

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO CARLOS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO DE ORGANIZAÇÕES E SISTEMAS PÚBLICOS

**DESCENTRALIZAÇÃO DA FUNÇÃO DE COMPRAS E LICITAÇÕES:
O CASO DA UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO CARLOS (UFSCar)**

Rogério Colaço da Silva

São Carlos
2016

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO CARLOS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO DE ORGANIZAÇÕES E SISTEMAS PÚBLICOS

**DESCENTRALIZAÇÃO DA FUNÇÃO DE COMPRAS E LICITAÇÕES:
O CASO DA UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO CARLOS (UFSCar)**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Gestão de Organizações e Sistemas Públicos da Universidade Federal de São Carlos, para a obtenção do título de mestre.

Orientador: Prof. Dr. Sérgio Azevedo Fonseca

São Carlos
2016

Ficha catalográfica elaborada pelo DePT da Biblioteca Comunitária UFSCar
Processamento Técnico
com os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

S586d Silva, Rogério Colaço da
Descentralização da função de compras e licitações :
O caso da Universidade Federal de São Carlos
(UFSCar) / Rogério Colaço da Silva. -- São Carlos :
UFSCar, 2016.
76 p.

Dissertação (Mestrado) -- Universidade Federal de
São Carlos, 2016.

1. Descentralização. 2. Administração pública. 3.
Gestão de suprimentos. I. Título.



Folha de Aprovação

Assinaturas dos membros da comissão examinadora que avaliou e aprovou a Defesa de Dissertação de Mestrado do candidato Rogerio Colaco da Silva, realizada em 09/03/2016:

Prof. Dr. Sérgio Azevedo Fonseca
UNESP

Prof. Dr. Neoclés Alves Pereira
UFSCar

Profa. Dra. Ana Cláudia Fernandes Terence
UNESP

AGRADECIMENTOS

À minha esposa que incentivou a realização desse mestrado desde a inscrição para o processo seletivo, passando pelas aulas que não me deixava faltar e chegando a realização desse trabalho. Obrigado por acreditar na minha capacidade.

À minha família que mesmo longe e mesmo que eu não ligue todos os dias continua sendo o porto seguro para o qual sempre posso voltar.

Ao meu orientador Prof. Sérgio pela forma como me ajudou no desenvolvimento do trabalho me ajudando desde o início quando eu nem ao menos tinha clareza do tema que gostaria de desenvolver.

Aos companheiro de trabalho do departamento de compras que foram um suporte fundamental, não só na realização do trabalho, mas desde o momento em que assumi o desafio de chefiar o departamento.

Aos amigos da ProAd que se esforçam diariamente para fazer da UFSCar uma das melhores instituições de ensino superior do país.

A banca examinadora pelas contribuições desde a qualificação, em especial ao Prof. Néocles por quem tenho uma admiração especial.

RESUMO

A Universidade Federal de São Carlos está inserida no atual momento de expansão de cursos e vagas nas Instituições Federais de Ensino Superior (IFES), principalmente após o REUNI (Programa de Apoio ao Plano de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais). De forma a atender a demanda de uma instituição em crescimento, passaram a vigorar várias mudanças administrativas. Uma das mudanças em andamento é a implementação de unidades descentralizadas de compras, que é o objeto de estudo. A presente pesquisa apresenta como objetivos: identificar os fatores inerentes a esse processo (etapas, dificuldades, soluções, benefícios, entre outros), assim como os impactos que as mudanças realizadas na estrutura organizacional geraram na administração da Universidade, mapear a nova estrutura organizacional da Pró-reitoria de administração (ProAd), identificar dificuldades e propor soluções e mudanças em procedimentos internos que possam auxiliar na efetivação da descentralização da função de compras. Para tanto, a pesquisa se propõe como uma pesquisa-ação, com abordagem qualitativa, com propósito exploratório, delimitada como estudo de caso único, a Universidade Federal de São Carlos (UFSCar).

Palavras-chave: Descentralização, Administração pública, Gestão de suprimentos

ABSTRACT

The Federal University of São Carlos is part of the current period of expansion of courses and vacancies in the Federal Institutions of Higher Education (IFES), especially after REUNI (Support Program Plan of Restructuring and Expansion of Federal Universities). In order to meet the demand of a growing institution, took effect several administrative changes. One of the changes underway is the implementation of decentralized units of shopping, which is the object of study. This research has the following objectives: identify the factors inherent to this process (steps, difficulties, solutions, benefits, etc.), as well as the impacts of the changes made in the organizational structure generated in the administration of the University, map the new organizational structure Dean of administration (PROAD), identify problems and propose solutions and changes in procedures that may assist in the execution of decentralized purchasing activity. To this end, research is proposed as an action research with qualitative approach with exploratory way, designed as a single case study, the Federal University of São Carlos (UFSCar).

Keywords: Decentralization, Public administration, supply management

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CCA	Centro de Ciências Agrárias
CCBS	Centro de Ciências Biológicas e Saúde
CCET	Centro de Ciências Exatas e Tecnologia
CCGT	Centro de Ciências em Gestão em Tecnologia
CCHB	Centro de Ciências Humanas e Biológicas
CCN	Centro de Ciências Naturais
CCTS	Centro de Ciências e Tecnologia para a Sustentabilidade
CECH	Centro de Educação e Ciências Humanas
CoAd	Conselho de Administração
DeA-Ar	Departamento de Administração de Araras
DeA-LS	Departamento de Administração de Lagoa do Sino
DeCCAP-S	Departamento de Compras, Contratos, Abastecimento e Patrimônio de Sorocaba
DeCO	Departamento de controle Orçamentário
DeCOF-S	Departamento de Orçamentos, Finanças e Contabilidade de Sorocaba
DeCom	Departamento de Compras
DePat-S	Seção de Patrimônio de Sorocaba
IFES	Instituições Federais de Ensino Superior
ProAd	Pró-reitoria de Administração
ProGPe	Pró-reitoria de Gestão de Pessoas
PRONERA	Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária
REUNI	Programa de Apoio ao Plano de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais
SAGUI	Sistema de Apoio à Gestão Universitária Integrada
SeAlm-S	Seção de Almoxarifado de Sorocaba
SeCC-Ar	Seção de compras e Contratos de Araras

SeCom-S	Seção de Compras de Sorocaba
SeOF-Ar	Seção de Orçamento e Finanças de Araras
SePat-Ar	Seção de Patrimônio de Araras
Sin	Secretaria de Informática
UFSCar	Universidade Federal de São Carlos
UFSP	Fundação Universidade de São Paulo

LISTA DE FIGURAS

Figura 1- Relação entre grau de descentralização e nível hierárquico.....	27
Figura 2 - Docentes contratados com recursos do REUNI (valores acumulados).....	38
Figura 3 - Técnicos contratados com recursos REUNI (valores acumulados).....	38
Figura 4 - Organograma Pró-reitoria de administração Campus Araras (simplificado).....	41
Figura 5 - Organograma Pró-reitoria de administração Campus Sorocaba (simplificado).....	42
Figura 6 - Número de pregões eletrônicos realizados (2011-2014).....	43
Figura 7 -Fluxograma homologação de itens no catálogo interno do SAGUI.....	47
Figura 8 - Fluxograma seleção de itens para autuação de processo de compras.....	49
Figura 9- As quatro fases básicas da pesquisa-ação.....	61

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Metodologia para coleta participativa de dados.....	18
Quadro 2 - Comparação vantagens/desvantagens na adoção de estrutura organizacional centralizada/descentralizada.....	24
Quadro 3 - Grau de descentralização em relação à definição de políticas, procedimentos e regras.....	26
Quadro 4 - Diversos olhares sobre possíveis fatores que podem dificultar a implementação de atividades descentralizadas.....	29

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	12
1.1	Apresentação.....	12
1.2	Objetivos.....	14
1.3	Justificativas.....	15
1.4	Metodologia.....	16
2	DESENVOLVIMENTO TEÓRICO.....	20
2.1	Organização e estrutura organizacional.....	20
2.2	Descentralização de atividades.....	22
2.3	Transferência de poder de decisão.....	25
2.4	Descentralização na administração pública.....	30
2.5	Descentralização da área de compras.....	31
3	UFSCAR – CRIAÇÃO, EXPANSÃO E DESCENTRALIZAÇÃO.....	34
3.1	A UFSCar.....	34
3.2	A expansão para novos <i>Campi</i>	34
3.3	O REUni.....	36
3.4	O processo de descentralização.....	39
3.5	Atividades descentralizadas - desafios para efetivação.....	43
4	ATIVIDADES EM DESENVOLVIMENTO NO ÂMBITO DA PROAD QUE PODEM AUXILIAR NA EFETIVAÇÃO DA DESCENTRALIZAÇÃO DA FUNÇÃO DE COMPRAS.....	46
4.1	Sistema de Apoio a Gestão Universitária Integrada - SAGUI;.....	46
4.1.1	Catálogo Interno.....	46
4.1.2	Requisição de compras.....	48
4.1.3	Montagem de processo de compras.....	48
4.1.4	Acompanhamento dos procedimentos de licitação.....	49
4.2	Mapeamento do processo de compras e a criação de indicadores.....	49
4.2.1	Divulgação do Pregão Eletrônico.....	50
4.2.2	Realização do Pregão Eletrônico.....	51
4.2.3	Encerramento do Pregão Eletrônico.....	51
4.3	Câmaras de Assessoramento técnico.....	52
5	LEVANTAMENTO DE DEMANDAS E SOLUÇÕES JUNTO ÀS UNIDADES DESCENTRALIZADAS DE COMPRAS.....	54
5.1	Coleta de dados.....	54

5.2	Resultados da pesquisa e soluções propostas.....	58
6	CONCLUSÕES E CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	62
	REFERENCIAL BIBLIOGRÁFICO.....	64
	APÊNDICE A - Organograma Pró-reitoria de administração Campus São Carlos (simplificado).....	70
	ANEXO A - Fluxograma elaboração e aprovação de requisição de compras.....	71
	ANEXO B – Processo de Compra via Pregão Eletrônico (macroprocesso).....	72
	ANEXO C – Divulgação de pregão eletrônico tradicional.....	74
	ANEXO D - Operação do pregão (abertura e lances).....	75
	ANEXO E - Processo de aceitação e habilitação de fornecedores em pregão eletrônico.....	76

1 INTRODUÇÃO

1.1 Apresentação

A temática da descentralização administrativa tem se disseminado nos últimos anos, sobretudo no contexto das organizações públicas, devido principalmente ao aumento da complexidade das relações dentro das organizações e à necessidade de melhorar a eficiência e a agilidade com que essas organizações se adaptam as modificações no ambiente. Para Morgan (1996) o mundo está se tornando cada vez mais complexo e essa complexidade, como não poderia deixar de ser, está refletida nas organizações. Dessa forma, a gestão de suprimentos torna-se cada vez mais importante à medida em que as organizações se empenham em melhorar seus índices de desempenho através da redução dos custos e da melhoria dos níveis de qualidade (MOORI; DOMENEK, 2009).

Pimenta (1995) argumenta que os setores públicos e privados estão presenciando uma transformação acelerada na organização da produção, na esfera pública essa transformação tem origem nas duras críticas ao desempenho das organizações públicas. Ainda segundo o autor é a partir dessas críticas que surge a necessidade de discutir novos modelos e padrões de administração.

No âmbito da Universidade Federal de São Carlos (UFSCar) a partir da implantação do Programa de Apoio ao Plano de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI) e, da construção e implementação dos *Campi* de Sorocaba, Araras e Lagoa do Sino, ocorreu um aumento considerável das atividades desenvolvidas pela Pró-reitoria de Administração (ProAd), em especial houve uma mudança substancial na quantidade e variedade de licitações realizadas sob responsabilidade do Departamento de Compras (DeCom).

De forma a dar maior dinamismo à administração da instituição foi aprovado em 2013, através da portaria GR 212/13, uma nova estrutura organizacional da ProAd, que possibilitou a gestão *multicampi*, descentralizando diversas funções administrativas, incluindo a função de compras e licitações (aquisição de material e contratação de serviços), objeto desse trabalho que até o momento se concentrava no *campus* sede em São Carlos.

Dessa forma, foram criados nos *campi* de Sorocaba, Araras e Lagoa do Sino, departamentos e seções ligados à ProAd voltadas, dentre outras atividades, à realização de licitações e orientação à comunidade acadêmica.

Esses recém-criados departamentos e seções são compostos por servidores que não possuíam experiência anterior com a área de compras ou conhecimento prévio da legislação e das boas práticas envolvidas na atividade de licitações, o que gerou dificuldades como:

- Falta de uniformidade nas orientações dadas à comunidade universitária, já que os servidores dos outros *campi* muitas vezes se confundem sobre as possibilidades e formas de licitação e elaboração de documentos internos;
- Aumento do tempo de tramitação de processos;
- Dependência do *campus* sede na obtenção de orientações acerca do andamento ou de procedimentos envolvidos nos processos de licitação.

Os fatores motivadores para a realização dessa pesquisa foram as dificuldades encontradas durante o processo de legitimação, junto à comunidade acadêmica, dos novos departamentos e seções voltadas às atividades de licitação, ou seja, a necessidade de autonomia dos departamento e seções criados em outros *campi* para orientar a comunidade acadêmica e na tomada de decisões necessárias para a atividade cotidiana e está orientado para elucidar a seguinte questão: Após a descentralização da função de compras quais as dificuldades encontradas pelos servidores lotados fora do *campus* sede para a realização de atividades cotidianas ligadas à licitações?

Ou seja, considerando a implantação da gestão *multicampi* e a descentralização da função de compras quais as demandas de apoio, suporte e informação, apontadas pelos servidores lotados nas unidades descentralizadas necessárias para o efetivo processo autônomo de tomada de decisão. Derivam desse questionamento central:

- Quais os problemas enfrentados e as soluções já implementadas durante o processo de descentralização?
- Como ficou a estrutura organizacional da ProAd após da descentralização da função de compras?
- Quais as medidas e ações que podem vir a ser tomadas para a superação dos problemas persistentes, contribuindo para o aprimoramento das atividades nas unidades descentralizadas?

Devemos lembrar que, de acordo com Jungman (2000), a descentralização de atividades administrativas não é necessariamente ligada à dispersão física da estrutura organizacional, mas sim à diversificação dos atores com poder para tomada de decisão, ou

seja, o processo de descentralização trata da transferência de poder que pode ou não ser exercido de forma dispersa.

O trabalho está estruturado da seguinte forma:

Na seção 2 é feita uma revisão bibliográfica de autores que tratam dos conceitos utilizados no trabalho: organização, estruturas organizacionais, descentralização de atividades e estruturas descentralizadas e autonomia na tomada de decisão.

Na seção 3 é apresentado o caso da Universidade Federal de São Carlos (UFSCar), com foco principalmente no Departamento de Compras (DeCom) e nas atividades de licitações, apresentando o contexto que levou a instituição à descentralização da atividade considerando seu histórico de expansão geográfica e aumento de cursos e alunos e as dificuldades na efetivação da descentralização administrativa.

A seção 4 tem como foco apresentar as atividades que já estão sendo desenvolvidas pela ProAd que possuem potencial para auxiliar na criação e divulgação de procedimento e informações de forma a proporcionar uma maior autonomia das unidades descentralizadas na tomada de decisão de situações cotidianas.

A coleta de dados e o levantamento das necessidades e dificuldades das unidades descentralizadas de compras são realizados na seção 5 e na seção 6 são apresentadas as conclusões e considerações finais.

1.2 Objetivos

O objetivo geral da pesquisa coletar junto aos servidores lotados nas unidades descentralizadas as demandas referentes a suporte, apoio e informação necessário ao processo de tomada de decisão em nível operacional. Constitui-se também em objetivo derivado a proposição de alternativas e medidas que supram as dificuldades e necessidades apontados pelas unidades descentralizadas proporcionando um processo mais ágil, confiável e registrado de informação.

Como objetivos específicos, a partir da implantação da descentralização da função de licitação no âmbito da UFSCar, temos:

- Mapear a estrutura organizacional da ProAd após o processo de descentralização da função de compras;
- Identificar as principais dificuldades enfrentadas e avaliar as ações tomadas para a superação dessa situação;

- Propor e implementar soluções alternativas que possam ser capazes de auxiliar na superação das dificuldades encontradas;
- Propor e implementar alternativas que possibilitem maior independência dos recém-criados departamentos de compras na tomada de decisão;
- Propor alternativas que possam proporcionar uma comunicação mais efetiva entre o *campus* sede e as unidades descentralizadas.

1.3 Justificativas

Justifica-se a importância desse estudo considerando a necessidade de compreender com detalhes o processo de descentralização administrativa da UFSCar. Possibilitando, a partir disso, a elaboração de documentos ou adoção de medidas que possam melhorar o atendimento à comunidade acadêmica e a maior independência dos novos servidores na realização de suas atividades na área de licitações. Entender a centralização das organizações está intimamente ligado ao estudo da sociedade em si pois, segundo Hall (1984), sociedades em que a maioria das suas organizações são centralizadas serão sociedades em que os trabalhadores terão pouco direito a se manifestarem acerca do seu trabalho e seu papel na comunidade produtiva.

Para Vieira (2012), analisando a frequência com que o problema da descentralização é abordado, seria facilmente comprovada a oportunidade e importância da questão.

