



UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA
Programa de Pós-Graduação em Estudos Interdisciplinares sobre a
Universidade - PPGEISU/UFBA

JOSIANE CRISTINA DA SILVA LOBÃO

A INFLUÊNCIA DO CONTEXTO ORGANIZACIONAL NO
DESEMPENHO DAS COMPRAS PÚBLICAS NA UFBA

Salvador
2015

JOSIANE CRISTINA DA SILVA LOBÃO

**A INFLUÊNCIA DO CONTEXTO ORGANIZACIONAL NO
DESEMPENHO DAS COMPRAS PÚBLICAS NA UFBA**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Estudos Interdisciplinares Sobre a Universidade, Universidade Federal da Bahia, como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Estudos Interdisciplinares sobre a Universidade.

Área de concentração: Estudos Interdisciplinares sobre a Universidade.

Orientador: Prof. Dr. Leonardo Vincenzo Boccia

Salvador
2015

Sistema de Bibliotecas da UFBA

Lobão, Josiane Cristina da Silva.
A influência do contexto organizacional no desempenho das compras públicas na UFBA /
Josiane Cristina da Silva Lobão. - 2016.
95 f.: il.

Inclui anexo.

Orientador: Prof. Dr. Leonardo Vincenzo Boccia.

Dissertação (mestrado) - Universidade Federal da Bahia, Instituto de Humanidades, Artes e Ciências
Professor Milton Santos, Salvador, 2015.

1. Universidade Federal da Bahia. 2. Compras (Serviço público). 3. Administração pública
gerencial. 4. Cultura organizacional. 5. Legislação. I. Boccia, Leonardo Vincenzo. II.
Universidade Federal da Bahia. Instituto de Humanidades, Artes e Ciências Professor Milton
Santos. III. Título.

CDD - 351
CDU - 35

JOSIANE CRISTINA DA SILVA LOBÃO

**A INFLUÊNCIA DO CONTEXTO ORGANIZACIONAL NO
DESEMPENHO DAS COMPRAS PÚBLICAS NA UFBA**

Dissertação apresentada como requisito para obtenção do grau de Mestre em Estudos Interdisciplinares sobre a Universidade, do Instituto de Humanidades, Artes e Ciências da Universidade Federal da Bahia.

Aprovada em 19 de novembro de 2015.

Banca examinadora

Rita de Cássia Dias Pereira Alves
Doutora em Educação
Universidade Federal da Bahia

Carla Verônica Albuquerque Almeida
Doutora em Educação e Contemporaneidade
Universidade do Estado da Bahia

Warli Anjos de Souza
Doutor em Economia Aplicada
Universidade de São Paulo

A meus queridos filhos, Pedro e Matheus, como incentivo ao esforço e ao empenho para todas as conquistas a ainda serem travadas.

,

AGRADECIMENTOS

Primeiramente a Deus, que sempre me deu equilíbrio, força e iluminação na condução da minha vida.

A minha família – pai, mãe, marido, filhos e imãs, principalmente a Dora, pela força, estímulo e apoio tão imprescindíveis para realização desta pesquisa.

Ao meu orientador, Professor Leonardo Vincenzo Boccia, pelo conhecimento compartilhado, pela confiança, pela compreensão e incentivo à pesquisa, caminho para o aprendizado e realização profissional.

Aos Professores Warli Anjos de Souza e Rita de Cássia Dias Pereira Alves pelas críticas sempre construtivas e orientações generosas em minha banca de qualificação.

À Professora Carla Verônica Albuquerque Almeida pela confiança e disponibilidade em minha banca de defesa.

Às queridas colegas e amigas do mestrado Ivana e Viviane, pelas longas horas de conversa, pesquisas, dedicação e ajuda mútuas... e... também ... pelas risadas nervosas, choros...

Aos colegas do Núcleo de Compras da Coordenação de Material e Patrimônio Edmilson, Elieide e Samanta por toda a contribuição sempre precisa.

E a todos que se mostraram receptivos, atenciosos e dispostos a colaborar de alguma forma.

Muito obrigada por me ajudarem a concretizar mais uma importante etapa da minha vida.

RESUMO

O gasto público sempre foi um tema polêmico na sociedade brasileira. Dentre as suas mais variadas formas, temos o dispêndio de recursos financeiros realizados ao se adquirir bens e contratar serviços na instituição pública. Ao realizar uma compra, os órgãos públicos o fazem em obediência aos diversos diplomas legais vigentes, aos ritos normativos, ao modelo de gestão da administração pública e a todos outros fatores que interna e externamente se apresentam como influência ao ambiente institucional. Esta pesquisa analisa como alguns fatores da cultura e do contexto organizacional influenciam a gestão das compras da Universidade Federal da Bahia. Para tanto, foi utilizado o método do Estudo de Caso, com a análise de documentos, de dados de entrevistas e da observação direta. Deste modo, foi possível compreender que, além de todo ordenamento jurídico que direciona uma instituição pública, fatores internos e externos do contexto organizacional afetam o desempenho das compras, estando o planejamento institucional como questão que merece especial atenção por parte dos gestores.

Palavras-chave: Compras públicas, Contexto e cultura organizacional, Administração Pública Gerencial. Legislação.

ABSTRACT

Public spending has always been a controversial subject in Brazilian society. Among its variety of forms, the most common kind of expenditure of public funds are the ones related to the acquisition of goods and contract of services in the public institution.

When a purchase is accomplished, public offices must obey various legal instruments and specific rules, and follow the public administrative management model as well as all internal and external factors that may influence the institutional environment. This research analyses how the cultural and organizational context influence purchasing management at Universidade Federal da Bahia. On this project it was used the Study Case Method with documental analyses, interview data and straight observation. Thus, it was possible to understand that beyond the legal system that rules a public institution, internal and external factors of the organizational context affect the purchasing performance, showing that the institutional planning deserves special attention from public managers.

KEYWORDS: Public purchase, Context, Cultural organizational, Public Administration Management, Law.

LISTA DE QUADROS

Quadro 01 - Quadro Sintético da Variedade de Formas para Aquisição de Bens e Serviços na Administração Pública atualmente em uso e suas respectivas descrições.....	34
Quadro 02 - Comparação entre as Funções Principais e Auxiliares na Administração de Materiais.....	40
Quadro 03 - Descrição das Recomendações destinadas à UFBA pelos dos Órgãos de Controle no período de 2010 a 2014.....	64
Quadro 04 - Total das contratações realizadas pela UFBA no exercício 2010.....	65
Quadro 05 - Matriz SWOT.....	79

LISTA DE FIGURAS

Figura 1: O Iceberg da Cultura Organizacional.....	59
--	----

LISTA DE SIGLAS

ALCA	Associação para Livre Comércio das Américas
APG	Administração Pública Gerencial
ARP	Ata de Registro de Preços
CATMAT	Catálogo de Materiais
CATSER	Catálogo de Serviços
CCI	Coordenação de Controle Interno
CF	Constituição Federal
CGU	Controladoria Geral da União
DL	Decreto lei
ENAP	Escola Nacional de Administração Pública
IFES	Instituição Federal de Ensino Superior
LDO	Lei de Diretrizes orçamentárias
LOA	Lei Orçamentária Anual
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
MEC	Ministério da Educação
PBQP	Programa Brasileiro de Qualidade e Produtividade
PDI	Plano de Desenvolvimento Institucional
PDM	Padrões Descritivos de Materiais
PPA	Plano Pluri Anual
RDC	Regime Diferenciado de Compras

SIAFI	Sistema de Administração Financeira
SICAF	Sistema de Cadastro de Fornecedores
SICE	Sistema de Informação sobre Comércio Exterior
SIPAC	Sistema Integrado de Administração e Contratos
SIREP	Sistema Integrado de Registro de Preços
SISG	Sistema de Registro Gerais
SRP	Sistema de Registro de Preços
TCU	Tribunal de Contas da União
UFBA	Universidade Federal da Bahia
UFRB	Universidade Federal do Recôncavo da Bahia
UFRN	Universidade Federal do Rio Grande do Norte

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	14
1. METODOLOGIA - Apresentação, caracterização, coleta e análise dos dados	16
2. ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA – ALGUMAS COMPREENSÕES	18
2.1 A Administração Pública Gerencial	20
2.2 O Princípio Constitucional da Eficiência	24
2.3 As Compras Públicas	27
2.3.1 O Planejamento das Compras	36
2.3.2 O SIPAC como ferramenta de planejamento de compras da UFBA	38
2.3.3 A Complexidade do processo de compras	39
2.4 Cultura, Organização, Cultura Organizacional.....	43
2.4.1 Cultura	43
2.4.2 Organizações.....	47
2.4.3 Cultura Organizacional	51
3. CULTURA E CONTEXTO ORGANIZACIONAL DA UFBA	57
3.1 Fatores Internos do Contexto Organizacional que interferem na Gestão das Compras na UFBA.....	62
3.1.1 A ausência de planejamento das compras e seus efeitos nocivos à gestão.....	62
3.1.2 A Dispensa de Licitação (Fracionamento de Despesa)	66
3.1.3 A Adesão à Ata de Registro de Preços – ARP	68
3.1.4 A cultura do “descompromisso” com “o novo”	70
3.1.5 A Imprecisão na Especificação do Produto ou Serviço	73
3.1.6 A Atuação dos gestores	76
3.2 Fatores Externos que interferem na gestão das compras na UFBA.....	77

3.2.1 O contingenciamento de recursos orçamentários pelo Governo Federal como fator que altera o planejamento e conseqüentemente a gestão das compras públicas	77
3.3 Resultados – Dados Compilados na Matriz SWOT	78
CONSIDERAÇÕES FINAIS	81
REFERÊNCIAS.....	85
ANEXO I	94

INTRODUÇÃO

No ambiente da Administração Pública as compras governamentais são objeto de relevância e observação pelos órgãos fiscalizadores e pela sociedade civil de um modo geral. Recursos financeiros são empregados e a administração de compras tem como missão primordial, no atual contexto de uma administração gerencial mais dinâmica e exigente de uma melhor qualidade de serviços, alcançar eficientemente, a aplicação desses recursos em aquisições que atendam satisfatoriamente às necessidades acadêmico-administrativas das instituições. Por ser uma atividade administrativa complexa, as compras públicas demandam de seus executores máximo desempenho, compromisso e constante atualização diante das inovações e dinâmicas próprias que ocorrem dentro e fora da Administração Pública.

Nesse contexto de transformações e mudanças de padrões e modelos, as organizações, através de seus agentes públicos, imprimem ações impregnadas dessa conjunção de fatores existentes dentro e fora da instituição. Desse modo, a cultura e o contexto organizacional representam papel fundamental na execução das ações para uma gestão de compras eficiente.

Uma instituição que vise lograr êxito em suas atividades e metas, certamente refletirá sobre o desempenho de seus empregados, agentes ou servidores, seus comportamentos dentro do ambiente organizacional e definirá políticas de capacitação para o desenvolvimento de suas competências e do alcance da eficiência institucional.

A importância dessa pesquisa está no fato de verificar que em muitos estudos realizados sobre o tema da cultura organizacional, apontam para a influência que esta exerce sobre comportamentos nas organizações e consequente desempenho das tarefas organizacionais. Como a universidade recebe recursos públicos destinados à educação, sua aplicação eficiente em compras, a partir de uma cultura comprometida e focada no objetivo institucional, corrobora no cumprimento de sua missão social de produtora de conhecimento científico, tecnológico e de inovação, de consciência e formação humanas, de ensino superior de qualidade e gratuito à disposição da população. Para realizar a gestão das compras, pessoas estão envolvidas, suas histórias de vida, suas crenças, seus sentimentos e seus valores que, naturalmente ao trazerem para o interior das organizações, implicam em influenciar e serem influenciadas por sua cultura e contexto, potencializando ou dificultando a execução dessas atividades de compras, uma atividade fundamental para o funcionamento das instituições através das suas aquisições.

As compras públicas são o cenário e a base para o objeto maior de reflexão deste estudo, que é abordar a influência do contexto organizacional no desempenho das compras públicas na Universidade Federal da Bahia - UFBA.

Examinar a gestão das compras públicas através do contexto organizacional, implica na compreensão de alguns conceitos, no esclarecimento de contextos históricos e suas implicações sócio-político-econômicas que resultaram em processos de mudança dos modelos de administração pública, os quais, dentre outros fatores, interferem nas relações de trabalho dessas organizações, em seus objetivos, seus modelos de gestão.

As organizações, desse modo, recebem a influência desse contexto e ambiente, que se reflete nas suas culturas organizacionais.

Seguindo essa orientação, o presente projeto de pesquisa tem como objetivo geral, analisar como o contexto organizacional influencia a gestão das compras da UFBA.

Como objetivos específicos, se busca:

1. Conhecer as características da cultura organizacional da UFBA;
2. Diagnosticar os fatores internos e externos que interferem no desempenho das compras na instituição;
3. Identificar os elementos que caracterizam a cultura organizacional da UFBA que afetam o desempenho das compras na Instituição.

Visando consubstanciar esta análise, serão apresentados nos capítulos subsequentes a esta introdução, um breve histórico do contexto atual da Administração Pública de modelo gerencial, abordando o Princípio Constitucional da Eficiência como ponto norteador desse modelo, a conceituação das Compras Públicas e suas orientações com base em procedimentos e normativas legais, aclarando o cenário do ambiente organizacional (organização pública), no qual se encontra a Instituição Federal de Ensino (IFES) UFBA, algumas acepções sobre cultura, organizações e cultura organizacional, além da descrição dos elementos que a constituem, constituindo o primeiro capítulo. A partir dessa contextualização, apresentam-se características da cultura organizacional da UFBA que condicionam “o fazer” de seus servidores.

1. METODOLOGIA - Apresentação, caracterização, coleta e análise dos dados

Como toda pesquisa científica, imprime um percurso a ser seguido, a presente investigação, de natureza qualitativa¹ e descritiva, tipo Estudo de Caso, iniciou-se preliminarmente com a pesquisa bibliográfica buscando referenciais teóricos para embasar o estudo, na qual, Severino (2013), orienta que podem ser utilizados dados e categorias teóricas já trabalhados por outros pesquisadores devidamente registrados.

Este tipo de pesquisa, também, se caracteriza segundo o Manual de Metodologia da FIC (2012), por fichar, relacionar, ler, arquivar, fazer resumos de assuntos relacionados com a pesquisa em questão. Além disso, no entendimento de Freire-Maia (1998), a pesquisa bibliográfica é o exame da ciência que já foi produzida e testada, denominada de ciência-disciplina, que está disponível nos livros e publicações científicas.

Na pesquisa bibliográfica, Gil (2008) orienta que os assuntos abordados recebem contribuições de diversos autores. Desta forma, no campo do conhecimento, várias teorias explicativas serviram de base para esta investigação: estudos sobre Administração Pública, Administração Pública Gerencial, Compras Governamentais e Princípio Constitucional da Eficiência, cujos autores abordados (CHIAVENATO, 2003; BRESSER PEREIRA, 2001; ABRÚCIO, 2010; ESTHER; 2011) e em Cultura, Organizações e Cultura Organizacional, os autores (CHAUI, 2008; MORGAN, 2010; LARAIA, 2014; HALL, 2004; DA MATTA, 1999; CHANLAT, 2012; MARCONI; PRESOTTO; PIRES; MACEDO, 2006; FLEURY; FISHER, 1989; FREITAS, 1997; VIEIRA; VEIRA, 2003; CARBONE, 2000; FADUL; SILVA, 2010) possibilitaram contextualizar o período em que se realiza o estudo e esclarecer os conceitos necessários para o entendimento do objeto da pesquisa.

Definiu-se o método por Estudo de Caso, por se tratar de um caso particular, significativo e considerado bem representativo (SEVERINO, 2013), além de ser dirigido a um fenômeno contemporâneo, de investigação empírica, em um contexto real, adequado quando se pretende definir os tópicos de investigação de forma abrangente, considerando a influência do contexto (YIN, 2001), além de ser um tipo de pesquisa no qual se analisa profundamente o

¹ A abordagem qualitativa oferece possibilidades de estudar situações que envolvem seres humanos e suas relações sociais em diversos ambientes, cujo objeto de pesquisa pode ser mais bem compreendido no seu contexto. A pesquisa qualitativa permite essa compreensão de forma integrada, segundo Oliveira (2009).

objeto, visando ao exame detalhado de um ambiente, de uma organização, de um simples sujeito ou de uma situação em particular, conforme explica Godoy (1995).

Como técnicas de coleta de dados foram utilizadas a Pesquisa Documental exploratória, procurando levantar as normativas, os procedimentos, bem como as recomendações apontadas nos Relatórios de Auditoria Anuais de Contas da CGU, no período compreendido entre 2010 a 2014, comparando com o exame nos Relatórios de Gestão da UFBA do mesmo período e dos Pareceres da Auditoria Interna da UFBA.

Também serviram como base no confronto de dados da pesquisa, as anotações derivadas da Observação Direta não Participante², cuja técnica possibilita, de acordo com Gil (2008), a obtenção de dados sem interferir no grupo estudado, de forma reservada e discreta, descobrir aspectos novos de um problema, verificar um meio direto para se estudar uma variedade de fenômenos, aproximando-se das perspectivas dos sujeitos, nos Núcleos de Compras e Licitação da CMP, além das informações retiradas das Entrevistas Semiestruturadas aplicadas aos técnicos administrativos que trabalham na execução das compras da UFBA, em cinco unidades da instituição, por entender que esses servidores poderiam muito contribuir com informações práticas e fidedignas relativas à área pesquisada.

A escolha dos entrevistados foi feita em função de suas atribuições e experiência na área de compras, entendendo o que indica Gil (2008), admitir que os informantes selecionados pudessem representar o universo a ser estudado.

As entrevistas semiestruturadas, foram realizadas com base em questões orientadoras, aplicadas presencialmente aos servidores das unidades acadêmicas de Química (01 servidor), Farmácia (01 servidor) e Matemática (01 servidor) e administrativas como a Pró-reitoria de Extensão – PROEXT (01 servidor) e CMP (05 servidores), que trabalham diretamente com as compras na UFBA, totalizando nove servidores, visando aproveitar seus conhecimentos, experiências e sugestões como contribuição para a análise da pesquisa.

Foram incorporados a este trabalho apenas as informações colhidas das entrevistas semiestruturadas e anotações da observação direta, ponderadas relevantes e compatíveis com

² A observação pode ser uma técnica alternativa, que pode ser usada tanto em conjunto com a entrevista quanto com outras técnicas. Conforme Gil, (2008), na observação não participante também conhecida como simples, o pesquisador permanece alheio à comunidade ou processo ao qual está pesquisando, tendo um papel de espectador do objeto observado.

Além disso, na observação não participante, segundo Moreira (2004), o observador não está diretamente envolvido na situação analisada e não interage com objeto da observação. Nesse tipo de observação o pesquisador apreende uma situação como ela realmente ocorre.

os dados apresentados nos relatórios pesquisados, em virtude da objetividade necessária para o trabalho.

A utilização desses três instrumentos de coleta de dados permitiu considerar a compreensão dos servidores sobre a cultura da gestão das compras, sua execução na prática e conferir com o que apresentam os Relatórios de Auditoria Anual de Contas da CGU, Relatórios de Gestão e Pareceres da Auditoria Interna da instituição, elementos que, configuram-se para Yin (2001), como fontes múltiplas de evidências, permitindo ao pesquisador abordar uma maior variação de aspectos, dentro da proposta de Estudo de Caso. O autor cita, ainda, seis fontes de evidências mais comumente utilizadas na realização de estudos de caso: os documentos, os arquivos gravados, as entrevistas, a observação direta, a observação participante e os artefatos físicos.

Dessa forma, foram utilizadas três fontes de pesquisa: as entrevistas semiestruturadas e a observação direta não participante, como fonte de dados primários e os documentos como fonte de dados secundários, buscando uma maior conformação de informações, pois segundo recomendação de Fleury (1996), é válida a utilização de métodos conjugados, ainda com a possibilidade de triangulação não só de métodos, mas também de instrumentos de coleta das informações.

Após o confronto dos dados obtidos pelas fontes de pesquisa, os elementos, as observações e os relatos que coincidiram entre si e tiveram maior expressão, foram analisados e compilados em um plano que, de forma bastante simples e ampla, permitiu visualizar os fatores internos e externos de forma sintética, através do modelo adaptado da Matriz SWOT.

2. ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA – ALGUMAS COMPREENSÕES

Em qualquer instituição organizada a busca pela melhor forma de administração é responsabilidade de relevância, pois dessa denota sua capacidade de existência, sobrevivência e sucesso (CHIAVENATO, 2003), diante das contínuas mudanças político-econômicas e sociais que ocorrem nas sociedades em todo o mundo, em todos os tempos.

A Administração privada ou Administração de Empresas é reconhecida como uma organização de recursos materiais, financeiros, humanos e tecnológicos destinada a produzir bens ou prestar serviços com finalidade de ganho econômico.

Analisa Ésther (2001), que no âmbito da gestão empresarial, a questão das competências gerenciais deve culminar com o alcance dos objetivos organizacionais, expressos, geralmente, em forma de resultados quantitativos e econômicos.

Diferentemente da administração privada, a administração pública não prevê lucro e tem como objetivo distinto, atender ao interesse social e assegurar o bem comum, podendo ser considerada uma engrenagem a serviço do Estado, para que esse possa realizar as atividades que lhes são cabidas.

Bresser Pereira (1996) faz referência como aparelho do Estado, isto é, ao conjunto formado por um governo, por um corpo de funcionários que se ocupa da gestão e por uma força policial e militar que busca assegurar a proteção contra inimigos externos, bem como a ordem interna. Quando o aparelho do Estado é complementado por um ordenamento jurídico que o regula e que regula toda a sociedade, tem-se o Estado.

A Administração Pública como um conjunto de unidades organizadas e submetidas a um aparato jurídico, serve para concretizar de forma orientada os planos e metas do governo. Desta forma, muitos são os conceitos utilizados para definir a Administração Pública:

Cotrim (2009) define como o conjunto de atividades desempenhadas ou dirigidas pelas autoridades e pelos órgãos de Estado, com o objetivo formal de promover o bem comum da coletividade.

Na leitura jurídica, administração pública pode ser definida, conforme Di Pietro (2008), como o conjunto de órgãos e de pessoas jurídicas, o qual, a lei atribui o exercício da função administrativa do Estado. E seu objeto, conforme essa autora é a função administrativa que abrange o fomento, a polícia administrativa e o serviço público.

No conceito de Meirelles (1999), a administração pública pode ser concebida como uma atividade concreta do Estado, objetivando a realização das necessidades coletivas.

Nesse entendimento, considerando a Administração Pública como um aparelho composto hierarquicamente de órgãos organizados e orientados por políticas do Estado e dinâmicas próprias para atender as exigências da sociedade, modelos são substituídos buscando adequação das formas de gestão. Ou seja, em cada contexto sócio político econômico que demande necessárias mudanças, a Administração Pública busca essa conformação administrativa.

Diante disso, parte recente da história da administração pública no Brasil convém ser destacada, para o entendimento do modelo gerencial que se encontra atualmente.

2.1 A Administração Pública Gerencial

Conforme ensina Ferreira (2013), a chamada Administração Pública Gerencial (APG) constitui um modelo de gestão que consiste, fundamentalmente, na busca de incorporação, pela área pública, de uma maior racionalidade gerencial. Trata-se de um conjunto de medidas direcionadas para o aumento da eficiência e a elevação da produtividade das organizações estatais, valendo-se, para tanto, de mecanismos e técnicas já consagrados na gestão empresarial.

É o que se pode, como exemplo, constatar a partir da década de 90 no Brasil, como proposta de implementação da Reforma do Estado, sua adequação aos novos tempos e suas complexidades, a implantação do Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado de 1995, que trouxe na sua estrutura a proposta de Reforma da Gestão Pública, buscando, conforme Bresser Pereira (2001, p.4) “uma administração pública moderna e eficiente, compatível com o capitalismo competitivo em que vivemos”.

Nessa proposta foram idealizadas práticas de gestão com foco na eficiência, no controle de resultados, na descentralização, na qualidade e na produtividade do serviço público e na profissionalização do servidor público, ou seja, modos de administrar as organizações públicas.

