

CENTRO UNIVERSITÁRIO UNIHORIZONTES

Programa de Pós-Graduação em Administração Mestrado

Juliana Barduni Borges

**PROCESSO DE COMPRAS EM UMA UNIVERSIDADE PÚBLICA
FEDERAL NO ESTADO DE MINAS GERAIS À LUZ DOS
PRINCÍPIOS DO *ACCOUNTABILITY***

Belo Horizonte
2018

JULIANA BARDUNI BORGES

**PROCESSO DE COMPRAS EM UMA UNIVERSIDADE PÚBLICA
FEDERAL NO ESTADO DE MINAS GERAIS À LUZ DOS
PRINCÍPIOS DO *ACCOUNTABILITY***

Dissertação apresentada ao curso de Mestrado Acadêmico em Administração do Centro Universitário Unihorizontes, como requisito parcial para obtenção do título de mestre em Administração.

Orientador: Prof. Dr. Wendel Alex Castro Silva

Linha de pesquisa: Estratégia, Gestão da Inovação e Desempenho.

Área de Concentração: Organização e Estratégia

Belo Horizonte
2018

BORGES, Juliana Barduni

B732p

Processo de compras em uma Universidade Pública Federal no Estado de Minas Gerais a luz dos princípios do *Accountability*. Belo Horizonte: Centro Universitário Unihorizontes, 2018.

102p.

Orientador: Dr. Wendel Alex Castro Silva

Dissertação (Mestrado) – Programa de Mestrado em Administração – Centro Universitário Unihorizontes.

1. *Accountability* – Gestão de compras – Administração pública I. Juliana Barduni Borges II. Centro Universitário Unihorizontes Programa de Mestrado em Administração. III. Título.

CDD: 658.1



Centro Universitário Unihorizontes
Mestrado Acadêmico em Administração

**MESTRADO ACADÊMICO EM ADMINISTRAÇÃO
DO CENTRO UNIVERSITÁRIO UNIHORIZONTES**

ÁREA DE CONCENTRAÇÃO: Organização e Estratégia

MESTRANDO(A): **JULIANA BARDUNI BORGES**

Matrícula: 0770825

LINHA DE PESQUISA: ESTRATÉGIA, INOVAÇÃO E COMPETITIVIDADE

ORIENTADOR(A): Prof. Dr. Wendel Alex Castro Silva

**TÍTULO: PROCESSO DE COMPRAS EM UMA UNIVERSIDADE PÚBLICA FEDERAL
NO ESTADO DE MINAS GERAIS À LUZ DO ACCOUTABILITY.**

DATA: 11/10/2018

BANCA EXAMINADORA:

Prof. Dr. Wendel Alex Castro Silva
ORIENTADOR
Centro Universitário Unihorizontes

Prof. Dr. Reynaldo Maia Muniz
Centro Universitário Unihorizontes

Prof. Dr. Henrique Cordeiro Martins
FUMEC

DECLARAÇÃO

Declaro que fiz a correção linguística de Português da dissertação de Juliana Barduni Borges, intitulada **PROCESSO DE COMPRAS EM UMA UNIVERSIDADE PÚBLICA FEDERAL NO ESTADO DE MINAS GERAIS À LUZ DOS PRINCÍPIOS DO ACCOUNTABILITY**, apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Administração do Centro Universitário Unihorizontes, como requisito parcial para obtenção do título de mestre.

Viçosa, MG, 26 de setembro de 2018.



Edir de Oliveira Barbosa
Revisor de Textos – UFV
ebarbosaufv@gmail.com

Aos meus filhos Rodrigo e Felipe, que acreditaram que eu era capaz e me incentivaram a fazer.

Mesmo quando tudo parece desabar, cabe a mim decidir entre rir ou chorar, ir ou ficar, desistir ou lutar; porque descobri, no caminho incerto da vida, que o mais importante é o decidir.

(Cora Coralina)

AGRADECIMENTOS

Primeiramente, a Deus, por me acompanhar, dar forças e não ter me deixado desistir durante a caminhada.

A todos que, direta ou indiretamente, estiveram presentes me apoiando e me incentivando durante este processo.

Muito obrigada!

RESUMO

Este estudo tem como objetivo geral descrever e analisar como o Departamento de Compras de uma universidade pública federal do Estado de Minas Gerais vem utilizando os mecanismos de *accountability* em processo de compras. O referencial teórico, para execução da pesquisa, foi elaborado com base nos seguintes temas: evolução da administração pública no Brasil, *accountability*, modelos analíticos de *accountability* e gestão de compras públicas. Foi feita uma pesquisa descritiva com abordagem qualitativa, tendo como unidade de análise os mecanismos de *accountability*, a unidade de observação a Diretoria de Material da universidade e os sujeitos da pesquisa os 10 funcionários definidos para participarem da entrevista. As perguntas da entrevista têm como referência os princípios do modelo adaptado de Menezes (2017): transparência, controle interno e responsabilização e gestão gerencial. Para estudo dos dados, optou-se pela análise de conteúdo. Após analisar as respostas das entrevistas, evidenciou-se que os mecanismos de *accountability* estão sendo alcançados de forma parcial nos processos de compra da universidade estudada.

Palavras-chave: *Accountability*. Gestão de Compras Públicas. Administração Pública.

ABSTRACT

The objective of this study was to describe and to analyze the manner in which the Purchasing Department of a federal public university in the State of Minas Gerais has been using accountability mechanisms in the purchasing process. The theoretical framework for the accomplishment of the research was elaborated based on the following themes: evolution of public administration in Brazil, accountability, analytical models of accountability and management of public procurement. A descriptive research was carried out with a qualitative approach, in which the mechanisms of accountability were the unit of analysis and the Directorate of Material of the university was the unit of observation and the subjects of the research were the 10 employees defined to participate in the interview. The interview questions are based on the principles of the adapted model of Menezes (2017): transparency, internal control and accountability and management control. Content analysis was chosen for data assessment. After analyzing the answers of the interviews, it was evidenced that the mechanisms of accountability are being partially achieved in the purchasing processes of the evaluated university.

Keywords: Accountability. Public procurement management. Public administration.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

| | |
|-----------|--|
| AGU | Advocacia Geral da União |
| ANPAD | Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração |
| CAPES | Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior |
| CATMAT | Sistema Catalogação de Material |
| CNPJ | Cadastro nacional da Pessoa Jurídica |
| COMPASNET | Portal de Compras do Governo Federal |
| CPL | Comissão Permanente de Licitação |
| DFN | Diretoria Financeira |
| DMT | Diretoria de Material |
| DOU | Diário Oficial da União |
| ENAP | Escola nacional de Administração Pública |
| ESAF | Escola de Administração Fazendária |
| NGP | Nova Gestão Pública |
| ONG | Organizações Não Governamentais |
| PDI | Plano de Desenvolvimento Institucional |
| PRJ | Procuradoria Jurídica |
| SCIELLO | <i>Scientific Electronic Library Online</i> |
| SIAFI | Sistema Integrado de Administração Financeira |
| SIASG | Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais |
| SIM | Sistema Integrado de Material |
| SPELL | <i>Scientific Periodicals Library</i> |
| TCU | Tribunal de Contas da União |

LISTA DE QUADROS

| | |
|---|----|
| QUADRO 1: Evolução da legislação sobre licitação no Brasil após a Constituição de 1988 | 24 |
| QUADRO 2: Principais diferenças entre a Administração Pública Burocrática e a Nova Gestão Pública | 30 |
| QUADRO 3: Estrutura e componentes fundamentais do processo de <i>accountability</i> | 35 |
| QUADRO 4: Etapas do processo de compra de material de consumo e permanente | 54 |
| QUADRO 5: Perfil dos entrevistados | 58 |
| QUADRO 6: Divulgação do planejamento das compras | 59 |
| QUADRO 7: Divulgação da execução das compras | 60 |
| QUADRO 8: Livre acesso | 61 |
| QUADRO 9: Compreensão entre o planejado e o executado | 62 |
| QUADRO 10: Conteúdo e qualidade das informações divulgadas | 64 |
| QUADRO 11: Opinião quanto à linguagem utilizada | 65 |
| QUADRO 12: Apresentação das informações | 66 |
| QUADRO 13: Normas que orientam a conduta dos servidores | 68 |
| QUADRO 14: Avaliação dos servidores responsáveis pelo processo de compra | 69 |
| QUADRO 15: Fiscalização do controle interno | 70 |
| QUADRO 16: Conformidade dos atos praticados com as normas legais | 71 |
| QUADRO 17: Legalidade na execução das compras | 72 |
| QUADRO 18: Conduta ética dos servidores na proteção do interesse e patrimônio público | 73 |
| QUADRO 19: Instrumentos utilizados para responsabilizar o servidor | 74 |
| QUADRO 20: Resposta dos servidores quanto a imputação | 75 |
| QUADRO 21: Direito de ampla defesa do servidor | 76 |
| QUADRO 22: Conhecimentos dos entrevistados para execução do processo de compra | 77 |
| QUADRO 23: Planejamento e execução das compras | 78 |

| | |
|--|----|
| QUADRO 24: Verificação do atendimento das necessidades e expectativas da coletividade perante as compras | 79 |
| QUADRO 25: Atuação coletiva | 80 |
| QUADRO 26: Liberdade de ação dos servidores | 82 |
| QUADRO 27: Proatividade dos servidores na execução das compras | 83 |
| QUADRO 28: Qualificação pessoal | 84 |