Inclusive o tema da descentralização das atividades e a implementação da gestão *multicampi* está presente no plano estratégico da gestão 2012 – 2016. O plano estratégico consiste em um documento elaborado de forma a indicar ações a serem realizadas, os responsáveis e os prazos estabelecidos para a implementação dessas ações de forma a possibilitar uma visão ampla das prioridades da atual gestão administrativa da Universidade (Costa et al, 2015).

Além disso, a importância desse estudo está também relacionada à importância de haver um registro histórico, tentando apresentar de uma forma ampla o contexto que proporcionou condições para que a descentralização administrativa da ProAd (em especial a descentralização das atividades desenvolvidas pelo DeCom) fosse implementada.

Esse registro não é importante apenas para consultas futuras, mas também como forma de analisarmos, avaliarmos e, caso necessário, aprimorarmos as práticas que atualmente estão

sendo adotadas para efetivação desse processo de descentralização, considerando que este estudo poderá identificar dificuldades, gargalos e obstáculos, a partir da observação e do levantamento junto aos servidores que atuam diretamente na operação das licitações.

Serve também como aporte teórico na tentativa de dar suporte às políticas e procedimento futuros.

1.4 Metodologia

Para Thiollent (2011) a metodologia pode ser compreendida como a disciplina que estuda os possíveis modos de condução de uma pesquisa científica, auxiliando o pesquisador na orientação do processo de investigação, tomada de decisões e seleção de conceitos, hipóteses e dados. Segundo Teixeira e Pacheco (2005) a metodologia corresponde à opção adotada sistematicamente pelo pesquisador para descrever e explicar os fenômenos estudados.

Tendo como referência essa definição, optou-se pela pesquisa-ação como estratégia metodológica a ser utilizada nesta pesquisa, uma vez que, de acordo com Fiorentini e Lorenzato (2007), essa é uma modalidade de pesquisa centrada na dicotomia entre reflexão e ação, de forma a criar um ambiente, não só de observação, mas que permita a melhoria das práticas:

A pesquisa-ação é um tipo especial de pesquisa participante, em que o pesquisador se introduz no ambiente a ser estudado não só para observá-lo e compreendê-lo, mas sobretudo para mudá-lo em direções que permitam a melhoria das práticas e maior liberdade de ação e de aprendizagem dos participantes. Ou seja, é uma modalidade de atuação e observação centrada na reflexão-ação (FIORENTINI; LORENZATO, 2007, p. 112).

Embora o autor, proponente desta pesquisa, não tenha participado diretamente do planejamento e da implantação inicial do processo de descentralização administrativa, ocupa cargo na instituição (Chefe do Departamento de Compras) que implica participação direta em atividades influenciadas pela descentralização da função de compras, tais como: apoio à equipe técnica da Secretaria de Informática (SIn) no desenvolvimento do Sistema de Apoio à Gestão Universitária Integrada (SAGUI), em especial dos módulos referentes ao procedimento de compras; suporte aos servidores dos outros *campi* na realização das licitações e planejamento; implementação de novas atividades e rotinas que tragam maior agilidade, transparência e dinamismo aos procedimentos de licitação.

Esse posicionamento é corroborado por Craig (2009), ao defender que os resultados alcançados no processo da pesquisa são cruciais para o planejamento das ações a serem tomadas e para a implementação de melhorias nas práticas profissionais.

O caráter prático da utilização da pesquisa-ação também é destacado por Thiollent (2011), quando afirma que:

Como estratégia de pesquisa, a pesquisa-ação pode ser vista como modo de conceber e de organizar uma pesquisa social de finalidade prática e que esteja de acordo com as exigências próprias da ação e da participação dos atores da situação observada. Neste processo, a metodologia desempenha um papel de "bússola" na atividade dos pesquisadores, esclarecendo cada uma das suas decisões por meio de alguns princípios de cientificidade (THIOLLENT, 2011, p.32)

Para Tripp (2005) a pesquisa-ação é uma das diversas modalidades de investigação-ação, tendo como característica principal a busca pelo aprimoramento da prática através da relação dialética entre a investigação do objeto estudado e a ação sobre o campo prático: “pesquisa-ação é uma forma de investigação-ação que utiliza técnicas de pesquisa consagradas para informar a ação que se decide tomar para melhorar a prática” (TRIPP, 2005, p. 447).

Portanto a pesquisa-ação tem se apresentado como uma metodologia voltada para a resolução ou proposição de soluções para problemas práticos que envolvem a cooperação entre pesquisadores e os atores envolvidos no problema estudado (FIORENTIN; LORENZATO, 2007). Além disso, apesar da pesquisa-ação se destacar por sua vertente educacional, atualmente essa metodologia de estudo está efetivamente consolidada, tendo como campo de diversas áreas de aplicação como informática, ciências sociais, saúde, engenharia, entre outras (GILBERTONI, 2012).

Considerando que durante o transcorrer da pesquisa foi utilizado um recorte investigativo do objeto, ou seja, um processo de problematização, foi adotada a abordagem qualitativa para análise dos dados da pesquisa. De acordo com Teixeira e Pacheco (2005) o pesquisador deve optar pela adoção da abordagem qualitativa quando a elucidação do fenômeno estudado advém da compreensão das relações humanas e de seus significados buscando, por meio da obtenção de dados descritivos, compreender os objetos e fenômenos estudados através da perspectiva dos participantes da situação de estudo. As principais características dos estudos qualitativos são:

1) A pesquisa qualitativa tem o ambiente natural como fonte direta de dados e o pesquisador como seu principal instrumento. Ela supõe o contato direto e prolongado

do pesquisador com o ambiente e a situação que está sendo investigada, via de regra por meio do trabalho intensivo de campo.

2) Os dados coletados são predominantemente descritivos. O material obtido nessas pesquisas é rico em descrições de pessoas, situações, acontecimentos; inclui transcrições de entrevistas e de depoimentos, fotografias, desenhos e extratos de vários tipos de documentos.

3) A preocupação com o processo é muito maior do que com o produto. O interesse do pesquisador ao estudar um determinado problema é verificar como ele se manifesta nas atividades, nos procedimentos e nas interações cotidianas.

4) O “significado” que as pessoas dão às coisas e à sua vida é foco de atenção especial pelo pesquisador. Nesses estudos há sempre uma tentativa de capturar a “perspectiva dos participantes”, isto é, a maneira como os informantes encaram as questões que estão sendo focalizadas (TEIXEIRA; PACHECO, 2005, p. 61).

A pesquisa apresenta caráter descritivo e exploratório, na medida em que se buscou registrar, analisar, classificar e interpretar os fatos observados em campo, tendo como objetivo a caracterização inicial do problema, a partir de levantamento bibliográfico e entrevistas realizadas com pessoas que tiveram experiências práticas com o problema pesquisado.

A coleta de dados foi realizada por meio de encontros feitos com os responsáveis pelas unidades descentralizadas e o *campus* sede, através de plataformas virtuais, com o objetivo de identificar junto a esses servidores as principais dificuldades encontradas no cotidiano e propor de forma conjunta as medidas a serem tomadas para melhorar os aspectos apontados.

Foram convidados a participar da coleta de dados os servidores das unidades descentralizadas, um servidor do *campus* sede com vasta experiência na área de compras e licitações e o pesquisador. Os encontros tiveram duração de 25 a 40 minutos e foram organizados conforme quadro abaixo:

Quadro 1 - Metodologia para coleta participativa de dados

Encontro	Objetivos
1º encontro	Apresentação do tema do trabalho, da metodologia utilizada nas reuniões, dos objetivos pretendidos e definição das datas dos próximos encontros.
2º encontro	Discussão sobre as dificuldades encontradas pelas unidades descentralizadas na tomada de decisão durante as atividades cotidianas (quais fases da licitação trazem mais dificuldades, situações adversas, etc).

3º encontro	Levantamento, junto aos participantes, de propostas que possam ajudar no processo de transferência de poder de tomada de decisão e superação das dificuldades encontradas.
4º encontro	Apresentação das propostas de trabalho a serem desenvolvidas a partir dos aspectos apontados nos encontros 2 e 3.
5º encontro	Avaliação das ações implementadas e apresentação de possíveis correções que sejam necessárias.

Fonte: Elaboração própria

Além disso, no trabalho é apresentada uma pesquisa documental sobre os procedimentos internos que foram adotados para implementação da descentralização da função de compras no âmbito da UFSCar.

O estudo, portanto, é delineado como estudo de caso único na medida em que se busca detalhar uma situação particular (GODOY, 1995). Para Yin (1989 apud Godoy, 1995) trata-se de um delineamento de pesquisa que investiga fenômenos dentro do seu contexto real, em situações em que não é possível dissociar o contexto do fenômeno estudado.

Diante do exposto, a pesquisa utiliza como ferramenta metodológica uma pesquisa-ação, com abordagem qualitativa, com propósito exploratório, delineada como estudo de caso único, tendo como instrumentos de coleta de dados a observação participante, a análise documental e encontros para discussão e debate com os servidores envolvidos nas atividades da função de compras da UFSCar.

2 DESENVOLVIMENTO TEÓRICO

2.1 Organização e estrutura organizacional

Para Galbraith (1977) as organizações podem ser concebidas como um grupo de pessoas que atuam de forma integrada através da divisão de trabalho com a finalidade de alcançar um propósito compartilhado. Mais recentemente, Leite e Albuquerque (2009) mostram que as organizações podem ser definidas como um conjunto de indivíduos, que com a finalidade de alcançar determinados objetivos, formam um sistema coordenado de atividades especializadas.

Chiavenato (1987) defende que todas as organizações existem basicamente para alcançar objetivos e atingir resultados, sempre em busca de maior desempenho e produtividade. Durante todo o século XX as organizações buscaram alternativas ao modelo de arranjo tradicional de caráter hierárquico, vertical e autoritário (CURRY, 2005).

Ou seja, a definição de estratégias e mercados que a organização pretende alcançar, tipo de tecnologia adotada e nível de flexibilização e agilidade definem a escolha da estrutura organizacional.

As organizações burocráticas públicas brasileiras têm enfrentado duras críticas quanto ao seu desempenho global nas últimas décadas. De fato, essas organizações apresentam uma série de problemas, tais como superposições e disfunções organizacionais, recursos humanos desmotivados e despreparados, falta de visão gerencial e de sistemas de informação integrados, excesso de controles burocráticos de eficácia duvidosa, filosofia de atendimento pouco voltada ao cliente, entre outros (PIMENTA, 1995, p. 171).

As estruturas organizacionais têm sido alvo de diversos estudos de diferentes autores, desses estudos constata-se que os desenhos das estruturas organizacionais moldam-se às condições e necessidades da organização (PERROTTI, 2004).

Para Hitt, Miller e Colella (2007) estrutura organizacional é todo sistema formal de funções com relações de autoridade definidas que influenciam o comportamento da organização. Segundo Oliveira (1998) estrutura organizacional é a ordenação de responsabilidades, comunicações, autoridades, hierarquia e decisões dentro de uma organização.

Já de acordo com Perrotti (2004) a estrutura organizacional pode ser entendida como o conjunto das decisões, coordenação e da divisão do trabalho que definem, além das atribuições específicas, a forma como os departamentos se interagem. Leonardi, Bastos e

Nassar (2001) complementam essa definição de estrutura organizacional, ao defenderem a necessidade de ordenação desse conjunto de atividades.

Uma estrutura organizacional é o conjunto ordenado de responsabilidades, autoridades, comunicações e decisões das partes ou unidades organizacionais de uma empresa. Independente do arranjo físico, as estruturas podem apresentar diferentes graus de formalidade e informalidade. A formalidade é expressa por políticas, normas e estilos de governanças. A informalidade é conquistada na interação dos indivíduos com o grupo e a organização, promovendo maior flexibilidade nas rotinas e processos (LEONARDI; BASTOS; NASSAR, 2001, p.41).

Para Perrotti (2004) a estrutura organizacional deve criar condições facilitadoras para que um grupo de pessoas coordene, administre e controle recursos e atividades. Oliveira (1998) defende que a estrutura organizacional deve ser delineada considerando os objetivos e as estratégias da organização, ou seja, é um instrumento básico para o alcance dos objetivos e metas da empresa.

Dessa forma a definição da estrutura organizacional de uma organização deve estar delineada com os objetivos e estratégias da organização de modo a possibilitar o desenvolvimento e implementação do plano estratégico organizacional (OLIVEIRA, 1998). De forma a auxiliar nesse processo, as organizações devem ser consideradas de forma a incrementar simultaneamente sua eficiência (medida normativa da utilização de recursos para o alcance de resultados) e eficácia (medida normativa do alcance dos resultados) (CHIAVENATO, 1987).

Segundo Oliveira (1998) alguns fatores influenciam a natureza da estrutura organizacional adotada pela organização: objetivos estabelecidos pela organização e seus membros, atividades desenvolvidas para atingir esses objetivos, sequência de ações necessárias para garantir os outputs, limitação e habilidades de cada membro da empresa, limitações tecnológicas, necessidades sociais dos membros da equipe e tamanho da empresa.

Galbraith (1977) defende que a estrutura organizacional é concebida tendo como objetivo ser um processo de decisão capaz de trazer coerência entre objetos e propósitos em torno dos quais a organização está posicionada. Portanto, a delimitação da estrutura tem importância primordial, pois essa tem a função de auxiliar a organização em atingir seus objetivos.

Aaker (2012) defende que as estruturas organizacionais definem linhas de autoridade de comunicação, apontando de forma específica as formas pelas quais as atividades determinadas no programa estratégico da organização serão cumpridas. Costa, Souza e Fell

(2012) apontam que a importância na definição da estrutura organizacional deriva dos diversos componentes afetados.

A estrutura organizacional é importante porque nela estão componentes como delegação de poder, processo decisório, comunicação (horizontal e vertical), especialização, participação, centralização e formalismo. Desse modo, é possível um controle que garanta um bom andamento organizacional e que as pessoas na organização sejam responsáveis pelo seu adequado e eficiente funcionamento (COSTA, SOUZA, FELL, 2012, p.60).

Segundo Costa, Souza e Fell (2012) o conceito clássico de estrutura organizacional é a apresentação de um esquema formal, chamado organograma, que representa, através da divisão de trabalho, uma hierarquia de autoridade e responsabilidade com cargos definidos. Além disso, o comportamento formal das pessoas deveria ser definido por um conjunto de normas e orientações. Assim, qualquer mudança proposta em qualquer estrutura organizacional altera a distribuição de autoridade, responsabilidade e poder entre os atores envolvidos.

Para Oliveira (1998) o estabelecimento adequado da estrutura organizacional propicia à organização: identificar as tarefas necessárias, organizar funções e responsabilidades e criar indicadores e medidas de desempenho compatíveis com os objetivos. Pimenta (1995) alerta também para a necessidade de criação de mecanismos de acompanhamento, avaliação e controle mais adequados.

Galbraith (1977) argumenta que a estrutura organizacional é concebida como um processo de decisão que tem como objetivo trazer coerência entre os objetivos e propósitos da organização, o modelo de divisão de trabalho e a coordenação de atividades entre as unidades.

A estrutura organizacional não é estática, pelo contrário, é bastante dinâmica, especialmente quando consideramos os aspectos informais das relações pessoais (OLIVEIRA, 1998). Ainda segundo o autor a estrutura organizacional é composta por: sistema de responsabilidade, proveniente da alocação de atividades entre as unidades; sistema de autoridade, consequência da distribuição de poder; sistemas de comunicação, resultado da interação entre as unidades organizacionais.

2.2 Descentralização de atividades

Segundo Moori e Domenek (2009), de maneira geral as organizações podem se organizar de formas centralizada ou descentralizada. A centralização implica realizar

operações de diferentes unidades em um departamento comum. Nas organizações com estruturas descentralizadas a aquisição ou contratação de serviços necessários para o funcionamento das unidades são de sua própria responsabilidade.

Oliveira (1998) define descentralização como uma estrutura organizacional que permite menor concentração de poder decisório na alta administração da empresa, distribuindo esse poder pelos seus diversos níveis hierárquicos.

Chiavenato (1987) argumenta que a centralização enfatiza as relações escalares, isto é, a cadeia de comando. A organização é desenhada dentro da premissa de que o indivíduo no topo possui a mais alta autoridade e que a autoridade dos demais indivíduos é escalada para baixo, de acordo com sua posição relativa no organograma.

A descentralização administrativa, não pode ser definida por si só, como indicada ou contraindicada para as organizações. A opção pela adoção de uma estrutura descentralizada depende de fatores como: tamanho da organização, atividade desenvolvida, filosofia da alta administração, competência dos membros da organização (principalmente da base), facilidade de acesso a informações que permitam a tomada de decisões, etc (CHIAVENATO, 1987).

Segundo Oliveira (1998) a opção pela descentralização ocorre quando a organização apresenta as seguintes situações básicas: carga de trabalho da alta administração está demasiadamente volumosa ou complexa trazendo morosidade no processo decisório; desejo da organização em dar maior ênfase à relação produto-mercado e encorajar o desenvolvimento gerencial do pessoal de média e baixa administração.

As estruturas descentralizadas apresentam vantagens como: permitem inovações com o mínimo de burocracia; propiciam o desenvolvimento de uma cultura local, estratégias de negócios próximos ao mercado, possibilidade de gerar maior especialização em diferentes unidades da organização, tomada de decisões mais próxima da ocorrência dos fatos e tendências a maior número de ideias inovadoras (MOORI; DOMENEK, 2009; OLIVEIRA, 1998).