Para alguns autores, o conteúdo da reforma, é parte da ideologia neoliberal; para outros, o consideram passos necessários para a gestão do Estado capitalista contemporâneo.

Ésther (2001), afirma que no atual contexto de globalização econômica neoliberal, cuja ideologia é embutir o caráter mercantil em áreas que nunca se cogitou influenciar, a lógica empresarial, “tem penetrado o domínio da gestão pública, implicando em mudanças na forma como os gestores atuam - a Gestão Pública Gerencial – ou seja, adquirindo certos valores próprios do modelo de administração privada”. (ÉSTHER 2001, p.649).

Em oposição a análise de Ésther (2001), Bresser Pereira (2001, p. 6), opina que, o papel estratégico que as políticas públicas desempenham no capitalismo é tão grande, que “é irrealista propor que sejam substituídas pela coordenação do mercado, nos termos sugeridos pelo pensamento neoliberal”. O fato é que a implantação de tal modelo gerencial transformou e moldou a cultura organizacional, seus modos de pensar e agir no setor público.

No exemplo da Universidade Federal da Bahia – UFBA, que se enquadra no molde de Instituições Federais de Ensino Superior (IFES), autarquias federais³ do Poder Executivo, com personalidade jurídica de direito público, autonomia administrativa, acadêmica (didático-científica) e financeira, vinculadas ao Ministério da Educação, órgão do governo federal que traça as diretrizes para a educação nacional em conformidade com os programas das políticas públicas, é um ente administrativo público, que, como instituição universitária de produção de cultura e conhecimento é também um organismo sócio-político-cultural, que sofre interações e complexidades e também lida com a influência de todas as transformações que ocorrem.

Posicionando o modelo de administração no qual se enquadram as Instituições Federais de Ensino Superior no Brasil hoje, é válido rever as razões da transição do modelo burocrático de administração para o modelo gerencial, na Administração Pública Brasileira.

Primeiramente, vale salientar, que a Administração Burocrática, que veio a substituir o modelo patrimonialista⁴ (cujos interesses públicos se confundiam com os interesses pessoais do governante de forma antidemocrática), era um modelo de características racional-legal, de controle rígido dos processos, de excessivo formalismo, decisões fundamentadas em normas, impessoalidade e eficiência organizacional administrativa e econômica, que buscou moralizar a conduta gestora, em defesa do interesse público.

Segundo Bresser Pereira (2001, p. 9), “a Burocracia é a instituição administrativa que usa como instrumento para combater o nepotismo e a corrupção – dois traços inerentes à administração patrimonialista -, os princípios de um serviço público profissional e de um sistema administrativo impessoal, formal, legal e racional”.

Esse modelo, segundo Oliveira (2008), tinha como objetivo a defesa do interesse público, através do conceito de integridade, com a redução da corrupção e maximização da democracia.

No entanto, esse modelo, segundo alguns autores, apesar de forte construto teórico, solidez de princípios e propósitos, também apresentava algumas deficiências e por seu excesso de regulamentos tornou a administração lenta, comprometendo sua eficiência.

³ Na definição da jurista Di Pietro (2006.), autarquias são entes administrativos autônomos, criados por lei específica, com personalidade jurídica de Direito Público interno, patrimônio próprio e atribuições estatais específicas.

O Decreto Lei 200/1967, em seu art. 5º, I, assim definiu autarquia: Serviço autônomo, criado por lei, com personalidade jurídica, patrimônio e receita própria, para executar atividades típicas da Administração Pública, que requeiram, para seu melhor funcionamento, gestão administrativa e financeira descentralizada.

⁴ O patrimonialismo caracterizava-se pelo caráter personalista do poder, pela lógica subjetiva e casuística do sistema jurídico, pela irracionalidade fiscal e pela tendência à corrupção do quadro administrativo. (CAMPANTE, 2003, APUD SILVA E OLIVEIRA 2013, p.20).

Conforme analisa Silva Oliveira (2013, p. 24), “concebida para promover a impessoalidade e a eficiência, ela revelou, com o tempo, suas limitações. A impessoalidade converteu-se em indiferença e os interesses da elite burocrática foram colocados à frente das demandas dos cidadãos. A eficiência foi subvertida e transformou-se em morosidade e formalismo”. Assim, diante da necessidade de adaptação aos novos desafios derivados das mudanças políticas e econômicas mundiais, esperou-se do Estado uma gestão do atendimento das demandas e compromissos essenciais de forma mais moderna, compatível com a realidade presente.

Nas considerações de Bresser Pereira (1999, p. 6), o modelo burocrático de administração pública “entrou em colapso quando o poder estatal se fragilizou e a ideologia das privatizações se fez mais presente junto com a escassez de recursos públicos”. Desse modo a reforma gerencial permitiu maior flexibilidade aos regulamentos e processos burocráticos.

Apesar da implantação gradual do espírito gerencial (critérios de eficiência organizacional e produtividade, além dos de eficácia, desempenho e qualidade) em alguns segmentos da administração pública, percebe-se que ainda convive com características do modelo burocrático, já que conforme o Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado (BRASIL, 1995, p. 15), nenhum modelo de administração rompe totalmente com os preceitos do anterior, havendo sempre uma continuidade, sem que o modelo precedente seja integralmente abandonado.

Analisa Fadul; Silva (2010), que é possível perceber, em organizações públicas brasileiras, mesmo as mais recentes e inovadoras, como as agências reguladoras, traços patrimonialistas, burocráticos e gerenciais presentes nos seus modelos de gestão.

Cabe observar, que o modelo burocrático foi satisfatório no atendimento de demandas da Administração Pública por um determinado tempo. Período este de um Estado forte e interventor na economia. Entretanto, imposições decorrentes da expansão do capitalismo mundial, da globalização econômica neoliberal, mudanças na política nacional e da própria sociedade civil nas questões de exigência de um melhor serviço público, tornou-se necessária a adaptação a um novo modelo de administração pública, perpassando entre o modelo burocrático mais conservador, mais lento para o modelo gerencial mais eficiente e ágil, buscando adaptação condizente com a realidade atual.

Considera Castro (2006), que o modelo burocrático por basear as organizações em procedimentos rígidos, supervalorização da hierarquia e grande distanciamento do público e do privado, foi alvo de grandes questionamentos na década de 70.

A Administração Pública Gerencial, modelo de administração que veio a substituir o modelo burocrático, buscou uma administração mais autônoma e mais responsabilizada pela sociedade. Com alguns pontos norteadores, inspirados em características do modelo das administrações privadas, tais como, buscar eficazmente atingir resultados, minimizar os gastos e alcançar seus objetivos de forma mais rápida, visando à eficiência administrativa, o modelo de administração pública gerencial tem como características diferenciadoras do modelo privado, segundo seu idealizador, Bresser Pereira (2001), a orientação para o atendimento do cidadão e obtenção de resultados para a sociedade, pressuposição de confiança, mesmo que limitada, a políticos e servidores públicos, a descentralização administrativa e o incentivo à criatividade e à inovação.

Observa Bresser Pereira (2001):

Administração Pública Gerencial emergiu na segunda metade do século XX, como resposta à crise do Estado; como modo de enfrentar a crise fiscal; como estratégia para reduzir custos e tornar mais eficiente a administração dos imensos serviços que cabem ao Estado e como um instrumento para proteger o patrimônio público contra os interesses do *rent-seeking*⁵ ou da corrupção ativa (BRESSER PEREIRA, 2001, p. 10).

Tendo como diretriz a busca de eficiência, qualidade na prestação de serviços e redução de custos, o modelo de administração gerencial de características da instituição privada, vem aos poucos influenciando a forma de atuação dos gestores públicos, os quais vêm buscando adaptar a administração para este fim.

Nesse entendimento, considera Abrúcio (2010, p. 75), que o desenvolvimento do modelo gerencial no campo da administração pública, em substituição antigo modelo burocrático, “ocorreu visando atender aos anseios de uma administração mais dinâmica, captando as principais tendências presentes na opinião pública, entre as quais se destacam o controle dos gastos públicos e a demanda pela melhor qualidade dos serviços públicos”.

No entanto, alguns autores não consideram um rompimento com o modelo

⁵ Literalmente, busca de rendas; é a atividade de indivíduos e grupos de buscar “rendas” extramercado para si próprios por meio do controle do Estado. (Bresser Pereira, 2001, p. 18).

burocrático, mas sim, um aperfeiçoamento desse, por conservar muitos de seus princípios e orientações na Administração Pública atual.

De acordo com Silva Oliveira (2013), algumas premissas do modelo burocrático como a impessoalidade, a meritocracia e a fidelidade às prescrições de cargos e regulamentos, por exemplo, foram preservadas.

Conforme o Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado (1995), a principal mudança aconteceu na forma de controle, que passou do foco dos processos para o foco do controle nos resultados, influenciando assim toda a estrutura administrativa pública para este fim. A Administração Pública Gerencial, abarcando essa nova ordem, é no entendimento de Bresser Pereira (1998), um novo modo de gerir a coisa pública, mais voltada para o controle de resultados, mais compatível com os avanços tecnológicos e sua agilidade, permitindo uma participação maior da sociedade na gestão pública, compatível com o avanço da democracia no mundo.

Dessa forma, como alvo de acompanhamento e ponto de relevância por demandar grande aplicação de dinheiro público, as compras governamentais, resultado direto da contratação entre a Administração Pública e o ente particular, devem observar um conjunto de formalidades e regras buscando seguir a direção da eficiência do gasto dos recursos públicos.

Contemplando esse modelo de administração gerencial, a ênfase em resultados tornou-se uma meta a ser atingida, tendo como título norteador dessa busca, o Princípio da Eficiência, o qual será esclarecido no próximo subitem.

2.2 O Princípio Constitucional da Eficiência

No conceito da ciência da Administração, eficiência pode ser entendida, conforme Chiavenato (2003), como uma relação entre custos e benefícios, cuja ação está voltada para a melhor maneira de executar as coisas (métodos), a fim de que os recursos sejam aplicados da forma mais racional possível.

Nessa concepção, administradores e demais empregados da esfera privada devem estar comprometidos com a melhor forma de realizar suas atribuições dentro dos recursos disponíveis, sempre almejando atingir os melhores resultados.

É o que afirma Maximiano (2006):

Eficiência é a palavra usada para indicar que a organização utiliza produtivamente ou de maneira econômica, seus recursos. Quanto mais alto o grau de produtividade ou economia na utilização dos recursos, mais eficiente, a organização é. Em muitos casos, isso significa usar menor quantidade de recursos para produzir mais. Porém, há outros significados (MAXIMIANO, 2006, p.05).

No âmbito da Administração Pública, não é diferente, pois, embora não haja foco em instância de lucro e o conceito de eficiência promova a melhor maneira de realizar as tarefas, essa maneira ou modo de fazer, não se desvincula dos resultados (definição ligada a eficácia e a efetividade), devendo todos os gestores e agentes públicos buscarem, a partir de suas melhores ações, o cumprimento da missão primordial da administração que é o atendimento do interesse público.

Para alguns autores, a avaliação da eficiência não pode ser dissociada da avaliação da efetividade (ABRUCIO, 1997, p.34):

Pois, se a eficiência mede o custo do que foi produzido, a efetividade, mede a qualidade dos resultados. Desta maneira, quando medimos a eficiência, podemos saber quanto nos custa alcançar uma produção determinada; ao medir a efetividade, sabemos se nosso investimento valeu a pena. Nada mais tolo do que fazer com eficiência o que não deveria continuar a ser feito (OSBORNE & GAEBLER, 1994: 381 Apud ABRUCIO, 1997, p.34).

O princípio da eficiência se baseia na orientação de que a administração pública deve reger seus atos sempre buscando a otimização de resultados, tendo em vista o aprimoramento dos serviços e das atividades prestadas e sua inobservância, pode invalidar o ato administrativo, onerando a administração, tornando-a lenta e antiproducente.

Como em toda ação administrativa pública, a legislação impera ser obedecida, os procedimentos adotados também se obrigam a seguir essa direção.

É o que acrescenta Rodrigues (2006) no seguinte comentário:

A eficiência da Administração representa a aplicação de procedimentos a partir da lei, que possam ter o máximo de resultados e encontra íntima relação com o princípio da proporcionalidade, representando um instrumento de controle dos meios aos fins. A eficiência assim revela-se pela razoabilidade do método, pela proibição do excesso e pela proporcionalidade no agir da administração (RODRIGUES, 2006, p. 105).

A eficiência impõe uma postura comprometida da Administração, cabendo a todo o servidor ou agente público agir em conformidade com o atendimento do objeto maior do

Estado que é o interesse coletivo. Dessa forma, a cultura organizacional existente na organização pode ser grande impulsionadora para o alcance do princípio da eficiência, claramente esperado nesse modelo gerencial.

Na concepção de Meirelles (1999):

Eficiência é o que se impõe a todo agente público de realizar suas atribuições com presteza, perfeição e rendimento funcional. É o mais moderno princípio da função administrativa, que já essa não basta ser desempenhada exclusivamente com legalidade, exigindo resultados positivos para o serviço público e satisfatório atendimento das necessidades da comunidade e de seus membros (MEIRELLES, 1999, p.93).

Vale salientar que desde 1967, período da Ditadura Militar, através do Decreto 200/67 – que dispôs sobre a organização da Administração Pública Federal, estabelecendo diretrizes para a reforma administrativa, que o assunto eficiência, é abordado.

No entanto, foi a partir do ingresso da Emenda Constitucional no. 19/98 no ordenamento constitucional brasileiro, que o princípio da eficiência alcançou o “status” de princípio fundamental da Administração Pública, juntamente com os outros princípios norteadores da conduta gestora do administrador público, quais sejam: legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade, reforçando assim, o compromisso da Administração Pública na busca da satisfação dos interesses da sociedade.

Para Castro (2006), a introdução do princípio da eficiência significou um norte, um estímulo, uma indicação de caminho para a administração pública, já que essa já não se satisfazia somente com o controle, mas também, com o alcance de resultados.

Conforme pondera Medauar (2003, p. 142), o princípio da eficiência determinou que a Administração deva agir de modo rápido e preciso para produzir resultados que satisfaçam a necessidade da população.

Buscando sua base na racionalidade gerencial, a Administração Pública tomou esse princípio como diretriz para o aumento da produtividade com qualidade de serviços públicos, agilidade, flexibilidade e inovação, buscando seu aprimoramento, para a garantia da satisfação dos interesses coletivos.

É um elemento normativo que, antecedido das etapas de planejamento e organização administrativas direciona a gestão para o alcance dos objetivos da Instituição.

O Princípio da Eficiência, dever a ser cumprido por toda a Administração Pública conjuntamente com os da legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade, implica,

segundo Saraiva (2014), três dimensões: idoneidade da ação, racionalidade no uso dos meios e satisfatoriedade dos resultados. Afirmando desta forma, que não basta que o Estado cumpra suas finalidades impostas por lei. É necessário que a prestação seja idônea para alcançar o fim colimado, atendendo o cidadão na exata medida de sua necessidade, mediante o uso racional dos recursos públicos.

Integrada a essa proposta de eficiência administrativa a Coordenação de Material e Patrimônio da Universidade Federal da Bahia, órgão executivo da Administração Central subordinado à Pró-Reitoria de Administração, tem como atribuições a coordenação e o gerenciamento das aquisições de bens e contratação de obras e serviços, através de licitação, do controle de almoxarifado central, a distribuição dos bens de consumo para todas as unidades acadêmico-administrativas, além do gerenciamento dos bens patrimoniais da Instituição.

Sendo composta por cinco setores, a saber, Núcleo de Compras, Núcleo de Licitação, Núcleo de Estoque, Núcleo de Patrimônio e Setor de Apoio Administrativo, com um corpo de 31 servidores efetivos distribuídos por esses setores, atua de forma a encontrar as melhores soluções e condições para as compras da instituição, seguindo os princípios constitucionais norteadores, além dos procedimentos obrigatórios de licitação e de toda a normativa aplicada à matéria de compra.

Apesar das influências do modelo gerencial de uma nova administração pública, a ênfase na subordinação as regras, as rotinas e a hierarquia sugerem traços ou aspectos que podem caracterizar elementos constitutivos do contexto e da cultura organizacional da UFBA, visto que, ao tentar alcançar os objetivos institucionais, os servidores conduzem suas ações norteadas pelos padrões e modelos de administração que a instituição apresenta na sua forma de gestão.

Para um melhor esclarecimento, apresentam-se algumas considerações e entendimentos sobre o conceito de Compras Públicas e de forma breve como é realizado o processo de compras públicas no âmbito da Administração Pública.

2.3 As Compras Públicas

Entende-se por Compras Públicas, atualmente denominadas, Compras Governamentais, a aquisição de materiais, bens e contratação de obras e serviços necessários a suprir a Administração para alcance de seus objetivos.

Segundo o Dicionário de Termos de Comércio no extinto contexto da ALCA, constante no sitio do SICE (Sistema de Informação sobre Comércio Exterior), é o procedimento formal mediante o qual órgãos do governo obtêm mercadorias e serviços, inclusive serviços de construção ou obras públicas. Também compreende todas as funções pertinentes à aquisição de quaisquer mercadorias e à contratação de serviços ou de serviços de construção, inclusive a descrição de requisitos, a seleção e solicitação de fornecedores, a avaliação das ofertas, a preparação e adjudicação do contrato, a solução de controvérsias e reclamações e todas as fases da administração de um contrato.

Conforme descrição no sitio da ENAP - Escola Nacional de Administração Pública (2012): “compra é toda aquisição remunerada de bens para fornecimento de uma só vez ou parceladamente, com a adequada caracterização de seu objeto e recursos orçamentários para seu pagamento” (ENAP, 2002, p.10).

Repassando uma breve retrospectiva histórica, Francischini e Gurgel, (2004), relembram que a administração de materiais remonta ao século XVII, quando foi criado no exército francês o cargo de *marechal general des logis*, responsável então pelo suprimento e transporte de material bélico às unidades de combate. Essa atividade se mostrou de grande importância como operação de retaguarda numa batalha, que mais tarde resultou no termo conhecido como logística.

Segundo Viana (2002), alguns fatos foram determinantes para a confirmação e o surgimento da obrigação de que os materiais precisassem ser administrados utilizando conhecimentos específicos da área, os quais podem ser citados na área militar, as experiências vividas pelas forças armadas durante as duas grandes guerras mundiais, cuja necessidade de meios eficazes para o abastecimento das tropas, evidenciou a importância do apoio logístico de material às unidades de combate, como elemento vital para o sucesso dos confrontos armados. Observou-se que, apenas com soldados e estratégias, por mais eficazes que fossem, nenhum exército poderia alcançar resultados sem munições, equipamentos, sobressalentes, gêneros alimentícios, combustíveis, etc., abastecidos sempre, no momento adequado e no lugar certo.

A Logística é uma atividade tão importante nas forças armadas que se pode observar presente na primeira estrofe da Canção de Intendência do Serviço de Intendência⁶ do Exército Brasileiro, a referência aos equipamentos e provisões necessários à manutenção dos soldados em combate: “Companheiros, nos combates não esqueçamos, que o Brasil nos delegou grande missão, sem temor a ela assim nos dedicamos, dando à tropa equipamento e provisão”.

No âmbito empresarial e industrial, Chiavenato (2003), sustenta que com a Revolução Industrial, quando houve uma maior concorrência dos mercados devido a profundas transformações dos sistemas de fabricação e exigências cada vez maiores de consumidores, movimentos de trabalhadores, novas tecnologias, excedente da linha de produção e preocupação com o nível de estoques, fez com que a administração de materiais se tornasse uma ferramenta fundamental para que não faltasse matéria-prima no processo produtivo ao mesmo tempo em que não houvesse excedentes de produção que significam aumento de estoques e custo operacional.

Desse modo, Moreira (2011) reconhece que nessa época tornara-se claro que o poderio econômico e político ligava-se a capacidade de produção de produtos manufaturados. Assim, a administração de materiais passou a ser vista como uma arte e uma ciência das mais importantes para que as organizações pudessem alcançar seus objetivos.

Compreendendo a prática científica da administração de materiais como evento fundamental para o incremento na área de produção, esse autor afirma que:

A chamada produção em massa, que foi e continua sendo a marca registrada dos Estados Unidos, o símbolo de seu poderio industrial, pode ser encontrada já em 1913, quando começou a linha de montagem dos automóveis Ford. Já em fins do século passado e início do presente, havia sido introduzida a noção de “administração científica da produção”, quando Frederick Taylor, um esforçado engenheiro a serviço da máquina produtiva americana, advogava a aplicação da racionalidade e métodos científicos à administração do trabalho nas fábricas (MOREIRA 2011, p. 4).

⁶ Cabe ao Serviço de Intendência atender aos objetivos do Exército Brasileiro no que se refere a atividades logísticas que convergem para o planejamento correto e o provimento oportuno, nos locais determinados e nas quantidades e especificações exigidas. Também conhecida no meio militar como a Rainha da Logística por sua capacidade de trabalho, o Serviço de Intendência realiza um serviço cotidiano e ininterrupto, transportando, suprindo e alimentando.

Com a evolução de organização industrial e decorrente aumento da especialização, uma empresa que antes dividia suas atividades em: A) Suprimento de Capital, pessoal e material; B) Produção ou Conversão e C) Venda e distribuição, passou a comprar materiais que antes eram fabricados por ela mesma. Com isso, a área de compras organizou-se numa gerência independente da produção, visto que, “as compras feitas em economia de escala tornavam o processo produtivo mais econômico para a organização como um todo”. (FRANCISCHINI; GURGEL, 2004 p. 3).

Essa foi a fase onde a Função Compras começava a se destacar como atividade específica e autônoma dentro da área de Administração de Materiais. Seguindo a mudança gerada pela reorganização dos departamentos de produção, o setor responsável pela Administração de Materiais também precisou de uma reconfiguração, e para isso, sucederam-se algumas fases como destacam Francischini e Gurgel (2004):

Atividade exercida diretamente pelo proprietário da empresa; Atividades de Compras como apoio às atividades produtivas; Coordenação dos serviços envolvendo materiais desde o planejamento das matérias-primas até a entrega dos produtos acabados. Surgimento da área de logística (FRANCISCHINI E GURGEL 2004, p. 4).

Para Viana (2000), a compra tem por finalidade suprir as necessidades das instituições mediante a aquisição de materiais e/ou serviços emanados das solicitações dos usuários, objetivando identificar no mercado as melhores condições comerciais e técnicas.

Para Baily (2000), comprar numa organização, deve atender a alguns objetivos básicos, os quais seguem enumerados: I. Suprir a organização com materiais que atendam a suas necessidades; II. Assegurar continuidade de suprimento; III. Comprar eficientemente e sabiamente fazendo valer cada centavo gasto na aquisição; IV. Manter relacionamentos sadios e cooperativos com outros departamentos; V. Desenvolver funcionários, políticas, procedimentos e organização para assegurar o alcance dos objetivos previstos.

Complementam Batista e Maldonado (2008, p.688), “que a atividade de compra implementa o trabalho dos outros departamentos, pela aquisição de insumos necessários para realização dos trabalhos finalísticos da Instituição e a função de comprar está intrinsecamente ligada a todos os departamentos da Instituição, não só do ponto de vista da compra em si, mas, sobretudo, no alcance dos objetivos e finalidades institucionais”.

No entanto, para alcançar os objetivos finalísticos através de uma das atividades meio que são, no caso, as Compras Institucionais da Administração Pública, é sabido que os servidores públicos, submetidos às regras do Direito Público, devem se orientar pelo

determinado na Constituição Federal de 1988 e toda a legislação infraconstitucional de compras públicas vigente no ordenamento jurídico brasileiro.

