partir dos demais dados coletados, foi possível realizar o comparativo de diversos aspectos relacionados com o perfil institucional das universidades públicas no Estado de Santa Catarina com relação a compras, os quais interferem na gestão de processos ou auxiliam no diagnóstico desta gestão, demonstrando o nível de eficiência das universidades pesquisadas com relação à questão estudada. Desta forma, compreende-se atendido o primeiro objetivo específico proposto por este trabalho.

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

Por meio da análise das informações, foi possível colher pontos fortes e, também, pontos fracos da gestão dos processos de compras das três universidades estudadas. Estes dados foram dispostos em forma de comparativo entre as IES, sendo possível visualizar tais informações, e, assim, lacunas que podem ser preenchidas tomando por base a experiência e sucesso das demais instituições pesquisadas, atendendo ao terceiro objetivo específico proposto para este trabalho.

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

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

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

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

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

Assim, entende-se que, ainda que já exista a consciência de que é necessário aprimorar a gestão dos processos para que se possa obter maior eficiência nas compras das instituições pesquisadas, o trabalho e a sensibilização devem ser mantidos, de modo que seja possível a melhoria dos indicadores relacionados.

REFERÊNCIAS

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 1979. 225p.

BATISTA, Marco Antonio Cavalcanti; MALDONADO, José Manuel Santos de Varge. O papel do comprador no processo de compras em instituições públicas de ciência e tecnologia em saúde (C&T/S). **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 42, n. 4, p. 681-699, jul./ago. 2008. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/6650/5234>>. Acesso em: 10 fev. 2017.

BELLONI, Isaura. A Função Social da Avaliação Institucional. In: DIAS SOBRINHO, José; RISTOFF, Dilvo I. (Org.). **Universidade desconstruída: avaliação institucional e resistência**. Florianópolis: Insular, 2000. p. 37-58.

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

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

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

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

_____. **Pedido de Informação Protocolo 23480005590201763**. 2017b. Disponível em: <<https://esic.cgu.gov.br/sistema/principal.aspx>>. Acesso em: 17 mar. 2017.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

SANTA CATARINA. **Portal da Transparência do Poder Executivo de Santa Catarina**. 2017. Disponível em: <<http://www.sef.sc.gov.br/transparencia/>>. Acesso em: 12 fev. 2017.

TCE/SC – TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SANTA CATARINA. **Portaria n° TC 0670/2015**. Florianópolis, 2015. Disponível em: <http://www.tce.sc.gov.br/sites/default/files/leis_normas/PORTARIA%20N.%20TC%200670-2015%20CONSOLIDADA.pdf>. Acesso em: 18 mar. 2017.

TCU – TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Manual de auditoria operacional**. 3 ed. Brasília: TCU, Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo (Seprog), 2010b. 71 p.

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

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

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

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

UFFS – UNIVERSIDADE FEDERAL DA FRONTEIRA SUL. **Banco de Professor-Equivalente:** atualização 10/01/2017. Chapecó, 2017a. Disponível em: <http://uffs.edu.br/images/dgp/Professores_Equivalentes_atualizacao_05_01_2017.pdf>. Acesso em: 10 fev. 2017.

_____. **Estatuto da Universidade Federal da Fronteira Sul.** Chapecó, 2015. Disponível em: <<http://www.uffs.edu.br/images/CIS/estatuto%20da%20uffs%20-%20aprovado%20consuni%20e%20mec.pdf>>. Acesso em: 12 fev. 2017.

_____. **PROAD/INFRA – Organograma: PROAD.** 2017d. Disponível em: <http://uffs.edu.br/index.php?site=proad&option=com_content&view=article&id=3360:proad%20infra-organograma-completo- apenas-cargos&catid=413:organogramas&Itemid=1155>. Acesso em: 21 fev. 2017.

_____. **Quadro de Referência dos Servidores Técnico-Administrativos:** Atualização: 05.01.2017. Chapecó, 2017b. Disponível em: <http://uffs.edu.br/images/dgp/QRSTA_Atualizacao_05_01_2017.pdf>. Acesso em: 10 fev. 2017.

_____. **UFFS - Universidade Federal da Fronteira Sul.** 2017c. Disponível em: <<http://uffs.edu.br/index.php>>. Acesso em: 10 fev. 2017.

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

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

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

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

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