Ainda para Moori e Domenek (2009) e Oliveira (1998) a descentralização das atividades administrativas apresenta também desvantagens como: dificuldade em gerar economia de escala, duplicações operacionais, maior necessidade de controle e de coordenação, maior dificuldade de normatização e padronização e maior ineficiência na utilização de recursos (humanos, financeiros, materiais e equipamentos) da organização.

Para Chiavenato (1987) a descentralização tem como características a pulverização das decisões nos níveis mais baixos da organização. Afirmar também que a descentralização permite que as decisões sejam tomadas pelas unidades situadas nos níveis mais baixos da organização, proporcionando um considerável aumento de eficiência.

Para Pimenta (1995) a estratégia de descentralização deve ser vista como um instrumento capaz de atingir principalmente três objetivos: melhoria da qualidade dos serviços prestados à comunidade, incremento de produtividade e redução de custos operacionais e mais transparência decorrente da maior possibilidade de participação e fiscalização dos usuários do sistema.

As estruturas organizacionais descentralizadas permitem que: os chefes fiquem mais próximos do ponto onde devem ser tomadas as decisões, aumentar a eficiência através de um melhor aproveitamento da aptidão dos funcionários, melhorar a qualidade das informações à medida que o volume e a complexidade destas diminuem, diminuição dos gastos com pessoal e estrutura física em grandes escritórios centrais, formação de equipes mais motivadas e conscientes dos resultados (CHIAVENATO, 1987).

O quadro 2 sintetiza algumas das vantagens e desvantagens na adoção das estruturas organizacionais centralizadas ou descentralizadas.

Quadro 2 - Comparação vantagens/desvantagens na adoção de estrutura organizacional centralizada/descentralizada

Tipo de estrutura organizacional	Vantagens	Desvantagens
Descentralizada	<ul style="list-style-type: none"> • Ambiente menos burocrático; • Incentiva a inovação; • Estratégias de negócios próximos ao mercado; • Processo de tomada de decisões mais próxima da ocorrência dos fatos. 	<ul style="list-style-type: none"> • Dificuldade em gerar economia de escala; • Risco de duplicações operacionais; • Maior necessidade de controle e de coordenação; • Maior dificuldade de normatização e padronização.
Centralizada	<ul style="list-style-type: none"> • Maximiza a economia de escala; • Permite melhor controle e 	<ul style="list-style-type: none"> • Aumenta o tempo de atendimento; • Cria um afastamento entre o a unidade

	padronização de procedimentos; <ul style="list-style-type: none"> • Permite maior especialização dos funcionários; • Reduz o risco de duplicação de atividades. 	executora e a unidade solicitante; <ul style="list-style-type: none"> • Procedimentos ficam mais burocráticos; • Menor agilidade na adaptação da organização às mudanças ambientais.
--	--	---

Fonte: Chiavenato (1987).

Para Chiavenato (1987) as organizações buscam, na definição de sua estrutura organizacional, um equilíbrio entre o grau de centralização e descentralização das atividades.

Esse aspecto é corroborado por Pimenta (1995) quando defende que uma das possibilidades de descentralização é caracterizada pela delegação de competências, responsabilidade e poder decisório e Hall (1984) quando defende que centralização é a forma como é distribuído o poder decisório dentro de uma organização.

Para Chiavenato (1987) a organização tem grau maior de descentralização:

- i. Quanto maior a independência das camadas mais baixas da hierarquia da organização na tomada de decisão;
- ii. Quanto maior for a importância da decisão tomada nas escalas mais baixas da hierarquia;
- iii. Quanto maior for a quantidade de funções afetadas pelas decisões tomadas nos níveis hierárquicos mais baixos;
- iv. Quanto menor a supervisão exercida pelos níveis superiores da organização.

Segundo Chiavenato (1987) descentralização administrativa apresenta algumas limitações como: falta de uniformidade das decisões já que as decisões estão sendo tomadas em momentos, locais e por pessoas diferentes; dificuldade no aproveitamento dos especialistas, a direção precisa definir com cuidado a forma como será aproveitada a experiência acumulada nos escritórios centrais; falta de equipe apropriada nas unidades descentralizadas, a formação das equipes locais se mostra especialmente delicada em situações de mais alta complexidade.

2.3 Transferência de poder de decisão

Segundo Hall (1984), o principal aspecto que diferencia a descentralização da centralização é o direito à tomada de decisão, já que a escolha da estrutura organizacional determina quem tem o direito de tomar quais tipos de decisões e quando. O quadro 3 mostra uma relação entre os níveis de comando de uma organização e o encaminhamento de decisões não definidas nas políticas organizacionais.

Quadro 3 - Grau de descentralização em relação à definição de políticas, procedimentos e regras.

Nível de encaminhamento de decisões não cobertas pelas políticas	Políticas, procedimentos e regras	
	Poucas políticas / amplamente definida	Muitas políticas / estritamente definidas
TOPO – pessoal da matriz	Autocracia / altamente centralizada: Poucas decisões são tomadas pelo pessoal do nível inferior, e estas são regidas por políticas amplas. A maior parte das decisões deve ser encaminhada à administração de nível mais alto.	Burocracia / centralizada: As decisões são tomadas pelo pessoal operacional dentro do contexto de políticas, procedimentos e regras restritivas; os problemas não cobertos devem ser encaminhados aos níveis superiores para decisões ou esclarecimentos da política.
PARTE INFERIOR – Pessoal operacional	Colegiado / altamente descentralizada: A maioria das decisões é tomada nos níveis inferiores sem restrição de políticas; outras decisões são tomadas nos níveis inferiores dentro do arcabouço de políticas	Burocracia / descentralizada: A maioria das decisões é tomada nos níveis inferiores, dentro do arcabouço das políticas; o pessoal usa seu discernimento nos problemas não cobertos pelas políticas.

Fonte: MELCHER apud HALL (1984, p. 82).

De acordo com o quadro é possível identificar que existem diversos níveis de descentralização organizacional, as empresas são menos descentralizadas quanto maior a necessidade de que as situações não cobertas pela política, procedimentos ou regras da instituição, sejam encaminhadas para os níveis mais altos da administração para decisão.

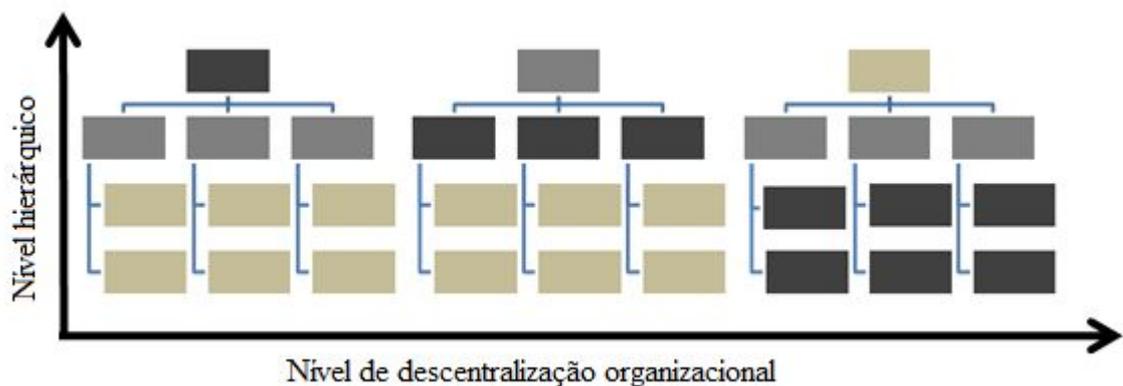
Em contrapartida, empresas que possibilitam que funcionários de níveis operacionais, em situações dentro das previstas nos procedimentos, tenham liberdade na tomada de decisão e permitem uma maior autonomia em situações não cobertas por essas políticas são consideradas mais descentralizadas.

Para Oliveira (1998) autoridade pode ser definida como o direito de fazer algo, como por exemplo, o direito à tomada de decisão, podendo ser formal (delegada pelo superior hierárquico) ou informal (desenvolvida através de relações informais entre pessoas da empresa).

Chiavenato (1987) argumenta que a estrutura organizacional descentralizada permite que as decisões sejam tomadas nos degraus mais baixos da hierarquia organizacional, permitindo assim um aumento da eficiência. Segundo Oliveira (1998) tomada de decisão é a capacidade de o gestor determinar um curso de ação quando confrontado por uma situação que possibilite dois ou mais planos de ações viáveis.

O esquema ilustrado na figura 1 exemplifica a diferença de distribuição de poder de decisão entre organizações altamente centralizadas e organizações descentralizadas. No esquema quanto mais escuro o nível maior o poder de tomada de decisão.

Figura 1- Relação entre grau de descentralização e nível hierárquico



Fonte: Adaptado de Chiavenato (1987)

Hall (1984) argumenta que o grau de centralização de uma organização pode indicar a relação dessa organização com seus membros, quanto maior o grau de centralização de uma organização, maior o indício de que, na visão dos gerentes da organização, seus membros precisam de um controle estrito. Por consequência a descentralização aponta no sentido

oposto, ou seja, de que os membros podem dirigir a si próprios, inclusive no processo de tomada de decisões.

Oliveira (1998) indica que decisões podem ser tomadas em três condições:

- i. Condição de certeza: quando é possível prever de forma clara quais os resultados de cada um dos cursos de ação possíveis;
- ii. Condições de risco: quando cada ação alternativa leva a um conjunto determinado de resultados e com probabilidades conhecidas;
- iii. Condições de incerteza: quando para as diversas ações possíveis as probabilidades associadas aos resultados são desconhecidas.

Esse processo de transferência de poder de decisão tem gerado dificuldades, principalmente nas atividades relacionadas às licitações para aquisição de bens através de pregão eletrônico. Dificuldades e conflitos durante o processo de transição da estrutura organizacional centralizada para a descentralizada podiam ser esperados já que, para Consenza, Alegría e Laurencel (2009), o uso de estruturas organizacionais descentralizadas é foco constante de possíveis conflitos e competição entre as unidades, que tendem a dar prioridade maior a objetivos locais em detrimento dos objetos globais da organização, além disso, pode acarretar problemas relacionados com a própria estrutura ou com as políticas de gestão da organização.

Considerando a definição de delegação adotada por Oliveira (1998), "delegação é a transferência de determinado nível de autoridade de um chefe para o seu subordinado, criando a correspondente responsabilidade pela execução da tarefa delegada". O quadro 4 apresenta de forma resumida possíveis fatores que podem dificultar a efetivação de atividades descentralizadas.

Quadro 4 - Diversos olhares sobre possíveis fatores que podem dificultar a implementação de atividades descentralizadas

Do ponto de vista da empresa	Do ponto de vista do chefe	Do ponto de vista do subordinado
<ol style="list-style-type: none"> 1. Filosofia de atuação estabelecida pela alta administração; 2. Níveis de controle; 3. Barreiras Legais. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Medo de perder o poder; 2. Medo de perder o lugar (cargo); 3. Falta de tempo para treinar os subordinados; 4. Falta de subordinados capacitados e habilitados; 5. Autovalorização; 6. Desconfiança da capacidade e habilidade dos subordinados; 7. Gosta de fazer o trabalho do subordinado; 8. Falta de habilidade em dirigir e coordenar; 9. Dificuldade de identificar tarefas que não exigem sua atuação direta; 10. Mania de perfeição (julgar que faz qualquer tarefa melhor que o subordinado); 11. Inabilidade para encorajar colaboração entre subordinados; 12. Ausência de controles que torna os chefes cautelosos quanto à delegação. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Medo de assumir responsabilidade: <ol style="list-style-type: none"> a. Medo de críticas pelos erros; b. Falta de confiança própria; 2. Não se julga capacitado para a tarefa: <ol style="list-style-type: none"> a. Falta de conhecimento; b. Falta de informação necessária e de recursos; 3. Não tem tempo disponível para novas tarefas; 4. Preguiça: <ol style="list-style-type: none"> a. É mais fácil perguntar ao chefe do que decidir por si; 5. Possibilidade de não ser reconhecido; 6. Incentivos inadequados; 7. Falta de informações ou recursos necessários.

Fonte: Oliveira (1998, p.186)

O quadro não tem como objetivo apontar de forma definitiva algum responsável pelas dificuldades na implantação e efetivação da descentralização de atividades, nem mesmo advogar em favor de um ou outro ator envolvido. Contudo é possível verificar que existem diversos motivos e múltiplas origens para as possíveis dificuldades e obstáculos no processo de descentralização de atividades.

Apesar das dificuldades encontradas, a descentralização da estrutura organizacional possibilita uma maior agilidade de resposta da organização às mudanças das condições locais (JUNGMAN, 2000) e às variáveis ambientais. Além disso, para Pimenta (1995), é possível

desenvolver programas e ações que tenham como objetivo transferir competências e atribuições, contribuindo para a coordenação e execução dos serviços prestados à comunidade.

Oliveira (1998) ressalta ainda que as organizações geralmente não podem ser consideradas totalmente centralizadas ou descentralizadas, o que ocorre são tendências maiores para a centralização ou descentralização de atividades administrativas.

2.4 Descentralização na administração pública

A administração pública não pode ficar à margem das inovações administrativas, necessitando desenvolver estratégias tecnológicas capazes de superar dificuldades encontradas e se adaptar, de forma ágil, às mudanças no ambiente organizacional em que está inserida (BATISTA; MALDONADO, 2008).

As mudanças na estrutura de decisão organizacional têm influenciado o planejamento dos gestores, principalmente no contexto público, assim as organizações públicas têm se tornado cada vez mais descentralizadas (HANSEN; HOST, 2012). Pimenta (1995) argumenta que tendências relacionadas à descentralização organizacional têm apresentado vantagens como redução de custos e aumento de eficiência e eficácia das organizações.

Tridapalli, Fernandes e Machado (2010) argumentam que o governo (e por consequência as organizações públicas) precisam encontrar melhores formas de arrecadar e gastar do dinheiro público, principalmente considerando a limitação de recursos frente a todas as demandas e à necessidade de gerir a máquina pública.

Para Pimenta (1995) é necessário discutir novos modelos para a administração pública, flexibilizando e descentralizando a atuação das organizações. Além disso, segundo Batista e Maldonado (2008) a partir da passagem para o modelo gerencial a administração pública se deparou com a necessidade de ser mais flexível.

A busca por novos modelos de gestão para a administração pública é fundamental, principalmente após a crise de financiamento do Estado, que impôs a necessidade cada vez maior de redução de gastos e aumento de eficiência e eficácia nas organizações (PIMENTA, 1995).

Segundo Batista e Maldonado (2008) a busca pela melhoria dos processos passa pelo uso sistemático da informação, de forma a evitar que as informações apresentem-se de formas

truncadas ou ineficazes, pois isso gera baixa produtividade, ineficiência e prejudicam a estrutura decisória da organização.

2.5 Descentralização da área de compras

A área de compras e gestão de suprimentos tem grande impacto na utilização dos recursos na administração pública. De acordo com Tridapalli, Fernandes e Machado (2010) os gastos com aquisição de bens e contratação de serviços na administração pública podem chegar a 36% do orçamento anual.

Batista e Maldonado (2008) reforçam a importância da área de compras dentro das organizações públicas.

A gestão de suprimentos é um dos principais pilares de qualquer instituição pública, tendo uma considerável importância estratégica, pois é um dos locais em que se aplicam os recursos orçamentários existentes, por meio da efetivação dos processos de compras de materiais, bens e serviços necessários ao alcance dos objetivos da instituição (BATISTA; MALDONADO, 2008, p. 685).

A área de compras tem relevância aumentada em casos de instituições públicas que desenvolvem pesquisas científicas, devido ao crescimento das despesas dessas instituições devido à maior complexidade das pesquisas realizadas (BATISTA; MALDONADO, 2008).

Segundo Csaszar (2012) a estrutura organizacional desempenha um papel fundamental, já que define a forma como os fluxos de informação e do conhecimento são agregados internamente nas organizações, permitindo assim atingir objetivos que seriam, de outra forma, extremamente custosos. Considerando essas necessidades as estruturas organizacionais na área de compras e suprimentos passaram a ter importância significativa (MOORI; DOMENEK, 2009).

Nesse ponto é importante salientar a diferença apresentada por Batista e Maldonado (2008) entre as áreas de compras públicas e privadas.

Na realidade, os particulares compram materiais e/ou serviços de quem eles acham necessário ou conveniente; já na administração pública, com ressalvas de algumas hipóteses legais, as compras serão necessariamente precedidas de licitação, tendo em vista o dinheiro e o interesse público que está em jogo. Por isso, os compradores públicos não podem agir livremente, mas sim, de acordo com a lei (BATISTA; MALDONADO, 2008, p. 688).

Além disso, apesar da literatura debater o papel estratégico desempenhado pela área de compras e suprimentos, poucos são os trabalhos que discutem sobre a estrutura e o processo

de compras (BATISTA; MALDONADO, 2008). Esse papel estratégico é defendido por Batista e Maldonado (2008).

Assim, a área de compras desempenha um papel importante na realização dos objetivos estratégicos da instituição, devido à sua capacidade de afetar a qualidade e entrega de produtos ou serviços essenciais que serão utilizados nas pesquisas científicas (BATISTA; MALDONADO, 2008, p.687).