As compras públicas são, sempre, objeto de interesse dos governos ou administrações públicas, por deverem obrigatoriamente, estar alinhadas ao orçamento, planejamento e finanças públicas. Suas regras e procedimentos podem sofrer alterações e atualizações sempre que a necessidade as impuser, em decorrência de situações sócio-político-econômicas, conforme pode ser observado, resumidamente, em alguns contextos históricos das políticas de compras aqui no Brasil, descritos, por exemplo, nos estudos de Fernandes (2010):

- 1) Centralização das compras no Governo Provisório, pelo Decreto n. 19.587, de 14 de janeiro de 1931 (DL 19.587) e num segundo momento, estruturação dos serviços de material, durante o Estado Novo, pelo Decreto-lei n. 2.206, de 20 de maio de 1940 (DL 2.206), nos governos de Getúlio Vargas;
- 2) Revisão das regras de licitação na forma de um capítulo inserido no Decreto-lei n. 200, de 25 de fevereiro de 1967 (DL 200), durante a reforma administrativa do governo Castello Branco;
- 3) Edição do estatuto das licitações e contratos, na forma do Decreto-lei n. 2.300, de 21 de novembro de 1986 (DL 2.300), como parte da agenda da reforma administrativa do governo Sarney;
- 4) Aprovação pelo Congresso de um novo estatuto das licitações com a revisão do DL 2.300: a Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993 (Lei 8.666);
- 5) Tentativa frustrada de aprovação da “Nova Lei de Licitações” como iniciativa da agenda da reforma gerencial do primeiro governo Fernando Henrique Cardoso, em 1998; e
- 6) Criação do pregão como modalidade alternativa de licitação, em 2000, durante o segundo governo Cardoso (FERNANDES, 2010, p.2).

Vale registrar que a partir da concepção do Pregão como modalidade licitatória pelo Decreto no. 3.555 de 08 de agosto de 2000 e sua posterior instituição pela Lei 10.520 de 17 de julho de 2002, além de sua regulamentação na forma eletrônica no ano de 2005 (pelo Decreto no. 5.450 de 31 de maio de 2005), avanços significativos se fizeram notar, já que por se tratar de aquisição de bens e serviços comuns, fáceis de ser objetivamente especificados, cujo Tipo Menor Preço, critério definido para a seleção do fornecedor e a forma inversa de julgamento (primeiro as propostas de preços e depois os documentos de habilitação), trouxe maior agilidade nas aquisições, facilitando o aspecto célere do certame licitatório, beneficiou a administração.

Melo (2012), considera um aprimoramento das demais modalidades licitatórias, a qual possibilita a Administração Pública Federal, Estadual, Distrital e Municipal realizar

aquisições de bens e serviços comuns através de lances sucessivos e decrescentes de forma fácil e rápida, gerando economia.

Deste modo, o pregão na sua forma eletrônica ampliou, consideravelmente, a disputa entre os concorrentes, já que nos atuais tempos de tecnologia da informação e comunicação, distâncias são relativas e a celeridade se faz notar, tornando essa modalidade licitatória preferencial na administração pública.

Outra novidade, mais recente na legislação das compras públicas, surgiu com o adventos da Copa das Confederações de 2013, da Copa do Mundo de 2014 e dos Jogos Olímpicos e Paralímpicos de 2016, programados para acontecer no Brasil, quando foi introduzido no ano de 2011, o Regime Diferenciado de Compras – RDC (Lei 12.462/11), com objetivo de atender de forma mais célere, econômica e eficiente as compras e contratações públicas, por conta da emergência de serviços a serem realizados para a concretização dos citados jogos, cujas finalidades, além de outras, também são destinadas à realização de obras e serviços de engenharia para os sistemas públicos de ensino. Adverte a Lei 12.462/11, no entanto, que no âmbito da administração pública atual, a opção pela Lei do RDC, impedirá a aplicação das normas contidas na Lei 8.666/93, conforme é expressamente declarada em seu art.1º. Parágrafo 2º: “A opção pelo RDC deverá constar de forma expressa do instrumento convocatório e resultará no afastamento das normas contidas na Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, exceto nos casos expressamente previstos nesta Lei” (LEI 12.462/11).

Embora aplaudida por alguns autores por permitir maior transparência e celeridade nas licitações de obras e serviços de engenharia, inclusive no âmbito do sistema público de ensino gerando eficiência, de um modo geral, no contexto de Administração Pública, as compras governamentais seguem as orientações básicas contidas na Lei 8.666/1993 – Lei de Licitações e Contratos Administrativos, inclusive para as exceções da Dispensa e da Inexigibilidade de Licitação. Porém, outros dispositivos legais pertinentes, conforme já anteriormente explicitados, também podem ser utilizados, seguindo a determinação da Constituição Federal de 1988, que em seu Art. 37, Inc.XXI, prevê, como regra geral, a obrigatoriedade de licitação para as compras governamentais:

XXI - 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, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as

exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações. (Brasil, Constituição Federal, 1988).

Podemos definir Licitação Pública como um procedimento realizado pela administração pública para a aquisição de bens ou execução de obras e serviços necessários ao atendimento de suas necessidades, visando à celebração de contrato entre a administração pública e o ente particular, obedecendo aos princípios constitucionais que determinam tratamento igualitário a todos os que desejam participar. Ou seja, é o modo como a administração pública pode, previamente, realizar seu procedimento de compras e contratação públicas, visando selecionar a proposta mais vantajosa ao interesse público.

Assim, as compras públicas, submetidas à Lei 8.666/93, que estabelece as normas gerais sobre licitações e contratos administrativos pertinentes a obras, serviços, compras, inclusive publicidade, alienações e locações no âmbito dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, conforme descreve em seu artigo primeiro, “deverão seguir as exigências legais, os procedimentos burocráticos e ainda se encarregar de cumprir os princípios de eficiência, eficácia e economicidade” (Lei 8.666/93, art. 1º.).

De tão importante nas organizações em geral, as compras foram incorporadas no setor público que logo tratou de regulamentar todos os procedimentos relacionados às Compras, através das mais variadas formas legais.

Na Constituição, percebemos que o legislador teve uma preocupação com a aquisição de bens ser feita sempre através de licitação, salvo alguns casos específicos. A partir dessa pedra fundamental outros ordenamentos surgiram visando especificar e esmiuçar o processo de aquisição:

A lei 8.666/93, em seu art. 22, trouxe contribuição fundamental, sobretudo, por instituir as diversas modalidades de licitação com características próprias: Concorrência, Tomada de Preços, Convite, Concurso e Leilão.

Em 04 de maio de 2000, a Medida Provisória nº 2.026 inseriu a modalidade Pregão, posteriormente regulamentado pela Lei nº 10.520/2002.

A Lei 10.520/02 apresentou o Pregão como uma evolução para tornar mais célere o processo de aquisição de Bens e Serviços Comuns. Em seu desdobramento, surgiu o Pregão Eletrônico (Decreto 5.450/05) e o Sistema de Registro de Preços (Decreto 3.931/01) que foram importantes em incorporar a tecnologia da informação como uma forma de trazer às compras públicas maior economia de procedimentos, de tempo, de estoques e em suprir os

órgãos de materiais de forma compartilhada com o uso da internet de forma transparente.

Para melhor demonstração da variedade de formas, atualmente em uso, para a aquisição de bens e serviços, apresenta-se a seguir um Quadro Sintético com a descrição das mesmas.

Quadro I - Quadro Sintético da Variedade de Formas Licitatórias para Aquisição de Bens e Contratação de Serviços na Administração Pública, atualmente em uso e suas respectivas descrições:

FORMAS	DESCRIÇÃO
Concorrência (Lei no. 8.666/93)	Concorrência é a modalidade de licitação entre quaisquer interessados que, na fase inicial de habilitação preliminar, comprovem possuir os requisitos mínimos de qualificação exigidos no edital para execução de seu objeto (§ 1º do Art. 22 da Lei 8.666/93). Em licitações cujos valores estimados sejam maiores que: um milhão e quinhentos mil reais, para obras e serviços de engenharia; seiscentos e cinquenta mil, para as demais aquisições e contratações.
Tomada de Preço (Lei no. 8.666/1993)	O § 2º do Art. 22 da Lei 8.666/93 informa que a Tomada de preços é a modalidade de licitação entre interessados devidamente cadastrados ou que atenderem a todas as condições exigidas para cadastramento até o terceiro dia anterior à data do recebimento das propostas, observada a necessária qualificação. Em licitações cujos valores estimados sejam de até: um milhão e quinhentos mil reais, para obras e serviços de engenharia; seiscentos e cinquenta mil, para as demais aquisições e contratações.
Convite (Lei no. 8.666/1993)	Convite é a modalidade de licitação entre interessados do ramo pertinente ao seu objeto, cadastrados ou não, escolhidos e convidados em número mínimo de 3 (três) pela unidade administrativa, a qual afixará, em local apropriado, cópia do instrumento convocatório e o estenderá aos demais cadastrados na correspondente especialidade que manifestarem seu interesse com antecedência de até 24 (vinte e quatro) horas da apresentação das propostas. (§ 3º do Art. 22 da Lei 8.666/93). Em licitações cujos valores estimados sejam menores que cento e cinquenta mil reais, para obras e serviços de engenharia; oitenta mil, para as demais aquisições e contratações.
Concurso (Lei no. 8.666/1993)	Concurso é a modalidade de licitação entre quaisquer interessados para escolha de trabalho técnico, científico ou artístico, mediante a instituição de prêmios ou remuneração aos vencedores, conforme critérios constantes de edital publicado na imprensa oficial com antecedência mínima de 45 (quarenta e cinco) dias. (§ 4º do Art. 22 da Lei 8.666/93). Para escolha de trabalho técnico, científico ou artístico, mediante a instituição de prêmios ou remuneração aos vencedores.
Leilão (Lei no. 8.666/1993)	O § 5º do Art. 22 da Lei 8.666/93 cita que o Leilão é a modalidade de licitação entre quaisquer interessados para a venda de bens móveis inservíveis para a administração ou de produtos legalmente apreendidos ou penhorados, ou para a alienação de bens imóveis prevista no art. 19, a quem oferecer o maior lance, igual ou superior ao valor da avaliação. Para venda de bens móveis inservíveis para a administração ou de produtos legalmente apreendidos ou penhorados.

Dispensa e Inexigibilidade de Licitação (Lei. 8.666/1993)	Há casos em que a Administração Pública está dispensada ou há inviabilidade na realização da licitação. O Art. 24 da Lei 8.666/93 define as regras de Dispensa de Licitação e o Art. 25 da mesma lei, trata dos casos de Inexigibilidade de Licitação. Para entendimento, vale salientar, que a Administração não pode realizar indiscriminadamente a contratação direta das hipóteses da Dispensa e da Inexigibilidade, sob pena de ilegalidade e sujeições das devidas penalidades previstas na legislação. Para cada caso, devem ser observados os requisitos e as formalidades necessárias.
Pregão (Lei nº 10.520/2002)	Pregão é a modalidade de licitação para aquisição de bens e serviços comuns em que a disputa pelo fornecimento é feita em sessão pública, por meio de propostas e lances, para classificação e habilitação do licitante com a proposta de menor preço. Foi instituído como modalidade de licitação pela Medida Provisória nº 2.026, de 4 de maio de 2000. Regulamentado pela Lei nº 10.520/2002 aquisições de bens e serviços comuns (aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado), exceto para obras e serviços de engenharia.
Pregão Eletrônico (Decreto nº 5.450/2005)	É a modalidade licitatória do pregão, apresentando as mesmas regras básicas, porém com procedimentos específicos, caracterizados pela utilização da tecnologia da comunicação, permitindo a ausência física do pregoeiro e licitantes, uma vez que todo o processo licitatório é feito por meio virtual, proporcionando grandes vantagens para a Administração como celeridade, economia, desburocratização, publicidade e eficiência na contratação.
Sistema de Registro de Preços – SRP (Decreto no. 7.892/2013)	É um conjunto de procedimentos para registro formal de preços relativos à prestação de serviços e aquisição de bens para contratações futuras. Nesse conjunto, os interessados em fornecer materiais, equipamentos e serviços ao poder público, concordam em manter os valores registrados no órgão competente, corrigidos ou não, por um período previamente estabelecido, e nas quantidades solicitadas pela Administração. Vale ressaltar que a Administração Pública não é obrigada a contratar quaisquer dos itens registrados. Porém é obrigatória a assinatura da Ata de Registro de Preços – ARP, documento vinculativo, obrigacional, com característica de compromisso para futura contratação, em que se registram os preços, fornecedores, órgãos participantes e condições a serem praticadas, conforme as disposições contidas no instrumento convocatório e propostas apresentadas.
Adesão a Ata de Registro de Preços (Decreto no. 7.892/2013)	É o procedimento de utilização (adesão) da Ata de Registro de Preços por outro órgão da Administração que não participou do planejamento da contratação do fornecedor e de todas as etapas do processo do SRP, aproveitando o percurso já desenvolvido pelo instituidor ou órgão gerenciador.
Intenção de Registro de Preços (Decreto no. 7.892/2013)	É um procedimento sistematizado pelo governo que permite aos órgãos interessados em participar do registro de preços de bem ou serviço, através da manifestação de sua intenção em participar como coparticipante, para a realização do certame licitatório em conjunto, agregando as demandas dos diversos órgãos e entidades federais, visando o planejamento da compra compartilhada de objetos comuns e consequente economia face ao aumento da escala.
Regime Diferenciado de Compras – RDC (Lei 12.462/2011)	Trata-se de um novo regime licitatório, que tem por objetivo tornar as licitações do Poder Público, mais eficientes, céleres e transparentes para o perfeito acompanhamento pelos órgãos de controle. Por ser de uso opcional, conforme expresso em seu artigo 1º, § 2º, desta lei, esta opção deverá constar de forma expressa do Edital Convocatório, resultando no afastamento das normas contidas na Lei nº 8.666/1993, exceto nos casos expressamente previstos nesta Lei.

Fonte: Lei 8.666/93; Lei 10.520/2002; Decreto 5.540/05; Decreto 7.892/13 e Lei 12.462/11.

Como pode ser observado, a ênfase nos procedimentos e cumprimento das normas permeia todo o processo de compras, no qual, desde a etapa que antecede, o Planejamento, também é previsto em legislação própria, que se apresenta descrito no item a seguir.

2.3.1 O Planejamento das Compras

Como é sabido, nenhum recurso público é destinado aleatoriamente ao gasto. De acordo com as metas e prioridades definidas pelas políticas e estratégias do governo, o recurso tem que estar previsto e planejado dentro de um cronograma para que seu orçamento, baseado em resultados, seja bem utilizado de forma a atender aos objetivos determinados pelas necessidades coletivas.

O planejamento das compras governamentais obedece a uma série de formalidades e controles legais previstos na Constituição de 1988, a qual estabeleceu três instrumentos de planejamento governamental: A lei do Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei do Orçamento Anual, hierarquicamente na ordem apresentada nessa seqüência. Devendo ser, obrigatoriamente, uma etapa anterior à realização das ações de todas as instituições do governo, o planejamento é nas palavras de Silva (2008):

(...) entendido como um processo racional para definir objetivos, determinar os meios para alcançá-los e deve obedecer às seguintes características: diagnóstico da situação existente; identificação das necessidades de bens e serviços; definição clara dos objetivos para a ação; discriminação e quantificação de metas e seus custos; avaliação dos resultados obtidos e estar integrado com os demais instrumentos de planejamento. (SILVA, 2008, p. 33).

Dessa forma, o compromisso de planejar perpassa para todas as instâncias e instituições da Administração Pública.

No âmbito da Universidade Federal da Bahia, as compras para serem realizadas, obrigatoriamente, devem seguir a disponibilidade de recursos decorrente do seu planejamento anual e previsto no plano de metas e objetivos da Instituição, o PDI – Plano de Desenvolvimento Institucional, elaborado a cada quinquênio, visando orientar o que a Instituição quer atingir ou concretizar em cinco anos.

Segundo descrição do Tópico IV - Finanças Públicas e Gestão Financeira das Organizações Públicas, por Davi; Ramires (2013, p. 94), o ciclo orçamentário no Brasil, já

citado anteriormente e composto das 03 fases Lei do Plano Plurianual (PPA), Lei das Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA), é assim orientado:

A Lei do PPA estabelece as diretrizes, objetivos e metas da administração pública para as despesas de capital e outras dela decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada; a ele deverão ser compatíveis a LDO e a LOA. É obrigatório pelo art. 165, I, e § 1º da Constituição.

A LDO compreende as metas e prioridades da administração pública, orienta a elaboração da Lei Orçamentária e dispõe sobre as alterações na legislação tributária.

A LDO tem por objetivo principal a compatibilização orçamentária anual com o planejamento de longo prazo definido no PPA, orientando a elaboração do orçamento anual. Compreende, pelos arts. 165, § 2º, da CF, e 4º da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), as metas e prioridades da Administração, incluindo as despesas de capital para o próximo exercício, as alterações na legislação tributária, a política das agências oficiais de fomento, o equilíbrio entre receitas e despesas, os critérios de limitação de empenho, as normas de controle de custos e avaliação dos resultados de programas financiados, e as condições para transferência de recursos a entidades públicas e privadas.

A LOA, elaborada em compatibilidade com o PPA e a LDO, compreende o orçamento fiscal dos Poderes e dos órgãos da Administração direta e indireta, o orçamento da seguridade social e o orçamento de investimento das empresas controladas pelo Estado. Apresenta a estimativa das receitas e a autorização das despesas.

As Receitas Públicas são todos os recursos obtidos pelo Estado para atender às despesas públicas. Assim, a fim de conseguir cumprir com as suas funções, ou sejam, alocativa, distributiva e estabilizadora, o governo precisa de recursos, os quais são captados através de um sistema de tributação.

O Orçamento é um processo de planejamento contínuo e dinâmico que o Estado utiliza para demonstrar seus planos e programas de trabalho, para um determinado período. É o documento de previsão de receita e de autorização de despesa.

Para Angélico (2009 apud DAVI; RAMIRES, 2013), o orçamento é um programa de trabalho do Poder Executivo que consiste em planos de custeio dos serviços públicos, planos de investimentos, de inversões e de obtenções de recursos. Para que esse programa funcione e seja realizado, necessita de autorização do órgão de representação popular na forma de uma lei.

2.3.2 O SIPAC como ferramenta de planejamento de compras da UFBA

Em uso na Instituição desde a partir de 2013, o SIPAC – Sistema Integrado de Patrimônio, Administração e Contratos, programa patentado pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte - UFRN, informatiza os fluxos de toda a área administrativa, financeira, orçamentária, patrimonial, documental, entre outras, de forma agregada através de módulos diversos que de forma prática e dinâmica, controla e gerencia o fluxo de todas as atividades e operações que tenham interligações e que dependam de informações umas das outras, dando transparência às informações, celeridade e economicidade, principalmente, com a diminuição da impressão de documentos. Auxiliando as atividades de auditoria e controle interno, fornece com facilidade Relatórios de Gestão para resposta aos órgãos de controle e auditoria como CGU e TCU.

Na área de compras, o respectivo módulo oferece operações que permitem o planejamento interno, o controle de compras e licitações, as requisições de materiais móveis e de consumo, o cadastro de itens adquiridos, emissão de relatórios.

O planejamento de compras a partir do SIPAC permite à administração mapear suas necessidades, controlar seus custos, visualizando possibilidades de utilização das diferentes modalidades licitatórias de acordo com as possibilidades permitidas.

Além disso, através do Módulo - Liquidação de Despesas é possível controlar o recebimento de despesa, fornecedores de materiais, quitação de débitos, acompanhamento de entrega de material às unidades solicitantes e emissão de relatórios relativos às despesas.

No entanto, para que o planejamento de compras através do SIPAC seja utilizado de forma satisfatória, é necessário que sejam lançadas as requisições com clareza, em conformidade com as especificações constantes do catálogo de materiais (CATMAT) e catálogo de serviços (CATSER), que deverão ser constantemente revisados e atualizados, para que esses possam consubstanciar as especificações tão necessárias à elaboração das requisições. Em nada adianta o planejamento, se a etapa definidora para as aquisições dos bens ou serviços, a etapa da especificação, não for perfeitamente cumprida.

A especificação correta do objeto da aquisição é imprescindível etapa para o planejamento, esse para o processo licitatório, e, por conseguinte, para a gestão das compras.

2.3.3 A Complexidade do processo de compras

Administrar materiais em uma organização constitui tarefa tão importante quanto administrar seus recursos financeiros. Uma administração de materiais deficiente utiliza mal, os possivelmente escassos, recursos financeiros, e isso provoca consequências negativas, principalmente, no nível de atendimento ao cliente interno e/ou externo.

Plantullo (2000, p. 122) afirma que o objetivo principal do departamento responsável pelo gerenciamento de materiais, é o de reduzir o custo dos materiais adquiridos e esse objetivo pode ser atingido através de diversas funções de um gerenciamento moderno de materiais:

- Centralização das atividades de compras;
- Redução de estoques;
- Aumento do poder de barganha do processo de compras e suprimentos;
- Melhoria da efetividade funcional das compras em todas as áreas;
- Diminuição dos custos de operação;
- Redução ao máximo possível dos preços de compra dos materiais.

Diversas dessas funções acima elencadas são de responsabilidade do Núcleo de Compras, que integra juntamente com outros Núcleos (de Licitação, de Patrimônio, de Almoxarifado e de Apoio Administrativo) o departamento responsável pelo gerenciamento de materiais da UFBA, a Coordenação de Material e Patrimônio - CMP, e através de métodos e técnicas administrativas acima enumeradas contribui para uma aquisição mais eficiente em uma instituição pública.

Francischini; Gurgel, (2004) relatam que uma Administração de Materiais tecnicamente bem aparelhada é, sem dúvida, uma das condições fundamentais para o equilíbrio econômico-financeiro de uma organização, e que tratar adequadamente do abastecimento, do planejamento e do reaproveitamento de materiais, contribui para a melhoria do resultado de qualquer instituição. Assim, entendida conforme esses autores, como a atividade que planeja, executa e controla, nas condições mais eficientes e econômicas, o fluxo de material, partindo das especificações dos artigos a comprar até a entrega do produto

terminado ao cliente, e, segundo Chiavenato (2005), como uma atividade que acima de tudo, abrange a totalidade das funções relacionadas com os materiais, seja com sua programação, aquisição, estocagem, distribuição etc., desde sua chegada à empresa, até sua saída com direção aos clientes, na forma de produto acabado ou serviço ofertado, a Administração de Materiais inclui hoje uma grande quantidade de tarefas, onde a atividade de Compras desempenha um papel muito importante nesse conjunto, conforme podemos verificar na Tabela 1 (PLANTULLO, 2000 p. 123).

Quadro 2 – Comparação entre funções principais e auxiliares na Administração de Materiais

Função Principal		Função Auxiliar
Compra	Negociar e assegurar a disponibilidade dos materiais no tempo certo, em quantidade e qualidade certas, ao preço certo e do fornecedor certo.	Selecionar fornecedores, expedir, criar relações favoráveis com funções afins, como recebimento e engenharia.
Controle de estoques	Manter um estoque balanceado de partes e materiais num nível mínimo de investimento.	Manter em ordem os registros de partes e materiais usados no processo de produção.
Controle da produção	Programar o fluxo de partes e materiais, de forma a facilitar a programação da produção.	Calcular as necessidades de partes e materiais, com base nas especificações do departamento de engenharia.
Trânsito de materiais	Verificar os valores dos fretes de recebimento e expedição, bem como do transporte interno de materiais.	Selecionar os meios de transporte, calcular seu custo total e procurar minimizá-lo.
Manuseio de materiais	Manusear e movimentar os materiais de um centro de produção para outro.	Reduzir os custos de manuseio por unidade de material de um ponto a outro, dentro de uma unidade fabril.
Recebimento/armazenamento	Verificar quantidades, inspecionar qualidade, preparar relatórios de materiais recebidos e proceder à armazenagem dos materiais.	Prover um serviço para as operações de produção, proteger os materiais contra roubo e torná-los disponíveis para uso de outros departamentos.

Fonte: Plantulo, 2000.

A função de compras inclui todas as atividades ligadas à aquisição de material, desde o momento em que ela se faz necessária, até o recebimento do material. Tais atividades variam conforme o porte e natureza da organização (pública ou privada), mas em comum há o fato de que a partir da compra, se mantém as atividades de muitos departamentos que

dependem de um produto ou serviço. Ou seja, as compras, quando bem planejadas, asseguram que as atividades de uma organização não interrompam o seu fluxo.