SUMÁRIO

| | | |
|----------|---|-----------|
| 1 | INTRODUÇÃO | 14 |
| 1.1 | Problema de Pesquisa | 16 |
| 1.2 | Objetivos | 18 |
| 1.2.1 | Objetivo geral | 18 |
| 1.2.2 | Objetivos específicos | 18 |
| 1.3 | Justificativa | 19 |
| 2 | AMBIÊNCIA DO ESTUDO | 21 |
| 2.1 | Breve histórico | 21 |
| 2.2 | Evolução da legislação sobre licitação no Brasil | 23 |
| 3 | REFERENCIAL TEÓRICO | 26 |
| 3.1 | Evolução da administração pública no Brasil | 26 |
| 3.2 | <i>Accountability</i> | 30 |
| 3.3 | Modelos analíticos de <i>accountability</i> | 35 |
| 3.4 | Gestão de compras públicas | 42 |
| 4 | METODOLOGIA DA PESQUISA | 47 |
| 4.1 | Tipo de pesquisa | 47 |
| 4.2 | Abordagem da pesquisa | 47 |
| 4.3 | Método de pesquisa | 48 |
| 4.4 | Unidade de análise, de observação e sujeito da Pesquisa | 49 |
| 4.5 | Coleta de dados | 50 |
| 4.6 | Análise dos dados | 52 |
| 5 | APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS RESULTADOS | 54 |
| 5.1 | Etapas do processo de compra | 54 |
| 5.2 | Perfil dos entrevistados | 56 |
| 5.3 | Transparência | 58 |
| 5.3.1 | Publicidade | 59 |
| 5.3.2 | Utilidade | 62 |
| 5.3.3 | Compreensibilidade | 65 |
| 5.4 | Controle interno e responsabilização | 67 |
| 5.4.1 | Monitoramento | 67 |
| 5.4.2 | Conformação | 71 |
| 5.4.3 | Sujeição/Sanção | 74 |
| 5.5 | Gestão gerencial | 76 |
| 5.5.1 | Desempenho | 77 |
| 5.5.2 | Responsividade | 80 |
| 5.5.3 | Autonomia | 81 |

| | | |
|----------|--|------------|
| 6 | CONSIDERAÇÕES FINAIS | 86 |
| | REFERÊNCIAS | 90 |
| | APÊNDICE A – Roteiro de entrevista | 99 |
| | APÊNDICE B – Termo de consentimento | 102 |

1. INTRODUÇÃO

As universidades públicas federais brasileiras passaram, nos últimos anos, por um processo de expansão tanto do acesso de estudantes quanto do espaço físico devido à formação de novos cursos (FERREIRA, 2015).

Ainda segundo Ferreira (2015), entre as inúmeras atividades desenvolvidas nas universidades públicas brasileiras, a realização de compras de material permanente e de consumo, regidas pela Lei nº 8.666/1993, é importante para a realização e manutenção de suas atividades. A necessidade de obter êxito nas compras fica clara pelo fato de que o recurso tem data para o seu término, isto é, emprega-se bem o recurso ou ele volta para o governo federal.

De acordo Scheidegger *et al.* (2013), para a Administração Pública alcançar melhores resultados e maior eficiência na assistência ao cidadão, ela deverá desenvolver procedimentos, métodos e controles, além de aperfeiçoar os modelos de gestão da iniciativa privada.

É importante observar que a “Administração Pública é o conjunto de órgãos do Estado encarregado de exercer, em benefício do bem comum, funções previstas na Constituição e nas leis” (CENEVIVA, 2005, p. 9). Desse modo, a Constituição Federal de 1988 prevê o avanço da Gestão Pública, em qualquer de suas instâncias, por intermédio da criação de capacidades técnicas e gerenciais, gerando, assim, circunstâncias favoráveis à realização de serviços de modo eficiente e eficaz (BITTENCOURT; ZOUAIN, 2010).

O art. 37 da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988) estabelece os princípios da Administração Pública direta e indireta dos três poderes da federação: (1) Legalidade, (2) Impessoalidade, (3) Moralidade, (4) Publicidade e (5) Eficiência. Em resumo, tais princípios moldam a conduta do administrador público, ao manter suas decisões sempre atreladas ao curso da lei, de forma impessoal e transparente.

Kickert e Stillmann (1999) argumentam que a gestão pública não é meramente uma questão de eficiência e eficácia, sendo também uma questão de legalidade e legitimidade e, ainda, de outros valores que transcendem os padrões restritivos dos negócios. Em síntese, a Administração Pública é o Estado preestabelecendo a realização dos seus serviços, a fim de satisfazer as necessidades coletivas.

Entre os inúmeros serviços prestados pelo Estado, encontra-se o Sistema de Administração de Material como atividade de primordial relevância para a Administração Pública, pois envolve recursos financeiros, materiais e humanos, tornando imprescindível o planejamento eficiente (KICKERT; STILLMANN, 1999).

Para Francischini e Gurgel (2002), a administração de material pode ser entendida como a atividade que planeja, executa e controla, nas condições mais viáveis economicamente, o fluxo de material, partindo das especificações dos artigos, da compra até a entrega do produto para o cliente. A evolução da administração de material ao longo dos anos se baseia, principalmente, na necessidade de se comprar mais e melhor com menos recursos.

A administração de material no setor público tem como função principal dispor de eficiente e eficaz gestão dos recursos públicos e do controle do estoque de material, bem como da sua distribuição. O setor público vem-se preocupando, cada vez mais, com a questão da eficiência e da eficácia na administração de material, comprando produtos e contratando serviços qualitativamente superiores com custos menores (FRANCISCHINI; GURGEL, 2002).

A eficiência pode ser entendida como um indicador de desempenho, medindo o grau de precisão na aplicação dos recursos (NEUMANN, 2013).

Ser eficiente é fazer as coisas certo, isto é, com menor quantidade de recursos possíveis. Uma tarefa é eficiente quando minimiza a utilização de recursos ou quando produz um melhor desempenho usando os mesmos recursos (NEUMANN, 2013, p. 118).

Já a eficácia é compreendida como indicador de desempenho que mede o grau de metas programadas (NEUMANN, 2013).

A eficácia está associada ao efetivo alcance dos objetivos propostos pela empresa. A eficácia é o grau em que os resultados de uma organização correspondem às necessidades e aos desejos do ambiente externo (NEUMANN, 2013, p. 120).

As crescentes atuações da sociedade nos processos relacionados com as atividades públicas, cobrando resultados, têm incentivado a Gestão Pública a buscar mecanismos em prol da eficiência e transparência na aplicação de recursos (*accountability*) (BONACIM *et al.*, 2007).

Conforme Pereira (2008), *accountability* é o conjunto de mecanismos e procedimentos que induzem os dirigentes governamentais a prestarem contas dos resultados de suas ações à sociedade, garantindo-se, dessa forma, maior nível de transparência e a exposição pública das políticas públicas. Quanto maior a possibilidade de os cidadãos poderem discernir se os governantes estão agindo em prol do interesse da coletividade e sancioná-los apropriadamente, mais *accountable* são os governantes.

Pinho e Sacramento (2009) definem *accountability* como ética, moral e transparência na Administração Pública. Pressupõe-se que os princípios de *accountability* aplicados, ou sua existência, promovam mais eficiência na gestão de compras em uma universidade pública.

Com foco nos temas evolução da Administração Pública no Brasil, *accountability* e gestão de compras públicas, os quais são abordados nos próximos capítulos, desenvolveu-se esta pesquisa, com o objetivo de procurar esclarecer a aplicação do *accountability* na gestão de compras da universidade objeto deste estudo.

1.1 Problema de pesquisa

Para qualquer órgão, o setor de compras é componente primordial para o alcance de seus objetivos por meio de uma aquisição eficiente de bens e serviços, com satisfação do público-alvo. Nunes, Lucena e Silva (2007) destacam a importância do planejamento, do controle e da execução das compras para as instituições públicas, pois as aquisições possuem função administrativa que é suprir de bens

e serviços os órgãos para que estes possam prestar adequadamente os serviços demandados.

A importância da transparência nas compras públicas não se dá apenas no sentido de publicar os dados, sendo estes, na maioria das vezes, obscuros para o contribuinte. Isso porque os dados disponibilizados e a forma como são operacionalizados nem sempre são claros ao cidadão comum, que tem a expectativa de entender os feitos de seus governantes (OLIVEIRA; CATAPAN; VICENTIN, 2015).

Pesquisar o processo de compra da universidade, seguindo os princípios da *accountability* associados às exigências legais, poderá contribuir para o sucesso das compras, tornando mais eficiente a utilização do erário. Analisando o processo, explicitando as etapas e averiguando as possíveis falhas, podem-se obter informações para interpretar os motivos geradores de problemas.

Para Azevedo (2013), o planejamento dos gastos das entidades públicas é de suma importância para que se obtenha a implantação das políticas públicas, mas apenas planejar bem não significa qualidade garantida dos gastos, uma vez que as entidades podem planejar bem e executar mal. Por isso, ressalta-se a importância de um planejamento bem feito acompanhado de excelência na execução dos processos de compra para atingir a eficiência almejada.

Dessa forma, esta pesquisa se justifica visando apresentar um estudo sobre a gestão de compras de uma universidade pública federal, acreditando que o processo possa ser aprimorado para atingir melhores níveis de eficiência e eficácia nas compras e adequá-lo aos mecanismos de *accountability*.

Em virtude da relevância e atualidade do tema e em face da necessidade da Administração Pública em adotar formas eficientes de compras, faz-se necessária uma avaliação dos resultados da gestão das compras públicas de material de consumo e permanente. Nesse contexto e diante da obrigatoriedade do cumprimento da Lei das Licitações nas compras públicas, este estudo levanta o

seguinte problema de pesquisa: **Como os mecanismos de *accountability* têm sido aplicados no Departamento de Compras de uma universidade pública federal?**

1.2 Objetivos

Neste estudo, foi descrito e analisado o processo de gestão de compras de uma universidade pública federal que possui três *Campi*, sendo o *Campus 1* o objeto desta dissertação. O *Campus 1* possui um setor de compras responsável por toda a aquisição de material de consumo e de material permanente. Também foi analisado como o Departamento de Compras emprega os mecanismos de *accountability* na realização das suas compras.

Para responder à pergunta apresentada no problema da pesquisa, foram estabelecidos os objetivos subsequentes.

1.2.1 Objetivo geral

Verificar a aplicação dos mecanismos de *accountability* nos processos de compra de uma universidade pública federal.