Para Tridapalli, Fernandes e Machado (2010) as diversas funcionalidades discutidas sobre compras e gestão de cadeias de suprimentos só trarão resultados efetivos se gerenciados através de uma visão estratégica, com definição de objetivos claros, alinhados à estratégia geral da organização e acompanhados de indicadores de desempenho.

Para Batista e Maldonado (2008) o desenvolvimento organizacional eficiente deve buscar melhorias dos processos internos de gestão, de forma a aperfeiçoar os procedimentos de compras, tornando-as mais claras, transparentes e de fácil verificação pelos requisitantes envolvidos.

Essa busca por alternativas tem ocorrido de forma intensa na administração pública devido a diversas críticas feitas pela sociedade ao desempenho dessas organizações. Segundo Moori e Domenek (2009) essa busca por desempenho e competitividade fez com que o departamento de compras e suprimentos se tornasse mais voltado ao trabalho em equipe, estratégico, multifuncional e com maiores responsabilidades aliado a um crescente processo de desburocratização.

Segundo Perrotti (2004) intervenções ou alterações na estrutura organizacional consistem em modificar alguns de seus elementos como: divisão de trabalho, alocação de poderes de decisão, mecanismos de coordenação, redes de relacionamento e fronteiras da organização. Quando essas mudanças são analisadas a partir das atividades de compras e da gestão de suprimentos, as mudanças na estrutura organizacional, pequenas ou grandes, são realizadas como parte do processo de adaptação da organização às pressões internas e externas (JOHNSON; LEENDERS, 2001).

Importante salientar que o principal objetivo da área de compras e suprimentos é realizar compras bem-sucedidas. Para Tridapalli, Fernandes e Machado (2010) compras bem-sucedidas são aquelas que conseguem adquirir bens e serviços na quantidade e na qualidade certas, em momentos certos e com o menor preço possível. Batista e Maldonado (2008) acrescentam a necessidade de suprir a organização com um fluxo seguro de materiais e

serviços para atender suas necessidades, administrar estoques para proporcionar o melhor serviço possível aos usuários e ao menor custo e desenvolver funcionários, políticas, procedimentos e organização para assegurar o alcance dos objetivos previstos.

Para Batista e Maldonado (2008) esse é um dos aspectos que aproximam a compra pública da privada, pois ambas buscam adquirir produtos de qualidade pelo menor preço, contudo as compras públicas requerem procedimentos específicos, como o atendimento à legislação específica, para que lhe seja dada eficácia.

Para Moori e Domenek (2009) a estrutura centralizada de compras maximiza as economias de escala, permite melhor controle dos volumes a serem comprados, permite maior especialização dos compradores e reduz a duplicação de atividades. Contudo, manter a função de compras centralizada a uma única unidade central pode aumentar o tempo de atendimento, criar um afastamento entre o demandante e o departamento responsável pelo procedimento de compras, entre outros problemas.

Tridapalli, Fernandes e Machado (2010) argumentam que, em alguns casos, como por exemplo as aquisições através do Sistema de Registro de Preços, a centralização da função de compras pode apresentar vantagens, pois permite agregação de demandas para realização de um único processo. Para os autores é importante, portanto, encontrar um equilíbrio entre a centralização e a descentralização das atividades.

3 UFSCAR – CRIAÇÃO, EXPANSÃO E DESCENTRALIZAÇÃO

3.1 A UFSCar

Criada em 1960 através da Lei 3.856/60 e fundada através do Decreto 62.758/68, ainda denominada Fundação Universidade de São Paulo (UFSP), a Universidade Federal de São Carlos (UFSCar) deu início efetivo às suas atividades letivas em 13 de março de 1970, com os cursos de engenharia de materiais (pioneiro na América Latina) e o já extinto curso de licenciatura em ciências recebendo inicialmente 96 alunos ingressantes (BOTELHO; IGNATIOS, 2015).

Atualmente o *campus* sede, localizado no município de São Carlos, possui 645 hectares de extensão, sendo 196 mil m² de área construída (antiga fazenda Trancham), 300 laboratórios, uma biblioteca, um ambulatório, dois teatros, nove anfiteatros, 12 auditórios, um ginásio, um parque esportivo, sete quadras, duas piscinas, um restaurante universitário, quatro lanchonetes, 124 salas de aula e 672 vagas internas e externas de moradia estudantil (BRASIL, 2006).

Considerado os quatro *campi* a UFSCar é composta de 48 (quarenta e oito) departamentos acadêmicos são divididos em 6 (seis) centros: Centro de Ciências Exatas e de Tecnologia (CCET), Centro de Educação e Ciências Humanas (CECH), Centro de Ciências Biológicas e da Saúde (CCBS), Centro de Ciências Agrárias (CCA), Centro de Ciências e Tecnologias para a Sustentabilidade (CCTS), Centro de Ciências Humanas e Biológicas (CCHB) que oferecem 62 de graduação presenciais (39 em São Carlos, 6 em Araras, 14 em Sorocaba, 3 no campus Lagoa do Sino, em Buri) ofertando anualmente um total de 2.807 vagas em cada processo seletivo (BOTELHO; IGNATIOS, 2016).

3.2 A expansão para novos *Campi*

Com o aumento dos cursos de graduação, pós-graduação e a diversificação dos campos de estudo, ao longo dos anos a UFSCar continuou se expandindo até o ponto de ser necessária a criação de novos *Campi* com diferentes focos de atuação e áreas de estudos.

O *Campus* Araras, criado em 1991 (BOTELHO; IGNATIOS, 2015) possui 230 hectares, sendo 50 mil m² em áreas construídas. São 28 laboratórios divididos entre ensino e pesquisa, 22 salas de aulas, uma biblioteca, um ambulatório, um anfiteatro, uma quadra, um

núcleo de esportes aquáticos, um restaurante universitário, uma lanchonete e 33 vagas externas na moradia estudantil (BRASIL, 2006).

No *Campus* de Araras funcionam cinco departamentos acadêmicos que oferecem seis cursos de graduação e estão agrupados no Centro de Ciências Agrárias - CCA apresentando um total de 240 vagas (BOTELHO; IGNATIOS, 2015).

O *Campus* Sorocaba criado em 2005 (BOTELHO; IGNATIOS, 2015), tem 70 hectares de extensão e 48 mil m² de área construída. São 44 laboratórios, uma biblioteca, um ambulatório, dois auditórios, uma quadra esportiva, um restaurante universitário, uma lanchonete, 29 salas de aula, um campo de futebol com pista de atletismo e 80 vagas externas de moradia estudantil (BRASIL, 2006).

O *Campus* de Sorocaba oferece 14 cursos de graduação presenciais em 9 (nove) departamentos acadêmicos que estão distribuídos por três centros: Centro de Ciências e Tecnologias para a Sustentabilidade - CCTS, Centro de Ciências Humanas e Biológicas - CCHB (BOTELHO; IGNATIOS, 2015) e o recém criado Centro de Ciências em Gestão em Tecnologias - CCGT.

Em 2013 foi implementado o quarto *campus* da UFSCar no município de Buri, denominado *Campus* Lagoa do Sino (BOTELHO; IGNATIOS, 2015), ofertando inicialmente três cursos de graduação presenciais: Engenharia de alimentos, Engenharia ambiental e Engenharia agrônoma, agrupados no Centro de Ciências Naturais - CCN com um total de 50 vagas (BRASIL, 2015b).

Segundo o SITE DA SPDI, os números da UFSCar atualizados em junho de 2015 são:

- Docentes: 1.186
- Funcionários técnico-administrativos: 936
- Alunos de graduação presencial: 13.047
- Alunos de graduação EaD: 1.252
- Total de alunos de graduação: 14.299
- Alunos de pós-graduação - mestrado profissional: 377
- Alunos de pós-graduação - mestrado: 1.841
- Alunos de pós-graduação - doutorado: 1.697

Total de alunos de pós-graduação: 3.915

3.3 O REUni

O programa de Reestruturação e Expansão das Universidade Federais (REUNI) foi instituído pelo Governo Federal por meio do decreto 6.096/2007, tendo como objetivo garantir às instituições de ensino superior condições de expandir acesso e permanência no ensino superior gratuito.

Mello et al. (2007) argumentam que o REUNI tem com um de seus objetivos dotar as Universidades Federais de estrutura que possibilite a ampliação das vagas e a permanência dos estudantes no sistema de Ensino Superior Federal.

Os desafios do novo século exigem uma urgente, profunda e ampla reestruturação da educação superior que signifique, no contexto democrático atual, um pacto entre governo, instituições de ensino e sociedade, visando a elevação dos níveis de acesso e permanência, e do padrão de qualidade. O país encontra-se em um momento privilegiado para promover, consolidar, ampliar e aprofundar processos de transformação da sua universidade pública, para a expansão da oferta de vagas do ensino superior, de modo decisivo e sustentado, com qualidade acadêmica, cobertura territorial, inclusão social e formação adequada aos novos paradigmas social e econômico vigentes, conforme preconizam as políticas de educação nacionais (MELLO et al., 2007, p.9).

Após a aderência da Instituição ao Programa REUNI está previsto o recebimento de recursos para diversas ações como: contratação de professores e servidores administrativos; recuperação e construção de novas instalações físicas; aquisição de equipamentos; melhorias no acervo das bibliotecas; dentre outras ações (BRASIL, 2015c).

De acordo com Mello et al. (2007) a elevação da taxa de conclusão média dos cursos de graduação presenciais para noventa por cento e da relação de alunos de graduação presencial por docente para dezoito, ao final de cinco anos, são as metas globais do REUNI.

Para o governo federal (BRASIL, 2015c) as principais diretrizes do REUNI são:

- Redução das taxas de evasão;
- Ocupação de vagas ociosas; e
- Aumento do número de vagas ofertadas, com foco principalmente nos cursos oferecidos no período noturno.

Na UFScar o projeto de implantação do projeto REUNI previa a implantação de vinte novos cursos de graduação e a ampliação de outros dezesseis cursos já existentes. No *Campus* de Araras foram criados os cursos de bacharelado em agroecologia, licenciaturas em Química, Física e Biologia, todos com oferta de 40 vagas a cada processo seletivo, além disso, o curso de Biotecnologia passou a ofertar 5 novas vagas.

O *Campus* de São Carlos foi o que recebeu maior número de novos cursos e ampliação de vagas:

- No Centro de Ciências Biológicas e da Saúde (CCBS) foram criados os cursos de: Gestão e Análise ambiental, Gerontologia e Biotecnologia (todos ofertando 40 vagas) e foram acrescentadas 10 vagas ao curso de Terapia ocupacional;
- Foram criados, junto ao Centro de Ciências Exatas e Tecnologia (CCET) os cursos de Licenciatura em Física (30 vagas), engenharia elétrica e engenharia mecânica (45 vagas cada). Também foram ampliadas a quantidade de vagas dos cursos: Engenharia física, Matemática (turmas diurnas e noturnas), química (turmas diurnas e noturnas) todas passaram a ofertar 10 novas vagas, o curso de estatística passou de 30 para 45 vagas por processo seletivo, engenharia de materiais e engenharia química tiveram um acréscimo de 20 vagas e o curso de engenharia civil passou a ofertar 30 vagas adicionais;
- O Centro de Educação e Ciências Humanas (CECH) recebeu os cursos de bacharelado em Linguística e Licenciatura em educação especial (ambos com 40 vagas) e o curso de Pedagogia noturno (45 vagas), foi ampliada a oferta de vagas nos cursos: Biblioteconomia e ciência da informação (8 vagas), ciências sociais (40 vagas), Música (4 vagas), Filosofia (6 vagas), Imagem e Som (4 vagas).

No *campus* de Sorocaba o projeto REUNI previa apenas a criação de novos cursos: Administração, Pedagogia e licenciatura em Geografia, com 60 vagas cada, e licenciatura em Física, Química, Matemática e Biologia, com 25 vagas cada.

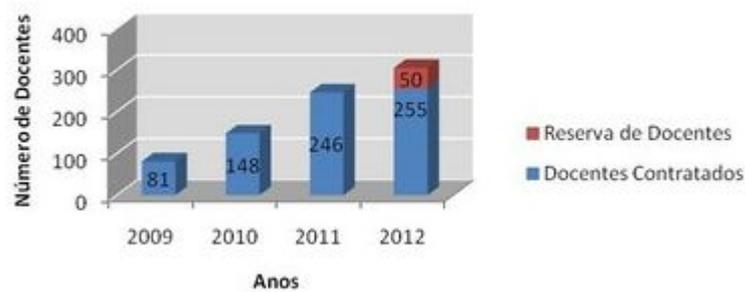
No total, a implantação do projeto REUNI na UFSCar previa a criação de 1.012 novas vagas nos cursos presenciais de graduação.

De forma a dar suporte à expansão das vagas e a criação de novos cursos, a implantação do programa previa também a contratação gradual de docentes e servidores técnico- administrativos.

Entre os docentes, estavam previstas contratações no período entre 2009 e 2012 de forma a contratar 225 docentes (preferencialmente doutores) em regime de dedicação exclusiva e uma reserva técnica de 50 contratações que poderiam ser efetivadas em 2012 (BRASIL,2015c).

A figura 2 mostra a evolução das contratações ao longo do período de 2009 a 2012 (BRASIL,2015c).

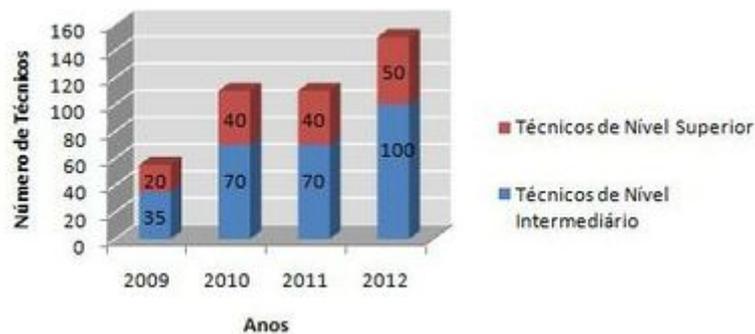
Figura 2 - Docentes contratados com recursos do REUNI (valores acumulados)



Fonte: Brasil, 2015c

Considerando ainda o projeto de implantação do programa REUNI, estavam previstos (no mesmo período) a contratação de 150 servidores técnico administrativos, distribuídos em 100 servidores de nível intermediário e 50 servidores de nível superior. A figura 3 mostra a distribuição ao longo do período 2009-2012 (BRASIL, 2015c).

Figura 3 - Técnicos contratados com recursos REUNI (valores acumulados)



Fonte: Brasil, 2015c

Além disso, a proposta de implantação do programa REUNI na UFSCar previa investimentos financeiros em: livros, mobiliário para servidores, mobiliário para blocos de sala de aula, melhorias e ampliações em ambientes relacionados a demandas coletivas,

compra de material de consumo, contratação de serviços de pessoas físicas e jurídicas e despesas na realização de concursos (BRASIL, 2015c).

3.4 O processo de descentralização

Como apontado na seção anterior, desde a década de 60 a UFSCar se desenvolveu e expandiu a quantidade de cursos oferecidos, vagas, departamentos e *campi*. Contudo, a administração, em especial o Departamento de Compras (DeCom), responsável pelos procedimentos de licitação, continuou centralizado no *Campus* sede em São Carlos, inclusive sem uma proporcional expansão do seu quadro de servidores.

Após a criação dos novos *campi* e a implementação do programa REUNI a UFSCar passou a oferecer, ao todo: 62 cursos de graduação presencial, 5 cursos de graduação a distância, 1 curso de graduação especial (Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária - PRONERA), 56 cursos de pós-graduação *lato-sensu* e 75 cursos de graduação *stricto-sensu*, totalizando 12.498 alunos de graduação presencial, 1.939 alunos de graduação à distância, 2.380 alunos de pós-graduação *lato-sensu* e 3.658 alunos de pós graduação *stricto-sensu*, em janeiro de 2015 (BOTELHO; IGNATIOS, 2015).

Devido a essa expansão massiva, manter a centralização da função de compras no *campus* sede passou a criar diversas dificuldades na execução dos procedimentos licitatórios, por exemplo:

- Dificuldade em padronizar os procedimentos e as orientações dadas à comunidade acadêmica;
- Demora na tramitação de documentos;
- Dificuldade em contatar os servidores responsáveis pelas requisições;
- Dificuldade em se obter análises das propostas enviadas pelos licitantes durante o certame;
- Desconhecimento, por parte dos servidores dos novos *campi*, sobre os procedimentos adotados no *campus* sede.

Portanto, após a implementação do programa REUNI e em especial com a expectativa do início das atividades letivas no *campus* de Lagoa do Sino e a definição do planejamento

estratégico da UFSCar, a descentralização administrativa da Universidade realmente entrou na agenda de debates.

Porém, alguns obstáculos ainda precisavam ser vencidos antes da implementação da gestão *multicampi* e a descentralização da função de compras. Dentre esses obstáculos estava o fato de que os servidores que passariam a exercer essa atividade tinham pouco ou nenhum conhecimento sobre a área de licitações, ou seja, desconheciam completamente ou tinham um conhecimento superficial da legislação básica aplicada, não conheciam os procedimentos e nunca antes haviam entrado em contato com a plataforma de compras do Governo Federal, o portal comprasgovernamentais.gov.br.