Comprar eficientemente constitui princípio fundamental para que uma instituição não seja surpreendida com a interrupção brusca de suas atividades principais pela ausência de bens e serviços necessários à sua continuidade.

Desde o planejamento da aquisição que a Administração necessita, do cumprimento das etapas prévias (fase interna ou preparatória), e do acompanhamento das etapas posteriores (fase externa ou executória) do processo licitatório, no caso das administrações públicas, até sua finalização com a aquisição, a entrega e o tombamento do bem, impõe grande responsabilidade aos servidores públicos, que devem com seriedade, conduta idônea e compromisso ético, tratar da gestão do bem público.

Conforme delinea a doutrina, a aquisição pública é obrigada a seguir um processo de licitação, o qual apresenta as etapas de Abertura - na Fase Interna e de Habilitação, Classificação, Adjudicação e Homologação - na Fase Externa.

Na Fase Interna, de acordo com o que consta no art. 38 da Lei 8.666/93, o procedimento tem seu início, internamente, com a abertura do processo dentro do órgão que vai realizar a licitação, com a definição do objeto e a indicação dos recursos para a despesa. Nessa fase, as unidades que demandam elaboração de processos licitatórios deverão ao indicar os recursos para garantir o pagamento do bem ou serviço que necessitam e, principalmente especificar com clareza e precisão seu objeto sem o qual, conforme já observado anteriormente, pode gerar sua inexecução. O conhecimento técnico é importante e os responsáveis pela solicitação do bem ou serviço, devem participar corresponsavelmente na elaboração do seu respectivo Termo de Referência, documento que vai orientar a elaboração do Edital e conseqüentemente, sua modalidade licitatória compatível com o objeto da licitação a ser divulgado na fase externa.

A Fase Externa se inicia quando a licitação torna-se pública. Nessa fase, verifica-se a publicação do extrato resumido do Edital, obrigatoriamente por lei, pela imprensa oficial e particular. O Edital, documento fundamental, obrigatoriamente deve apresentar todas as informações necessárias para o perfeito entendimento e participação dos interessados, sem equívocos, fragilidades ou quaisquer irregularidades, evitando dessa forma impugnações, garantindo sua eficácia.

A Habilitação, uma das etapas desta fase e constante em todas as modalidades licitatórias, é caracterizada pela entrega da documentação (habilitação jurídica, regularidade fiscal, da qualificação técnica e da qualificação econômico-financeira, verificando-se ainda a real disponibilidade financeira e a real capacidade de operação) dos interessados em participar da licitação, cujas exigências devem estar previstas no Edital, e consiste basicamente, na verificação da documentação e requisitos pessoais dos licitantes. Tem como finalidade a garantia de que o licitante, sendo o vencedor do certame, tenha condições técnicas e financeiras para cumprir o contrato de forma adequada. O licitante não habilitado, não poderá participar dos outros atos subsequentes do processo licitatório, sendo excluído do certame.

A Classificação é feita a partir da comparação e julgamento das propostas pela Comissão de Licitação, com a seleção do vencedor, sempre observando os critérios de avaliação e de julgamento objetivos, expressos claramente no Edital.

A Adjudicação é o ato de conferir ao licitante vencedor, o objeto (bens ou serviços) da licitação o qual participou, pela da Comissão de Licitação designada para o determinado certame. No entanto, vale observar que não se confunde com a celebração do contrato.

A Homologação é o ato deliberativo e final da licitação, que consiste na verificação da legalidade e conformidade de todos os atos constantes do procedimento licitatório, pela autoridade legalmente competente, que verificando sua perfeição, ratifica o mesmo, homologando-o. Sem essa anuência, não tem qualquer validade o processo licitatório.

Vale salientar o que diz o art. 49 da Lei 8.666/93, que informa que só poderá ser revogada a licitação pela autoridade competente, por razões de interesse público decorrente de fato superveniente devidamente comprovado, e suficientemente justificado para isso, e sua anulação, apenas por motivo de ilegalidade.

Após todas as fases do processo licitatório, devidamente cumpridas, institui-se a elaboração dos contratos com a Administração pública, cujas cláusulas devem apresentar com clareza os direitos, as obrigações e responsabilidades entre as partes, em conformidade com os termos da licitação e das propostas a que estão vinculados.

Como se pode observar nas reflexões anteriormente apresentadas, a complexidade do processo de compras e contratações públicas de bens e serviços, atreladas às exigências impostas pelos procedimentos padrão e à legislação a ser cumprida, requer grande conhecimento, prática e empenho dos executores dessa atividade administrativa.

Deve-se ter em mente o zelo e o respeito com as aquisições, observando os aspectos de racionalização e sustentabilidade tão necessárias no momento de análise, elaboração e execução de todo o processo aquisitivo.

No entanto, tais deveres não são esperados apenas pelo executor público, mas também ao conjunto da Administração Pública (demandantes, gestores, inclusive), pois, decorrente das diretrizes traçadas e do planejamento da alta Administração, a qualidade de um bom serviço deve estar inculcado em todos através da cultura da organização.

Nessa condução, vale observar as afirmações de Cunha; Ruiz (2008), as quais revelam a importância de um comportamento coeso com a missão, os objetivos e os planos da instituição: “Impõe notar que os agentes públicos nem sempre conseguirão atingir os objetivos pretendidos. Todavia, estão obrigados a se conduzir buscando alcançá-los, revendo procedimentos e métodos que se mostrem inadequados ou aptos ao alcance dos fins visados” (CUNHA; RUIZ, 2008, p. 477).

Analisando a expressão dos autores Cunha; Ruiz (2008) citados anteriormente: “... estão obrigados a se conduzir (...)”, pode-se perceber que os valores de compromisso, obrigação e dever na organização se sobrepõem à vontade e à individualidade do servidor na busca pela eficiência, fruto da cultura organizacional que se estabelece no ambiente interno desse tipo de instituição.

Visando um melhor entendimento acerca desse assunto, serão abordados a seguir, algumas compreensões e conceitos sobre cultura, organizações e cultura organizacional e a forma a qual ela se configura.

2.4 Cultura, Organização, Cultura Organizacional

2.4.1 Cultura

Antes de adentrar especificamente ao tema Cultura Organizacional, é importante conhecer o conceito do que vem a ser Cultura. Um tema abrangente e complexo, muitas são as concepções e interpretações teóricas a respeito do conceito de cultura. Pelo alcance que o termo abarca, muitos autores a seguir descritos, o abordam em diversas áreas de investigação, diferentes perspectivas e dimensões. Tal articulação permite diversos olhares sobre esse tema e a compreensão do quanto complexo e diverso é o alcance do significado de cultura. No

entanto, nessa pesquisa, serão trazidos aspectos a partir dos conceitos da antropologia e sociologia.

Tendo a origem da palavra cultura no idioma latim, alguns teóricos a definem à sua interpretação.

Inicialmente, a origem da palavra cultura é, segundo Chauí, (2008):

Vinda do verbo latino *colere*, na origem cultura significa o cultivo, o cuidado. Inicialmente, era o cultivo e o cuidado com a terra, donde agricultura, com as crianças, donde puericultura, e com os deuses e o sagrado, donde culto. Como cultivo, a cultura era concebida como uma ação que conduz a plena realização das potencialidades de alguma coisa ou de alguém; era fazer brotar, frutificar, florescer e cobrir de benefícios. (CHAUI, 2008, p. 55).

Nessa concepção, Morgan (2010), explica:

A palavra cultura deriva metaforicamente da ideia de cultivo: o processo de preparar e melhorar a terra. Quando falamos sobre cultura, geralmente nos referimos ao padrão de desenvolvimento refletido no sistema de conhecimento, ideologia, valores, leis e rituais diários de uma sociedade. A palavra também é frequentemente usada para se referir ao grau de refinamento evidente em sistemas de crença e prática, como na noção de ter cultura. (MORGAN, 2010, p. 137).

Informa Laraia (2014), que no final do século XVIII e no princípio do século seguinte, o termo germânico *Kultur*, era utilizado para simbolizar todos os aspectos espirituais de uma comunidade, enquanto a palavra francesa *civilization*, referia-se, principalmente, às realizações materiais de um povo”. (LARAIA, 2014, p. 25).

Ampliando essa concepção, o conceito de cultura foi se modificando ao longo dos tempos, partir do desenvolvimento das sociedades e processo de desenvolvimento intelectual humano. Desta forma, o termo passou, em dado momento histórico, a ser usado como sinônimo de civilização, conforme bem explica Chauí (2008):

No correr da historia do ocidente, esse sentido foi-se perdendo ate que, no século XVIII , com a Filosofia da Ilustração, a palavra cultura ressurge, mas como sinônimo de um outro conceito, torna-se sinônimo de civilização. Sabemos que civilização deriva-se de ideia de vida civil, portanto, de vida política e de regime político. Com o Iluminismo, a cultura é o padrão ou o critério que mede o grau de civilização de uma sociedade. (CHAUI, 2008, p. 55).

Em complementação, Thompson (1995), informa que o termo civilização foi usado para descrever um processo progressivo de desenvolvimento humano, um movimento em direção ao refinamento e à ordem, **por oposição à barbárie e à selvageria**. (*Grifo nosso*).

Dessa concepção de cultura como sinônimo de civilização por “oposição à barbárie e à selvageria”, Da Matta (1999), ressalta que essa noção, quando se confunde com a noção de progresso e com (nas palavras do autor) “o prestigioso e bem estabelecido conceito de civilização”, se marca uma hierarquia, que centrada no eixo econômico, tende à dominação, à desvalorização, ou pior, ao não reconhecimento de outras culturas como cultura.

Ratificando essa dimensão, Chauí (2008), afirma que: “Assim, a cultura passa a ser encarada como um conjunto de práticas (artes, ciências, técnicas, filosofia, os ofícios) que permitem avaliar e hierarquizar o valor dos regimes políticos, segundo um critério de evolução” (CHAUI, 2008, p.56).

Ou seja, algumas concepções, para o conceito de cultura, baseadas no padrão de evolução ou progresso econômico de países considerados desenvolvidos, de ideologia etnocêntrica e imperialista, são tomadas como referencial para definir o conceito de cultura.

Tanto assim, que ainda hoje, se associa o termo cultura ao desenvolvimento humano, a partir de sua instrução por meio da educação formal, considerando cultura apenas as baseadas nos critérios de existência de escrita formal, ciência, tecnologia, mercados e poder econômico, por exemplo.

Acrescenta Da Matta (1999), que essa dualidade do conceito de cultura como estilo de vida, modo de viver e pertencer a uma coletividade, por um lado, e cultura como civilização, fruto do progresso econômico e tecnológico, por outro lado, assumem respectivamente nessa visão, uma ideia de atraso e progresso, duas acepções que sem a devida reflexão, “podem levar a uma visão deformada e confusa da vida social e de seus produtos mais proeminentes e elaborados”, além de ser interpretado como “um traço francamente conservador e reacionário”, nas palavras de Da Matta.

Considerando essa concepção e reconhecendo que não existe cultura melhor ou pior; superior ou inferior, e sim, diferentes culturas, e que “cultura não é simplesmente um referente que marca uma hierarquia de “civilização”, mas a maneira de viver de um grupo, sociedade ou pessoa” (DA MATA, 1999), se apresentam adiante outras concepções.

Em sentido amplo, se conceitua cultura como todas as realizações materiais e imateriais feitas pelo homem em sociedade, acrescidas de suas crenças, valores e costumes.

Segundo Laraia (2014), foi Edward Tyler (1832 -1917), no século XIX, o primeiro a descrever o conceito de cultura, sintetizando os termos *Kultur* e *Civilization* da seguinte forma: “tomado em seu sentido etnográfico é este todo complexo que inclui o conhecimento, as crenças, a arte, a moral, a lei, os costumes e todos os outros hábitos e aptidões adquiridos pelo homem como membro da sociedade” (LARAIA, 2014, p. 25).

Nesse entendimento, cultura é tudo o que resulta da criação humana socialmente. São as ideias, os artefatos, os costumes, os comportamentos, as leis, as crenças, o conhecimento, adquiridos e aceitos a partir do convívio social e partilhados entre os membros desse convívio, numa constante troca e interação, resultante da experiência de várias gerações.

Reconhecidos como elementos da cultura, conforme Marconi; Presotto (2006, p. 27), são assim identificadas: as ideias (são os conhecimentos, saberes, e filosofias de vida); as crenças (tudo o que se acredita em comum); os valores (a ideologia e a moral); as normas (as leis, códigos, costumes que se adquire por tradição); as atitudes ou comportamentos (as maneiras de se cultivar os relacionamentos com as pessoas do mesmo grupo); a abstração do comportamento (símbolos e compromissos coletivos); as instituições como elementos de controle social; as técnicas, artes e habilidades desenvolvidas coletivamente e os artefatos (que são os instrumentos ou utensílios usados para aperfeiçoar as técnicas e os modos de vida).

Fleury; Fisher (1989, apud PIRES; MACEDO, 2006), afirmam que:

Por cultura entende-se aqui um conjunto complexo e multidimensional de tudo o que constitui a vida em comum dos grupos sociais. Seria ainda um conjunto de modos de pensar, de sentir e de agir, mais ou menos formalizados, os quais, tendo sido aprendidos e sendo partilhados por uma pluralidade de pessoas, servem de maneira ao mesmo tempo, objetiva e simbólica, e passam a integrar essas pessoas em uma coletividade distinta de outras. É o resultado de ações cujos componentes e determinantes são compartilhados e transmitidos pelos membros de dado grupo (FLEURY e FISHER, 1989 apud PIRES e MACEDO, 2006, p. 3).

Considerando as várias perspectivas de cultura e que o homem individualmente e em grupo é transformador e transformado pela cultura, o homem a carrega para todos os cantos que o cerca, refletindo os valores culturais e transmitindo nas práticas sociais os traços ou as características aprendidas na sua inserção e adaptação na vida social, não sendo desta forma, herdada geneticamente e sim, segundo Kroeber (1949 apud LARAIA, 2014), um processo aprendido e acumulativo resultante das gerações anteriores. Logo, aprende-se a cultura, adquire-se, acumula-se, transmite-se a cultura.

Nas palavras de Laraia (2014):

O homem é o resultado do meio cultural em que foi socializado. Ele é um herdeiro de um longo processo acumulativo, que reflete o conhecimento e a experiência adquiridos pelas numerosas gerações que o antecederam. A manipulação adequada e criativa desse patrimônio cultural permite as inovações e as invenções. Estas não são, pois, o produto da ação isolada de um gênio, mas o resultado do esforço de toda uma comunidade. (LARAIA, 2014, p.45).

Toda cultura tem história e dinâmica próprias, que se desenvolvem de forma particular e não pode ser julgada a partir da história de outras culturas, já afirmou Franz Boas (1858 - 1949), no início do século XX, criticando a visão de existência de hierarquia entre culturas. Segundo esse autor, “cada cultura segue seus próprios caminhos em função dos diferentes eventos históricos que enfrentou” (BOAS apud LARAIA, 2014, p. 36).

Deste modo, as diferentes culturas existentes no mundo, abarcam em seus universos regras ou modos de agir que permitem aos indivíduos viver em sociedade, de forma adaptada ao seu meio social. Essa adaptação permite uma compreensão dos códigos sociais, das convenções, das regras sociais, as quais expressam características identificadoras de uma sociedade ou de outra, como por exemplo, entre outras, a forma de vestir, de postar o corpo, de falar, e até de expressar o riso.

Afirma Benedict (1972, apud LARAIA, 2014, p. 67), “que a cultura é como uma lente através da qual o homem vê o mundo. Homens de culturas diferentes usam lentes diversas e, portanto, tem visões desencontradas das coisas”.

Ou seja, o homem observa e é observado no mundo através de sua cultura; de seu referencial cultural que contempla seus valores, costumes, crenças, normas, comportamentos, práticas, significações, manifestações e peculiaridades que lhes são próprias.

No conjunto das instituições sociais, nas Organizações, por exemplo, muitos desses referenciais culturais são carregados para esse lugar, refletindo no que podemos chamar de Cultura Organizacional.

No entanto, antes de tratar do conceito de cultura organizacional, é necessário um breve juízo do que são Organizações.

2.4.2 Organizações

Ao longo da história pode-se perceber que as organizações existem sempre que indivíduos se reúnem em grupos sociais, estabelecendo ações coletivas para atingir propósitos comuns, recebendo influências das transformações políticas, econômicas, culturais e sociais as quais passam as sociedades. Seus conceitos ou definições são muitos:

Na definição de Etzioni (1964, apud HALL, 2004), organizações são unidades sociais ou agrupamentos humanos deliberadamente criados e recriados para atingir metas específicas.

Nesse entendimento, é possível observar que as organizações existem ou são criadas para atender a objetivos ou propósitos comuns entre seus integrantes, a partir da necessidade existente e, por conta de envolver grupos humanos com suas bagagens culturais, são necessários normas e procedimentos específicos, que venham a esclarecer, nortear e coordenar suas ações para o fim que lhe é proposto.

É o entendimento de Hall (2004), que:

Uma organização é uma coletividade com uma fronteira, relativamente, identificável; uma ordem normativa (regras), níveis de autoridade (hierarquia), sistemas de comunicação e sistemas de coordenação dos membros (procedimentos); essa coletividade existe em uma base relativamente contínua, está inserida em um ambiente e toma parte de atividades que normalmente se encontram relacionadas a um conjunto de metas; as atividades acarretam conseqüências para os membros da organização, para a própria organização e para toda a sociedade". (HALL, 2004, p. 30).

Por meio dessa inter-relação pessoas/ações, metas/objetivos, políticas/regras, comportamento/valores, as organizações recebem influências que são, por sua vez, compartilhadas e trocadas através de uma organizada combinação de esforços, na busca pelo objetivo almejado. Objetivos que podem ter ou não ter fins lucrativos, a exemplo das organizações privadas e das públicas, respectivamente, ambas com um propósito ou finalidade de existir. Como bem descreve Morgan (2010):

(...) raramente as organizações são propostas como fins em si mesmas. São instrumentos criados para atingirem outros fins. Isso é refletido pelas origens da palavra organização que deriva do grego *organon* que significa uma ferramenta ou instrumento. Não é de se surpreender, que as ideias sobre tarefas, metas, propósitos e objetivos tenham tornado conceitos organizacionais tão fundamentais, uma vez que, ferramentas e instrumentos são dispositivos mecânicos inventados e aperfeiçoados para ajudar a realização de alguma atividade voltada para alguma meta. (MORGAN, 2010, p. 37).

Para Cury (2000, p. 116), “organização é um sistema planejado de esforço cooperativo no qual cada participante tem um papel definido a desempenhar e deveres e tarefas a executar”. Deste modo, organizações dependem de indivíduos, pois, esses também são elementos importantes para o sucesso organizacional.

Nessa mesma compreensão já afirmava Barnard (1979, p.101) que “uma organização passa a existir quando há pessoas aptas a se comunicarem entre si que estão desejando contribuir com sua ação para a realização de um propósito comum”.

Essa ideia de cooperação se vê de forma explícita na própria concepção de organizações por Barnard (1979, p. 101), quando as define como “sistemas cooperativos dentro de sistemas cooperativos maiores”. Nessa linha de pensamento mecanicista, base da teoria clássica da administração e da interpretação metafórica de organizações de Morgan (2010), em que “organizações são planejadas e operadas como se fossem máquinas” (MORGAN, 2010, p. 37), com metas fixas, divisão do trabalho, rotinas previamente estabelecidas, força de trabalho comprometida e cooperativa, linhas de comando e autoridade próprios da burocracia centralizada entre outras características, a força de trabalho ou lado humano é negligenciado pelas administrações na busca pela racional eficiência, analisa esse autor.

Desta forma, reproduzindo suas palavras:

A essência da teoria clássica da administração e de sua moderna aplicação é sugerir que as organizações podem ou devem ser sistemas racionais que funcionem o mais eficientemente possível. Em quanto muitos endossam isto como um ideal, é mais fácil dizer do que fazer, porque estamos lidando com pessoas e não com engrenagens e rodas inanimadas (MORGAN, 2010, p. 43).

Nesse raciocínio, vale salientar que a cooperação entre participantes em um ambiente organizacional não funciona conforme se acredita o senso comum, como uma ação voluntária, compartilhada, consciente e espontânea.

No pensamento de Prestes Motta (1994, p.16), “na nossa sociedade atual o termo cooperação tem um valor positivo, geralmente incluindo a ideia de espontaneidade, caráter voluntário e tolerância”. No entanto, esses indivíduos ao ocuparem funções e realizarem tarefas nas organizações, provocam considerar a complexidade que demanda dessa relação.

Conforme analisa Morin (1986, apud MARCHI,2011):

A organização estabelece suas metas e para cumprir se estrutura funcionalmente, de maneira racional, dividindo as tarefas e funções. Por outro lado, estas funções são ocupadas pelo elemento humano, o qual, implica em um elemento complexificador por natureza, de onde emergem as relações informais, interesses, disputas, conflitos, ideologias, entre outros aspectos”.(MORIN, 1986 apud MARCHI, 2011, p. 14).

Como, hipoteticamente, não se intui uma tácita concordância em termos de cooperação por parte dos membros de uma organização, para dar conformidade às ações que visem assegurar o alcance dos objetivos propostos, analisa Etzione (1964, apud HALL, 2004), que de diversas formas essa cooperação precisa ser obtida; desde a coerção latente ou manifesta (a exemplo das organizações prisionais), ou do emprego de vantagens econômicas (como nas organizações utilitárias como empresas privadas capitalistas), ou até da manipulação de símbolos de poder e status (organizações de caráter normativo, como igrejas, administrações burocráticas, por exemplo), os quais, os indivíduos os entendem positivamente, sendo impelidos a essa cooperação.

Igualmente, apesar da existência de regras, normativas, procedimentos, forças, vantagens e manipulações que norteiam as condutas dos indivíduos nas organizações, aspectos claramente observáveis, existem outros, os aspectos subjetivos; um universo de significados representados pelas crenças, pelos valores, pelos hábitos, pelas diferentes religiões, origens e formações intelectuais dos membros de uma organização que perpassam de seus comportamentos no cotidiano de suas atividades. Esses referentes, compreendendo aspectos heterogêneos do comportamento individual, seus modos de pensar e agir, de sentir e expressar no espaço organizacional interagem com o comportamento coletivo nesse mesmo espaço, de forma subjetiva e compartilhada, a qual, precisa segundo Gertz (1989, apud LARAIA, 2014), ser interpretada, “lida ou decifrada para ser compreendida”. (GERTZ, 1989, apud LARAIA, 2014, p. 63).

Nessa interação, indivíduos inseridos em um ambiente coletivo, comum, são submetidos a um específico contexto, no qual suas convicções individuais tendem a “se tornar” coletivas conforme demandarem os objetivos institucionais e as culturas organizacionais adotadas pelas Organizações.

Nessa perspectiva de convicções individuais se tornarem coletivas a partir da imersão no ambiente organizacional, afirma Hofstede (1991, apud ALCADIPANI; CRUBELLATE, 2003), que “cultura é o programa coletivo da mente que distingue os membros de grupos ou categorias de pessoas”.

Essa adaptação do indivíduo no grupo o qual se encontra inserido, também possibilita a expressão de seus valores e crenças os quais, compartilhados pelo grupo através do processo de socialização no cotidiano das organizações, forma uma cultura própria, composta de elementos subjetivos que caracterizam ou definem traços de uma cultura organizacional.

2.4.3 Cultura Organizacional

O comportamento humano nas organizações, impregnado das crenças e valores de sua cultura até determinado período essencialmente dominado pela racionalidade econômica não era sequer considerado diante da atenção, quase exclusiva, na busca pela eficácia de resultados pelas organizações.

O pensamento mecanicista das organizações que pertenceu ao período mecânico e industrial que dominou o século XIX e a metade do século XX, passados, não contemplava os aspectos humanos das organizações, ou seja, os indivíduos e grupos sociais com suas necessidades, fragilidades, potencialidades, cultura, afetividades e diferenças, entre outros aspectos subjetivos que compõem a complexidade humana e que acrescentam ao mundo organizacional, ricos e diferentes perfis. E esse pensamento mecanicista, conforme afirma Morgan, (2010) “afetou nossas concepções mais básicas do que seja uma organização”.