1.2.2 Objetivos específicos

A seguir são apresentados os objetivos específicos:

- a) Identificar e descrever as etapas do processo de compra de material de consumo e permanente pela universidade pública federal.
- b) Analisar a transparência, por meio dos mecanismos publicidade, utilidade e compreensibilidade.
- c) Analisar o controle interno e a responsabilização, por meio dos mecanismos monitoramento, conformação e sujeição/sanção.
- d) Verificar, por intermédio do desempenho, da responsividade e da autonomia, a prática da gestão.

1.3 Justificativas

Para elaboração desta pesquisa, foi realizada uma pesquisa bibliográfica por um período de cinco anos, ou seja, de outubro/2012 a outubro /2017, que abordasse o tema gestão de compras e *accountability* e compras públicas e *accountability*.

A pesquisa foi realizada nos anais da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração (ANPAD), na base de dados da *Scientific Periodicals Library* (SPELL), no Portal de Periódicos Capes (Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior) e no *Scientific Electronic Library Online* (SCIEELO). Não foram encontrados artigos que relacionassem diretamente a gestão de compras e, ou, compras públicas à *accountability*.

Portanto, do ponto de vista acadêmico, esta pesquisa visa contribuir para a ampliação do estudo da *accountability*, destacando-se a importância dessa ferramenta na gestão de compras de uma universidade federal.

No plano institucional, vai propiciar uma contribuição aos gestores públicos, obtendo conhecimentos para melhor aplicação dos recursos públicos na gestão de compras. Para Prado (2004), uma gestão pública mais transparente pode ser considerada condição fundamental, ainda que não suficiente, para a *accountability* dos governos.

Sob o aspecto social, a principal relevância da pesquisa se deve ao cenário econômico atual e ao controle dos atos da Administração Pública, na prestação de contas e no acompanhamento de como e onde está sendo empregado o dinheiro público.

Para Hoffmann (2011), buscando adaptar-se ao sistema social a que estão inseridas, as universidades públicas, com suas especificidades, devem trabalhar para atender aos objetivos da instituição e do público. Devido à sua representatividade e relevância nos meios econômico, social e político, é necessário que essas instituições tenham bom desempenho nas suas atividades para fornecer atendimento de qualidade à sociedade.

Este estudo está organizado em seis capítulos. No primeiro, apresenta-se a introdução com a contextualização do estudo, o problema de pesquisa, o objetivo geral, os objetivos específicos e a justificativa que norteia esta dissertação.

No segundo capítulo, descreve-se o ambiente onde o estudo se desenvolveu, contextualizando as atribuições e dados relevantes da universidade federal estudada.

O capítulo 3 discorre sobre o referencial teórico, que fornece o embasamento à discussão proposta, apresentando estudos realizados por autores sobre os seguintes temas: evolução da Administração Pública no Brasil, *accountability*, modelos analíticos de *accountability*, gestão de compras públicas.

No capítulo 4 consta a metodologia, que tem por objetivo explicitar os procedimentos metodológicos, definindo o tipo de pesquisa, a abordagem adotada, o método de pesquisa, a unidade de análise e de observação, os sujeitos da pesquisa e as técnicas de coleta e análise dos dados. No capítulo seguinte, apresentam-se as referências.

2 AMBIÊNCIA DO ESTUDO

Este estudo foi realizado em uma universidade pública federal situada no Estado de Minas Gerais e que possui três *Campi*, aqui chamados de *Campus 1*, *Campus 2* e *Campus 3*.

A universidade estudada vem acumulando, desde a sua fundação, larga experiência e tradição em ensino, pesquisa e extensão, que formam a base de sua filosofia de trabalho (RELATÓRIO DE ATIVIDADES, 2017).

2.1 Breve histórico

A universidade em referência foi fundada em 1926 com a criação do *Campus 1*, e em 1927 foram iniciadas as atividades didáticas. A sua federalização ocorreu em 1969 e, desde então, vem-se expandindo; em 2006, seu Conselho Universitário aprovou a criação do *Campus 2*. Neste *Campus* são oferecidos cursos de níveis médio e técnico, e no primeiro semestre de 2008 iniciou-se o oferecimento dos cursos de graduação. O *Campus 3* foi criado em 2006, iniciando suas atividades acadêmicas no segundo semestre de 2007.

A universidade oferece, hoje, 68 cursos de graduação em seus três *Campi*. Conta também com 44 programas de pós-graduação, entre os quais 25 oferecem formação em níveis de mestrado e de doutorado e 19 apenas de mestrado, sendo sete destes de mestrado profissional. O *Campus 1* conta com um colégio de aplicação que oferece ensino médio, e o *Campus 2* também mantém o ensino médio geral, além de oferecer seis cursos técnicos.

A universidade possuía, até 31 de dezembro de 2016, nos três *Campi*: 2.196 servidores técnico-administrativos; e 1.324 docentes, sendo 1.220 efetivos e 104 temporários. Dos 1.220 professores efetivos, 1.131 pertencem à carreira do magistério superior e 89, à carreira do ensino básico, técnico e tecnológico.

Encontravam-se matriculados no ensino médio 1.753 estudantes, e diplomaram-se 393; nos cursos de graduação, 14.535 estudantes estavam matriculados, diplomando-se 1.937 alunos. Matricularam-se nos programas de pós-graduação *stricto sensu* 3.088 estudantes, sendo 1.571 no mestrado acadêmico, 163 no mestrado profissional e 1.354 no doutorado, enquanto na pós-graduação *lato sensu* estavam matriculados 1.874 estudantes.

Atualmente, a universidade é composta administrativamente por:

- a) Conselho Universitário e Conselho de Ensino, Pesquisa e Extensão;
- b) Reitoria;
- c) Sete Pró-Reitorias;
- d) Quatro Centros de Ciências; e
- e) Trinta e oito Departamentos.

A Diretoria de Material (DMT), órgão responsável por toda a compra da universidade *Campus 1*, é o objeto deste estudo e está hierarquicamente vinculada à Pró-Reitoria de Planejamento e Orçamento.

No Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI) 2012-2017 da universidade, pode-se enumerar, entre os objetivos relacionados à DMT, aprimorar a eficiência econômica, administrativa, financeira e organizacional, por meio da melhoria na aquisição, do controle e da aplicação e distribuição de bens e serviços. O Plano de Gestão 2015-2019 da universidade cita que, de acordo com a legislação vigente, comprar produtos e serviços de qualidade e prestar ao solicitante informações precisas, visando, para o futuro, que as expectativas da comunidade acadêmica sejam atendidas, constituem a missão da DMT, que apresenta a seguinte estrutura organizacional:

- a) Diretoria;
- b) Vice-Diretoria;
- c) Seção de Apoio Administrativo;
- d) Seção de Protocolo e Expediente;
- e) Seção de Análise e Pesquisa de Preços;
- f) Serviço de Licitação;

- g) Serviço de Contratos;
- h) Serviço de Registro de Preços e Execução de Compras;
- i) Seção de Cadastro e Importação; e
- j) Serviço de Almoxarifado.

A universidade tem um sistema interno informatizado para realização e acompanhamento de todo o processo de compra, denominado Sistema Integrado de Material (SIM), que é acessado pelos servidores cadastrados por meio de *login* e senha. O servidor lança o pedido de compra do seu setor, que é autorizado pela chefia e encaminhado à DMT para a efetivação do processo.

As compras são realizadas no portal do governo federal (www.comprasnet.gov.br), por intermédio do Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais (SIASG), instituído pelo artigo 7º do Decreto nº 1.094, de 23/03/94, com o intuito de agregar os órgãos da Administração Pública federal direta, autarquia e fundacional. O sistema compreende:

- Divulgação e realização das licitações;
- Emissão de notas de empenho;
- Registro dos contratos administrativos;
- Catalogação de material e serviços; e
- Cadastro de fornecedores.

Uma vez que a universidade é uma fundação pública, as compras devem pautar-se nos preceitos da Constituição Federal e, especificamente, nas normas regulamentares da Lei nº 8.666, de 1993.

2.2 Evolução da legislação sobre licitação no Brasil

No Brasil, a licitação foi introduzida no direito público há mais de 150 anos, com o Decreto nº 2.926, de 14/05/1862, que regulamentava compras e alienações a cargo do Ministério da Agricultura, Comércio e Obras Públicas. Esse Decreto foi complementado com diversas leis, sendo o processo licitatório consolidado com o Decreto nº 4.536, de 28.01.1922, que organizou o Código de Contabilidade da União, para maior eficiência nas contratações públicas, regulamentado pelo

Decreto nº 15.783, de 08/11/1922, tornando-se um passo importante nas licitações e sendo utilizado durante 45 anos.

Com o Decreto-Lei nº 200, de 25/02/1967, nos seus artigos 125 a 144, e leis subsequentes, foram estabelecidos os procedimentos para as modalidades de licitação: concorrência, tomada de preços, convite, concurso e leilão. Revogado e substituído pelo Decreto-Lei nº 2.300, de 21/11/1986, que no seu artigo 1º instituiu o Estatuto Jurídico das Licitações e Contratos Administrativos referentes a obras, serviços, compras, alienações, concessões e locações na Administração Federal, simplificando e agilizando as licitações e contratos administrativos. Foi republicado no Diário Oficial da União, de 17/09/1987, com as seguintes alterações: Decreto-Lei nº 2.348, de 24/07/1987, e Decreto-Lei nº 2.360, de 16/09/1987.

A Constituição de 1988, no seu artigo 37, inciso XXI, reza que:

Ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações (Regulamentado pela Lei nº 8.666, de 21/06/1993).

O Quadro 1: resume a evolução da legislação sobre licitação no Brasil após a promulgação da Constituição Brasileira em 05/10/1988.