No *Campus* de São Carlos a ProAd, contava com a Pró-reitoria adjunta de Contabilidade, Orçamento e Finanças (ProAdjCOF) – responsável pela coordenação das atividades desenvolvidas pela área de controle financeiro da organização - e a Pró-reitoria adjunta de Compras, Contratos, Abastecimento e Patrimônio (ProAdjCCAP) onde estão subordinados a Divisão de Suprimentos (DiS) e o Departamento de Compras (DeCom), unidades responsáveis pela realização da função de compras. O apêndice A ilustra o organograma da ProAd, com maior detalhamento da área de compras e licitações.

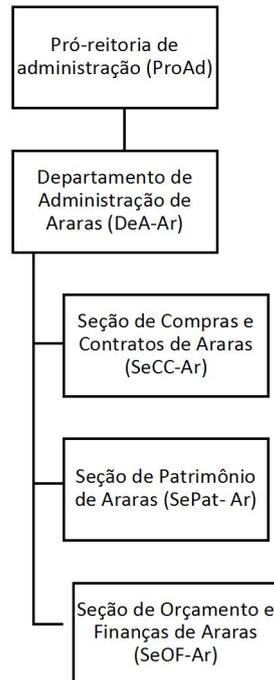
A primeira etapa foi a aprovação, através das portarias 047/2013 e 048/2013 do Conselho de Administração (CoAd) da UFSCar, que aprovou a criação dos departamentos vinculados à ProAd, responsáveis pelas atividades descentralizadas. Assim foram criados os seguintes departamentos:

No *campus* de Araras:

- Vinculado à ProAd, foi criado o Departamento de Administração de Araras (DeA-Ar) e vinculadas ao DeA-Ar foram criadas;
 - Seção de Compras e Contratos de Araras - SeCC-Ar;
 - Seção de Patrimônio de Araras - SePat- Ar;
 - Seção de Orçamento e Finanças de Araras - SeOF-Ar.

O apêndice A mapeia a estrutura organizacional da ProAd no *Campus* de Araras:

Figura 4 - Organograma Pró-reitoria de administração Campus Araras (simplificado)

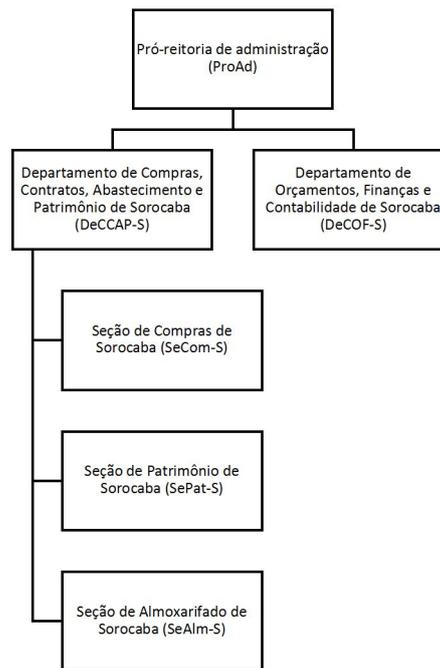


Fonte: Elaboração Própria

- No *campus* Sorocaba:
 - Vinculados à ProAd foram criados: Departamento de Orçamentos, Finanças e Contabilidade de Sorocaba (DeCOF-S) e o Departamento de Compras, Contratos, Abastecimento e Patrimônio de Sorocaba (DeCCAP-S);
 - Vinculadas ao DeCCAP-S foram criadas as seguintes seções;
 - Seção de Compras de Sorocaba - SeCom-S;
 - Seção de Patrimônio de Sorocaba - SePat-S;
 - Seção de Almoxarifado de Sorocaba - SeAlm-S.

A figura 6 ilustra o organograma da ProAd no *Campus* de Sorocaba.

Figura 5 - Organograma Pró-reitoria de administração Campus Sorocaba (simplificado)



Fonte: Elaboração própria.

Assim, de forma a proporcionar a capacitação inicial dos servidores envolvidos nos recém criados departamentos e seções, a partir de uma solicitação feita pela Pró-reitoria de Administração (ProAd) à Pró-reitoria de Gestão de Pessoas (ProGPe) em outubro de 2013 foi formado, com a participação de servidores de diversas unidades de todos os *campi*, um curso de capacitação ministrado pelos próprios servidores do departamento de compras do *campus* sede.

Esse curso teve como objetivo capacitar esses servidores em temas como: as modalidades e os tipos de licitação, legislação básica específica (Lei 8.666/93, Lei 10.520/02, decreto 5.450/05, etc), elementos presentes no termo de referencia, utilização do portal eletrônico de compras (www.comprasgovernamentais.gov.br), fases da licitação e boas práticas do pregoeiro.

Considerando que o *Campus* de Lagoa do Sino iniciou suas atividades apenas em 2013, a criação do Departamento de Administração de Lagoa do Sino (DeA-LS) foi criado apenas em 2014, através da Resolução CoAd 66/2014.

Os servidores envolvidos nas atividades de licitação no *Campus* de Lagoa do Sino participaram de diversos momentos de capacitação e aprendizagem sobre as novas atividades

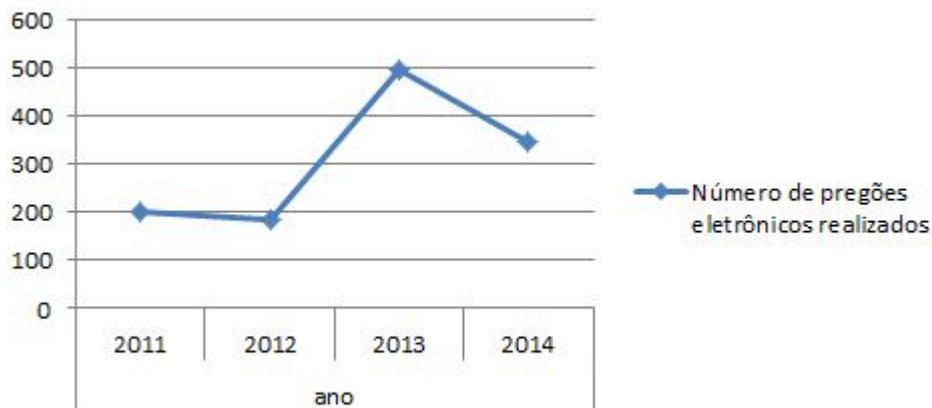
a serem desempenhadas ao longo de diversos encontros realizados entre o quadro de servidores do *campus* sede (DeCom) e os servidores do DeA-LS.

3.5 Atividades descentralizadas - desafios para efetivação

Diante do exposto, é possível considerar que o início efetivo do processo de descentralização da função de compras e licitações na UFSCar teve lugar com a oferta do curso de capacitação inicial voltada para a área de compras e licitações, ofertado aos servidores de diversas unidades e *campi*, e a formalização da nova estrutura organizacional aprovada no CoAd.

Apenas para efeito ilustrativo, no ano de 2011 foram realizadas 201 licitações na modalidade pregão eletrônico, em 2012 esse número foi de 185, já em 2013 com a capacitação e a participação de mais de 30 servidores de forma ativa na realização de licitações durante a aprendizagem de operação do sistema esse número chegou a 496 e a partir de 2014 com a descentralização funcionando nos diversos *campi* chegamos 345. A figura 7 mostra a evolução desses números.

Figura 6 - Número de pregões eletrônicos realizados (2011-2014)



Fonte: Elaboração própria

É possível verificar a melhora de um dos indicadores fundamentais referente à principal atividade realizada pelo DeCom, pois mesmo desconsiderando o ano de 2013 em que uma quantidade diferenciada de servidores atuou com licitação, houve uma diferença de 86% na quantidade de licitações realizadas entre os anos de 2012 e 2014.

Porém, apesar do sucesso no aumento da quantidade de licitações realizadas na modalidade pregão eletrônico, a descentralização dessa atividade gerou novas dificuldades como:

- As novas unidades (SeCom-Sor, SeCC-Ar e DeA-LS) não possuem conhecimento dos procedimentos adotados pela Instituição;
- Aumento do tempo de tramitação do processo, considerando que agora é preciso tramitar entre *campi* localizados em municípios;
- Comunicação interna quando do surgimento de nova legislação ou funcionalidade do sistema de compras.

Além disso, apesar da capacitação realizada ter mostrado aos servidores envolvidos o funcionamento do portal de compras do governo federal, a atividade de pregoeiro exige do servidor a capacidade de se adaptar a diversas situações que podem ocorrer durante o certame, ou seja, durante uma licitação ocorrem situações que exigem do pregoeiro não apenas a operação correta do sistema, mas a busca por alternativas que preservem, acima de tudo, os princípios de isonomia e imparcialidade necessárias durante a licitação.

Dentre as diversas situações que geram dúvidas nos departamentos descentralizados podemos citar:

- Relacionamento com o fornecedor via chat;
- Conhecimento de alternativas legais de soluções para situações adversas em caso de esclarecimentos, impugnações, etc;
- Alteração, revogação e anulação de certames;
- Dúvidas quanto à obrigatoriedade de publicidade dos atos;
- Dificuldades em relação à análise de propostas e documentos enviados pelos participantes;

As dúvidas decorrentes destas situações adversas criaram um ambiente de dependência em relação ao *campus* sede, o que descaracteriza a descentralização da função de compras, considerando que prejudica a autonomia de tomada de decisão da unidade descentralizada na atividade diária do setor.

Além disso, o desconhecimento ou falta de divulgação das normas e procedimentos internos agravou a dependência dos *Campi* com unidades descentralizadas em relação às orientações vindas dos servidores do *Campus* sede, por exemplo:

- Acesso a modelos de documentos emitidos rotineiramente;
- Desconhecimento da tramitação interna de documentos;

- Desconhecimento das atividades desenvolvidas e responsabilidades de cada um dos departamentos da ProAd localizados no *Campus* sede;
- Dificuldades na realização de procedimentos de rotina que tenham como objetivos principais a manutenção do princípio de publicidade e isonomia.

Essas dificuldades influenciam diretamente a capacidade de tomada de decisões das unidades, logo influencia também a efetivação da descentralização. De acordo com Siggelkow e Levinthal (2003) uma estrutura organizacional pode ser considerada descentralizada apenas quando a tomada de decisão foi distribuída por diversas subunidades ou divisões, cada uma delas com autonomia para fazer suas próprias decisões.

Como até esse momento todas as licitações eram realizadas por um único departamento, não existem manuais, fluxogramas, cartilhas de orientação ou mesmo uma padronização dos procedimentos a serem adotados pelos pregoeiros durante qualquer uma das fases da licitação (interna ou externa).

4 ATIVIDADES EM DESENVOLVIMENTO NO ÂMBITO DA PROAD QUE PODEM AUXILIAR NA EFETIVAÇÃO DA DESCENTRALIZAÇÃO DA FUNÇÃO DE COMPRAS

4.1 Sistema de Apoio a Gestão Universitária Integrada - SAGUI;

No segundo semestre de 2014 foi implementada a utilização do Sistema de Apoio à Gestão Universitária Integrado (SAGUI), uma plataforma eletrônica que pretende integrar toda a gestão da Universidade, graduação, pós graduação, pesquisa, extensão e Administração.

O sistema está em fase de desenvolvimento, ou seja, alguns de seus módulos ainda estão sendo implementados, portanto ainda não temos seu uso pleno do sistema. Dentre as atividades desenvolvidas pela ProAd, serão implementados no SAGUI módulos para controle orçamentário, controle de almoxarifado e estoque, gestão de contratos e de ata de registro de preços, divulgação de empenhos, controle de pagamentos, etc.

Esses módulos foram desenvolvidos tentando criar facilidades para o usuário e agilizar a tramitação burocrática de documentos.

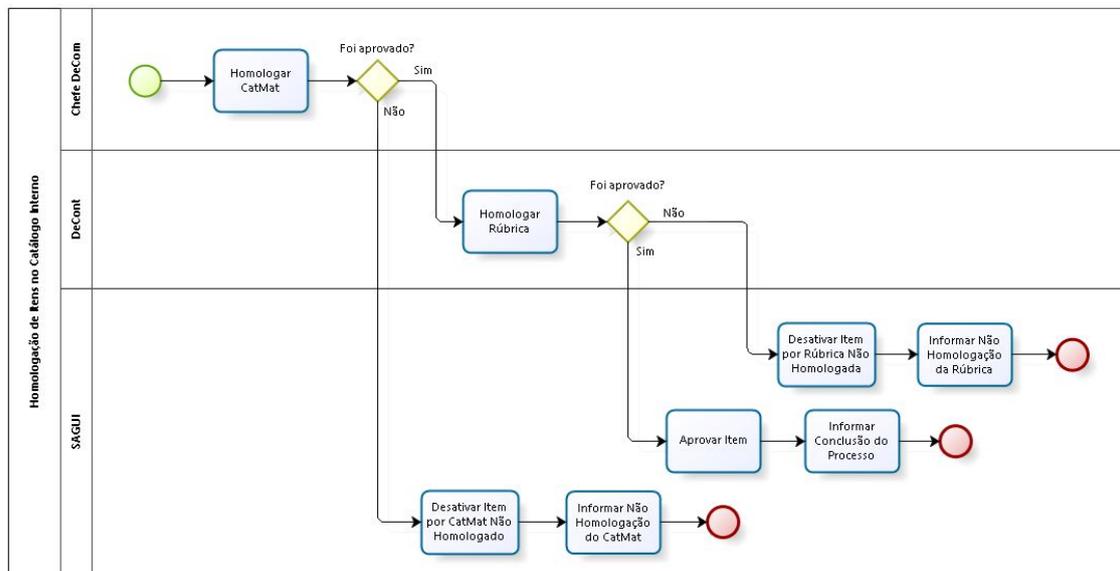
Apesar de serem necessárias diversas melhorias, atualmente o módulo de compras já está sendo utilizado, esse módulo pode ser dividido em quatro partes: catálogo interno, requisição de compras, montagem de processo de compras e acompanhamento de procedimento de licitação.

4.1.1 Catálogo Interno

Esse módulo foi criado com o objetivo de ser um repositório com as descrições técnicas de todos os itens adquiridos na Universidade, assim fica a cargo dos usuários consultar os itens já cadastrados nesse catálogo (por qualquer servidor da universidade) antes de cadastrar um novo item.

Caso o requisitante optar por cadastrar um novo item no catálogo interno, esse passa por um processo de homologação para verificar se o novo cadastro não possui vícios. A figura 7 ilustra o fluxograma do processo de homologação de itens.

Figura 7 - Fluxograma homologação de itens no catálogo interno do SAGUI



Fonte: UFSCAR, 2015.

Nesse processo cabe ao departamento de compras verificar se existem todas as informações necessárias para aquisição na descrição detalhada do item como por exemplo: medidas de comprimento, altura e largura, quantidade por frasco, voltagem, etc, e se não está havendo indicação de marcas ou direcionamento.

O Departamento de Contabilidade (DeCont) é responsável por verificar se o usuário cadastrou o item no catálogo interno utilizando a rubrica de elemento de despesa correta, ou seja, se cadastrou o item utilizando corretamente o orçamento de custeio ou de capital. Essa informação é muito importante por impactar diretamente no planejamento e execução orçamentária da Universidade.

O uso de um catálogo dentro do sistema possibilita que exista algum tipo de padronização entre as descrições dos itens adquiridos na UFSCar, o aumento da economia de escala e principalmente, o compartilhamento de cotações entre os usuários.

A dificuldade na obtenção de cotações para calcular o valor estimado em cada um dos itens a serem adquiridos era uma das principais reclamações dos requisitantes, portanto com o uso do catálogo interno foi possível compartilhar a descrição técnica dos itens e, partindo disso, os diversos usuários (independentemente da localidade em que trabalhavam) poderiam

fazer um levantamento de preços para a aquisição daquele item e cadastrá-lo junto ao sistema, compartilhando essa informação com os outros usuários.

4.1.2 Requisição de compras

As requisições de compra também passaram a ser elaboradas, encaminhadas e aprovadas de forma eletrônica. O usuário passou então a preencher sua requisição a partir da seleção de itens feita dentro do catálogo interno (já com os orçamentos cadastrados e compartilhados).

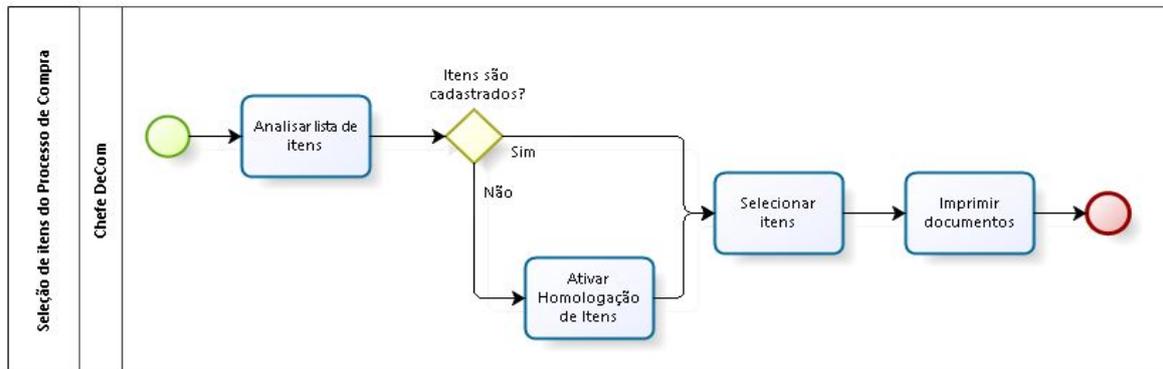
Na requisição de compras o usuário indica, além da quantidade do item, fonte de recurso, local de entrega e justificativa para aquisição, depois encaminha para autorização dos chefes responsáveis e ordenador de despesas, que podem autorizar ou negar a requisição também de forma eletrônica.