Segundo esse autor, quando pensamos em organização, “geralmente temos em mente um estado de relações ordenadas entre partes claramente definidas que têm uma ordem determinada”.“(...) tendemos a esperar que funcionem como máquinas: de maneira rotineira, eficiente, confiável e previsível” (MORGAN, 2010, p. 37).

Caracterizando-se pela busca da eficiência na concretização de seus objetivos e pela redução dos indivíduos no trabalho a peças de engrenagens ou recursos para se atingir a esse fim, (CHANLAT, 2012), as organizações, alvos de todo o tipo de mudança, evolução e incertezas, precisaram se rever, se flexibilizar e ampliar essa visão apenas técnica.

Considerando a afirmação de Morgan (2010), as organizações são fenômenos culturais que variam conforme o desenvolvimento da sociedade vale reproduzir uma detalhada retrospectiva histórica para entendimento, feita por Chanlat (2012):

Há mais de um século, nossa sociedade é palco de inúmeras transformações econômicas, sociais, políticas e culturais. Mudanças que tem suas origens em épocas mais antigas (BRAUDEL, 1979) e desembocaram sobre o que o historiador e sociólogo americano I.

WALLERSTAIN qualificou de *capitalismo histórico* (1985), que se caracteriza pela ascensão da racionalização (WEBER, 1971), pela acumulação do capital (MARX, 1970), pela hegemonia das categorias econômicas (POLANYI, 1983), pelo desenvolvimento do individualismo (DUMONT, 1983), pela obsessão do progresso (ROSTOW, 1968), pela urbanização (CASTELLS, 1975) e pela explosão tecnológica (ELLUL, 1964; LANDES, 1975). Esta nova ordem social, em perpétuo movimento, também viu nascer e proliferar um grande número de organizações (PRESTHUS, 1978). Estas organizações formais tornaram-se um dos principais pontos de alavancagem e de estruturas individuais e coletivas (MEYER E ROWAN, 1977; ZUCKER, 1977) e por isso se transformaram em objeto de estudo, pesquisa e reflexão independentes (CHANLAT E SÉGHUIN, 1983; MORGAN, 1986). (CHANLAT, 2012, p. 22).

Desta forma, no decorrer dos tempos e das transformações próprias das dinâmicas da sociedade e dos ambientes onde estão inseridas, adaptações às mudanças foram se impondo, surgindo outros tipos de organizações mais adequadas às necessidades organizacionais e sociais no ambiente de trabalho.

Desde a década de 60, afirma Morgan (2010), que os pesquisadores em administração e organização têm dado muita atenção à adequação do ambiente de trabalho para aumentar a produtividade e satisfação e ao mesmo tempo aumentar a qualidade do trabalho, reduzir o absentéismo e a rotatividade.

Pechinha (2010) acrescenta que historicamente a noção de Cultura Organizacional apareceu inicialmente na década de 70, designada de *Corporate Culture*, cujo interesse em sua aplicação prática, se deu a partir da conscientização da importância do fator cultural nas práticas de gestão e da crença da cultura como um fator de diferenciação de empresas bem sucedidas.

A administração de recursos humanos tornou-se um dos principais focos de atenção e a necessidade de integrar os aspectos humanos e técnicos do trabalho tornou-se um princípio importante.

O comportamento humano nas organizações, então, tomou uma nova perspectiva ao se ponderar que as organizações, compostas por um conjunto complexo de pessoas impregnadas de sentimentos, crenças, pressupostos, especificidades e generalidades em constante compartilhamento, influenciam e refletem essa influência caracterizando uma identidade da organização, a sua cultura organizacional.

Buscando um melhor entendimento do que seja e representa a cultura organizacional, mostram-se aqui algumas concepções por diferentes teóricos.

Conforme um dos autores mais evidenciados quando se busca conhecer esse tema, Schein (2004, apud FADUL; SILVA, 2010), descreve que:

Cultura Organizacional é o padrão de premissas básicas que um determinado grupo inventou, descobriu ou desenvolveu no processo de aprender a resolver seus problemas de adaptação externa e de integração interna. Esse padrão tem funcionado bem o suficiente para ser considerado válido e, por conseguinte, para ser ensinado aos novos membros do grupo como o modo correto de perceber, pensar e sentir em relação a estes problemas (SCHEIN, 2004 apud FADUL; SILVA, 2010, 654).

Acrescentando a essa conceituação, a análise política de dominação, Fleury (2009), afirma:

(...) a cultura organizacional é concebida como um conjunto de valores e pressupostos básicos expressos em elementos simbólicos, que em sua capacidade de ordenar, atribuir significações, construir a identidade organizacional, tanto agem como elemento de comunicação e consenso, como ocultam e instrumentalizam as relações de dominação (FLEURY, 2009, p.22).

Desta forma, como um mecanismo que visa conformar condutas e acomodar as maneiras de perceber a organização por seus integrantes, a cultura organizacional permite, na introjetar uma imagem positiva da organização, considerando a crença da igualdade no grupo e, de certa forma, anulando a reflexão sobre a mesma. (FREITAS, 2007).

Chiavenato (2003) considera que a cultura organizacional representa a maneira tradicional e costumeira de pensar e fazer as coisas e que são compartilhadas por todos os membros da organização. São o conjunto de hábitos, crenças, valores e tradições, interações e relacionamentos sociais típicos de cada organização e representa as normas informais e não escritas que orientam o comportamento dos membros da organização no dia-a-dia e que direcionam suas ações para a realização dos objetivos organizacionais.

Na visão de Morgan (2010), cultura organizacional pode ser compreendida através da interpretação das várias metáforas ou imagens a partir da concepção de organização utilizadas pelo autor, como Máquinas, Organismos, Cérebros, Culturas, Sistemas Políticos, Prisões Psíquicas, Fluxo e Transformação, nas quais, comportamentos são gerados e diferentes interpretações de realidade organizacional são criadas, compreendidas e compartilhadas por seus integrantes.

Utilizando-se dessas metáforas, o autor defende que para entender a cultura de uma organização é necessário descobrir tanto os aspectos banais quanto os aspectos mais

expressivos do processo de construção da realidade. E afirma que “algumas vezes esses são tão sutis e tão entranhados que são difíceis identificar” (MORGAN, 2010, p.165).

Muitas são as análises encontradas para compreender o tema da cultura organizacional, porém, fica claro em todas, que estas envolvem o conjunto de pessoas, suas relações e interações, suas subjetividades e comportamentos aceitos e compartilhados pelos membros da organização no espaço profissional.

As organizações por sua vez, influenciadas pela cultura do meio em que estão inseridas (ambiente externo) e pelas pessoas que a integram internamente, através de suas percepções, seus sentimentos e atitudes, por exemplo, funcionam buscando ajustar suas práticas organizacionais (seus aspectos formais – políticas, diretrizes, normas, métodos, procedimentos, estrutura organizacional e tecnologia adotada) a seus aspectos informais (percepções, sentimentos, atitudes), próprios da cultura organizacional, visando estratégias de colaboração entre as pessoas e a organização.

Representando um universo de valores, crenças e significados compartilhados, a cultura organizacional termina por modelar tanto os comportamentos dos gestores das organizações quanto dos indivíduos que estão a eles subordinados, bem como suas formas de gestão.

Morgan (2010) acrescenta, no entanto, baseado na teoria psicanalítica de Sigmund Freud, que “as organizações não são determinadas apenas por seus ambientes⁷. Elas também são influenciadas pelas preocupações inconscientes de seus membros e por forças inconscientes que influenciam as sociedades em que as organizações de inserem”. (MORGAN, 2010, p. 228).

Nessa compreensão, o autor observa, por exemplo, que os valores provenientes das estruturas patriarcais produzem e reproduzem estruturas organizacionais onde predominam os valores tradicionais masculinos, cujos estereótipos de masculinidade ocidental (comportamento agressivo e direto) garantem aos homens o domínio de papéis e funções organizacionais de liderança.

Observa Chiavenato (2003), que cada organização tem a sua própria cultura corporativa. Existem culturas conservadoras que se caracterizam por sua rigidez e conservantismo e culturas adaptativas que são flexíveis e maleáveis. As organizações devem

⁷ Ambiente é tudo o que envolve externamente uma organização. É o contexto o qual se encontram. Para os estruturalistas, o ambiente é constituído pelas outras organizações que formam a sociedade. (Chiavenato, 2003, p. 302).

adotar culturas adaptativas e flexíveis para obter maior eficiência e eficácia de seus membros participantes e alcançar a inovação necessária para navegar pelas mudanças e transformações do mundo atual.

A cultura interna de uma organização é originada em um primeiro momento pela sociedade na qual se insere as organizações e trazida para seu interior por seus membros.

Chanlat (2012) analisa que não se pode tornar inteligível a dinâmica humana nas organizações sem conhecer a cultura e a sociedade na qual ela se inscreve. É, de certo modo, a ponte de análise entre o indivíduo e a sociedade a qual faz parte, dando um sentido às atividades do homem.

Nesse entendimento, autor analisa que “a cultura organizacional deriva desse modo, em grande parte, da expressão de uma história, de uma estrutura, de um modo de organização social, de um contexto jurídico próprio”. (CHANLAT, 2012, p. 87).

No interior das organizações, caracterizado pela existência de objetivos, regras, valores, determinações, expectativas, comportamentos e todo um complexo de elementos concretos e simbólicos que formam a sua cultura, se espera que o indivíduo, ao se tornar parte integrante, os incorpore, se adaptando e fortalecendo sua identidade ou cultura organizacional.

Conforme analisa Freitas (1999), “uma das funções que a cultura organizacional procura exercer, é conseguir a adesão, o consentimento e a coparticipação de indivíduos e grupos”. (FREITAS, 1999, p. 98).

Desse modo, se ratificam as afirmações de Morgan (2010), Chanlat (2012), Fleury (2009) e Pechincha (2010) de que a cultura organizacional é um importante potencializador de produtividade e sucesso organizacional.

Segundo Chiavenato (2003), a cultura de uma organização é composta por aspectos formais e informais. Os aspectos formais ou abertos são aqueles de fácil percepção – que são apresentados de forma clara – as políticas e diretrizes, os métodos e procedimentos, os objetivos, a estrutura organizacional e a tecnologia adotada pela organização. E os aspectos informais ou de mais difícil compreensão, que são as percepções, os sentimentos, os valores, as atitudes, os comportamentos, as interações informais e as normas grupais que a caracterizam e ao seu ambiente de trabalho.

Utilizando como referência a metáfora do iceberg, Chiavenato (2003), explica que os aspectos formais se apresentam no topo, na parte exposta do referido elemento e o outro aspecto, o informal relativo à dimensão mais humana da organização, na parte submersa e

mais sutil. Nessa compreensão, os aspectos informais ou subjetivos dos indivíduos na organização apesar de serem mais difíceis de análise e identificação, são também instrumentos potencialmente muito influenciadores nos desempenhos individuais e grupais de uma organização.

Pechincha (2010) analisa que a maneira como as pessoas se comportam dentro do ambiente organizacional a partir desses aspectos, é definida pelos objetivos que a organização pretende alcançar, pelo conjunto de regras interiorizadas que definem o comportamento apropriado e pelo padrão de valores e pressupostos (crenças, pensamentos, sentimentos e ideias) partilhados entre os indivíduos, faz com que estes os incorporem e os identifiquem com a cultura da instituição.

Já na análise de Bergue (2010), a cultura no interior da organização é implementada através dos seus gestores ou líderes, os quais, a partir de seus pensamentos, concepções e ações influenciam potencialmente seus integrantes.

Ratificando essa concepção, Bilhim (2013), analisa que os gestores são profissionais de uma atividade cujo exercício exige a posse e a aplicação de saberes que os habilitam a lidar com as exigências contraditórias e as pressões impostas pela mobilização de recursos, bem como com a pressão dos esforços para manter o seu comportamento dentro dos limites prescritos.

No entanto, as organizações de modelos mais rígidos, de administrações burocratizadas e centralizadoras, refletem similares características no comportamento de seus integrantes, sejam pela excessiva importância da hierarquia, pelo apego às regras, pela centralização etc., já que esses modelos de organizações depreendem que são seus integrantes que devem adaptar-se ao ambiente onde estão inseridos. (BERGUE, 2010).

Os elementos formadores da cultura organizacional, são responsáveis por conformarem pensamentos, ações e sentimentos, tanto de gestores quanto de servidores, de modo a afetarem o desempenho das organizações.

Segundo Russo (2010), é a cultura organizacional que determina como os colaboradores desenvolverão as atividades que conduzirão a instituição para uma direção correta ou incorreta. Ou seja, a cultura organizacional pode estimular as ações e o desenvolvimento de equipes ou funcionar como um entrave a elas.

3. CULTURA E CONTEXTO ORGANIZACIONAL DA UFBA

As universidades em todo o mundo sempre refletiram as identidades das sociedades e realidades políticas nas quais estavam inseridas.

No Brasil, a implantação de universidades foi tardia em função da resistência do seu governo colonial, conforme observa Teixeira (1998, apud ALMEIDA FILHO, 2007).

Segundo Morhy (2004, apud ESTHER, 2011), a primeira tentativa de criação de uma universidade no Brasil data de 1592, instalada pelos padres jesuítas na Bahia, foi uma iniciativa que, se quer, foi reconhecida ou autorizada pelos então Papa e Rei de Portugal na época.

Embora tenha sido criado pelo príncipe regente em 1808, o primeiro curso de Cirurgia, Anatomia e Obstetrícia na Bahia, “embrião da Universidade Federal da Bahia”, as universidades brasileiras ainda hoje disputam a precedência de seu estabelecimento no Brasil analisa Almeida Filho, (2007). No entanto, ressalta esse autor, ser concordância entre muitos autores que a criação da Universidade de São Paulo em 1934, representa a consolidação de um projeto acadêmico e institucional completo, o que permite considerá-la uma instituição universitária nacional em seu sentido mais pleno e, portanto, primeira universidade no Brasil.

A Universidade Federal da Bahia – UFBA, foi então criada em 1946, pelo Decreto-Lei nº 9.155, de 8 de abril de 1946, instituída pela união da Faculdade de Direito, da Escola Politécnica e da Faculdade de Medicina e reestruturada pelo Decreto nº 62.241, de 8 de fevereiro de 1968, com sede na Cidade de Salvador, Estado da Bahia, passando todavia, a partir da Reforma de 1969, a se chamar Universidade Federal da Bahia.

A Universidade Federal da Bahia, já qualificada no capítulo I, é uma autarquia federal vinculada diretamente ao Ministério da Educação, com autonomia administrativa, patrimonial, financeira e didático-científica, nos termos da Constituição Federal, e do seu Estatuto. É Instituição Federal de Ensino Superior (IFES), que tem como tripla missão, claramente expressa em seus Estatuto e Regimento Geral, o ensino, a pesquisa e a extensão universitárias, cumprindo nesses quesitos, suas funções históricas de produção de conhecimento, de consciência e formação humanas, de capacidade crítica, além da produção científico-cultural de criação e inovação tecnológica para o atendimento de suas funções sociais.

O Estatuto é o documento regulatório maior da UFBA, o qual estabelece os princípios, as normas gerais, a macroestrutura e a funcionalidade da Instituição.

O Regimento Geral é documento também normativo, infraestatutário que regulamenta as normas específicas, o funcionamento da estrutura interna, as competências e operação dos órgãos integradores da instituição.

Tais documentos, distribuídos aos servidores da Instituição a cada atualização ou alteração realizada, expressa de forma bastante clara e categórica, as orientações e normativas a serem seguidas por de todos os integrantes desta organização.

Além dos documentos jurídico-institucionais internos, que de forma mais próxima orientam ações e comportamentos de servidores e gestores, a instituição se submete às normas e políticas governamentais, legislações, regulamentos, procedimentos e estruturas de controle interno e externo, pois sendo uma organização pública, orientada pelo direito público e moldada pelo modelo de gestão que lhe é determinado, deve considerar as características próprias deste tipo de administração.

Algumas características que se apresentam comuns nas organizações públicas tais como a submissão as regras, rotinas e procedimentos, característicos do forte burocratismo, a centralização, a cultura da interferência política e administrativa, a supervalorização da hierarquia, a ingerência política, descontinuidade administrativa, o paternalismo nas relações, o apego ao poder, entre outras, são reiteradamente destacadas por alguns autores como (CARBONE, 2000; FADUL; SILVA, 2010; PIRES; MACEDO, 2006; FREITAS, 1997; VIEIRA; VIEIRA, 2003).

Vieira; Vieira (2003) consideram como três grandes patologias dos órgãos públicos e presentes na vida administrativa universitária: o excesso de normalização, a complexidade burocrática e o corporativismo.

Carbone (2000) acrescenta a necessidade de possuir habilidades diplomáticas nas relações de trabalho para evitar divergências com a administração dos gestores.

Desta forma, compreendendo alguns aspectos aparentes que caracterizam a cultura nas organizações públicas, a UFBA como instituição pública, apresenta, em um primeiro plano, peculiaridades concretas e explícitas, através de seus artefatos visíveis⁸ como o Estatuto e o Regimento Geral e todo aparato legal de controle e fiscalização, por exemplo, documentos, inclusive comuns em várias organizações públicas (normas, objetivos e estratégias), o que

⁸ Artefatos visíveis ou elementos materiais da cultura são aqueles que podem ser vistos, sentidos, ouvidos. Incluem-se ai produtos, estrutura física, linguagem, tecnologia, roupas, mitos, histórias, lista de valores publicados, rituais e cerimônias. (FADUL; SILVA, 2010, p. 654).

demonstra ser, conforme Pires; Macedo (2006), a característica de serem estruturas altamente estáveis e resistirem de forma generalizada a mudanças de procedimentos.

Como já é sabido, a cultura organizacional reflete aspectos visíveis e explícitos, assim como aspectos subjetivos, implícitos.

A cultura ao ser comparada metaforicamente a um *iceberg*, explica Chiavenato (2003), que os aspectos formais ficam na parte visível e envolvem políticas e diretrizes, métodos e procedimentos, objetivos, estrutura organizacional e tecnologia adotada. E os aspectos informais ficam ocultos na parte inferior do iceberg e envolvem percepções, sentimentos, atitudes, valores, interações informais e normas grupais.

Maximiano (2006), nessa mesma compreensão, afirma que na superfície se encontram os aspectos abertos: os objetivos, a tecnologia, a estrutura, as políticas e procedimentos e os recursos financeiros da organização expressos formalmente. E abaixo da superfície se encontram os aspectos encobertos ou ocultos: as percepções, as atitudes e os sentimentos, bem como um conjunto de valores compartilhados a natureza das relações humanas e sobre o que a organização pode e poderá contribuir à sociedade.

Na interpretação dessa metáfora, Morgan (2010), acrescenta que as dimensões mais importantes da cultura são sempre invisíveis. E para entender a cultura organizacional se deve observar com maior atenção as estruturas mais profundas e fundamentais que sustentam os aspectos visíveis.

A figura 1 a seguir, a título de ilustração, representa a metáfora do *iceberg* por Maximiano (2006):

Figura 1: O Iceberg da Cultura Organizacional



Fonte: Maximiano, 2006.

As organizações públicas têm uma estrutura complexa e uma relação condicionada ao ambiente sócio político no qual estão inseridas. Como são reguladas pelo poder público, são mais vulneráveis a essa interferência. O controle externo, a rigidez de suas estruturas administrativas e administrações descontinuadas a que são submetidas, interferem e influenciam a gestão dessas instituições, legitimando o apego às normas, regulamentos e procedimentos, na análise de Pires; Macedo (2006).

A ênfase na subordinação as regras, rotinas e hierarquia são aspectos que podem caracterizar elementos constitutivos da cultura organizacional da UFBA, visto que, ao tentar alcançar os objetivos institucionais, os servidores conduzem suas ações norteadas pelos padrões, normas culturais, princípios e modelos de administração que a instituição apresenta na sua forma de gestão.

A introdução de valores gerenciais na administração pública, mesmo que de forma lenta, requer adaptação, ajuste e conhecimento do que é a real cultura da organização. Embora a cultura das organizações não seja estática e permanente e sofra alterações com o tempo, outras permanecem com a cultura ancorada em padrões antigos e tradicionais.

No caso das Universidades Federais, reconhecidas organizações geradoras e difusoras de conhecimentos científicos, tecnológicos e de inovação, ao amparar as suas práticas de gestão administrativa em um modelo burocrático tradicional de gestão, representa,

de certa forma, na análise de Vieira; Vieira (2003), uma contradição à sua missão de vanguarda de produção de conhecimento científico e tecnológico e, ao mesmo tempo, uma realidade administrativa.

Vieira; Vieira (2003) fazem referência aos condicionamentos estruturais organizacionais e burocráticos no exercício da gestão, salientando, deste modo, a inflexibilidade e a resistência à mudança, justificando assim, essa afirmação. Desta forma, a cultura burocrática e o estilo organizacional afetam como a organização conduz sua Gestão das Compras.

Como já referido no capítulo anterior, as compras da universidade são submetidas a uma série de procedimentos administrativos internos, legislação, normas governamentais, recursos públicos e também aos institutos de controle e auditorias das contas públicas, da governança organizacional e da hierarquia existente nesse tipo de organização. Esses institutos delineiam o perfil da gestão administrativa, que se moldam a partir das experiências comuns de seus membros, pelas autoridades que influenciam nas decisões, pelos seus códigos de conduta, pelas práticas comuns consideradas já aceitas pelos membros da organização.

Visando realizar um exame desse *locus* institucional, serão apresentados, alguns fatores do contexto organizacional internos e externos que influenciam a gestão das compras na UFBA, levantados através da leitura dos incidentes informados através das recomendações dos Relatórios Anuais de Auditoria da CGU, dos Pareceres da Auditoria Interna da UFBA, dos Relatórios de Gestão da instituição, do período compreendido entre 2010 e 2014, além das informações coletadas das entrevistas semi-estruturadas aplicadas aos servidores que trabalham com compras na UFBA e da observação direta não participante, visando compará-las, para encontro de semelhanças e/ou discordâncias sobre as falhas da gestão administrativa das compras que ensejam ser pontuadas pelos órgãos de controle interno citados.

Oportunamente, cabe esclarecer que a Auditoria Interna da UFBA, cuja nomenclatura Coordenadoria de Controle Interno – CCI é um órgão interno de fiscalização, orientação, auditoria preventiva e consultiva de modo a auxiliar a gestão (contábil, orçamentária, financeira, patrimonial, de sistema e de pessoal) da Administração Central da instituição no alcance dos objetivos previstos nos planos e metas da Universidade.

É vinculada diretamente ao Conselho de Curadores e suas atribuições estão descritas no art. 28, parágrafo único do Estatuto da UFBA, no art.19 do Regimento Geral da UFBA, em acordo com o estabelecido no at. 14 do Decreto no. 3591 de 06 de setembro de 2000 da

Presidência da República. Desta forma, a CCI, integrando a estrutura de governança da UFBA, de acordo com seu Regimento, está sujeita às orientações, normativas e supervisão técnica do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal, a Controladoria Geral da União, conforme as legislações, providências e recomendações demandadas pelo órgão de controle externo, o Tribunal de Contas da União – TCU.

Embora as Universidades sejam um local onde se confira o crédito de autonomia administrativa, liberdade intelectual e de independência acadêmica, sua estrutura organizacional complexa revela forte interferência política e séria fiscalização pelos institutos de controle interno e externo.

Deste modo, tomando-se por base as recomendações pontuadas nos Relatórios de Auditoria Anual da CGU do período de 2010 a 2014, com base no acompanhamento da gestão da UFBA através de seus relatórios anuais de mesmo período, serão apresentados a seguir alguns fatores reiteradamente citados nos documentos acima referidos.

3.1 Fatores Internos do Contexto Organizacional que interferem na Gestão das Compras na UFBA

Muitos são os fatores do contexto organizacional que afetam a gestão de compras de uma instituição. Na análise do contexto organizacional interno, não são apenas os ritos formais, descritos em legislações, manuais ou estatutos que dirigem os comportamentos. Os aspectos intangíveis, como a cultura da organização, revelam-se no exercício das atividades laborais, uma força e influência inegáveis de modo a afetar as práticas e o exercício do trabalho nas organizações. O ambiente externo à organização também é fator que muito afeta a gestão das compras, haja vista, toda organização estar exposta às interferências do meio em que se encontra.