Quadro 1 – Evolução da legislação sobre licitação no Brasil após a Constituição de 1988

(Continua)

| Data | Histórico | Instrumento | Nº |
|-------------|---|----------------------|-----------|
| 05/10/1988 | O art. 37, inciso XXI, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública. | Constituição Federal | - |
| 21/06/1993 | Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. | Lei (Federal) | 8.666 |
| 08/06/1994 | Altera dispositivos da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, que regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações. | Lei (Federal) | 8.883 |

(conclusão)

| | | | |
|------------|---|-------------------|--------|
| 27/05/1998 | Altera dispositivos das Leis nº 3.890-A, de 25 de abril de 1961; nº 8.666, de 21 de junho de 1993; nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995; nº 9.074, de 7 de julho de 1995; e nº 9.427, de 26 de dezembro de 1996, e autoriza o Poder Executivo a promover a reestruturação das Centrais Elétricas Brasileiras (ELETROBRÁS) e de suas subsidiárias. | Lei (Federal) | 9.648 |
| 27/10/1999 | Altera dispositivos da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, que regula o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, e institui normas para licitações e contratos. | Lei (Federal) | 9.854 |
| 08/08/2000 | Aprova o Regulamento para a modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns. | Decreto (Federal) | 3.555 |
| 17/07/2002 | Institui, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns. | Lei (Federal) | 10.520 |
| 31/05/2005 | Regulamenta o pregão, na forma eletrônica, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências. | Decreto (Federal) | 5.450 |
| 23/01/2013 | Regulamenta o Sistema de Registro de Preços previsto no art. 15 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. | Decreto (Federal) | 7.892 |
| 23/05/2014 | Altera o Decreto nº 7.892, de 23 de janeiro de 2013, que regulamenta o Sistema de Registro de Preços previsto no art. 15 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. | Decreto (Federal) | 8.250 |

Fonte: Adaptado de BARBOSA, 2009, e atualizado pela autora.

O capítulo seguinte aborda o Referencial Teórico, que dá suporte a este estudo.

3 REFERENCIAL TEÓRICO

Este capítulo apresenta a fundamentação teórica que embasa a discussão proposta. A base teórica está dividida em cinco subseções, com definições e conceitos, relacionados a: evolução da Administração Pública no Brasil, *accountability*, modelos analíticos de *accountability*, gestão de compras públicas.

3.1 Evolução da Administração Pública no Brasil

A Administração Pública pode ser definida quanto à área de conhecimento ou quanto à atividade, o que vai depender do contexto e da ênfase com que será aplicada (OLIVEIRA, 2013).

Segundo Waldo (1971), quanto à área do conhecimento, ela é definida no momento em que é empregada como estudo, como investigação intelectual, inerente às áreas da Administração e das Ciências Sociais, utilizada nos negócios do Estado.

Quanto à atividade, “a organização e a gerência de homens e materiais para a consecução dos propósitos de um governo” (WALDO, 1971, p. 6). Essa perspectiva engloba órgãos do governo com função política e pessoas jurídicas e órgãos com atribuições apenas administrativas (ALEXANDRINO; PAULO, 2009).

Para o direito administrativo, a Administração Pública no Brasil refere-se ao total aparelhamento do Estado, com seus órgãos, funcionários e pessoas jurídicas, exercendo suas atividades administrativas para uma completa satisfação da coletividade (MEIRELLES, 2005; DI PIETRO, 2014).

Em sua evolução, a Administração Pública no Brasil teve três modelos: administração patrimonialista, administração burocrática e administração gerencial.

Na administração patrimonialista, “o nepotismo, o empreguismo e a corrupção eram a norma nessa forma de administração, que definiu as monarquias absolutas, na qual o patrimônio público e o privado eram confundidos” (BRESSER-PEREIRA, 1996, p. 4). Para Schwartzman (1988), essa administração patrimonialista se firmou e resistiu como herança da colonização dos portugueses. Mesmo com a sociedade brasileira, mais moderna no final do século XX, a característica patrimonialista ainda era identificada em vários traços tradicionais da população.

Heidemann e Salm (2009) relacionam a Administração Pública brasileira como patrimonialista e formal, baseada na repartição pública e no funcionário público como centro da burocracia pública, com excessivo apoderamento organizacional e pouca colaboração para a sociedade.

Com a chegada do capitalismo industrial e o surgimento no século XIX das democracias parlamentares, a administração patrimonialista torna-se incompatível. Nesse novo cenário, a administração burocrática surge como modelo apoiado na impessoalidade, regras racionais, separação entre bens privados e públicos e a separação também entre o administrador público e o político (BRESSER-PEREIRA, 1996).

O modelo burocrático, utilizado por diversas instituições a partir do século XVI, é conferido a Max Weber, com a divulgação da obra “Economia e Sociedade”, dois anos após sua morte, em 1922. A partir daí deram início aos debates sobre os princípios teóricos para a fundamentação da burocracia (SECCHI, 2009; OLIVEIRA, 2013).

Baseado no caráter racional e na impessoalidade, as ligações entre “dominados” e “dominantes” são amparadas por contratos e leis, que norteiam e dão diretrizes ao processo de dominação. Assim, “na dominação burocrática, a observância da justiça da lei é o pano de fundo de sua legitimação” (CAPOBIANGO; SILVA; NASCIMENTO, 2011, p. 8).

O modelo de Weber aponta três conceitos: do profissionalismo, da impessoalidade e da formalidade (SECCHI, 2009), que para Bresser-Pereira (1997) são usados pela burocracia no combate à corrupção e ao nepotismo vigente no modelo patrimonial. Oliveira (2013, p. 22) afirma que a administração burocrática “como modelo de gestão pôde contrapor-se a um dos vícios da administração patrimonial: a arbitrariedade”.

Para Secchi (2009), a eficiência institucional apresentada como tema principal do modelo burocrático, de um lado, a eficiência administrativa com a obediência às diretrizes traçadas para realização das tarefas e, de outro, a eficiência econômica com a destinação correta dos recursos. A desconfiança geral e a equidade são outras particularidades do modelo burocrático.

Consagrada por décadas, a burocracia pública é apontada como se não tivesse outro modo de produção tão ou mais eficiente do que ela (HEIDEMANN, 2009), mas o que observa são custos cada vez maiores com a ineficiência na Administração Pública (BRESSER-PEREIRA, 1996; SALM; MENEGASSO, 2009). Com as críticas à burocracia, novos modelos foram apresentados e identificados como pós-burocráticos, destacando-se o modelo gerencial (SECCHI, 2009).

O modelo gerencial ou a Nova Gestão Pública (NGP) surgiu na segunda metade do século XX, para enfrentar a crise fiscal do Estado, reduzindo custos, protegendo o patrimônio público e tornando a Administração Pública mais eficiente (BRESSER PEREIRA, 1997).

Para Secchi (2009, p. 354), “a Nova Gestão Pública (*New Public Management*) é um modelo normativo pós-burocrático para a estruturação e gestão da Administração Pública baseado em valores de eficiência, eficácia e competitividade”.

Mafrá Filho (2005) conceitua a NGP considerando o Estado uma grande empresa que presta serviços destinados aos cidadãos. Ele confirma o conceito de Diniz

(2010), que define como características marcantes da NGP os serviços eficientes, avaliação do desempenho e controle dos resultados.

Para os defensores da NGP, o que leva à ineficiência do governo é o controle dos fatores de produção em vez do controle dos resultados das ações. Para corrigir a ineficiência, é preciso controlar os resultados como no modelo de mercado, incentivando este no lugar do modelo burocrático do setor público (DENHARDT; DENHARDT, 2007).

O objetivo principal da NGP é tornar mais eficiente a Administração Pública, reduzindo gastos e combatendo a corrupção. Para alcançar os objetivos propostos, torna-se necessário aperfeiçoar a execução dos serviços e modernizar as estruturas administrativas como no setor privado. Para operacionalizar as mudanças, surge o governo eletrônico pondo em prática as transformações necessárias para alcançar a almejada eficiência (BERNARDES; SANTOS; ROVER, 2015).

A principal crítica a esse modelo está na filosofia de mercado, práticas do setor privado que a Administração Pública ainda não foi capaz de aderir, modificando rotinas para estabelecer novos padrões teóricos e levando ao almejado cumprimento dos objetivos (DeLEON; DENHARDT, 2000; SALM; MENEGASSO, 2009).

Conforme Motta (2013), as empresas privadas dependem de agir rápido para sobreviver às revoluções tecnológicas e às pressões do mercado. Já na área pública, sujeita ao cumprimento de normas regidas por leis e decretos, o gestor público enfrenta dificuldades para agir com rapidez e resolver os problemas, alcançando a eficiência e o êxito imediato das empresas privadas. Por maior que seja a autonomia de um órgão público, o gestor possui um mínimo de poder sobre o órgão que dirige, não podendo sobrepor a lei.

As principais diferenças entre a Administração Pública Burocrática e a NGP são apresentadas no Quadro 2.

Quadro 2 – Principais diferenças entre a Administração Pública Burocrática e a Nova Gestão Pública

| Administração Pública Burocrática | Nova Gestão Pública |
|---|---|
| Apoia-se na noção geral de interesse público | Procura obter resultados valorizados pelos cidadãos |
| Garante cumprimento de responsabilidade | Gera <i>accountability</i> Eleva as relações de trabalho |
| Obedece às regras e aos procedimentos | Compreende e aplica normas Identifica e resolve problemas Melhora continuamente os processos |
| Opera sistemas administrativos | Separa serviços e controle Cria apoio para normas Amplia a escolha do usuário Encoraja ação coletiva Cria incentivos Define, mede e analisa resultados |
| Concentra-se no processo | Orienta-se para resultados |
| É autorreferente | Foca o cidadão |
| Define procedimentos para contratação de pessoal, compra de bens e serviços | Luta contra o nepotismo e a corrupção |
| Satisfaz as demandas dos cidadãos | Evita adotar procedimentos rígidos |
| Controla procedimentos | Define indicadores de desempenho – Utiliza contratos de gestão |
| Define cargos rígida e fragmentadamente | É multifuncional Flexibiliza as relações de trabalho |

Fonte: PEREIRA, 2008, p. 20.