O Departamento de Controle Orçamentário (DeCO) também realiza a avaliação da fonte de recursos e faz a provisão orçamentária de forma eletrônica. O fluxograma apresentado no anexo A mostra a tramitação eletrônica desse documento.

4.1.3 Montagem de processo de compras

Nessa etapa todos os documentos que foram gerados de forma eletrônica são impressos e autuados, para a seleção dos itens que farão parte de cada procedimento de licitação. O SAGUI disponibiliza uma lista dos materiais solicitados e o DeCom é responsável por juntar esses itens por familiaridade ou natureza buscando uma maior participação dos possíveis licitantes interessados, tal como ilustrado na figura 8.

Figura 8 - Fluxograma seleção de itens para autuação de processo de compras



Powered by
bizagi
Modeler

Fonte: UFSCAR, 2015.

Essa etapa é feita separadamente em cada um dos *campi*, considerando as particularidades e diferentes necessidades nas aquisições de cada um deles.

4.1.4 Acompanhamento dos procedimentos de licitação

O usuário passou a ter uma interface que possibilita que ele acompanhe o atendimento à sua requisição. Estão disponíveis informações como número do pregão, data e horário de realização, fornecedor vencedor do pregão (para cada item), valor final do item na licitação e número do processo.

Dessa forma, os requisitantes podem ter acesso a informações relevantes acessando o sistema, sem a necessidade de entrar em contato de forma constante com os departamentos responsáveis pela área de licitações.

Além disso, o solicitante passa a poder realizar um controle maior sobre o orçamento disponibilizado, considerando que agora é possível, de forma ágil, verificar a economia obtida na realização do pregão e o saldo disponível para novas compras.

4.2 Mapeamento do processo de compras e a criação de indicadores

No início do primeiro semestre de 2015 a ProAd contratou os serviços da Produção Jr Consultoria, empresa júnior ligada ao Departamento de Engenharia de produção a UFSCar,

com o objetivo de realizar o mapeamento do processo de compras e a identificação de pontos de melhoria desse processo.

O mapeamento do processo de compras compreendia outras atividades além da função de compra que é foco desse trabalho. Nesse momento iremos apresentar apenas o mapeamento da função de compra, em especial a compra através de pregão eletrônico tradicional, tendo em vista que é a modalidade de licitação mais utilizada pela organização.

Desse modo, com o auxílio dos servidores do departamento de compras foi possível elaborar o mapa processual apresentado no anexo B.

Nesse diagrama é possível ter uma visão geral de todo o processo de compras, desde a elaboração de compras até a finalização do processo de licitação, passando por atividades desenvolvidas pelo requisitante, pelo departamento de compras, pela Procuradoria Federal e pela ProAd.

Podemos notar que três das atividades desenvolvidas nesse processo foram consideradas macroprocessos, ou seja, são compostas por diversas ações:

- Divulgação do Pregão Eletrônico;
- Realização do Pregão Eletrônico;
- Encerramento do Pregão Eletrônico;

Esses macroprocessos foram detalhados separadamente devido ao seu tamanho, complexidade e/ou importância.

4.2.1 Divulgação do Pregão Eletrônico

Essa é a primeira atividade desenvolvida diretamente pelo pregoeiro em uma licitação. Nessa etapa o pregoeiro é responsável pela divulgação do edital, dos itens que serão adquiridos, dos valores estimados e das quantidades que serão licitadas. O fluxograma do anexo C apresenta a ordem em que essas atividades são realizadas.

Também é nessa etapa que são recebidos os pedidos de esclarecimento e impugnação encaminhados pelos licitantes interessados na participação da licitação. As respostas a esses

pedidos devem ser divulgadas para todos os possíveis participantes, de modo a possibilitar que todos possuam o mesmo nível de informação.

4.2.2 Realização do Pregão Eletrônico

É nessa etapa que ocorre a disputa de lances (principal característica do pregão eletrônico) entre os licitantes. O pregoeiro, portanto, é responsável por analisar as propostas encaminhadas previamente pelos licitantes, desclassificando desde já as propostas que não se enquadrem no exigido pelo edital e por acompanhar a fase de lances de forma de identificar possíveis licitantes que, na intenção de ganhar a licitação a todo custo, deem lances inexequíveis ou com valores irrisórios.

Nessa etapa começa a participação mais efetiva da figura do licitante que passa a interagir com o sistema de compras governamentais na busca pela melhor oferta, o anexo D apresenta o mapeamento de processos dessa atividade.

4.2.3 Encerramento do Pregão Eletrônico

Após a fase de lances o pregoeiro passa à fase de aceitação das propostas vencedoras e habilitação de fornecedores, tal como ilustrado no anexo E.

Essa é a etapa mais longa da licitação e que exige maior atenção do pregoeiro. Na fase de aceitação das propostas vencedoras o pregoeiro verifica se os itens ofertados pelos licitantes atendem todas as exigências do edital. Para isso é possível solicitar documentos comprobatórios (catálogos, manuais, folders, laudos, etc), conversar com o licitante através do *chat* disponibilizado no sistema de compras para essa finalidade, pesquisa na internet e consultar os departamentos técnicos da Universidade, bem como os requisitantes.

Na fase de habilitação, para os fornecedores que tiveram suas propostas aceitas, são verificadas a regularidade fiscal e trabalhista da empresa, além de verificar o histórico de ocorrências da empresa participante de forma a verificar se existem reistros impeditivo à participação da empresa na licitação.

Caso algum participante não passe em alguma das fases a proposta é recusada e é analisado o próximo colocado. Após a verificação de todas as propostas vencedoras o item é adjudicado para os vencedores e o pregão homologado.

4.3 Câmaras de Assessoramento técnico

No ano de 2014 considerando, entre outras coisas, a importância de: uniformizar políticas e procedimentos de atividades administrativas, mapear, revisar e reformular procedimentos, resoluções e normatizações internas à ProAd, agilizar e tornar mais transparente a comunicação com a comunidade acadêmica, aprimorar a capacitação dos servidores lotados na Pró-reitoria de administração e intensificar a participação das áreas acadêmicas e administrativas no desenvolvimento e implantação do SAGUI, foi encaminhado ao Gabinete da Reitoria o ofício 329/2014-ProAd com a propostas de implantação das Câmaras de Assessoramento Técnico na área de Gestão Administrativa da UFSCar.

Foram propostas, através desse ofício, e aprovadas no ConsUni através da resolução N° 792, de 05 de dezembro de 2014, duas câmaras técnicas: a Câmara de Assessoramento Técnico de Controladoria da UFSCar e a Câmara de Assessoramento Técnico de Materiais e Compras da UFSCar.

A Câmara de Assessoramento Técnico de Materiais e Compras da UFSCar, possui as seguintes atribuições:

- I. Elaborar e revisar normas e procedimentos relativos a compras, almoxarifado contratos, convênios e patrimônio, buscando, sempre que possível a padronização;
- II. Mapear e descrever os principais processos relativos a compras, almoxarifado contratos, convênios, patrimônio e atividades afins;
- III. Propor políticas de gestão relativas a compras, almoxarifado contratos, convênios, patrimônio e atividades afins;
- IV. Construir e disseminar boas práticas relativas a compras, almoxarifado contratos, convênios, patrimônio entre os gestores acadêmicos e gestores administrativos;
- V. Propor modelos que racionalizem as atividades administrativas relativas a compras, almoxarifado contratos, convênios, patrimônio e atividades afins;
- VI. Propor modelos de avaliação de desempenho relativos a compras, almoxarifado contratos, convênios, patrimônio, incluindo indicadores de desempenho para a gestão administrativa;
- VII. Propor capacitação para os servidores da ProAd e para os usuários de procedimentos administrativos relativos a compras, almoxarifado contratos, convênios, patrimônio e atividades afins (UFSCar,2014).

Além disso, a Câmara de Assessoramento Técnico permite criar um ambiente colaborativo, de intercâmbio de informações, experiências e compartilhamento de boas práticas, possibilitando a discussão, debate e busca por resoluções para as dificuldades encontradas em relação às atividades administrativas.

A Câmara de Assessoramento Técnico de Materiais e Compras da UFSCar possui a seguinte composição: Pró-reitor de administração e os dois pró-reitores adjuntos de administração, todos os diretores e chefes de departamento das áreas de compras, almoxarifado contratos, convênios e patrimônio, representantes das unidades descentralizadas da ProAd afins à “Câmara de Assessoramento Técnico de Materiais e Compras da UFSCar”, representantes de cada Pró-reitoria, centro acadêmico e Prefeitura Universitária e, dependendo da pauta de cada reunião, convidados internos e externos que possam colaborar com os temas debatidos.

5 LEVANTAMENTO DE DEMANDAS E SOLUÇÕES JUNTO ÀS UNIDADES DESCENTRALIZADAS DE COMPRAS

5.1 Coleta de dados

A opção adotada para coleta dos dados relativos às dificuldades encontradas pelas unidades descentralizadas ao longo do processo de licitação que geram insegurança ou desconforto nas atividades que demandam tomadas de decisão cotidianamente foi a realização de um conjunto de cinco reuniões com servidores de todos os *campi* com os objetivos de:

- Identificar, principalmente junto às novas unidades, as etapas e os tipos de licitação que geravam mais dúvidas e inseguranças;
- Elaborar, de forma colaborativa e integrada, as soluções para as demandas;
- Construir um ambiente de cooperação e difusão informacional.

Devido à distância geográfica e à dificuldade de locomoção dos servidores, as reuniões foram realizadas por meio de vídeo conferência.

A participação dos servidores envolvidos nas unidades descentralizadas foi fundamental para que as mudanças propostas não sejam entendidas como uma imposição feita pela administração superior ou pelo nível hierárquico superior, o que poderia aumentar a resistência por parte dos envolvidos na adoção dessas novas práticas. Para Franco (2005) a pesquisa-ação deve proporcionar um ambiente coletivo de reflexão-ação onde os sujeitos envolvidos devem tomar consciência das transformações que vão ocorrendo no processo mediante uma participação consciente que permite se libertar dos mitos e preconceitos que organizam suas defesas às mudanças e à reorganização.

O primeiro encontro foi agendado através de troca de e-mails. Esse primeiro contato teve como objetivo apresentar aos participantes o tema da pesquisa, os dados obtidos até o momento, o quadro 1 deste relatório, com os objetivos e atividades que serão desenvolvidas nos encontros seguintes e definir as datas dos mesmos.

As datas definidas para os encontros seguintes constam do quadro 5.

Quadro 5 - Data das reuniões com a equipe de licitações e compras para coleta de dados.

Encontro	Objetivos	Data
1º encontro	Apresentação do tema do trabalho, da metodologia utilizada nas reuniões e dos objetivos pretendidos, definição das datas dos encontros posteriores.	05/01/2016
2º encontro	Discussão sobre as dificuldades encontradas pelas unidades descentralizadas na tomada de decisão durante as atividades cotidianas (quais fases da licitação trazem mais dificuldades, situações adversas, etc).	08/01/2016
3º encontro	Levantamento, junto aos participantes, de propostas que possam ajudar no processo de transferência de poder de tomada de decisão e superação das dificuldades encontradas.	12/01/2016
4º encontro	Apresentação das propostas de trabalho a serem desenvolvidas a partir dos aspectos apontados nos encontros 2 e 3, definição das datas de avaliação das propostas implementadas.	15/01/2016
5º encontro	Avaliação das ações implementadas e apresentação de possíveis correções que sejam necessárias.	Será definida após os quatro encontros, pois depende da análise da dificuldades e soluções apresentadas.

Fonte: Elaboração própria

Durante o transcorrer da primeira reunião e a definição das datas os participantes alertaram para o fato de que a data da última reunião deveria ser agendada posteriormente, após a identificação das dificuldades e inseguranças enfrentadas pelas unidades descentralizadas e a definição das propostas de soluções a serem implementadas. Dessa forma espera-se conseguir um melhor delineamento dos prazos necessários para avaliação das ações em execução.

No segundo encontro, realizado em 08/01/2016, foi dada continuidade ao debate sobre as dificuldades encontradas durante as atividades cotidianas desenvolvidas pelas unidades que atuam na função de compras e licitações.

Durante a reunião os participantes expuseram de forma livre as etapas ou atividades que geravam insegurança no momento e durante o transcorrer da licitação, tais como:

Contratação de empresas terceirizadas

1. Peculiaridades dessa mão de obra;
 - a. Convenção coletiva;
 - b. Legislação trabalhista;
 - c. Verificar a qualificação econômico-financeira da empresa;
 - d. Legislação fiscal e tributária;
 - e. Pis e Cofins. A contribuição para pis/cofins possui três regras gerais de apuração: incidência não-cumulativa, incidência cumulativa e regime diferenciado;
 - f. Lucro real e lucro presumido;
 - g. Analisar balanço patrimonial e demonstrações contábeis;
 - h. Optante do simples nacional.
2. Documentação de habilitação em pregões com critérios de análises laboratoriais e de sustentabilidade
 - a. Legislação específica aplicável;
 - b. Conhecer todas as possíveis certidões exigíveis;

- c. Identificar se a documentação encaminhada pelo licitante atende completamente às exigências feitas no edital.

3. Relacionamento com o fornecedor

- a. Boas práticas durante as negociações via chat;
- b. Possibilidades legais para aproveitamento de licitação fracassada;
- c. Retomada de negociação após recusar propostas de todos os fornecedores participantes;
- d. Situações em que são necessárias a revogação ou anulação do certame;
- e. Responsabilidade e responsabilização de pregoeiros;
- f. Participação e composição da equipe de apoio.

Também foram expostas dificuldades com o acesso à equipe jurídica para sanar possíveis dúvidas e conhecimento mais aprofundado da legislação aplicável à área de compras e licitações.

Dessa forma, optou-se por resumir as dificuldades apresentadas em cinco grandes tópicos:

1. Análise de planilha de formação de preços para contratação de mão-de-obra terceirizada;
2. Análise de documentação técnica (laudos, atestados, certidões, etc);
3. Relacionamento com o fornecedor;
4. Aprofundamento da legislação sobre licitações;
5. Acesso ao jurídico, principalmente para as unidades descentralizadas.

Foi ressaltado por um dos participantes na reunião que são situações dinâmicas e que não são (pelo menos nesse primeiro momento) passíveis de entendimentos únicos, não podendo dessa forma, serem tratadas como resultados de um manual de práticas.

Um participante diferente mostrou preocupação com a avaliação das ferramentas que seriam propostas, expondo que, de forma a dar efetividade à avaliação, é necessário pensar em indicadores que apresentem quantitativamente a efetiva melhora nas atividades cotidianas.

Essa alegação foi debatida pelo grupo que concordou e ficaram definidos dois objetivos para a reunião seguinte:

- Apresentar propostas que tenham como característica otimizar o suporte do *Campus* sede às unidades descentralizadas e o registro das ocorrências;
- Propor indicadores que possam auxiliar na avaliação da efetividade do uso das ferramentas propostas.

No terceiro encontro os temas discutidos foram as possíveis propostas de ações que poderiam auxiliar na superação das dificuldades apresentadas e indicadores que pudessem ser utilizados na posterior avaliação da efetividade dessas ações.

Grande parte do debate ocorreu em torno da percepção dos participantes de que a maior necessidade era de suporte diário em situações recorrentes durante o processo de licitação, ou seja, situações em que (no geral) não é possível padronizar o procedimento, excluindo-se dessa forma a possibilidade de elaboração de um manual estático.

5.2 Resultados da pesquisa e soluções propostas

Após a realização das reuniões com os servidores atuantes na função de compras pudemos identificar as dificuldades encontradas pelas unidades descentralizadas fora debatidas alternativas que pudessem suprir essas dificuldades considerando alguns aspectos importantes:

1. Permitisse a participação de todos os servidores envolvidos na função de compras;
2. Tivesse a capacidade de agilizar a comunicação entre o *campus* sede e as unidades descentralizadas;
3. Fosse simples de usar e próximo ao conhecimento técnico (informática principalmente) dos usuários.

Considerando os cuidados acima e os dados coletados junto aos participantes das reuniões, foram propostas pelo grupo duas ações que poderiam auxiliar no processo de transferência de poder de tomada de decisão do *campus* sede para as unidades descentralizadas, otimizar a aprendizagem dos novos servidores nos temas acerca da área de compras e licitações, promover um ambiente colaborativo de troca de experiências criando um registro dos temas debatidos.

PROPOSTA 1

GRUPO DE E-MAIL

Será criado um grupo de e-mail para envio de dúvidas e debate de assuntos ligados ao cotidiano dos departamentos envolvidos na função de compras e licitações.