Dessa forma, alguns fatores podem ser apontados como grandes influenciadores no desempenho das compras na UFBA.

3.1.1 A ausência de planejamento das compras e seus efeitos nocivos à gestão

No planejamento de compras da instituição, como em todas as outras instituições públicas deve ser observada obediência às normativas legais vigentes, a responsabilidade em

utilizar o valor de recursos destinados às compras que foram previamente planejadas no orçamento do exercício, para principalmente, assegurar o atendimento das atividades de ensino, pesquisa e extensão, objetivo maior ao qual se dedica uma instituição federal de ensino superior como a UFBA.

Através de uma atividade planejada de compras é possível manter a aquisição de insumos e serviços necessários a todas as áreas da comunidade universitária.

Planejar significa que gestores pensam antecipadamente em objetivos e ações e que seus atos sejam baseados em métodos, técnicas e práticas conhecidas da ciência da Administração e não em improvisos ou amadorismos que podem afetar toda uma estrutura de compras, gerando compras inapropriadas, desperdícios e ineficiência de gastos públicos pela falta de planejamento adequado.

É o que Chiavenato (2009) argumenta sobre o planejamento como ferramenta gerencial, “as evidências mostram que as organizações que planejam estrategicamente, em geral, alcançam um desempenho superior às demais” e que a estratégia define a estrutura organizacional e os processos internos no sentido de alcançar efeitos altamente positivos sobre o desempenho organizacional.

Como planejamento estratégico, Drucker (1984), conceitua um processo contínuo de, com o maior conhecimento possível do futuro considerado, tomar decisões atuais que envolvem riscos futuros aos resultados esperados; organizar as atividades necessárias à execução das decisões e, através de uma reavaliação sistemática, medir os resultados em face às expectativas alimentadas.

E Wright, Kroll e Parnell (2010), acrescentam a este conceito o entendimento de processo contínuo de determinação da missão e objetivos da empresa no contexto de seu ambiente externo e de seus pontos fortes e fracos internos, formulação de estratégias apropriadas, implementação dessas estratégias e execução do controle para assegurar que as estratégias organizacionais sejam bem sucedidas quanto ao alcance dos objetivos.

Complementando o sentido dos conceitos acima e esclarecendo o que vem a ser Estratégia, Wright, Kroll e Parnell (2010), ainda explicam que Estratégia se constitui em planos da alta administração para alcançar resultados consistentes com a missão e os objetivos da organização.

No entanto, em algumas situações imprevistas, por problemas emergenciais ou por imprudente descaso com o planejamento formal interno da instituição, são praticadas alternativas, as quais, embora previstas em lei, oneram a administração resultando em efeitos

prejudiciais pela falta de planejamento.

Nesta perspectiva, os gestores no desempenho de suas funções de gestão, por vezes, no afã de ver a realização de aquisições que não foram devidamente planejadas, lançam mão da possibilidade da dispensa de licitação, hipótese que, embora garantida pela Lei 8.666/93, é alvo de auditorias e objeto de constantes recomendações pelos órgãos de controle, conforme podem ser observadas por amostragem no Quadro 3, abaixo:

Quadro 3: Descrição das Recomendações emanadas pelos Órgãos de Controle à UFBA no período de 2010 a 2014.

Identificação do Relatório de Auditoria	Descrição da Recomendação	Exercício	Unidade/Órgão Objeto da Recomendação
201108924 - CGU Relatório de Auditoria Anual de Contas.	Falhas nas licitações com Termos de referências/projetos básicos inconsistentes e incompletos.	2010	Diversas unidades
201108924 - CGU Relatório de Auditoria Anual de Contas.	Contratação direta por Dispensa e Inexigibilidade	2010	HUPES
201108924 - CGU Relatório de Auditoria Anual de Contas - 2ª. Parte – Relatório de Gestão 2012, p. 262.	Que a UFBA efetue o planejamento de aquisições rotineiras de modo a realizar o processo licitatório na modalidade devida, de acordo com os ditames legais.	2010	PROAD
201203442 - CGU Relatório de Auditoria Anual de Contas - p.14/181	Deficiência no planejamento, acarretando fracionamento de despesa com fuga de processo licitatório (Dispensa de Licitação).	2011	Área de Licitações
201203461 – Relatório de Gestão 2012, p. 290.	Que o HUPES faça o planejamento adequado de suas compras com a utilização da respectiva modalidade licitatória.	2011	HUPES
201203461 – Relatório de Gestão 2012, p. 297	Que a UFBA planeje suas compras, buscando programar as licitações, considerando as demandas necessárias ao desenvolvimento de suas atividades, evitando assim o fracionamento de despesas.	2011	PROPLAN
2013201305967 – CGU Relatório de Auditoria Anual de Contas – p.		2012	
Relatório de Gestão 2014 CGU Relatório de Auditoria Anual de Contas – p.25; 26; 248	Fragilidades no planejamento da gestão de compras e estoque: 1. Que a UFBA/HUPES realize o devido	2013	HUPES

	<p>planejamento das aquisições dos materiais que necessita, verificando a devida gestão de compras, gestão de estoques, dimensionamento da demanda, acompanhamento, monitoramento e avaliação do estoque dos materiais e produtos demandados, evitando assim o fracionamento de despesas e fuga da licitação.</p> <p>2. Que a UFBA/HUPES tenha cautela na contratação direta, em especial as de inexigibilidade e dispensa de licitação de caráter emergencial, apresentando justificativas consistentes e observando a real necessidade dos materiais, produtos ou serviços demandados, a legislação pertinente, a formalização dos processos e as recomendações do TCU.</p> <p>3. Que a UFBA/HUPES evite o fracionamento de despesa, permitindo o melhor aproveitamento dos recursos do mercado, a ampliação da competitividade e a economia de escala.</p>		
Observação:	<p>Para todas as recomendações feitas, foram apresentadas justificativas, providências e/ou propostas de implementação para os anos seguintes à Coordenadoria de Controle Interno – CCI, órgão de auditoria e fiscalização do cumprimento das recomendações, o qual, salienta que as recomendações informadas como implementadas serão objeto de análise e que as ainda não implementadas pelas unidade órgãos auditados continuam sendo monitoradas.</p>		

Fonte: Elaborada pela autora (2015) a partir dos dados apresentados nos Relatórios de Auditoria Anual de Contas da CGU dos anos de 2010 a 2014, Relatórios de Gestão da UFBA e Relatórios de Auditoria Interna da instituição do mesmo período.

Outro dado significativo do uso da hipótese da Dispensa de Licitação pela instituição, possivelmente em decorrência de sua falta de planejamento, pode ser verificada através do Relatório de Auditoria Anual de Contas da CGU, referente ao exercício de 2010 da UFBA, o qual apresentou o seguinte quadro, denominado Quadro 4:

Quadro 4: Total das contratações realizadas pela UFBA no exercício 2010.

Modalidade Licitatória	Valor liquidado no exercício	% sobre o valor total	Montante auditado	% de recursos auditados
Dispensa de licitação	150.752.665,49	48,69%	53.600.775,84	35,56%
Pregão	74.649.986,07	24,11%	11.456.554,01	15,35%
Concorrência	57.280.288,76	18,50%	15.212.779,19	26,56%
Inexigibilidade	13.379.918,63	4,32%	3.602.719,58	26,93%
Tomada de Preço	1.159.487,04	0,37%	650.000,00	56,06%
Convite	184.499,08	0,06%	68.564,24	37,16%
Não se aplica	12.176.710,96	3,93%	324.334,96	2,66%
Suprimento de Fundos	15.504,82	0,01%	0,00	0,00%
TOTAL (*)	309.599.060,85	100,00%	84.915.727,82	27,43%

Fonte: Relatório de Auditoria Anual de Contas da CGU no. 201108924, ref. Ao exercício de 2010, p.14/28, com base no sistema SIAFI.

*Total liquidado por todas as unidades gestoras da UFBA

O que se pode observar, a partir da tabela acima, é que a alternativa da Dispensa de Licitação, correspondeu ao maior percentual (48,69%) do volume de recurso utilizado para as contratações no ano de 2010, sinalizando que tal alternativa foi utilizada em demasia nas compras da instituição.

A Dispensa de Licitação tão utilizada na Administração da instituição é procedimento resguardado no texto constitucional, no entanto com as devidas ressalvas em casos específicos. Os casos excepcionais são regulados em pontos da Lei 8.666/93, logo abaixo esclarecidos.

3.1.2 A Dispensa de Licitação (Fracionamento de Despesa)

A lei 8.666/93 cita em seu art. 24, as hipóteses onde a licitação é dispensável. Ao todo são enumerados 28 incisos prevendo a contratação direta, sem a necessidade de competição.

De acordo com o artigo 24, IV, é dispensável a licitação nos casos de emergência, quando caracterizar situação que possa acarretar prejuízo ou comprometer a segurança de

pessoas, obras, serviços públicos, etc., em atendimento a situação emergencial.

Dentre todos os incisos deste artigo, um que merece especial destaque devido a seu uso frequente é o seguinte:

II - 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.

O que esse inciso pretende informar é que, nas aquisições cujo valor total não ultrapasse a 10% do valor estabelecido como teto da modalidade convite, R\$ 80.000,00, ou seja, quando uma compra não ultrapassar o montante de R\$ 8.000,00 (pequeno vulto), pode haver a dispensa de licitação em virtude de seu valor exíguo. Observando que esse montante não pode ser futuramente repetido na aquisição de um mesmo objeto ou finalidade já adquirida anteriormente por dispensa de licitação, pois nesse caso o valor total já ultrapassaria R\$ 8.000,00 e não seria caso de dispensa, e sim, de procedimento licitatório na modalidade convite. A situação acima demonstra fenômeno conhecido como **fracionamento da despesa**. (Grifo nosso).

Vieira (2012), com base na obra *Licitações e Contratos - Orientações Básicas do Tribunal de Contas da União* (2006) informa que “o fracionamento se caracteriza quando se divide a despesa para utilizar modalidade de licitação inferior à recomendada pela legislação para tal despesa, ou para efetuar contratação direta” (...) (TCU, 2006, p. 43-44).

Deste modo a autora, afirma que se a Administração optar por realizar várias licitações ao longo do exercício financeiro, para um mesmo objeto ou finalidade, **deverá preservar sempre** a modalidade de licitação pertinente ao todo que deveria ser contratado. (Grifo nosso).

Valendo reproduzir o que diz o Manual de Licitações e Contratos do TCU (2010) sobre esse assunto:

Em resumo, se a Administração tem conhecimento de que, no exercício, precisará substituir 1.000 cadeiras de um auditório, cujo preço total demandaria a realização de tomada de preços, **não é lícita** a realização de vários convites para compra de cadeiras, fracionando a despesa total prevista em várias despesas menores que conduzem a modalidade de licitação inferior à exigida em lei (BRASIL, TCU, 2010, p. 105).

Esse fracionamento da despesa pode causar prejuízos aos cofres públicos visto que ambos se caracterizam por dividir uma compra que poderia ser realizada de uma só vez,

acarretando perdas na negociação ao não considerar que aquisições de maior vulto geram melhores condições de pagamento. Deste modo, a principal causa desse fracionamento de despesas é, possivelmente, a falta de um planejamento consistente em compras.

O Manual de Licitações e Contratos do TCU (2010), diz nesse sentido:

Muitas vezes o fracionamento ocorre pela ausência de planejamento do quanto vai ser efetivamente gasto no exercício para a execução de determinada obra, ou a contratação de determinado serviço, ou ainda, a compra de determinado produto.

O planejamento do exercício deve observar o princípio da anualidade do orçamento.

Logo, não pode o agente público justificar o fracionamento da despesa com várias aquisições ou contratações no mesmo exercício, sob modalidade de licitação inferior àquela exigida para o total da despesa no ano, quando decorrente da falta de planejamento (BRASIL, TCU, 2010, p. 105).

O TCU ainda afirma em Acórdão 2575/2009 Plenário “que o órgão planeje adequadamente as aquisições e/ou contratações a fim de evitar o fracionamento da despesa”, em observância ao art. 23, §5º, da Lei nº 8.666/1993. (BRASIL, TCU, 2010, p. 106).

O Acórdão 324/2009 Plenário, também do TCU, sugere “evitar o fracionamento da despesa; que o órgão atente para o fato de que, atingido o limite legalmente fixado para dispensa de licitação, as demais contratações para serviços da mesma natureza devam observar a obrigatoriedade da realização de certame licitatório, evitando a ocorrência de fracionamento de despesa” (BRASIL, TCU, 2010, p. 106).

Planejar é fundamental e cada vez mais o TCU vem inibindo formas de adquirir bens de maneira casual, descompromissada. E assim, fiscaliza, orienta e cobra que os órgãos públicos fundamentem suas compras com planejamento.

É cada vez mais claro que o tempo de uma Administração Pública onerosa, dispendiosa, ineficiente e inoperante já não combina com o cenário atual de modernização do Estado brasileiro.

Outra hipótese bastante utilizada na situação do não planejamento da instituição é a adesão à Ata de Registro de Preços, que embora resguardada pela legislação, causa alguns entraves para a gestão das compras que não foram planejadas. Vejamos a seguir.

3.1.3 A Adesão à Ata de Registro de Preços – ARP

Pode-se entender a adesão à Ata de Registro de Preços – ARP, como um procedimento opcional da Administração, que permite a aquisição de bens de um órgão, licitados por outro órgão da administração pública, a partir da utilização do Sistema de Registro de Preços – SRP, desde que a adesão seja autorizada pelo órgão gerenciador da Ata e conte com a aceitação do fornecedor do objeto (bem ou serviço) ou beneficiário da Ata.

De acordo com o descrito no inciso II, art. 2º, do Decreto nº 7.892/2013, a Ata de Registro de Preços é o documento vinculativo do Sistema de Registro de Preços - SRP, com característica de compromisso para futura contratação, em que se registram os preços, fornecedores, órgãos participantes e condições a serem praticadas, conforme as disposições contidas no instrumento convocatório e propostas apresentadas.

A disposição de utilizar o Sistema de Registro de Preços – SRP é de mérito administrativo, cujo gestor resolve sobre sua utilização conforme a considerá-la necessária.

A adesão a Ata de Registro de Preços, apesar de ser uma solução inteligente para o andamento da máquina pública, por permiti-la mais eficiente, célere e prática, decorre, muitas vezes, da falta de planejamento do órgão não participante e requisitante da adesão, também denominado órgão aderente ou coloquialmente “carona”, o qual, procurando resolver problemas internos de suprimentos, equipamentos ou serviços diversos, busca a alternativa da adesão, transformando-a em uma prática usual e seu uso indiscriminado, um procedimento de entrave à gestão das compras.

Na observação direta dos Núcleos de Compras e Licitação da Coordenação de Material e Patrimônio, pode ser verificado o recebimento de um grande número de ofícios, das mais diversas instituições federais, solicitando adesão a Ata de Registro de Preços das licitações planejadas pela UFBA. Desse modo, o volume das demandas internas de providencias a serem tomadas para esse fim, se torna bastante evidente e se pode verificar na prática o que acontece internamente pela falta de planejamento desses órgãos.

Primeiramente, para o órgão gerenciador, instituidor da ARP, cabe todo o encargo pela condução do processo licitatório, custos administrativos, insumos, publicações, demandas de pessoal, autorizações, acompanhamento de atualizações da legislação, de prazos, controle dos quantitativos⁹ dos itens constantes no Edital e ARP, enfim, toda sua administração, abarcando na prática a maior parte das responsabilidades pela sua gestão.

⁹ O parágrafo 4º, do art. 22, do Decreto no. 7892/2013 observa o dever do órgão gerenciador em controlar o quantitativo das adesões, limitando ao quádruplo do quantitativo de cada item registrado na ata de registro de preços, para o órgão gerenciador e participantes, independente do número de órgão aderentes. Logo, o

Para o órgão não participante, é necessário que esse comprove que os preços praticados pela licitação vigente sejam mais vantajosos que os preços de mercado praticados, que manifeste seu interesse junto ao órgão gerenciador, que possua desse órgão a autorização para a adesão e o necessário aceite do fornecedor beneficiário da ata.

Ainda, quando o órgão não participante busca utilizar uma adesão a uma Ata de Registro de Preço para efetuar uma aquisição de bem ou serviço, ele pode estar fazendo uma compra não exatamente específica para as suas necessidades.

Ao “pegar carona” em uma licitação de outro órgão estará comprando bens ou serviços especificados para as finalidades do outro, não para as suas próprias especificidades. Além disso, é forçosa a dedicação de tempo para localizar a ARP que seja compatível com o objeto de sua necessidade, correndo-se ainda o risco de não obter do órgão gerenciador a autorização para tal.

A Adesão à Ata de Registro de Preços foi criada para ser uma exceção à regra constitucional de licitar, quando houvesse necessidade de contratação imediata, porém, a frequente falta de planejamento em compras vem sendo observada em muitos órgãos públicos, inclusive na UFBA.

O que era para ser exceção se consolidou em uma prática, tornando os órgãos que planejam suas aquisições e homologações de atas, alvos constantes de assédio por outros órgãos públicos que não fazem do planejamento uma política e uma cultura adequada para esse fim.

Deste modo, o TCU vem, reiteradas vezes, orientando para a prática do planejamento de compras, sobre a necessidade de se estabelecer limites para as alternativas que não sejam o uso da licitação convencional, uma vez que o número acentuado de dispensas e adesões às atas de registros de preços evidencia, em seu entender, a falta de planejamento da Administração, com o correspondente comprometimento dos princípios da eficiência, da economicidade e segurança de cada órgão da administração.

3.1.4 A cultura do “descompromisso” com “o novo”

quantitativo máximo a ser adquirido por todos os “caronas” não poderá ser superior a cinco vezes o quantitativo somado de órgãos gerenciador e participante.

Na UFBA, a partir da análise das respostas apresentadas pelos técnicos entrevistados pode-se verificar que introduzir novos hábitos e comportamentos, modelos de gestão e ações para uma execução de compras mais eficiente não é tarefa fácil. A resistência ao novo e o medo do desconhecido causa estranhamentos e tensões no ambiente de trabalho gerando conflitos e choques entre servidores e gestores. Desta forma, a resistência ao novo, mostra-se característica da cultura organizacional vigente, como elemento de oposição às mudanças necessárias. Vejamos o que diz a esse respeito o servidor técnico administrativo, com graduação em Administração, que chamaremos de **A**, e trabalha com as compras em determinada unidade da UFBA:

Existe uma resistência muito grande quando se tenta adotar novas formas de se trabalhar, por parte de alguns servidores antigos, que terminam não realizando suas atividades; assim, há aumento de carga de trabalho sobre funcionários eficientes e diminuição de responsabilidades sobre funcionários inertes. (Servidor **A**, Administrador, cinco anos trabalhando com Compras).

O mesmo servidor **A**, quando questionado sobre se a dedicação do servidor é recompensada de alguma forma? Respondeu: “Sim, aumentando a carga de trabalho”. Considerando a “cadeia hierárquica frágil sem poder de fazer cumprir certas ordens dadas a funcionários reticentes”, o servidor **A** registrou que “falta à Administração impor responsabilização ao servidor pelo não cumprimento de atribuições a ele designadas”. E atribuiu à Gestão de Pessoas o encargo de “não realizar a lotação de servidores com base em suas competências”, considerando “desperdício de competências”.

Outro servidor, a quem chamaremos **B**, arguido sobre se é uma preocupação da Administração orientar servidores para o alcance dos resultados e conseqüente eficiência administrativa? Assim respondeu: “Não. A preocupação é resolver os problemas pontuais e mais urgentes, mesmo sendo de uma maneira ineficiente”. (Servidor **B**, Técnico Contábil, 08 anos trabalhando com Compras).

Quanto ao questionamento sobre se há exigência de forte respeito à hierarquia, o servidor **B** respondeu:

Não totalmente. Os subordinados ficam quase sempre imunes quando do não cumprimento de ordens, atribuições e obrigações. “Considero o regime disciplinar frouxo e sem impacto corretivo nas atitudes dos funcionários.” (Servidor **B**, Técnico Contábil, 08 anos trabalhando com Compras).

Em outro questionamento sobre a compreensão de quais as características da Gestão Administrativa que dificultam a execução das compras na Instituição, o servidor **A**, mostrou-se bastante taxativo:

Pouca ênfase na Comunicação e Aprendizagem Organizacional; Distanciamento dos funcionários que trabalham com Compras dentro da Universidade; Decisões de cunho intermediário/tático, engessadas, ao serem avocadas pela Administração Central; Pouco incentivo ao *Empowerment*¹⁰ e delegação de competências a subordinados; Determinação de Competências em alguns casos imprecisa; Comunicação entre servidores de Compras na temática de Compras não incentivada pela Administração; Negligência de agentes “perdoada” ao transferir responsabilidades a outros agentes estranhos a determinadas tarefas; Decisões baseadas em imediatismos; Pouco incentivo ao planejamento de longo prazo. (Servidor **A**, Administrador, cinco anos trabalhando com Compras).

Questionados sobre os fatores que facilitam a gestão de compras da instituição, dos dez servidores entrevistados, seis citaram com clareza:

(...) que o planejamento de compras descentralizado, os pregões centralizados/unificados e que atendem toda a UFBA, as ferramentas de sistemas de informação em todo o processo de compras (o SIPAC, por exemplo), a divisão de competências em Compras, a descentralização orçamentária nas Unidades (cotas), a existência de almoxarifados centrais de bens/materiais comuns e a compra de materiais permanentes descentralizada, são facilitadores nos processos de aquisições e que o planejamento é fundamental para a gestão eficiente das mesmas. (Servidores **A; B; C; D; E; F**; Administrador, 05 anos; Técnico Contábil, 08 anos; Assistente em Administração com graduação em Direito, 05 anos; Assistente em Administração e graduando em Administração, 02 anos; Assistente em Administração com graduação em Farmácia, 05 anos, respectivamente, todos trabalhando com Compras.)

Observa-se nas afirmações da maioria dos entrevistados que trabalham com as compras institucionais, razoável conhecimento sobre a necessidade de haver planejamento por todas as unidades da UFBA, principalmente as que possuem cotas orçamentárias, devido à descentralização orçamentária.

Sobre o planejamento de compras, seu desenvolvimento, necessidade de envolvimento de setores, pessoas e níveis-chave, Wright, Kroll e Parnell (2010) acreditam que enquanto a alta administração deve assumir grande parte da culpa pela falta de atividade eficaz de compras, cabe também responsabilidade ao próprio pessoal da área.

Presumivelmente, se a função é vista como de grande importância para a operação em longo prazo, funcionários ou servidores relevantes estariam envolvidos no nível correto. Se

¹⁰ É o respeito a autonomia, a responsabilidade e ao compromisso do servidor como profissional, que gera motivação, explicou o servidor, ao ser perguntado sobre o que significa essa expressão.

este não for o caso, a administração da função, provavelmente, não apresentou bem o problema ou é vista como não tendo acesso aos dados ou sem condições de apresentá-los de forma adequada para os propósitos do planejamento, analisam esses autores.

O envolvimento no planejamento necessita do domínio de toda a operação, bem como de um entendimento claro dos relacionamentos internos complexos da empresa em relação aos materiais, às informações exigidas e às pessoas envolvidas.

Desse juízo, percebe-se, que, a maioria dos servidores técnicos, entrevistados que trabalham na área de compras da instituição, têm clara consciência do compromisso de uma boa execução de seu trabalho, conforme afirma o servidor **E**:

O pessoal envolvido com compras precisa assumir uma visão profissional profunda de seu papel na instituição e isso deve incluir o planejamento. Além disso, a Administração deve realizar treinamento e capacitação constante nessa área e considerando que esta é uma área de extrema importância para o funcionamento da Instituição, deve também contratar mais servidores para isso (Servidor, **E**, 03 anos trabalhando com as compras da instituição).