De acordo com Gomes (2009), o foco da NGP recai sobre os resultados, com destaque para o uso eficaz da informação, monitoramento e avaliação dos indicadores de desempenho, visando aumentar a eficiência e a *accountability* na gestão pública. De forma harmoniosa e simultânea, na NGP a eficiência e a democracia devem ser valores perseguidos pelos gestores públicos. A NGP tem incluído uma preocupação com o crescente aumento das possibilidades de *accountability* como instrumento de busca da eficiência, responsabilização e controle dos agentes públicos.

3.2 Accountability

No Brasil, na tentativa de traduzir *accountability*, os estudiosos adotam várias expressões, mas Medeiros, Crantschaninov e Silva (2013, p. 170) afirmam que a responsabilização e prestação de contas são os termos mais citados nas definições de *accountability*. Por isso, pode-se afirmar que o termo pode ser entendido por meio de duas circunstâncias: a delegação de responsabilidade e, ao mesmo tempo, a obrigação “daquele que administra os recursos de prestar

contas de sua gestão, demonstrando o bom uso desses recursos” (AKUTSU; PINHO, 2002, p. 731).

Segundo Campos (1990), mesmo que não tenha tradução precisa de *accountability* para o Português, é possível apontar os seus fundamentos teóricos e a sua coerência aplicada à Administração Pública no Brasil. Todavia, na realidade brasileira, esse processo de avaliação e responsabilização ainda não está consolidado entre os pesquisadores.

Canela (2009) define *accountability* além da prestação de contas. Para ele, o povo tem que ter a habilidade de exigir transparência dos governantes e das instituições públicas, porque as peças-chave do *accountability* são a transparência e visibilidade das ações governamentais, com informações claras e fidedignas sem as quais os cidadãos não têm como avaliarem e cobrarem as ações do governo.

Conforme Pinho e Sacramento (2009), não se conseguiu definir *accountability* com um termo único, razão por que se tem que lidar com um modo heterogêneo que envolva responsabilidade, obrigação e responsabilização de agir dentro dos preceitos legais.

O conceito de *accountability* tem inúmeras facetas, sendo complexo e difícil de defini-lo. No entanto, a essência da *accountability* tem sido sempre a obrigação de prestar contas em decorrência de uma responsabilidade que foi conferida (KLUVERS, 2010, p. 46).

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988, as relações povo-Estado e princípios como participação na Administração Pública passaram a ter importância constitucional. O Estado representando o povo e tendo em vista o bem comum faz aparecer o *accountability* na interação do povo com a Administração Pública. É a democracia consolidando o *accountability* como “a avaliação e a responsabilização permanente dos gestores públicos em razão dos atos praticados em decorrência do uso do poder que lhes é outorgado pela sociedade” (ROCHA, 2013, p. 87).

De acordo com Rocha (2013), a Administração Pública como atividade direcionada e focada no bem comum necessita do *accountability* ao considerar o progresso da democracia e o interesse crescente da necessidade de responsabilização e avaliação dos governantes, por causa do poder que a sociedade lhes delega.

Para Martins (2015), os fundamentos básicos nesse processo de responsabilização e avaliação, exercidos por meio de restrições do poder e vigilância, têm como principais elementos: informação transparente, participação, mecanismos de controle e sanção.

A informação transparente baseia-se em publicar as informações de modo transparente, explicando as decisões tomadas e disponibilizando de modo inteligível para o povo a prestação de contas. A participação baseia-se em envolver a população na implementação e execução das políticas públicas, permitindo ao povo verificar a conduta dos agentes públicos. Os mecanismos de controle referem-se à fiscalização do exercício da função dos agentes públicos e, por fim, as sanções que vão ser as consequências jurídicas na não atuação dentro dos preceitos legais a que estão sujeitos os funcionários públicos e fornecedores (MARTINS, 2015).

Segundo Bloch (2013), somente a informação não é suficiente, sendo necessário que a informação seja transparente e em uma linguagem simples para o entendimento do cidadão comum, reduzindo, assim, as desigualdades dos depositários da informação daqueles que cabe exigí-la.

Conforme Schedler (1999), além da divulgação da informação, prestação de contas no sentido contábil, divulgação de desempenho, resultado financeiro e tomadas de decisões, tornam-se necessários a explicação e os motivos que possibilitaram a realização de cada ato e, assim, transformando as informações mais confiáveis para o cidadão e um ingrediente necessário ao perfil da *accountability*.

Ainda segundo Schedler (1999), informação transparente e isolada não produz *accountability*, assim como abordá-la apenas pelos princípios teóricos definidos pelos estudiosos – informação, justificação e sanção – é insuficiente diante do processo ágil em que vêm avançando a governança pública e a forma que passou a assumir o governo democrático. Informação e justificação tornam-se uma coisa só quando se analisa que, ao informar, obrigatoriamente, o administrador público, é preciso justificar e explicar os seus atos.

O controle também está associado à justificação, garantindo que é dever do agente público agir em proveito do bem público e proporcionando sanção quando do seu descumprimento, o que vincula ainda o controle à sanção. Mecanismos de controle como auditorias e relatórios são fundamentais no processo de *accountability*, principalmente na Administração Pública em que está administrando bens e serviços de terceiros, com o objetivo de assegurar o bem de toda uma coletividade (SCHEDLER, 1999).

Conforme North (1998), instituições são estruturadas por regras formais, normas de comportamento, costumes e códigos de conduta que moldam o relacionamento entre as pessoas, o que possibilita determinar que os mecanismos de controle são os instrumentos que executam as regras estipuladas para o controle e interação entre as pessoas.

Os instrumentos de controle são extremamente importantes no funcionamento de qualquer instituição, e é por meio deles que se investiga se o que foi estabelecido está sendo cumprido; se não, por intermédio deles se podem encontrar os desvios e problemas, proporcionando a verificação e a aplicação das medidas necessárias para reparar esses desvios (NORTH, 1998).

Martins (2015) observa como ingrediente primordial da *accountability* a possibilidade de efetuar sanções, principalmente na atividade pública, quando forem apurados desvios e falhas. Mesmo sendo de grande importância, a sanção moral, como repúdio, não tem a força da sanção jurídica que permite interferência legítima de uma regra formal organizada e estipulada anteriormente.

Na Administração Pública, toda atividade está submetida à legalidade. Nesse caso, sanções vão garantir o que dita a lei, sendo peça essencial da *accountability*. A finalidade da sanção é cumprir a regra: forma apropriada na utilização das verbas públicas e, por meio de planejamento apropriado, garantir a transparência na execução das atividades. A aplicação de sanções intimida as condutas indesejadas, estabelecendo um processo seguro de responsabilização e contribuindo para que o poder concedido ao administrador público no exercício da função seja executado em consonância com os interesses do cidadão (MARTINS, 2015).

“A *accountability* é concebida com base em variados espaços e modelos, e não pode ser vista como um fenômeno único ou mesmo homogêneo e isolado do contexto administrativo que lhe dá sustentação” (ROCHA, 2013, p. 83).

Andion (2012) descreve que os pressupostos da NGP norteiam a ideia da *accountability* voltada para o mercado, amarrando a eficiência ao controle de resultados, dando destaque para a capacidade de o administrador alcançar os resultados almejados, respeitando-se os ideais democráticos com ética e defendendo o interesse do cidadão.

A *accountability* trabalhada de forma eclética é defendida pelo modelo societal, “na qual os servidores públicos devem respeitar a lei, os valores da comunidade, as normas políticas, os padrões profissionais e os interesses dos cidadãos” (DENHARDT; DENHARDT, 2003, p. 23). No entanto, seja qual for o modelo administrativo, a hipótese primordial e que deve ser analisada em primeiro lugar para a vivência do *accountability* é a democracia, necessária para os cidadãos exercerem sua soberania.

Os fundamentos de *accountability* se interconectam (Quadro 3), não servindo apenas para garantir um elemento de *accountability*, mas para assegurar outros e não a efetivação de todos (MARTINS, 2015).

Quadro 3 – Estrutura e componentes fundamentais do processo de *accountability*

| ESTRUTURA DO PROCESSO DE ACCOUNTABILITY | |
|--|---|
| CONCEITO DE ACCOUNTABILITY “A avaliação e a responsabilização permanente dos gestores públicos” (ROCHA, 2011, p. 87). | |
| FINALIDADE Promover o controle do poder para que a atuação do gestor público se dê de forma responsiva. | |
| PRESSUPOSTOS Regime de governo democrático Divulgação de informações pelo Poder Público Condições institucionais que viabilize o controle e a fiscalização | |
| DIMENSÕES DE REALIZAÇÃO | |
| AVALIAR | RESPONSABILIZAR |
| COMPONENTES CONSTITUTIVOS DO PROCESSO | |
| INFORMAÇÃO TRANSPARENTE | Refere-se ao ato de divulgar informações de maneira transparente, justificando as decisões e prestando conta dos atos de forma tempestiva, confiável e inteligível. |
| PARTICIPAÇÃO E INTERAÇÃO | Relaciona-se às possibilidades de envolver os administrados na implementação e execução das políticas públicas de forma que seja permitido o exercício do controle social na verificação de condutas responsivas do agente público. |
| MECANISMOS INSTITUCIONALIZADOS DE CONTROLE | São os mecanismos institucionalizados que permitem a fiscalização do exercício da função pública no âmbito da própria entidade/órgão (interno) ou externamente como um poder-dever dos agentes responsáveis pela realização desses controles. |
| SANÇÃO | São as consequências jurídicas das condutas praticadas no exercício da função pública que visam garantir a atuação da Administração Pública, segundo determina a lei. |

Fonte: MARTINS, 2015, p. 28.

Na *accountability*, vários elementos, agentes e etapas estão envolvidos, estabelecendo várias relações para que a responsabilização seja contínua. É um processo complexo que deve ser analisado em circunstâncias e realidades específicas.

3.3 Modelos analíticos de *accountability*

É importante esclarecer as diferentes abordagens dos modelos de *accountability* para conduzir o estudo em relação à gestão de compras, escolhendo o que melhor se adapta ao tema.