Participantes:

- Todos os servidores envolvidos diretamente com as atividades de licitações das unidades descentralizadas e do campus sede;
- Equipe técnica responsável pela elaboração de edital de licitação;

Objetivos:

- Registrar as dúvidas e as orientações nas diversas situações de dificuldades encontradas diariamente;
- Proporcionar um ambiente colaborativo de troca de informações e experiências otimizando a transferência desse conhecimento adquirido para as unidades recém-criadas;
- Identificar, a partir desses registros, as dúvidas mais recorrentes e utiliza-las para a criação de um banco de dados com os entendimentos pacificados;
- Identificar temas jurídicos pertinentes à área de compras e licitações que precisam ser aprofundados;

Para Branzburg (2004) um fórum ou uma lista de e-mails representa um veículo através do qual diferentes pessoas podem de forma ágil e fácil exercer a troca de ideias, informações e opiniões, proporcionando um ambiente colaborativo de construção ou transferência de experiências.

PROPOSTA 2

REUNIÕES PERIÓDICAS DE CURTA DURAÇÃO

As reuniões serão feitas duas vezes na semana (frequência que pode ser alterada durante o ano) com duração de no máximo 20 minutos através de Skype.

Participantes:

- Diretor de Suprimentos (Campus sede);

- Um representante de cada unidade que atua na área de licitações;
- Poderão ser convidados outros participantes dependendo da necessidade e disponibilidade do convidado.

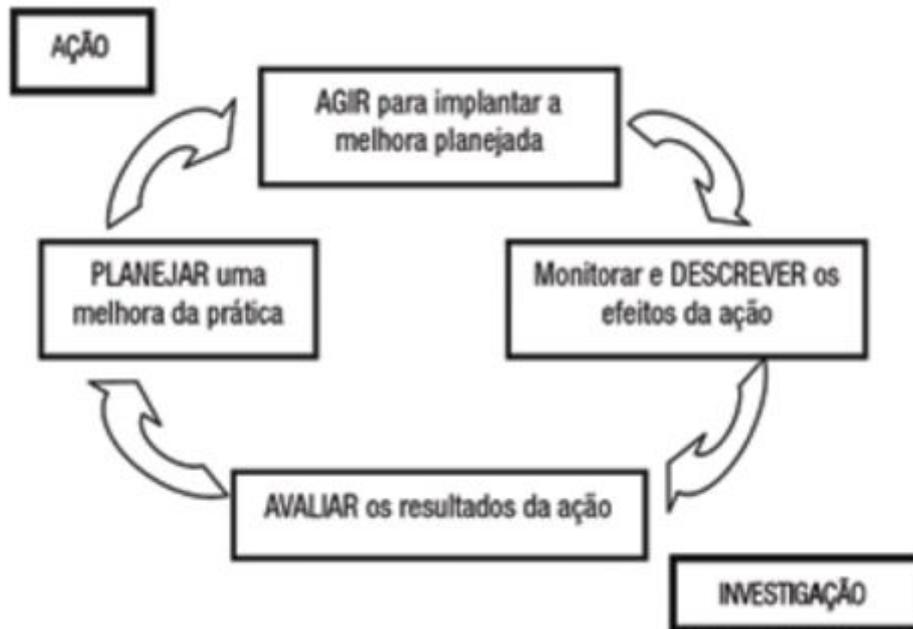
Objetivos:

- Coordenar atividades conjuntas;
- Agilizar a comunicação de decisões tomadas (principalmente no Campus sede);
- Acompanhar e compartilhar as atividades desenvolvidas em cada uma das unidades ligadas á área de compras e licitações;
- Debater temas de maior complexidade com o objetivo de normatizar entendimentos e condutas que serão adotadas por todas as unidades.

Essas propostas foram apresentadas no ultimo encontro realizado e aprovadas pelos participantes da reunião, também ficou definido que seria utilizado como indicador para avaliar efetividade das ações tomadas a relação entre novos temas debatidos / pregão divulgado por mês.

De acordo com Tripp (2005) a pesquisa ação é um processo que segue um ciclo de aprimoramento das práticas adotadas através da oscilação sistemática entre agir no campo pesquisado e a investigação a respeito dessa prática. A figura 9 demonstra o movimento entre o planejamento, a implementação, a descrição e a avaliação de uma mudança feita com objetivo de molhara a prática.

Figura 9- As quatro fases básicas da pesquisa-ação



Fonte: Tipp, 2005

Como podemos identificar na figura a avaliação dos resultados é parte integrante da pesquisa-ação, contudo os tipos de melhorias propostos pelo grupo não apresentarão resultados em curto prazo, considerando que não existem:

- Indicadores que monitorem as dificuldades apresentadas e, portanto esse registro passará a ser feito nesse momento;
- Registros das orientações dadas as unidades descentralizadas quanto às condutas que devem ser adotadas durante a sessão pública das licitações;
- Parâmetros para fazer comparativos com anos anteriores.

Portanto, definiu-se juntamente com o grupo que a avaliação dos resultados utilizando o indicador apresentado será feito de forma semestral, de forma a termos tempo de avaliar:

- A efetiva contribuição das mudanças implementadas na resolução dos problemas apresentados pelo grupo;
- A participação dos envolvidos nos debates promovidos em ambientes virtuais;
- Os spin off dos debates e registros feitos e sua aplicabilidade na mudança das práticas organizacionais da Universidade;

- A qualidade do indicador proposto e se esse está refletindo a de forma correta a qualidade e importância das mudanças.

Dessa forma, a avaliação das ações implementadas ficará fora do escopo desse trabalho devido a limitações cronológicas, mas fica o registro da previsão dessa atividade inerente a metodologia proposta nesse trabalho.

6 CONCLUSÕES E CONSIDERAÇÕES FINAIS

A necessidade de profissionalização dos administradores públicos de forma a proporcionar um ambiente que possa gerar melhora na eficácia e na eficiência da gestão, o aumento na complexidade da legislação que rege as compras públicas e, em especial no caso dessa pesquisa, a expansão da UFSCar são motivos que justificam a necessidade de ampliação da quantidade de estudos voltados ao ambiente público.

A metodologia utilizada nessa pesquisa foi a pesquisa-ação, com abordagem qualitativa, com propósito exploratório, delineada como estudo de caso único, foram utilizados como instrumentos de coleta de dados a observação participante, a análise documental e encontros para discussão e debate com os servidores envolvidos nas atividades da função de compras da UFSCar.

A opção pela utilização dessa metodologia se deve ao fato de que buscamos, através dessa pesquisa, um aprimoramento da prática administrativa utilizada na área de compras e licitações da UFSCar, de acordo com Tripp (2005) a pesquisa-ação apresenta, na relação entre investigação e ação no campo prático sua principal característica.

O objetivo ao qual este trabalho se propôs é avaliar o processo de descentralização da

função de Compras da UFSCar, buscando identificar os fatores inerentes a esse processo (etapas, dificuldades, soluções, benefícios, entre outros), assim como os impactos que as mudanças na estrutura organizacional geraram na administração da Universidade.

A função de compras e a gestão da cadeia de suprimentos dentro de uma organização é fundamental para o bom funcionamento da instituição, por esse motivo, é de extrema necessidade a compreensão detalhada do processo de descentralização administrativa da função de compras possibilitando, a partir disso, melhorar o atendimento à comunidade universitária, a autônoma das unidades de compras recém criadas e a elaboração de documentos que possam auxiliar na melhoria das compras e contratações .

De acordo com os conceitos adquiridos no levantamento bibliográfico, é possível concluir que o processo de descentralização administrativa se torna efetiva com a transferência do poder de tomada de decisão da unidade sede para as unidades descentralizadas e para isso é necessário criar um ambiente em que as informações necessárias para o processo decisório estejam disponibilizadas de forma clara e ágil.

Dessa forma, primeiramente a pesquisa mapeia os processos envolvidos na função compras de forma a proporcionar uma visão sistemática das atividades desenvolvidas e possibilitar as etapas que apresentem menor eficiência, além disso, essa informação pode ser utilizada como ponto de partida para uma reflexão sobre as atividades desempenhadas, rever atividades, identificar e sanar problemas e chegar a um fator de melhoria para o processo como um todo.

Durante a coleta de dados os servidores envolvidos diretamente com a área de compras e licitações foram chamados a participar ativamente da identificação das etapas ou atividades que geravam maior dificuldade. Essa abordagem foi importante para que fossem identificadas de forma correta as necessidades apresentadas e a construção, de forma conjunta e colaborativa, das soluções às demandas apresentadas.

Por fim, foram apresentadas propostas de intervenção, que de acordo com o grupo de trabalho, tem potencial para sanar as dificuldades encontradas na transferência do poder de tomada de decisão e a efetivação da descentralização da função de compras.

Com a finalização da pesquisa alguns aspectos não foram abordados e poderão ser objetos de pesquisas futuras:

- a) Avaliação dos resultados obtidos com as alterações implementadas a partir das propostas apresentadas;
- b) Utilização de outras plataformas virtuais de interação entre do *campus* sede e as unidades descentralizadas (uso de ambientes virtuais de aprendizagem e educação a distância por exemplo);

REFERENCIAL BIBLIOGRÁFICO

AAKER, D. A. **Administração estratégica de mercado**. [Strategic market management]. Aline Evers (Trad.). 9 ed. Porto Alegre, RS: Bookman, 2012. 400 p.

BATISTA, M. A. C.; MALDONADO, J. M. S. de V. O papel do comprador no processo de compras em instituições públicas de ciência e tecnologia em saúde (C&T/S). **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 4, n. 42, p.681-699, ago. 2008.

BOTELHO, R.; IGNATIOS, M. **Coordenadoria de Comunicação Social - CCS: Dados da UFSCar**. 2015. Disponível em: <<http://www.ccs.ufscar.br/dados-da-ufscar>>. Acesso em: 26 jan. 2016.

BRANZBURG, J. How to: use an e-mail list. **Technology & Learning**, New York, v. 24, n. 9, p. 31, Abr. 2004: Disponível em: <<http://go-galegroup.ez31.periodicos.capes.gov.br/ps/i.do?id=GALE%7CA115843594&v=2.1&u=capes&it=r&p=AONE&sw=w&asid=e8c802ea3a2ff219f8f0288d6f7d5510>>. Acesso em: 28 jan. 2016.

BRASIL. Ministério da Educação. Ufscar - Universidade Federal de São Carlos. **A Universidade**. 2015a. Disponível em: <<http://www2.ufscar.br/aufscar/auniversidade.php>>. Acesso em: 20 abr. 2015.

BRASIL. Ministério da Educação. Ufscar - Universidade Federal de São Carlos. **Ingresso UFSCar**. 2006. Disponível em: <<http://www.ingresso.ufscar.br/index.php?menu=2>>. Acesso em: 22 abr. 2015.

BRASIL. Ministério da Educação. Ufscar - Universidade Federal de São Carlos. **Campus Lagoa do Sino**. 2015b. Disponível em: <<http://www.lagoadosino.ufscar.br/>>. Acesso em: 22 abr. 2015.

BRASIL. **Ministério da Educação**. UFSCar - Universidade Federal de São Carlos. **Reuni - reestruturação e expansão das universidades federais**. 2015c. Disponível em: <<http://www.reuni.ufscar.br/contratacoes-de-pessoal>>. Acesso em: 21 abr. 2015.

BRASIL. Decreto nº 62758, de 22 de maio de 1968. **Dispõe sobre a Instituição da Fundação Universidade Federal de São Paulo**. Brasília, Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1960-1969/decreto-62758-22-maio-1968-403999-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 20 abr. 2015.

BRASIL. Lei nº 3835, de 13 de dezembro de 1960. **Federaliza a Universidade da Paraíba e dá Outras Providências**. Brasília, Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L3835.htm>. Acesso em: 20 abr. 2015.

CHIAVENATO, I., **Teoria geral da administração**: abordagens, perspectivas e normativas da administração. São Paulo: McGraw-Hill, 1987. 487 p.

CONSENZA, J. P.; ALEGRÍA, A. I. Z.; LAURENCEL L. C. Relação entre preços de transferência e conflito organizacional em empresas descentralizadas. **Contabilidade, Gestão e Governança**, Brasília, v. 12, n. 3, p. 14-27, 2009.

COSTA, L. S. F. et al. **Plano estratégico**: Gestão 2012-2016. São Carlos: Ufscar, 2015. Disponível em: <<http://www.spdi.ufscar.br/documentos/arquivos/plano-estrategico-gestao-2012-2016.pdf>>. Acesso em: 26 out. 2015.

COSTA, M. C. F. da; SOUZA, B. S. S. de; FELL, A. F. de A. Um estudo da estrutura organizacional e as mudanças organizacionais: proposta de um novo modelo. **Navus: Revista de Gestão e Tecnologia**, Florianópolis, v. 1, n. 2, p.57-74, jan. 2012. Disponível em: <www.spell.org.br/documentos/download/32567>. Acesso em: 09 mar. 2015.

CRAIG, D. V. **Action research essentials**. San Francisco: Jossey-bass, 2009. 248 p.

CSASZAR, F. A. Organizational structure as a determinant of performance: evidence from mutual funds. **Strategic Management Journal**, Michigan, p. 611 – 632, 2012.

CURY, A. **Organização e métodos: uma visão holística**. 8. ed. rev. e ampl. São Paulo: Atlas, 2005.

FIORENTINI, D.; LORENZATO, S. **Investigação em educação matemática: percursos teóricos e metodológicos**. Campinas: Autores Associados, 2007.

FRANCO, M. A. S. Pedagogia da pesquisa-ação. **Educ. Pesqui.**, São Paulo, v. 31, n. 3, p. 483-502, dez. 2005. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1517-97022005000300011&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em 29 jan. 2016.

GALBRAITH, J. Organizational design: a information processing view. Reading, USA: Addison Wesley, 1977. Disponível em <http://www.armyoe.com/uploads/1984_vol8_number1.pdf#page=23>. Acesso em 16 mar. 2015.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. São Paulo: Atlas, 159 p, 1988.

GILBERTONI, D. **A contribuição da pesquisa-ação na construção do conhecimento científico na engenharia de produção brasileira**. 2012. 193 f. Tese (Doutorado) - Curso de Engenharia de Produção, Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, 2012. Disponível em: <http://www.bdtd.ufscar.br/htdocs/tedeSimplificado/tde_busca/arquivo.php?codArquivo=5687>. Acesso em: 25 maio 2015.

GODOY, A. S. Pesquisa qualitativa: tipos fundamentais. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 35, n. 3, p.20-29, jun. 1995. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rae/v35n3/a04v35n3.pdf>>. Acesso em: 01 jul. 2015.

HALL, R. H. **Organizações: estrutura e processos**. Rio de Janeiro: Prentice-Hall do Brasil, 1984. 260 p

HANSEN, J. R.; HOST, V. Understanding the relationships between decentralized organizational decision structure, job context, and job satisfaction: a survey of danish public managers. **Review of public personnel administration**, v. 32, n 3, p. 288 – 308, 2012.

HITT, M. A.; MILLER, C. C.; COLELLA, A. **Comportamento organizacional: uma abordagem estratégica**. Rio de Janeiro: LTC, 2007.

JOHNSON, F.; LEENDERS, M. R. The Supply Organizational Structure Dilemma. **The Journal of Supply Chain Management**, 2001. Disponível em: <<http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1745-493X.2001.tb00101.x/epdf>>. Acesso em: 12 mar. 2015.

JUNGMAN, M. **A influência da estrutura e da organização do trabalho na qualidade do atendimento: um estudo de caso em serviços**. 2000. 154 f. Dissertação (Mestrado) – Escola Politécnica da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2000.

LEITE, N. R. P.; ALBUQUERQUE, L. G. Os desafios de gerir pessoas em uma estrutura organizacional remota. **Revista de Gestão USP**, São Paulo, v.16, n.3, p. 99-114, 2009.

LEONARDI, J.; BASTOS, R. C.; NASSAR, S. M. Estrutura organizacional sob a ótica de um sistema de representações simbólico. **Perspectiva em gestão & conhecimento**, João Pessoa, v. 1 n. 1, p.40-58, jun. 2011. Disponível em: <<http://periodicos.ufpb.br/ojs/index.php/pgc/article/view/9771/5618>>. Acesso em 18/03/2015.

MOORI, R. G.; DOMENEK, A. C. O dilema da estrutura organizacional de compras. **Facef Pesquisa**, Franca, v. 12, n. 3, p.318-321, jul. 2009. Disponível em: <<http://periodicos.unifacef.com.br/index.php/facefpesquisa/article/view/226/216>>. Acesso em: 02 jun. 2015.

MELLO, A. B. F. de et al. **Reuni - reestruturação e expansão das universidades federais: Diretrizes gerais**. Brasília: Plano de Desenvolvimento da Educação, 2007. 45 p. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/sesu/arquivos/pdf/diretrizesreuni.pdf>>. Acesso em: 21 abr. 2015.

MORGAN, G. **Imagens da organização**. 1.ed. São Paulo: Atlas, 1996

OLIVEIRA, D. de P. R. De. **Sistemas, organização e métodos: uma abordagem gerencial**. 10 ed. São Paulo: Atlas, 1998. 497 p.

PERROTTI, E. **Estrutura organizacional e gestão do conhecimento**. 2004. 196 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Administração, Departamento de Administração, Economia e Contabilidade, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2004.

PIMENTA, C. C. Novos modelos de gestão descentralizada e de parcerias para as administrações estaduais. **Rap**, Rio de Janeiro, v. 3, n. 29, p.171-187, set. 1995.