Considerando o exposto, conclui-se que, apesar de haver um Núcleo de Compras e uma Coordenação de Material e Patrimônio atuante na instituição, o processo de planejamento deve abarcar toda a universidade, envolvendo mais servidores capacitados e gestores das diversas unidades que trabalham com compras, devendo esses, contribuir com informações importantes e estimular o inter-relacionamento entre servidores, o que pode permitir deixar o planejamento final sujeito a um menor número de falhas.

3.1.5 A Imprecisão na Especificação do Produto ou Serviço

Outro fator verificado a partir da observação direta no Núcleo de Compras da instituição e bastante reclamado pelos servidores que ali trabalham, é a imprecisão das especificações oriundas das unidades que solicitam os produtos ou serviços. Visto que uma especificação mal feita, com excessos ou incompletudes é fator que gera entraves, compras mal feitas e até inexecução das aquisições da instituição, no exercício das atividades de compras muito se pode observar de dificuldades na elaboração dos Termos de Referência. As dificuldades na sua elaboração ocorrem por ineficiência da informação de quem solicita o objeto a ser adquirido e para o servidor responsável pela elaboração do Termo de Referência.

O Termo de Referência é um instrumento usado para orientar a elaboração do instrumento convocatório ou Edital, cuja imprecisão de dados, prejudica o andamento dos processos licitatórios, a tramitação entre os órgãos, causando baixa agilidade, podendo mesmo concluir com anulação do mesmo.

A qualidade da compra está diretamente relacionada à qualidade da especificação do seu objeto e sem especificações corretas ou incompletas a aquisição torna-se comprometida.

Na Seção V da Lei 8.666/93 – Das Compras – logo em seu primeiro artigo (Art. 14), torna-se evidente a preocupação do legislador na caracterização esmiuçada do bem que se deseja adquirir, ao dizer que **nenhuma compra** será feita sem a adequada caracterização de seu objeto (grifo nosso) e indicação dos recursos orçamentários para seu pagamento, sob pena de nulidade do ato e responsabilidade de quem lhe tiver dado causa.

Além da preocupação financeira em garantir o aporte de recursos para a compra, previamente planejada no orçamento, há também a obrigação em discriminar adequadamente o que se pretende adquirir, através do Catálogo de Materiais – CATMAT e Catálogo de Serviços - CATSER existentes, ou, através e de especificações usuais no mercado e que atendam a necessidade das instituições.

A caracterização do bem é tão crítica numa compra pública que há vasta legislação tratando apenas da importância de uma correta discriminação do bem na eficiência das compras públicas. No entanto, foram observados internamente muitos processos que demandaram idas e vindas, buscando contatos e descrições com as unidades solicitantes visando um melhor esclarecimento dos pedidos.

De acordo com o colhido através de entrevista semiestruturada aplicada aos servidores da CMP, houve nesse assunto, a seguinte consideração do servidor que chamamos de **B**:

As unidades, principalmente as acadêmicas, precisam tomar consciência de que o Núcleo de Compras da CMP não tem condições técnicas de conhecer todos os materiais ou equipamentos. É preciso que a Administração Central determine uma maior participação dos dirigentes ou dos professores que solicitam tal equipamento, pois, só eles conhecem as especificações exatas do que eles querem (Servidor, **B**, Técnico Contábil, 08 anos trabalhando com Compras).

Assim, o êxito do processo licitatório e de compras depende, dentre outras coisas, da participação de representantes das unidades solicitantes na definição do objeto que se quer adquirir ou contratar, seu detalhamento preciso e claro para construção do Termo de Referência, para que não se permita quaisquer dúvidas, na fundamentação do Edital

convocatório. Nesta fase prévia, a elaboração de um documento que assegure a qualidade, a consistência e a finalidade da aquisição, com especificações detalhadas e minuciosamente descritas devem garantir o sucesso de uma licitação bem feita.

Para a precisão das especificações, que se configura em elemento fundamental do processo licitatório e da compra, muito esforço e pesquisa são despendidos, pois, como objeto de necessidade da instituição e da destinação de recurso para a aquisição do bem ou da contratação do serviço, a Administração precisa estar atenta aos apelos dos servidores que desempenham tal função. Essa afirmação é resultado da observação direta e dos dados colhidos das entrevistas, como se pode verificar a seguir.

O servidor, a quem chamamos **F**, ao ser questionado como o gestor acolhe as dificuldades levantadas pelo servidor na execução das compras na CMP, respondeu:

Há uma grande demora, ou, quando não, ausência de *feedbacks* por parte da Administração Central, o que gera o sentimento de indiferença (Servidor **F**, Assistente em Administração, 05 anos trabalhando com compras).

Outro servidor, o servidor **G**, lotado em outra unidade da instituição, participando da entrevista, o qual pediu para que a unidade não fosse identificada, transmitiu a seguinte informação:

Vários professores me pedem para requisitar tal equipamento, são vários, por que são várias as solicitações, mas alguns não querem nem sentar para me orientar. Sou sozinha na unidade para atender a todos eles. E ainda, os equipamentos e os produtos são muito específicos. É muito importante a participação dos professores na elaboração dos Termos de Referência e nas reuniões organizadas pelas compras da CMP (Servidor **G**, Assistente em Administração, 12 anos na instituição).

Desta forma, no exercício diário do Núcleo de Compras da CMP, através da observação direta, foram notados diversos contatos e realizadas diversas reuniões com servidores representantes das unidades solicitantes, o que se percebe um grande despendimento de tempo para se conseguir encontrar a melhor especificação técnica para os objetos das requisições e conseqüentemente, possibilite encontrar a eficiência de um processo licitatório de compras.

A participação dos gestores nesse sentido seria de fundamental importância ao determinar designação de Comissões de servidores docentes e técnicos administrativos com diversas formações e conhecimentos técnicos, por unidade requisitante, voltadas para contribuir tecnicamente nessa para discussão.

3.1.6 A Atuação dos gestores

Os gestores ou dirigentes são os agentes responsáveis por estabelecer as diretrizes e procedimentos que devam ser seguidos pela organização e podem contribuir positivamente no desempenho das atividades, por serem os administradores dos recursos técnicos, humanos e financeiros que são destinados ao funcionamento da instituição. Suas ações e deliberações impactam diretamente na execução das atividades dos setores os quais dirigem.

Especificamente, nos processos de compras, sejam na questão de aumento de pessoal, seu treinamento e qualificação, sejam na segregação de tarefas e delegação de funções e orientações, sejam nas comunicações e determinações, como por exemplo, estabelecimento de calendário para cumprimento de prazos, todas precisam estar alinhadas com as atividades finalísticas da instituição.

Desta forma, o papel do gestor, especialmente voltado para o controle dos recursos públicos destinados às compras, é priorizar seu planejamento, facilitar as interações e comunicações entre os servidores, estimular as práticas de modo que as resistências existentes aos processos de mudança e adequação de novas situações sejam minimizadas e se consiga realizar as atribuições com relativa participação e comprometimento do servidor.

Mudar, mesmo de forma planejada, requer preparo e método.

Para Maximiano (2006), a maioria dos esforços de mudança pode fracassar por dois motivos. No primeiro, o autor analisa que as pessoas não se dispõem ou se consideram incapazes de alterar atitudes e comportamentos antigos. O ressentimento e a resistência são reações naturais a qualquer sugestão que viole a autoimagem ou sugira uma falha na personalidade do indivíduo. No segundo, o autor analisa que mesmo se os empregados estiverem dispostos a mudar sua atitude e comportamento, essas mudanças tendem a ter vida curta. Depois de um período de tempo tendem a voltar aos padrões habituais de comportamento. Desse modo, como agente de mudança, o gestor deve liderar os indivíduos ou grupos, ressaltando as práticas que geraram bons resultados, valorizando seus potenciais e, ao mesmo tempo, estimulando os novos conhecimentos.

Por outro lado, os próprios gestores ao observarem notificadas suas instituições pelos órgãos de controle, devem comprometidamente, cumprir suas recomendações, acompanhando-as e estabelecendo metas para cumpri-las. Essa responsabilidade cabe ao gestor, embora tenha sido observada, em alguns relatórios pesquisados, a reincidência de

algumas recomendações, o que comprova por vezes, a ausência de ações para resolução dos problemas indicados.

3.2 Fatores Externos que interferem na gestão das compras na UFBA

3.2.1 O contingenciamento de recursos orçamentários pelo Governo Federal como fator que altera o planejamento e conseqüentemente a gestão das compras públicas

Muito embora a Lei Orçamentária anual estabeleça os limites das despesas públicas para o exercício financeiro, o Decreto de Programação Financeira, que tem por objetivo compatibilizar a realização da receita e a execução da despesa, observando as metas de resultado primário estabelecidas, fixando limites para a movimentação e empenho e para o pagamento das despesas dos grupos "outras despesas correntes", "investimento" e "inversões financeiras" dos órgãos do Poder Executivo, e respectivos restos a pagar de exercícios anteriores, pode alterar de forma substancial a rotina de aplicação dos recursos nas despesas de custeio ou investimento dos órgãos públicos.

No decorrer do exercício, podem ocorrer revisões bimestrais das projeções de receitas e despesas, incorrendo em alterações no Decreto de Programação Financeira. A frustração da receita pública, pelos mais diversos fatores, pode alterar todo o planejamento das compras públicas. O ritual das compras públicas, desde a sua previsão orçamentária até a concretização com a entrega do produto/serviço e o respectivo pagamento, envolve a atuação de diversos atores e um razoável tempo para a efetivação.

O contingenciamento dos recursos orçamentários como, por exemplo, o produzido pelo Decreto 8.389 de 07 de janeiro de 2015, produz um enorme prejuízo no planejamento das compras, quer seja para custeio ou investimento. Essa limitação orçamentária, quer seja por frustração de receitas ou para produção de superávits, pode reduzir de forma substancial os recursos financeiros disponíveis para o ente público fazer frente às suas despesas de rotina ou para os investimentos previamente previstos no orçamento público.

Na vigência do contingenciamento os gestores públicos se obrigam a redefinir as prioridades da sua unidade orçamentária, pois, com menos dinheiro para utilizar, não poderá adquirir todos os bens e serviços previstos anteriormente. Com a mudança das prioridades, novo planejamento das compras deverá ser feito e "cai por terra" muito do que foi feito

anteriormente. As demandas deverão ser priorizadas, novas definições sobre o que precisará imprescindivelmente ser licitado para ser adquirido ou mantido serão feitas, restrições de consumo e despesa serão impostos e reavaliados novos processos de compras e licitação.

Os atores envolvidos nas mais diversas fases do processo de compras voltam a redefinir os seus papéis e todo o tempo e energia empregados até então, podem ser perdidos.

3.3 Resultados – Dados Compilados na Matriz SWOT

A Matriz SWOT é uma ferramenta de gestão bastante utilizada para analisar o ambiente interno e externo de uma organização, com o objetivo de identificar os fatores que influenciam positivamente ou negativamente a organização ou uma determinada área da mesma, visando estrategicamente maximizar internamente suas forças e aproveitar as oportunidades externas. Reduzir ou minimizar suas fraquezas internas e administrar as ameaças ou riscos externos, buscando adaptação às constantes transformações.

As palavras que compõem as iniciais da sigla SWOT - Strengths, Weaknesses, Opportunities and Threats, traduzidas para o português expressam respectivamente Forças, Fraquezas, Oportunidades e Ameaças e representam, conforme explica Leitão (1996), que forças são fenômenos ou condições internas capazes de auxiliarem, por longo tempo, o desempenho ou o cumprimento da missão e dos objetivos da instituição e fraquezas são situações, fenômenos ou condições internas, que podem dificultar a realização da missão e o cumprimento dos objetivos. As oportunidades são convergências de situações ou acontecimentos externos à organização, que podem auxiliá-la no alcance de seus objetivos e de sua missão, e as ameaças são convergências de situações ou acontecimentos, que podem prejudicar a organização na busca de seus objetivos e de sua missão.

A análise possibilita identificar as forças e fraquezas existentes no ambiente interno e as oportunidades e as ameaças no ambiente externo servindo como base para a gestão e o planejamento estratégico de uma organização.

De acordo com os autores, Santos, Ferreira, Esteves e Amaral (2010), a análise SWOT foi criada pelos professores Kenneth Andrews e Roland Christens da Harvard Business School, utilizada posteriormente por inúmeros acadêmicos.

A análise é geralmente empregada a partir da compilação dos dados levantados em uma matriz, compreendendo os dois ambientes, visando ser usada nas fases preliminares da

tomada de decisão. A apresentação destas informações numa tabela facilita a visualização da situação dos cenários internos e externos e ajuda no desenvolvimento de estratégias para dar soluções ou minimizar as dificuldades encontradas no ambiente interno (fraquezas), e manter ou maximizar, os pontos considerados positivos da organização (forças).

No ambiente externo, permite a contemplar as oportunidades, buscando seu aproveitamento, e sinalizar sobre as ameaças provindas desse ambiente, intencionando sua prevenção ou adaptação. No caso do cruzamento entre fraquezas e oportunidades, podem-se estabelecer estratégias para modificações no ambiente interno, de modo a aproveitar melhor as oportunidades.

No cruzamento entre forças e ameaças, pode-se verificar a possibilidade de se investir na modificação do ambiente interno, já que esse por ser administrado pelos seus gestores pode resultar das estratégias de atuação dos mesmos.

O ambiente externo, fora do controle da organização, deve ser constantemente acompanhado de forma que as oportunidades sejam aproveitadas e as ameaças administradas, se possível, minimizando seus efeitos a partir de um plano para enfrentá-las.

Os ambientes internos e externos, por serem dinâmicos, estão sujeitos a várias transformações. Diante disso, vale salientar o que afirmam os autores Leitão e Deodato (2008), quando observam que as variáveis forças, fraquezas, oportunidades e ameaças, apresentadas em uma determinada matriz SWOT, dizem respeito a momentos particulares no tempo. Assim, para que o procedimento possa ser acompanhado e corrigido, é necessário que sempre haja a repetição do diagnóstico de tempos em tempos.

O Quadro 05, a seguir, apresenta de forma sucinta os fatores que interferem na gestão de compras, apontados na pesquisa. A análise já realizada no capítulo anterior abordou os pontos que foram recorrentes.

Quadro 05 - Matriz SWOT

		PONTOS FORTES	PONTOS FRACOS
A M B I E N T E I N T E R N O		F1. Bom ambiente de trabalho.	FR1. Ausência de planejamento por <u> muitas unidades.</u>
		F2. Grupo de servidores capacitados.	FR2. Uso indiscriminado de Dispensa de Licitação
		F3. Bom relacionamento interpessoal.	FR3. Uso indiscriminado de adesão a Ata de Registro de Preços.
		F4. Acessibilidade dos gestores.	FR4. Imprecisão nas especificações dos bens e serviços requisitados.
		F5. Sistema informatizado em compras.	FR5. A cultura do descompromisso com o novo.
		F6. Descentralização orçamentária nas unidades	FR6. Número de servidores reduzido.
			FR7. Pouca ênfase na comunicação institucional. FR8. Atuação dos gestores incipiente em algumas situações. FR9. Demora ou ausência de feedbacks. FR10. Sentimento de indiferença da administração pelo trabalho realizado pelo servidor. FR11. Resolução de problemas pontuais e urgentes.
A M B I E N T E E X T E R N O	OPORTUNIDADES	FORÇAS X OPORTUNIDADES	FRAQUEZAS X OPORTUNIDADES
	O1. Compras compartilhadas através do SIPAC	F4-F5-F6-O1 - A implantação do Sistema Integrado de Patrimônio, Administração e Contratos (SIPAC), informatizado em toda a Instituição, permitiu a integração do planejamento de compras entre as unidades acadêmicas e administrativas. O que indica a necessidade de contínuo investimento em tecnologias e capacitação de servidores para otimizar a gestão de compras.	FR1-FR2-FR3-FR4-FR7-O1 - Com o compartilhamento das compras através do SIPAC, há a necessidade de se enfatizar a comunicação institucional no sentido de comprometer os servidores à adequação das inovações implantadas, na mudança para um comportamento proativo e responsável, enfocando na importância do planejamento das compras, a solução para as alternativas de uso indiscriminado das dispensas licitatórias, das adesões às Atas de Registro de Preços para resolução de problemas que poderiam ter sido evitados pelo planejamento adequado
	AMEAÇAS	FORÇAS X AMEAÇAS	FRAQUEZAS X AMEAÇAS
	A1. Contenções orçamentárias do Governo Federal	F4-F5-F6-A1 - A descentralização orçamentária nas unidades, o sistema informatizado de compras e a possibilidade de planejamento das compras através do SIPAC permitem à gestão de compras, se realizada através do seu planejamento interno, priorizar suas aquisições mais necessárias, diante de uma situação de contenção orçamentária pelo governo federal.	FR1-FR4-A1 - Os contingenciamentos orçamentários determinam a estrita observância dos limites da programação orçamentária fixada para cada unidade gestora, exigindo, conseqüentemente a estruturação de um plano de ação detalhado do ponto de vista estratégico, tático e operacional, assim como o desenvolvimento de indicadores para seu monitoramento e controle, de forma a evitar desperdício de recursos escassos. FR7-FR8-A1 - As contenções orçamentárias exigirão dos gestores um acompanhamento mais rigoroso do processo de compras e licitações, assim como a melhoria do sistema de comunicação institucional, através de Instruções Normativas e outros dispositivos de acompanhamento e controle.

Posteriormente a essa compilação de dados é flagrante observar que os pontos citados como fraquezas são em número maior que os citados nas forças, alertando para uma visão negativa da instituição na análise de seus servidores, possivelmente por insatisfação ou desmotivação dos mesmos, diante do momento em que se encontra a Universidade e a situação atual do País.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Considerando os resultados levantados na pesquisa, na explanação dos pontos críticos identificados e no cruzamento realizado entre as forças e as ameaças e entre as oportunidades e fraquezas, a partir da compilação na Matriz SWOT, é perceptível que a área de compras da UFBA carece de uma gestão moderna, evidenciando a necessidade de se melhor pensar o planejamento interno, com a integração das unidades acadêmicas e administrativas, utilizando-se da comunicação institucional como instrumento de conscientização, orientação e determinação da Administração Central para, ao se comprar, a instituição deva estar sempre atenta em adquirir bens ou contratar serviços, respeitando aos diversos diplomas legais vigentes, a exigência de processos licitatórios e aos procedimentos adequados, em obediência aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade e eficiência que norteiam a administração pública, abarcando ainda esse último princípio, a preocupação com a racionalidade no uso dos meios e da satisfatoriedade dos resultados, cujo controle de gasto é tão necessário, quanto o seu descontrole é polêmico.

Através da análise do cenário interno das compras da instituição, vários exemplos foram conferidos nos Relatórios Anuais da CGU, de Gestão da UFBA e Pareceres Internos da CCI da instituição e ficaram constatados vários pontos de entraves, cuja ausência de planejamento foi a mais marcadamente observada e constatada como motivadora de alternativas que, embora não sejam proibidas, devam ser utilizadas como exceções.

Ao levantar as recomendações emanadas pelos órgãos de controle e as considerações feitas por servidores nas entrevistas, impõe observar que existe o processo de planejamento em algumas unidades, porém, a participação das unidades precisa ser ampliada e exigida, cujo compromisso dos gestores na orientação e informação é de fundamental importância.

Verificada, também, através das respostas dos servidores entrevistados, a existência de forças de resistência arraigadas na cultura organizacional da instituição, que atrapalham o

bom desempenho das compras da UFBA. Assim, outro desafio que se apresenta nas Compras em algumas unidades da UFBA é o de introduzir novos hábitos e comportamentos nos servidores para adequação às novas práticas de gestão, às novas formas de trabalho ou à utilização das novas tecnologias implantadas pela UFBA, a exemplo do SIPAC.

A resistência ao novo ou à mudança é uma força restritiva ao bom desempenho das compras, desse modo, a figura do gestor e o seu poder formal de imprimir ações educativas são de vital importância.

O apoio visível da alta administração também é fundamental para superação da resistência à mudança, pois embora a atividade de Compras da UFBA seja parcialmente centralizada na CMP, essa prática é difundida em toda a universidade e a mudança de comportamento requer uma condução provinda de hierarquia superior, que tem o poder de atuação nas mais diversas instâncias e de gestão dos recursos necessários à introdução de mudanças.

Na observação direta não participante nos Núcleos de Compras e Licitação da CMP, pode ser constatada a quantidade insuficiente de servidores para executar todas as tarefas demandadas pelas compras e licitação. A quantidade pregoeiros é muito restrita (apenas três) e a dificuldade de formação de uma equipe maior com o devido perfil, muito grande, conforme esclarecido pelos poucos servidores da área. “Ninguém quer ser pregoeiro; ninguém quer se ocupar dessa enorme responsabilidade e carga de trabalho e ainda ter que justificar os mandados de segurança”, explicou um servidor que pediu para não ser identificado, ao ser perguntado sobre a quantidade de processos de pregões para publicação no momento da observação direta no Núcleo.

Deste modo é essencial à Administração designar mais servidores para o exercício dessa tarefa, atraindo o interesse dos mesmos ao proporcionar a devida capacitação e treinamento, oficinas de discussão, valorização do servidor por meio de gratificações para o desempenho desta função e reconhecimento da relevância do serviço.

No Núcleo de Compras a limitação do número de servidores também foi observada, valendo registrar um comentário informal de um dos servidores sobre as elaborações dos Termos de Referência sem a participação das unidades solicitantes: “Já não temos servidores suficientes, mas, também, pode-se colocar um “exército” aqui dentro que não conseguiremos alcançar as compras sem a colaboração das unidades solicitantes”, o que se verifica que além do número resumido de servidores para executar as tarefas, as especificações das requisições

provocam grande aflição para os executores desse núcleo.

As imprecisões das especificações de produtos e serviços, representam outro fator de entrave identificado encontrado nas entrevistas e alvo da observação direta, flagrante na fala de um dos entrevistados:

A gente não pode adivinhar que tipo, modelo, percentual de concentração ou outra informação específica sem que o solicitante diga. Mas, como isso é quase uma “olimpíada”, fazemos o melhor que podemos pesquisando em licitações de outras instituições. (Servidor, **H**, Assistente em Administração, 15 anos de serviço).

Nessa questão, considera-se mais uma vez a necessidade da decisão dos gestores em designar Comissões de servidores docentes e técnicos administrativos por unidade, com diversas formações e conhecimentos, voltados para contribuir, tecnicamente, na construção dos Termos de Referência que sejam adequados aos objetos de suas requisições.

Quanto à atuação dos gestores, outro fator considerado na gestão das compras da instituição, a ausência de deliberações importantes faz com que o exercício das compras torne-se determinado pelo hábito laboral dos servidores, pelos procedimentos de costume e não por orientações formais, como por exemplo, a definição de prazos e a delegação de responsabilidades. “Sem definição formal de prazos e responsabilidades, não há compromisso”. “Deste modo, se surgir um problema de abastecimento de determinado material, a Administração resolverá o problema pontualmente, dando margem a futura repetição do problema”. Esta análise, observada pelo servidor **A**, já foi alvo de observação aos gestores de administrações anteriores, por diversas vezes, e também esboço de um projeto de organização do processo de compras integrado em toda a UFBA, proposto pela Coordenação de Material e Patrimônio.

No entanto, vale salientar, que embora existam manuais de procedimentos disponíveis no sítio da instituição desde 2013, a implementação de um plano de atribuições em compras, possibilitaria resolver consideravelmente os problemas pontuais causados por indefinições e hábitos não normatizados.

Em relação às ameaças externas, especificamente às contenções orçamentárias, pontuadas por todos os servidores entrevistados, é necessário o fortalecimento do planejamento interno, com o desenvolvimento de um plano de ação detalhado estrategicamente, assim como o desenvolvimento de indicadores para seu monitoramento e controle, de forma a evitar desperdício dos escassos recursos. Ainda prevendo a ameaça de contenção orçamentária, será necessário aos gestores um acompanhamento mais rigoroso do

processo de compras e licitações, assim como a melhoria de instruções normativas e outros dispositivos de acompanhamento e controle.