Cumprido esclarecer também que os modelos são analisados de modo distinto pelos autores, como: mecanismos (SMULOVITZ; PERUZZOTTI, 2003; GRANT;

KEOHANE, 2005; SCHMITTER, 2007), dimensões (O'DONNELL, 1998; KOPPELL, 2005; ROCHA, 2013), formas (ABRUCIO; LOUREIRO, 2004; MEDEIROS, 2013), tipologias (CENEVIVA, 2006; XAVIER, 2011) e outros.

Cada autor direciona seu modelo para um tipo de organização: pública (objetivo deste estudo) ou privada. Independente da ligação que eles defendem, apresentam-se as contribuições sobre *accountability* de diferentes autores, podendo ou não ser utilizados como modelo desta pesquisa.

O'Donnell (1991) é precursor em conceituar as formas de *accountability* e estabelece a diferença entre *accountability* horizontal e vertical. A *accountability* age horizontalmente por intermédio de fiscalização recíproca entre os poderes, a exemplo do Judiciário e do Congresso e verticalmente mediante a fiscalização da sociedade, por meio de seus cidadãos pelo voto nas eleições, plebiscitos etc.

Para Schedler (1999), a *accountability* é bidimensional: a obrigação do governo de abrir, explicar, justificar e responder a respeito dos seus atos para o público (*answerability*) e a perspectiva de punição aos que não cumprem a lei, impondo sanções (*enforcement*). Destaca ainda três princípios para prevenir e combater o abuso do poder: informação pela transparência; justificação dos atos dos gestores públicos; e a punição por meio de sanções àqueles que não cumprirem as normas e as leis.

Romzek e Ingraham (2000) apresentam a *accountability* pela análise de um ambiente militar americano, passando por níveis maiores ou menores de autonomia, sofrendo alterações de prioridade e sendo definida da seguinte forma: *accountability* hierárquica: baixa autonomia e supervisão; *accountability* legal: estrutura legislativa e auditorias; *accountability* profissional: elevada autonomia; e *accountability* política: agentes externos.

Para Kaldor (2003), a *accountability* classifica-se em moral e procedimental, aplicando especialmente a Organizações Não Governamentais (ONG), mas proporcionando observações importantes na Administração Pública: “Quem é

responsável por assegurar que as atividades são projetadas para cumprir a missão?”. E completa: “Em que medida ter mecanismos de *accountability* procedimental ajuda a garantir a *accountability* moral?” (KALDOR, 2003, p. 20).

Conforme Abrucio e Loureiro (2004), a *accountability* é classificada em três aspectos, mediante o caráter democrático: processo eleitoral, controle institucional durante o mandato e regras estatais intertemporais. Para esses autores existem duas dificuldades ligadas ao comprometimento do poder público: poder executivo com grande centralização de poder e vulnerabilidade da sociedade na participação e representação.

De acordo com Koppell (2005), a *accountability* apresenta as seguintes categorias: (1) transparência: a mais importante delas é um quesito fundamental para todas as outras categorias; (2) sujeição: o povo e as instituições são responsáveis pelos seus atos e punidos pelos danos que causarem; (3) controle: são as relações hierárquicas tanto no setor privado quanto no setor público; (4) responsabilidade: respeito a regras, leis e normas e às punições resultantes do não cumprimento; e (5) responsividade: como atender às necessidades e demandas da população, correspondendo às suas expectativas.

Denhardt e Denhardt (2007), baseados na literatura das práticas na Administração Pública, estabelecem que a *accountability* compreende três modelos: tradicional, gerencialista e do novo serviço público. No tradicional, os administradores devem seguir os procedimentos e regras definidos para suas atribuições; no gerencialista, a *accountability* está relacionada à *performance* e ao desempenho; e no novo serviço público, em que o ponto de vista de *accountability* é multifacetado.

Na proposta de Rocha (2009), a *accountability* pode ser burocrática, com a conformação e *performance*; e democrática, por meio da transparência, responsividade e comunicabilidade. Conforme Rocha (2009, p. 10), “a principal vantagem da categorização ora proposta está no fato de que cada um dos seus

componentes pode ser mensurado e, portanto, pode ser objeto de análise e avaliação”.

No setor de compras da universidade pública federal estudada, as condições traçam essencialmente o que determina a legislação de compras públicas, pois se refere a uma entidade da Administração Pública sujeita a normas e leis específicas.

Dessa forma, realizou-se uma análise à luz dos princípios do *accountability* no setor de compras, partindo da adaptação do modelo de Menezes (2017), por intermédio de três princípios, apresentados a seguir:

1) Transparência: conforme mecanismos de transparência presentes no processo de compras:

a) Publicidade: informações com vasta divulgação, baixo custo e acesso fácil, livre e no tempo oportuno:

- Divulgação/Tempestividade; e
- Livre acesso/Disponibilidade.

b) Utilidade para decisões: informações confiáveis, divulgadas de forma correta e que atendam aos interesses da comunidade:

- Relevância; e
- Confiabilidade.

c) Compreensibilidade das informações: a forma da divulgação utilizada, gráficos, textos ou imagens e a simplicidade como as informações são apresentadas, para uma fácil interpretação pela comunidade:

- Linguagem; e
- Apresentação.

2) Controle interno e responsabilização: conforme procedimentos de ação preventiva e fiscalizadora:

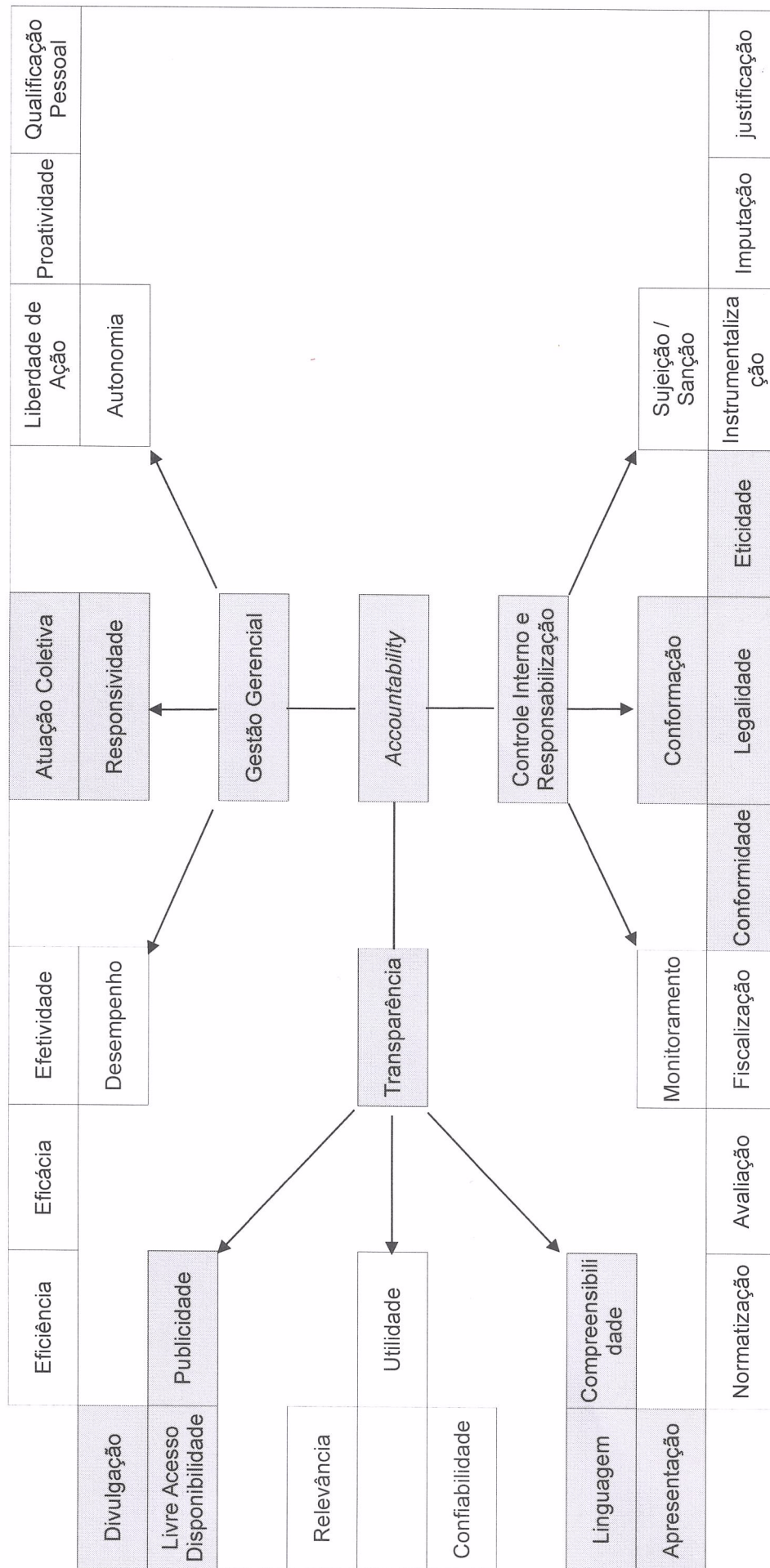
- a) Monitoramento: que afirme a qualidade e validade do controle interno, transparência e fiscalização para apurar as denúncias e investigá-las. Se há normas que orientam os mecanismos para apurar a prática dos atos do poder público:
- Normatização;
 - Avaliação; e
 - Fiscalização.
- b) Conformação: cumprimento das regras, normas e leis vigentes:
- Conformidade;
 - Legalidade; e
 - Eticidade.
- c) Sujeição/Sanção: se possui mecanismos para responsabilização e punição por atos ilícitos praticados por funcionários no exercício de suas atividades:
- Instrumentalização;
 - Imputação; e
 - Justificação.
- 3) Gestão Gerencial: conforme atuação dos responsáveis pelo processo de compras com eficiência perante os dispositivos gerenciais e burocráticos.
- a) Desempenho: avaliar como são empregados os recursos financeiros, humanos e materiais no desenvolvimento das atividades, analisar e avaliar os resultados alcançados com os pretendidos e se a comunidade teve suas expectativas e necessidades atendidas:
- Eficiência;
 - Eficácia; e
 - Efetividade.
- b) Responsividade: se estão sendo cumpridas as promessas com respostas que satisfaçam e atendam às necessidades da comunidade:
- Atuação coletiva.

c) Autonomia: se são proativos, buscando alternativas para realização das tarefas e aprimorando profissionalmente:

- Liberdade de ação;
- Proatividade; e
- Qualificação pessoal.