SIGGELKOW, N.; LEVINTHAL, D. A. Temporarily Divide to Conquer: Centralized, Decentralized, and Reintegrated Organizational Approaches to Exploration and Adaptation. **Organization Science**, Maryland, v. 14, n. 6, p.650-669, dez. 2003. Disponível em: <<http://pubsonline.informs.org/doi/abs/10.1287/orsc.14.6.650.24840>>. Acesso em: 31 jan. 2015.

TEIXEIRA, R. de F.; PACHECO, M. E. C. Pesquisa social e a valorização da abordagem qualitativa no curso de administração: a quebra dos paradigmas científicos. **Caderno de Pesquisas em Administração**, São Paulo, v. 12, n. 1, p.55-68, mar. 2015. Disponível em: <<http://www.regeusp.com.br/arquivos/v12n1art5.pdf>>. Acesso em: 29 maio 2015.

THIOLLENT, M. **Metodologia da pesquisa-ação**. 18. ed. São Paulo: Cortez Editora, 2011. 136 p.

TRIDAPALLI, J. P.; FERNANDES, E.; MACHADO, W. V. Gestão da cadeia de suprimento do setor público: uma alternativa para controle de gastos correntes no Brasil. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 2, n. 45, p.401-433, abr. 2011.

TRIPP, D. Pesquisa-ação: uma introdução metodológica. **Educ. Pesqui.**, São Paulo, v. 31, n. 3, p. 443-466, Dec. 2005. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1517-

97022005000300009&lng=en&nrm=iso>. acesso em: 25 Mai. 2015.
<http://dx.doi.org/10.1590/S1517-97022005000300009>.

UFSCAR. Departamento de Engenharia de Produção. Consultoria em Engenharia de Produção. **Mapeamento de processos com foco em melhorias**: Pró-Reitoria de Administração UFSCar. [São Carlos], [2015]. 1 CD-ROM.

UFSCAR. Ofício nº 329/2014, de 02 de dezembro de 2014. **Proposta de Criação, Pelo Conselho Universitário, de "câmaras de Assessoramento Técnico na área de Gestão Administrativa da UFSCar" Subordinadas Ao Conselho de Administração da UFSCar**.

UFSCAR. Resolução CoAd nº 047, de 03 de maio de 2013. **Dispões Sobre A Implantação de Unidades *Multicampi* da Pró-reitoria de Administração no *Campus* Sorocaba**. São Carlos, 2013.

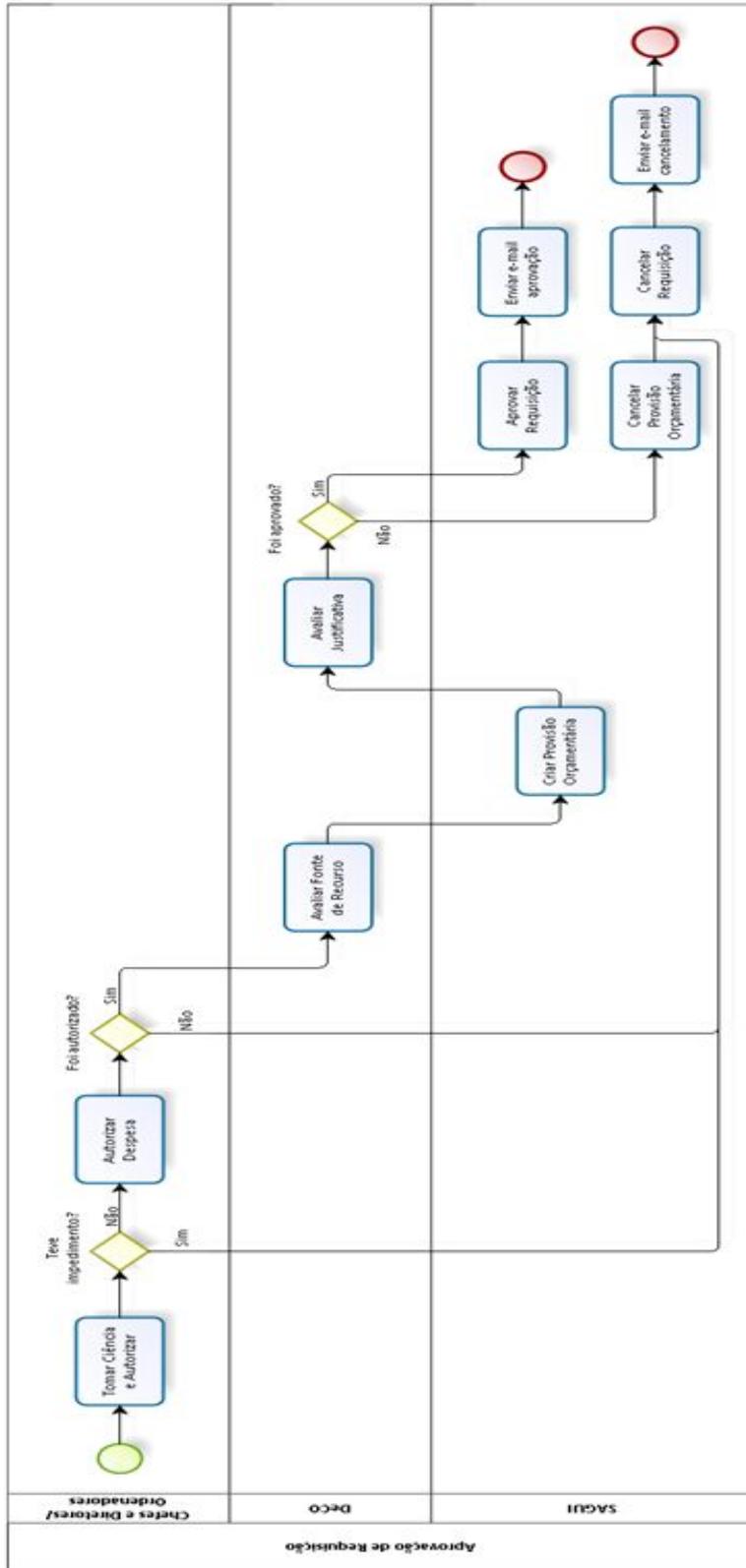
UFSCAR. Resolução CoAd nº 048, de 03 de maio de 2013. **Dispões Sobre A Implantação de Unidades *Multicampi* da Pró-reitoria de Administração no *Campus* Araras**. São Carlos, 2013.

UFSCAR. Resolução CoAd nº 066, de 26 de setembro de 2014. **Dispões Sobre A Criação de Unidades Administrativas no *Campus* Lagoa do Sino**. São Carlos, 2014.

UFSCAR. Resolução ConsUni nº 792, de 05 de dezembro de 2014. **Dispões Sobre A Criação de Unidades Administrativas no *Campus* Lagoa do Sino**. São Carlos, 2014.

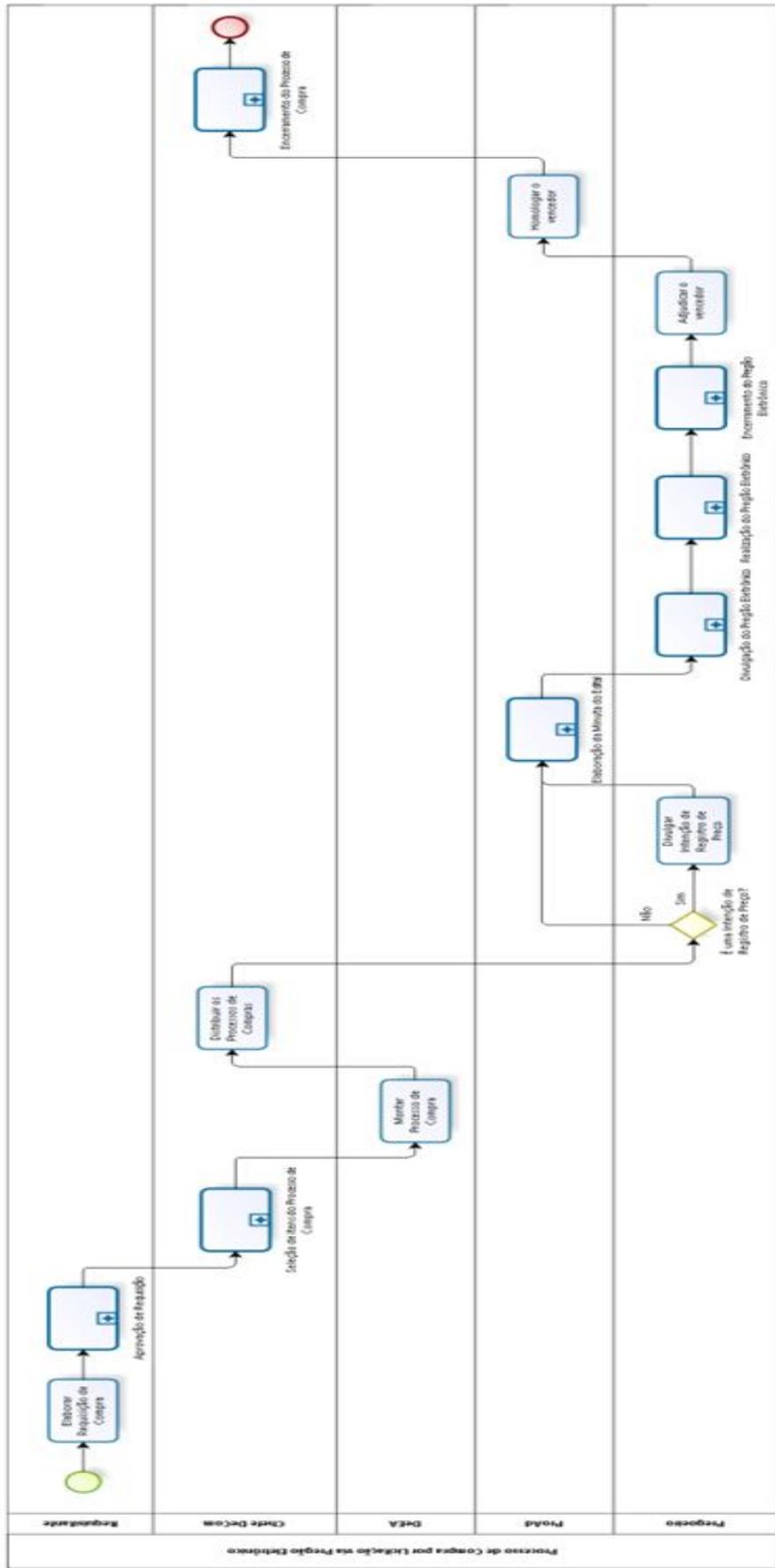
VIEIRA, P. R. Em busca de uma teoria de descentralização. **Rev. Adm. Pública**, Rio de Janeiro, v. 46, n. 5, out. 2012. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122012000500011&lng=pt&nrm=iso>. acessos em 10 mar. 2015.

APÊNDICE A - Organograma Pró-reitoria de administração Campus São Carlos (simplificado)



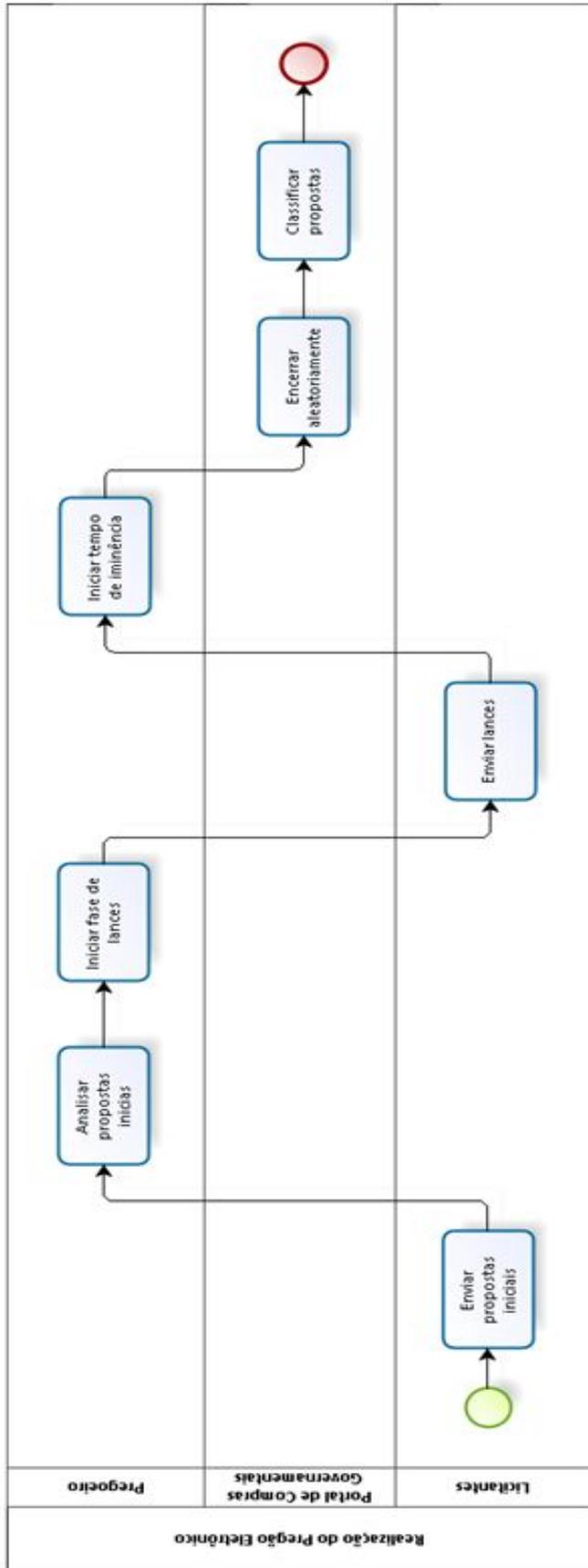
Fonte: UFSCAR, 2015.

ANEXO B – Processo de Compra via Pregão Eletrônico (macroprocesso)



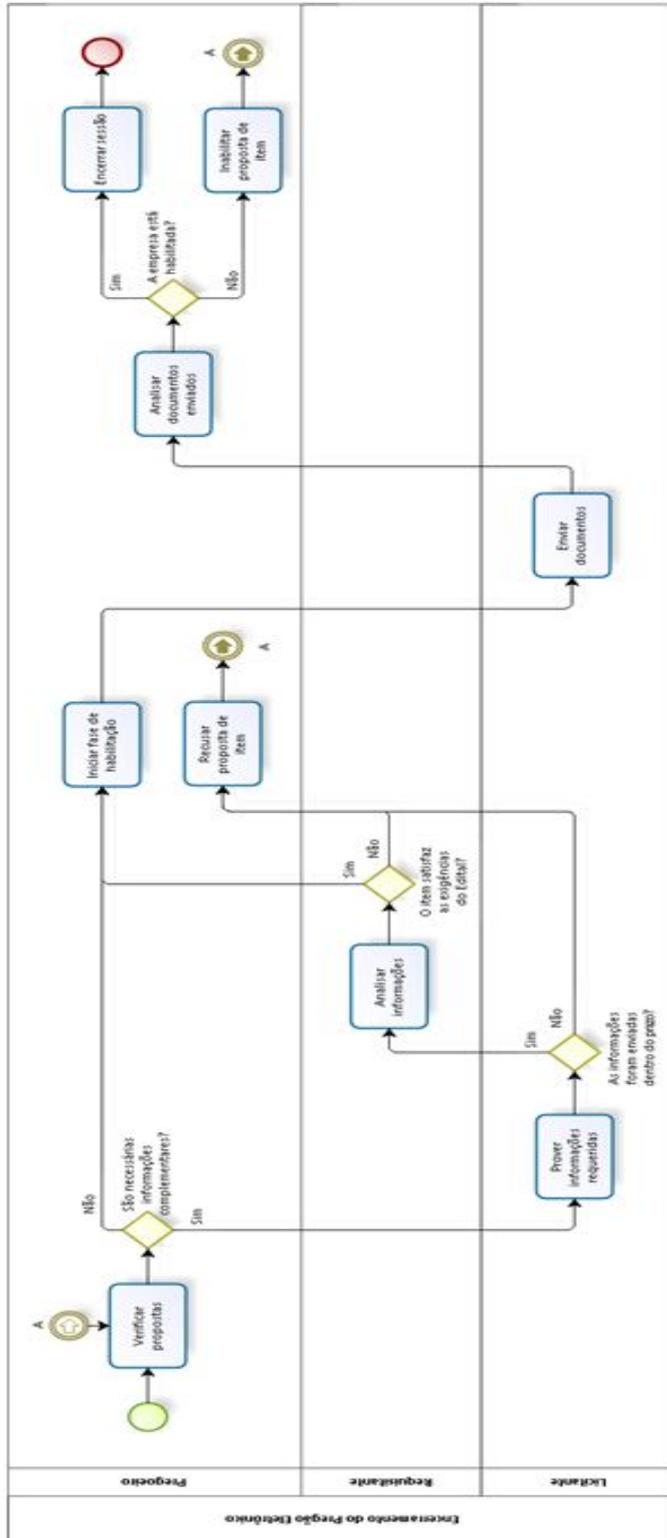
Fonte: UFSCAR, 2015.

ANEXO D - Operação do pregão (abertura e lances)



Fonte: UFSCAR, 2015.

ANEXO E - Processo de aceitação e habilitação de fornecedores em pregão eletrônico



Fonte: UFSCAR, 2015.