É indiscutível que uma administração atua acertadamente se conferir às suas práticas, as orientações próprias da ciência da Administração, ou seja, seus conceitos de organização, planejamento, comando e controle, cujos gestores supostamente conhecedores deste saber, devem perfeitamente aplicá-los, buscando a otimização de resultados e a racionalidade de gasto, já amplamente ressaltados pelo princípio constitucional da eficiência.

Em respeito à missão, aos valores de ética, de responsabilidade social e ao interesse público, a solução da melhoria na eficiência é o planejamento e a atitude proativa, como substitutos ao imprevisto e as medidas corretivas. Ou seja, as compras, quando bem planejadas, asseguram que as atividades da instituição não interrompam o seu fluxo, não permitindo prejudicar atividades meio e fins voltadas à educação e à inclusão social, através do tripé ensino, pesquisa e extensão.

Essa construção foi obtida a partir do consenso sobre as fragilidades e potencialidades encontradas nas compras da universidade, pontuadas nos relatórios pesquisados e relatadas também pelos servidores que trabalham nessa atividade. Porém, essa pesquisa não tem a pretensão de esgotar a discussão sobre o assunto, tendo em vista a relevância do tema e a diversidade de aspectos a serem considerados para a eficiência da gestão da coisa pública, o que pode provocar o interesse em explorar outros aspectos do tema.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando Luiz. **O impacto do modelo gerencial na administração pública. Um breve estudo sobre a experiência internacional recente.** Cadernos ENAP, n.10, p.75, 2010.

AKTOUF, O. (1994). **O simbolismo e a cultura de empresa: dos abusos conceituais às lições empíricas.** In J. F. Chanlat (Coord.), **O indivíduo na organização: dimensões esquecidas** (pp. 40-79). São Paulo: Atlas.

ALCADIPANI, R., & CRUBELLATE, J. M. (2003). **Cultura organizacional: generalizações improváveis e conceituações imprecisas.** Revista de Administração de Empresas, 43(2), 64-77.

ALMEIDA FILHO, Naomar de. **Universidade Nova: Textos críticos e esperançosos.** Brasília: Editora Universidade de Brasília; Salvador: EDUFBA, 2007.

BATISTA, M. A. Cavalcanti. MALDONADO, J. M. S. de Varge. **O papel do comprador no processo de compras em instituições públicas de ciência e tecnologia em saúde.** Revista da Administração Pública – RAP, p.688-99, jul/ago 2008, Rio de Janeiro. ISSN 0034-7612. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rap>. Acesso em 24.08.2014

BAILY, Peter et al. **Compras – Princípios e Administração.** 8 ed. São Paulo: Atlas, 2000.

BARNARD, Chester. **As funções do executivo.** São Paulo: Atlas, 1979.

BERGUE, S. T. **Gestão de pessoas em organizações públicas.** 3.ed. Caxias do Sul, RS: Educs, 2010.

BILHIM, João. **Papel dos gestores na mudança cultural da administração central do estado: o caso da meritocracia.** Passagens. Revista Internacional de História Política e Cultura Jurídica. Rio de Janeiro: vol. 5, no.2, maio-agosto, 2013, p. 205-227. 205

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil.** 35ª ed. atual e ampl. São Paulo: Saraiva, 2005. Disponível em: <http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto>.

_____. **Lei 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 da outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>

_____. Ministério da Administração e Reforma do Estado. **Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado.** Brasília: MARE, 1995. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/publi_04/colecao/plandi.htm

_____. **Decreto-Lei n. 200 de 25 de fevereiro de 1967.** Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Brasília, 1967.

Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/De10200.htm

_____. Tribunal de Contas da União. **Licitações e contratos: orientações e jurisprudência do TCU / Tribunal de Contas da União**. – 4. ed. rev., atual. e ampl. – Brasília: TCU, Secretaria - Geral da Presidência : Senado Federal, Secretaria Especial de Editoração e Publicações, 2010.910 p.

Disponível em: http://www.tcu.gov.br/Consultas/Juris/Docs/LIC_CONTR/2057620.PDF

_____. Decreto no. 8.389 de 07 de janeiro de 2015. **Dispõe sobre a execução orçamentária dos órgãos, dos fundos e das entidades do Poder Executivo até a publicação da Lei Orçamentária de 2015.**

Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015018/2015/Decreto/D8389.htm

_____. Ministério do Planejamento Orçamento Gestão. Programa GESPÚBLICA - Gestão pública para a excelência. **Modelo de Excelência da Administração Pública**. Brasília, 2012. Disponível em:

http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/segep/brareino/acoes_doprojeto/gestao_de_risco-ortunidade/produtos/130222_p_VI_risco_oportunidade.pdf

_____. Ministério do Planejamento. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Programa GESPÚBLICA – **Grandes temas em debate. II Ciclo de Debates Direito e Gestão Pública – Ano 2011. III Seminário Democracia, Direito e Gestão Pública Edição Brasília-DF**. 24 e 25 de novembro de 2011. Disponível em:

<http://www.gespublica.gov.br/projetos-acoes/pasta.2009-07-15.5584002076/pasta.2011-12-05.4922726565/temafinalizado.PDF>

_____. **Decreto nº 3.931, de 19 de Setembro de 2001**. Regulamenta o Sistema de Registro de Preços previsto no art. 15 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, e dá outras providências.

Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2001/D3931.htm

_____. **Decreto nº 4.342, de 23 de Agosto de 2002**. Altera dispositivos do Decreto nº 3.931, de 19 de setembro de 2001, que regulamenta o Sistema de Registro de Preços previsto no art. 15 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, e dá outras providências.

Disponível em: <http://www81.dataprev.gov.br/sislex/paginas/23/2002/4342.htm>

_____. **Decreto nº 5.450, de 31 de Maio de 2005**. Regulamenta o pregão, na forma eletrônica, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências.

Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/decreto/d5450.htm

_____. **Decreto nº 5.504, de 05 de Agosto de 2005**. Estabelece a exigência de utilização do pregão, preferencialmente na forma eletrônica, para entes públicos ou privados, nas contratações de bens e serviços comuns, realizadas em decorrência de transferências voluntárias de recursos públicos da União, decorrentes de convênios ou instrumentos congêneres, ou consórcios públicos. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5504.HTM

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

Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L10520cons.htm

_____. **Portaria nº 2.050, de 18 de Maio de 1992.** Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. Secretaria de Recursos Logísticos e Tecnologia da Informação. Disponível em: <http://www.comprasnet.gov.br>

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação. Departamento de Logística e Serviços Gerais. **CATMAT - Catálogo de Materiais : CATSER - Catálogo de Serviços : Manual do usuário /** Departamento de Logística e Serviços Gerais. – Brasília: MP, 2005.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação. **Pregão eletrônico: manual do fornecedor / Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação.** - Brasília: MP, 2005.

_____. Ministério da Educação. Universidade Federal da Bahia. **Relatório de Gestão 2014.** Disponível em: [http://www.proplan.ufba.br/sites/proplan.ufba.br/files/Relatório de Gestão 2014](http://www.proplan.ufba.br/sites/proplan.ufba.br/files/Relatório_de_Gestão_2014).

_____. Ministério da Educação. Universidade Federal da Bahia. **Relatório de Gestão 2013.** Disponível em: [http://www.proplan.ufba.br/sites/proplan.ufba.br/files/Relatório de Gestão 2013](http://www.proplan.ufba.br/sites/proplan.ufba.br/files/Relatório_de_Gestão_2013).

_____. Ministério da Educação. Universidade Federal da Bahia. **Relatório de Gestão 2012.** Disponível em: [http://www.proplan.ufba.br/sites/proplan.ufba.br/files/Relatório de Gestão 2012](http://www.proplan.ufba.br/sites/proplan.ufba.br/files/Relatório_de_Gestão_2012).

_____. Ministério da Educação. Universidade Federal da Bahia. **Relatório de Gestão 2011.** Disponível em: [http://www.proplan.ufba.br/sites/proplan.ufba.br/files/Relatório de Gestão 2011](http://www.proplan.ufba.br/sites/proplan.ufba.br/files/Relatório_de_Gestão_2011).

_____. Ministério da Educação. Universidade Federal da Bahia. **Relatório de Gestão 2010.** Disponível em: [http://www.proplan.ufba.br/sites/proplan.ufba.br/files/Relatório de Gestão 2010](http://www.proplan.ufba.br/sites/proplan.ufba.br/files/Relatório_de_Gestão_2010).

_____. Tribunal de Contas da União. Representação. **Necessidade de aperfeiçoamento da normatização da sistemática de ata de registro de preços. Conhecimento. Procedência parcial. Determinação. Ciência. Monitoramento.** Ministério da Saúde e União Federal *versus* os mesmos. Relator: Min. Valmir Campelo. Acórdão de 01 de ago. 2007.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. **Sociedade Civil: sua democratização para a reforma do Estado.** In: Luiz Carlos Bresser-Pereira, Jorge Wilhelm and Lourdes Sola, orgs. Sociedade e Estado em transformação. UNESP/ENAP, 1999(a): 67-116.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. **A administração pública gerencial: estratégia e estrutura para um novo Estado**. Brasília: MARE/ENAP, 1996. Texto para discussão, 9. Cadernos ENAP, 2001.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. **Da Administração Pública Burocrática à Gerencial**. Revista do Serviço Público, Brasília, ano 47, v.120, n.1, jan/abr, 1996.

BRESSER PEREIRA, L. C.; SPINK, P. K. **Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial**. 4. Ed. Rio de Janeiro: FGV, 2001, 314 p.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. **Reforma do Estado para a Cidadania: reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional**. São Paulo:Ed. 34, Brasília ENAP, 1998.

CARBONE, P. P. **Cultura organizacional no setor público brasileiro**: desenvolvendo uma metodologia de gerenciamento da cultura. Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, v. 34, n. 2, p. 133-144, mar./abr. 2000.

CASTRO, Rodrigo Batista de. **Eficácia, Eficiência e Efetividade na Administração Pública**. 30°. Encontro da ANPAD. Salvador. 2006.

CHAUI, Marilena. **Cultura e democracia**. En: Crítica y emancipación : Revista latinoamericana de Ciencias Sociales. Año 1, no. 1 (jun. 2008-). Buenos Aires : CLACSO, 2008- ISSN 1999-8104. Disponível em: <http://www.bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/secret/CyE/cye3S2a.pdf>

CHIAVENATO, Idalberto. **Introdução à teoria geral da administração: uma visão abrangente da moderna administração das organizações**. 7. ed. rev. e atual. - Rio de Janeiro: Elsevier, 2003 – 6ª. reimpressão.

_____. **Administração de Materiais** – Uma abordagem introdutória. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.

_____; SAPIRO, Arão. **Planejamento Estratégico** – Fundamentos e Aplicações. 2 ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009.

_____. **Administração**. Teoria, Processo e Prática. 4 ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2007.

COTRIM, Gilberto. **Direito Fundamental: instituições de direito público e privado**. 23ª ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

CUNHA, Marcos André da. RUIZ, Ivan Aparecido. **O princípio da eficiência na Administração pública: Propostas para a otimização da cobrança judicial da dívida ativa**. Coletânea de Gestão de Políticas Públicas no Paraná. Capítulo 8 - Administração e Previdência; p. 477. 2008. Disponível em: http://www.escoladegoverno.pr.gov.br/arquivos/File/gestao_de_politicas_publicas_no_parana_coletanea_de_estudos/cap_8_administracao_e_previdencia/capitulo_8_3.pdf

CURY, Antonio. **Organização e métodos: uma visão holística**. – 7. ed. rev. E ampl. – São Paulo: Atlas, 2000.

DA MATTA, Roberto. **A dualidade do conceito de cultura**. Blog: Arte sem lei. Reprodução do (Publicado no jornal “O Estado de São Paulo” em 20/05/1999). Disponível em: <http://arteseMLEI.blogspot.com.br/2012/03/dualidade-do-conceito-de-cultura.html>

DAVID, Marcus Vinicius; RAMIRES, Élide Maria. **Tópico IV - Finanças Públicas e Gestão Financeira das Organizações Públicas – In: Administração pública contemporânea: política e gestão**. Juiz de Fora: Ed. UFJF, 2013.246 p.

DIAS, Marco Aurélio P. **Administração de Materiais**. 5 ed. São Paulo: ATLAS, 2010.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 15° ed. São Paulo: Atlas, 2003.

DRUCKER, Peter F. **Introdução à Administração**. São Paulo: Pioneira, 1984.

_____. **Introdução à Administração**. São Paulo: Pioneira, 1998.

EXÉRCITO BRASILEIRO. **Canção da Intendência**. Disponível em: <http://www.exercito.gov.br/web/guest/intendencia>.

ENAP – Escola Nacional de Administração Pública. Disponível em: http://www.enap.gov.br/downloads/ec43ea4fCompras_administracao_publica.pdf

ÉSTHER, Ângelo Brigato. **As competências gerenciais dos reitores de universidades federais em Minas Gerais: a visão da alta administração**. Cadernos EBAPE.BR, v. 9, Edição Especial, artigo 10, Rio de Janeiro, Jul. 2011, p.648–667. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/cadernosebape/article/viewFile/5446/4180>

FACHIN, Odília. **Fundamentos de Metodologia**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2002.

FADUL, Élvia; SILVA, Lindomar Pinto da Silva. **A Produção Científica sobre cultura organizacional em Organizações Públicas no Período de 1997 a 2007: Um convite à Reflexão**. Artigo científico publicado na RAC, Curitiba, v. 14, n. 4, art. 5, pp. 651-669, Jul./Ago. 2010. Disponível em <http://www.anpad.org.br/rac>

FERNANDES, Ciro Campos Christo. **Política de compras e contratações : trajetória e mudanças na administração pública federal brasileira**. Tese de doutorado, 2010, 285 f.

FLEURY, M. T. L. O desvendar da cultura de uma organização: uma discussão metodológica. In M. T. L. Fleury & R. M. Fisher (organizadoras) – **Cultura e Poder nas organizações**. 2ª. Ed. São Paulo: Atlas, 1996.

FRANCISCHINI, G. Paulino; GURGEL, Floriano do Amaral. **Administração de Materiais e do Patrimônio**. 1. ed. São Paulo: Thomson Pioneira, 2004.

FREITAS, Maria Ester de. **Cultura organizacional: identidade, sedução e carisma**. Rio de Janeiro: FGV, 1999.

FREITAS, Maria Ester de. *Cultura organizacional: formação, tipologias e impactos*. São Paulo: Makron, MacGraw – Hill, 1991a.

FREITAS, M. E. **Cultura organizacional: grandes temas em debate**. Revista de Administração de Empresas – RAE; 31(3), 73-82, 1991b.

FREITAS, M. E. **Cultura organizacional: evolução e crítica**. São Paulo: Thomson Learning. 2007.

FREIRE-MAIA, Newton. **A ciência por dentro**. Petrópolis: Vozes, 1998.

GIL, Antonio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

GODOY, A. S. **Pesquisa qualitativa – tipos fundamentais**. Revista de Administração de Empresas, São Paulo, v.35, n.3, p.20–29, mai/jun., 1995.

GUIMARÃES, T. A. **A nova administração pública e a abordagem da competência**. Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, v. 34, n. 3, p. 125-140, maio/jun. 2000.

HALL, R. H. *Organizações: Estruturas, processos e resultados*. São Paulo: Prentice Hall, 2004.

LEITÃO, D. M. **Administração Estratégica; abordagem conceitual e atitudinal**. SENAI/DN, PETROBRÁS. Rio de Janeiro, 1996.

LEITÃO, J.; DEODATO, C. Porter e Weihrich: **Duas faces de uma matriz estratégica para o desenvolvimento da indústria de moldes portuguesa**. 22 p. Disponível em: <http://129.3.20.41/eps/io/papers/0506/0506007.pdf>

MARCELINO, G. F. Introdução ao planejamento e à administração estratégica. In: MARCELINO, G. F. (Org.). **Gestão estratégica em universidade: a construção da FACE-UNB**. Brasília: UNB, 2004 a., p. 29-37.

MARCELINO, G. F. Metodologia do planejamento estratégico. In: MARCELINO, G. F. (Org.). **Gestão estratégica em universidade a construção da FACE- Unb**. Brasília: UNB, p.61-67, 2004.

MARCHI, Jamur Johnas. **Bases do conhecimento científico e sua influência na formação da ciência da administração**. In: I Colóquio de Epistemologia e Sociologia da Ciência da Administração. 2011. Disponível em: <http://www.coloquioepistemologia.com.br/ANE/ANE032c.pdf>

MARCONI, Marina de Andrade; PRESOTTO, Zélia Maria Neves. **Antropologia. Uma introdução**. São Paulo: Atlas. 2006, 6ª edição.

MARTELANE, R. **O relacionamento entre os corpos permanentes e não permanentes na organização pública** — um modelo. In: REUNIÃO ANUAL DA ANPAD, 15., 1991, Salvador, BA, *Anais...* Salvador: Anpad, 1991.

- MAXIMIANO, Antonio Cesar Amaru. **Introdução à Administração**. 6 ed. São Paulo: Atlas, 2006.
- MEDAUAR, Odete. **Direito Administrativo Moderno**. 7.ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2003, p. 142.
- MEIRELLES, Helly Lopes. **Licitação e contratos administrativos**. São Paulo: RT, 1991. p. 62.
- MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 23^a ed. São Paulo: Malheiros, 1999.
- MELO, Verônica Vaz de. **A importância do pregão no setor público brasileiro: História, principais normas regulatórias, atores e vantagens do pregão presencial e eletrônico**. In: *Âmbito Jurídico*. Rio Grande, XV, n. 98, mar 2012. Disponível em: http://www.ambitojuridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=11202. Acesso em mar 2015.
- MELLO, Luiz Gonzaga de. **Antropologia Cultural**. Petrópolis: Vozes, 1986.
- MOREIRA, D. A. **Pesquisa em Administração: Origens, usos e variantes do método fenomenológico**. Revista de Administração e Inovação, v. 1, n. 1, 2004.
- MOREIRA, Daniel Augusto. **Administração da Produção e Operações**. 2 ed. São Paulo: Cengage Learning, 2011.
- MOTTA, Fernando C. Prestes. **O que é burocracia**. São Paulo: Brasiliense, 1994.
- NASCIMENTO, A. A. do; DIAS, B. O. S. Viana. **Elementos da cultura organizacional: um estudo de caso**. Anais, 2003. Disponível em: <http://www.ichs.ufop.br/conifes/anais/OGT/cogt03.htm>
- OLIVEIRA, Gustavo Justino de. **Modelos teóricos de administração pública**. Acervo IESDE BRASIL S.A., 2008.
- OLIVEIRA, Cristiano Lessa. **Um apanhado teórico-conceitual sobre a pesquisa qualitativa: tipos, técnicas e características**. Revista Travessias, 2009.
- PARADELA FERREIRA, in **Administração pública contemporânea: política e gestão**. Juiz de Fora: Ed. UFJF, 2013.246 p. (2013, p.30).
- PECHINCHA, Aida. **Cultura Organizacional: influência na produtividade**. Dissertação de Mestrado. 2010.

PIRES, José Calixto de Souza; MACEDO, Kátia Barbosa. **Cultura organizacional em organizações públicas no Brasil**. Revista de Administração Pública – RAP, vol. 40, no. 1, Rio de Janeiro, jan/fev. 2006.

Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rap/v40n1/v40n1a05.pdf>

PLANTULLO, Vicente Lentini. **Economia em Compras**. 1 ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2000.

RODRIGUES, M. T. M. Princípio da eficiência em matéria tributária. In: MARTINS, Ives Gandra da Silva (Coord.). 1. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais e Centro de Extensão Universitária, 2006.

RUSSO, Giuseppe Maria. **Diagnóstico da Cultura Organizacional**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.

SANABIO, Marcos Tanure; SANTOS, Gilmar José; DAVID, Marcus Vinicius. Organizadores. **Administração pública contemporânea: política e gestão**. Juiz de Fora : Ed. UFJF, 2013.246 p.

SANTOS, F. N. R.; FERREIRA, A. C. de Sousa; ESTEVES, F. V. P. M.; AMARAL M. A. **Aplicação de um modelo de análise estratégica em um departamento de contabilidade: Um estudo de caso**. Artigo apresentado no XIII SEMEAD – Seminário em Administração. FEA USP, São Paulo, 2010.

<http://www.ead.fea.usp.br/semead/13semead/resultado/trabalhosPDF/960.pdf>

SARAIVA, Isabela Novaes. **O Princípio da eficiência como postulado da Administração Pública Gerencial**. Jusnavigandi, 2014.

Disponível em: <http://jus.com.br/artigos/28704/o-principio-da-eficiencia-como-postulado-da-administracao-publica-gerencial>

SCHEIN, Edgard H. **Cultura Organizacional e Liderança**. São Paulo: Atlas, 2009.

SILVA, Lino Martins. **Contabilidade Governamental – Um enfoque administrativo**. 7ª. Ed. São Paulo: Atlas, 2008.

SILVA OLIVEIRA, V. C. da. In: **Administração pública contemporânea: política e gestão**. Juiz de Fora: Ed. UFJF, 2013.246 p.

SICE - Sistema de Informações de Comércio Exterior - **Dicionário de Termos de Comércio no contexto da ALCA**. Disponível em: http://www.sice.oas.org/dictionary/GP_p.asp

THOMPSON, John B. **Ideologia e Cultura Moderna - Teoria Social na era dos meios de comunicação de massa**. Rio de Janeiro: Vozes Editora, 1995.

VIANA, João José. **Administração de materiais: um enfoque prático**. São Paulo: Atlas, 2002.

VIEIRA, Eurípedes Falcão. VIEIRA, Marcelo Milano Falcão. **Estrutura organizacional e gestão do desempenho nas universidades federais brasileiras.** Artigo. Revista de Administração Pública – RAP, Rio de Janeiro, 2003, p.37 (4): 899 – 920.

VIEIRA, Roberta Lima. **A aplicação do art. 24, II, in fine, da Lei nº 8.666/1993, na contratação de cursos de capacitação para servidores públicos e a vedação ao fracionamento de despesa.** In: **Âmbito Jurídico**, Rio Grande, XV, n. 99, abr 2012. Disponível em: <http://www.ambito-juridico.com.br/site/>

WRIGHT, Peter; KROLL, Mark J.; PARNELL, John. **Administração Estratégica – Conceitos.** 1 ed. São Paulo: Atlas, 2010

YIN, Robert K. **Estudo de caso: planejamento e métodos.** Trad. Daniel Grassi. 2^a. Ed. Porto Alegre: Bookman, 2001.

ANEXO I

ROTEIRO DE ENTREVISTA SEMIESTRUTURADA

Este roteiro de entrevista semiestruturada faz parte da coleta de dados que irá compor a dissertação de mestrado intitulada – A Influência do Contexto Organizacional no Desempenho das Compras Públicas na UFBA. O objetivo desta é verificar como você avalia a gestão administrativa de compras na instituição. Este documento também comporta o compromisso de preservar a identidade dos entrevistados.

1. Na sua compreensão, quais as características da gestão administrativa que facilitam a execução das compras na instituição?
2. Quais as características da gestão administrativa que dificultam a execução das compras na instituição?
3. Na sua compreensão, quais os fatores externos à instituição que interferem na execução das compras feitas pela CMP?
4. Na sua compreensão, quais os fatores internos da instituição que interferem na execução das compras pela CMP?
5. Os servidores tem liberdade de acesso aos gestores da instituição?
6. Para você, como o gestor acolhe as dificuldades levantadas pelo servidor na execução das compras da UFBA?
7. As ideias criativas dos servidores são consideradas e utilizadas para a melhoria dos processos administrativos e conseqüente alcance dos resultados?
8. É uma preocupação da Administração em orientar os servidores para alcance dos resultados?
9. As iniciativas individuais são valorizadas ou rechaçadas pelas estruturas administrativas existentes?
10. A dedicação do servidor é recompensada de alguma forma?
11. Há exigência de forte respeito à hierarquia?
12. A figura do Gestor representa uma forte relação de poder para você?
13. O ambiente organizacional permite mudança de procedimentos propostos pelos servidores?

14. No período de 2010 a 2014, com a mudança de reitores, você já observa alguma mudança na gestão da área de compras?