A Figura 1 ilustra a proposta metodológica do modelo adaptado de Menezes (2017).

Figura 1: Proposta metodológica do modelo – Adaptado de Menezes (2017)



Fonte: Adaptado pela autora de Menezes (2017)

3.4 Gestão de compras públicas

Segundo Nunes, Lucena e Silva (2007), as compras públicas possuem função administrativa e precisam de planejamento, controle e execução adequados para que possam prover os órgãos de bens e serviços para o desempenho a contento das suas funções. Para que os processos de compras utilizem melhor os recursos públicos e sejam mais eficientes, torna-se necessário um planejamento anual das compras, capacitação de todos os servidores envolvidos e fiscalização constante do processo, buscando sempre a melhoria dos serviços prestados.

Conforme Batista e Maldonado (2008), para alcançar os objetivos na melhoria do processo de compras é necessária a participação de todos os envolvidos e busca constante de informação. A gestão de suprimentos “compra, aquisição e guarda de materiais, bens e serviços necessários à manutenção e ao desenvolvimento das atividades realizadas na instituição” (BATISTA; MALDONADO, 2008, p. 685-686) é o alicerce do setor público para alcançar os seus objetivos, sendo de vital importância na utilização dos recursos para compra de bens e serviços.

Para obter resultado nas licitações, os setores responsáveis pelos pedidos de compra precisam melhorar a comunicação entre si, incentivando as relações interpessoais dos funcionários e estimulando a colaboração entre os setores e os funcionários. O setor público deve investir no treinamento e qualificação dos compradores para que desempenhem cada dia melhor as suas atividades. Outro fator importante no momento da cotação de preços é a especificação detalhada dos produtos e serviços com as unidades e quantidades corretas para garantir clareza na hora da compra (BATISTA; MALDONADO, 2008).

Ainda para Batista e Maldonado (2008), devido à legislação rígida, os compradores não têm o poder de negociação, razão por que são obrigados a se manterem distantes dos interesses dos fornecedores, demonstrando comportamento ético como a sociedade espera e exige. Para incrementar o desempenho de suas organizações, os gestores precisam melhorar a eficiência dos processos de compra e, conseqüentemente, dos gastos públicos.

De acordo com Frossard e Câmara (2010), as compras públicas apresentam várias funções dentro da Administração Pública, além da aquisição de bens e serviços necessários para o funcionamento da máquina pública. Devido ao volume de compras, estas podem ser vistas também como instrumento de políticas públicas, uma vez que o poder dos seus gastos incentiva o investimento em pesquisa, estimula a inovação tecnológica e fortalece as pequenas e microempresas regionais, gerando emprego e renda.

Conforme Vilhena e Hirle (2013), a demora nos processos licitatórios e o formalismo excessivo da legislação são as maiores críticas ao processo, gerando sua demora e ineficiência. Para administrar os recursos de modo eficiente, torna-se necessário planejar, executar e controlar as despesas. Para um planejamento de compras eficiente, é necessário mapear demandas e enfatizar a importância da utilização do gasto público de maneira eficiente.

Foi observada também grande resistência dos setores responsáveis pelas solicitações de compra a mudanças, bem como a falta de comunicação entre o solicitante e o setor responsável pela compra. Para melhorar as compras públicas, é necessária a adoção de novos procedimentos e a melhoria em capacitação e treinamento dos servidores públicos que são de fundamental importância para a execução do processo de compra (VILHENA; HIRLE, 2013).

Branco, Brodbeck e Torres (2013), ao procederem a uma análise do processo de compras da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, verificaram a necessidade de melhorar a eficiência e eficácia dos processos, sugerindo atuações fundamentadas na gestão por processos que incentivam as instituições públicas a melhorarem o desempenho com base nas reivindicações da sociedade. Para garantir qualidade, o Estado precisa mirar o cidadão, focando, lapidando e administrando os processos de compra com base em indicadores de desempenho e assegurando alcançar os resultados almejados.

De acordo com Branco, Brodbeck e Torres (2013), os problemas em processos de compras públicas são, em sua maioria, a burocracia e a lentidão do processo.

Muitas vezes, os servidores que realizam o processo se aposentam sem passar as informações e o conhecimento adquirido ao longo dos anos para os novos funcionários que irão desempenhar a função de compras, tornando-se necessária a cultura da transmissão das informações.

Conforme Ferreira (2015), estudos referentes a compras públicas são muito escassos, mas alguns pesquisadores, com o objetivo de melhorar esse processo, têm pesquisado as características das compras realizadas no setor privado e no setor público, visando à capacidade de melhoria dos gastos públicos com compras.

A compra por intermédio de licitação, para o setor público, é um procedimento metódico.

A licitação, por sua vez, pode ser definida como um procedimento administrativo, um meio teórico legal, uma sucessão ordenada de atos que visam garantir princípios jurídicos consagrados e controlados pelo Estado. Ela procura atingir dois objetivos: selecionar a proposta mais vantajosa para a administração e propiciar iguais oportunidades àqueles que desejam contratar para a Administração Pública (COSTA, 2000, p. 120).

Ainda segundo Costa (2000), para garantir os direitos dos cidadãos, o Estado mantém regras rígidas, por meio do seu sistema de informação e controle, para garantir a idoneidade do processo. Nas organizações privadas, os procedimentos são menos complexos e as regras, mais flexíveis. Para não responder criminal e administrativamente pelos seus atos, o gestor público só pode agir conforme o que está explícito na legislação.

Devido à rigidez do sistema público, surge a noção equivocada de licitação: “Licitação é um mal necessário porque as organizações públicas não têm a figura do proprietário para zelar pela operação (COSTA, 2000, p. 120)”. O principal objetivo desta modalidade de compra é eleger a proposta mais vantajosa e dar condições de igualdade para os fornecedores que desejam contratar com a Administração Pública. Esse autor defende a ideia de que a Administração

Pública deve rever os seus processos de compra, avaliando e analisando os resultados alcançados por meio de novos métodos e técnicas.

Conforme Nishiyama *et al.* (2017), a pressão da mídia e da sociedade nas últimas quatro décadas tem levado pesquisadores a sugerirem novas metodologias para alcançar uma gestão de compra mais eficiente e transparente no setor público.

Segundo Batista e Maldonado (2008), em instituições de pesquisa científica, os materiais e equipamentos necessários para o desenvolvimento das pesquisas precisam ter qualidade para garantir as respostas adequadas exigidas pelos experimentos científicos. O Setor de Compras e os solicitantes devem envidar esforços em conjunto para a melhoria do sistema, visando alcançar os resultados pretendidos por todos. Esses esforços deverão proporcionar uma visão meticulosa dos procedimentos de compra e das relações solicitante/Setor de Compras, fluxo e velocidade das informações. Tais iniciativas tornarão o modelo mais eficiente, com procedimentos de compra mais transparentes e de fácil verificação e acompanhamento pelos usuários envolvidos no processo. Assim, vamos ter instituições mais eficientes e eficazes na utilização de seus recursos e redução de custos (*Op. Cit.*).

Diante do exposto, o comprador público não pode ficar à margem desse processo de mudança nas compras públicas.

Não se pode, portanto, hoje, imaginar um comprador preocupado unicamente com a conclusão de uma compra, sem avaliar o impacto dessa operação em relação aos demais processos integrados à cadeia produtiva ou operativa das organizações (DIAS; COSTA, 2000, p. 5).

Para Baily *et al.* (2000), compradores necessitam de um perfil que os vincule às imposições estratégicas da organização. Para que seu desempenho seja satisfatório, é necessário aperfeiçoamento de suas qualificações e competências, o que se consegue por meio da capacitação e do conjunto de conhecimentos adquiridos no decorrer dos anos. Para o comprador público não é permitida a utilização de técnicas mais apuradas de compras, pois ele está amarrado à legislação rígida da licitação brasileira.

A sociedade espera e exige do comprador público um comportamento ético (LIMA, 2004). Para Heinritz e Farrell (1994, p. 379), “o comprador público não apenas deve agir com ética, mas deve, também, estar acima de qualquer suspeita de comportamento contrário a ela”. A eticidade deve estar presente não somente no discurso, mas nos atos do comprador.

4 METODOLOGIA DA PESQUISA

Segundo Gil (2002), a metodologia de pesquisa pode ser definida como o conjunto de procedimentos técnicos e intelectuais adotados para atingir o conhecimento pelo caminho estabelecido para chegar a determinado fim.

Este capítulo é destinado a descrever o percurso metodológico adotado para o desenvolvimento desta pesquisa.

4.1 Tipo de pesquisa

Para Gil (2002), o estudo descritivo, entre outras questões, é marcado pelo esforço de relatar ocorrências, tendo como exemplo pesquisas de opiniões, procedimentos organizacionais e ideias de algum grupo ou indivíduo. Essas situações, no entendimento de Collis e Hussey (2005), têm o propósito de relatar a prática de determinados fenômenos, de modo que possam verificar dados importantes sobre o estudo descritivo.

Pelas suas particularidades, este estudo foi determinado como descritivo devido ao seu propósito de descrever e analisar o processo de compras de material de consumo e de material permanente de uma universidade pública federal, tendo como base o entendimento de funcionários envolvidos diretamente no processo de compra, desde a elaboração do pedido até a entrega do produto no Almoxarifado Central.

4.2 Abordagem da pesquisa

Este estudo foi realizado utilizando a abordagem qualitativa, que, segundo Godoy (1995), foi regularmente utilizada por antropólogos e sociólogos. Ressalta-se que há 30 anos essa técnica começou a ser reconhecida em áreas como Psicologia, Educação e Administração de Empresas.

Godoy evidencia que o ponto principal desta abordagem não está no relato ou avaliação das condições, ocorrências ou eventos. De maneira oposta, proporciona o “contato direto do pesquisador com a situação estudada, procurando compreender os fenômenos segundo a perspectiva dos sujeitos, ou seja, dos participantes da situação em estudo” (GODOY, 1995, p. 58).

A abordagem qualitativa explica-se neste estudo em face da análise profunda, de detalhes em abundância e da compreensão dos funcionários envolvidos no processo de compras da universidade pública federal. Deve-se informar que o pilar central desta pesquisa foram as entrevistas com esses funcionários. Nesse sentido, a subjetividade do indivíduo torna-se relevante para o entendimento do objeto estudado.

4.3 Método de pesquisa

Esta pesquisa constitui um estudo de caso que Yin (2010, p. 32) entende como investigação empírica que analisa “um fenômeno contemporâneo dentro de seu contexto de vida real, especialmente quando os limites entre o fenômeno e o contexto não estão claramente definidos”.

Para Gil (2002), estudo de caso é uma abordagem metodológica caracterizada pela possibilidade de realizar uma investigação intensa em determinado setor. Salienta a natureza de profundidade e a exposição minuciosa dos detalhes deste tipo de pesquisa, sendo esta metodologia proposta para investigar e entender fenômenos próprios de um ambiente determinado (VERGARA, 2007).

Esta pesquisa foi argumentada na possibilidade de que o processo de compras de uma universidade pública federal seja investigado, de modo criterioso e profundo, pelo pesquisador, com a posterior análise dos dados.

4.4 Unidades de análise e de observação e sujeito da pesquisa

Para Gerhardt e Silveira (2009, p. 68), “é essencial determinar qual será a principal fonte de informações a serem coletadas. A unidade de análise pode ser uma pessoa, um grupo, uma empresa, uma sala de aula, um município”. Evidenciam também que, independentemente do tipo de análise, os sujeitos que vão participar de uma pesquisa precisam ser identificados, para obtenção dos resultados almejados.

A unidade de análise desta pesquisa são os mecanismos de *accountability* e a unidade de observação, a Diretoria de Material da universidade em foco, onde é realizado todo o processo de compra de material de consumo e permanente.

Conforme Duarte (2002), os critérios que vão definir quais sujeitos serão escolhidos para compor a investigação são essenciais, uma vez que interferem na qualidade dos dados que serão utilizados para fazer a análise e atingir, com clareza, o problema traçado da forma mais ampla possível. A definição dos indivíduos que serão entrevistados, bem como a sua representatividade no grupo estudado, consiste em um problema a ser enfrentado de imediato, por se tratar do campo em que a maior parte do trabalho será baseada.

Os sujeitos desta pesquisa foram os funcionários responsáveis pelo processo de compra, desde a elaboração do pedido até a entrega do produto no Almoxarifado Central da universidade em foco. Dez funcionários participaram da entrevista, sendo esse número suficiente para atender à realização de todos os passos do processo de compra em análise: o diretor de Material, o presidente da Comissão de Licitação, o funcionário responsável pelo Catálogo de Material, dois funcionários responsáveis pela Elaboração do Pedido de Compra, o analista de Solicitação, o chefe da Seção de Pesquisa de Preço, dois pregoeiros e o chefe da Seção de Recepção e Conferência do Almoxarifado Central.

4.5 Coleta de dados

Utilizaram-se duas técnicas para coleta de dados, a pesquisa documental e a entrevista.

A pesquisa documental, segundo Bravo (1991), são todas as ações desenvolvidas pelo homem que se apresentam como sinais do seu comportamento e são capazes de revelar suas opiniões, formas de viver e atuar e ideias. Neste estudo, a pesquisa foi realizada para atender ao seu primeiro objetivo específico, identificar e descrever as etapas do processo de compra de material de consumo e permanente pela universidade pública federal, consultando o trabalho de Ferreira (2015) e o *site* da DMT.

Essa etapa foi criada com o objetivo de situar o leitor na forma como se dá o processo de compra na universidade estudada, desde a elaboração do pedido pelo interessado até a entrega do material no Almoxarifado Central.

Para atender aos demais objetivos específicos da pesquisa, optou-se pela aplicação de entrevistas, que, segundo Martins e Bicudo (1994), possibilitam mostrar, de forma autêntica, a visão do entrevistado sobre o objeto estudado.

Para Ribeiro (2008), os pesquisadores das áreas de Psicologia e das Ciências Sociais têm nas entrevistas, nos últimos anos, instrumentos que atendem constantemente, e com grande profundidade, à necessidade de obter dados que não são encontrados em documentos e registros, mas podem ser fornecidos por determinadas pessoas.

As perguntas das entrevistas foram elaboradas tendo como referência os princípios do modelo adaptado de Menezes (2017), conforme APÊNDICE A.

Para atender ao segundo objetivo específico, analisar a transparência, por meio dos mecanismos publicidade, utilidade e compreensibilidade, foram elaboradas seis perguntas, duas referentes a cada mecanismo. A saber:

Mecanismo transparência:

- a) Publicidade – divulgação e livre acesso.
- b) Utilidade – relevância e confiabilidade.
- c) Compreensibilidade – linguagem e apresentação.

Para o terceiro objetivo específico, analisar o controle interno e a responsabilização por meio dos mecanismos monitoramento, conformação e sujeição/sanção, foram elaboradas nove perguntas, três sobre cada mecanismo.

Mecanismo controle interno e responsabilização:

- a) Monitoramento – normatização, avaliação e fiscalização.
- b) Conformação – conformidade, legalidade e eticidade.
- c) Sujeição/sanção – instrumentos, imputação e justificação.

O quarto objetivo específico, verificar por intermédio do desempenho, da responsividade e da autonomia a prática da gestão, os entrevistados responderam a três perguntas sobre o mecanismo desempenho, uma sobre responsividade e três sobre autonomia.

Mecanismo gestão gerencial:

- a) Desempenho – eficiência, eficácia e efetividade.
- b) Responsividade – atuação coletiva.
- c) Autonomia – liberdade de ação, proatividade e qualificação pessoal.

As entrevistas foram realizadas no Setor de Compras da universidade e foi estabelecido um contato prévio com os entrevistados, mostrando o projeto de pesquisa e os objetivos. Os entrevistados foram consultados previamente se poderiam responder às perguntas e se autorizariam que as respostas fossem

gravadas, assinando o Termo de Consentimento, conforme APÊNDICE B. O tempo médio das entrevistas foi de 40 minutos.

Após a realização das entrevistas, os dados foram transcritos e classificados para dar início ao seu estudo pela análise de conteúdo, que, segundo Bardin (2011), pode ser apontada como um método pelo qual se obtêm dados pela observação dos textos escritos. Por meio desta técnica, pode-se estimar a regularidade das palavras, como também avaliar seu significado no contexto, esclarecer as reais intenções e procurar decifrar o discurso que é utilizado na fala. Assim, pode-se interpretar e inferir as reflexões das expressões contidas nas entrevistas, de modo a esclarecer a intenção por trás de expressões, frases e palavras (BARDIN, 2011).

4.6 Análise dos dados

Para análise dos dados, optou-se pela análise de conteúdo. Conforme Bardin, o termo análise de conteúdo:

Designa um conjunto de técnicas de análise das comunicações, visando obter, por procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens, indicadores (quantitativos ou não) que permitam a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção/recepção (variáveis inferidas) dessas mensagens (BARDIN, 2011, p. 47).

Segundo Bardin (2011), para utilizar a análise de conteúdo, tem-se que presumir três fases essenciais:

- a) Pré-análise: estruturar o material que será investigado com o propósito que se torne viável, organizando as ideias introdutórias;
- b) Exploração do material: é a operação de analisar o texto sistematicamente em função das categorias formadas anteriormente; e
- c) Tratamento dos resultados – inferência e interpretação: etapa reservada ao trato dos resultados, em que ocorrem a condensação e relevância dos dados para estudo, resultando na interpretação inferencial, momento do instinto, estudo atento e crítico.

Na pré-análise foram feitas a transcrição das entrevistas e a posterior leitura das falas, enquanto na exploração do material foram analisadas as informações identificadas na entrevista e embasadas na teoria. Por fim, no tratamento dos resultados os conteúdos mais representativos e importantes observados nas entrevistas foram qualificados utilizando o critério das respostas mais frequentes.

A análise de conteúdo não é um modelo rígido e exato. Até Bardin (2011) rejeita a ideia de rigidez e plenitude, deixando claro que esta análise oscila entre o rigor da cientificidade e da transparência e os recursos da parcialidade. Assim, o método tem como objetivo ultrapassar o subjetivismo e alcançar a precisão científica necessária.

As categorias foram definidas como se segue:

- a) Categoria 1: Transparência;
- b) Categoria 2: Controle interno e responsabilização; e
- c) Categoria 3: Gestão gerencial.

5. APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS RESULTADOS

Neste capítulo, propõe-se mostrar e analisar os dados apurados, tendo por base os objetivos específicos apresentados, a fim de contemplar o objetivo geral do estudo, que é verificar a aplicação dos mecanismos de *accountability* nos processos de compra de uma universidade pública federal.

5.1 Etapas do processo de compra

No Quadro 4, apresenta-se uma melhor visualização de como ocorre a tramitação de um processo de compra, desde sua elaboração até a entrega do material e, ou, equipamento no Almoxarifado Central.

Quadro 4 – Etapas do processo de compra de material de consumo e permanente

(Continua)

| Etapas | Descrição |
|---------------|---|
| 1ª | O usuário verifica se o material está cadastrado no catálogo de compras da universidade. Se estiver cadastrado, o usuário pode fazer o pedido; caso contrário, tem que solicitar o cadastro do(s) item(s) à DMT. |
| 2ª | O usuário entra com o pedido de compra na rede pelo SIM. |
| 3ª | O pedido é encaminhado para a chefia autorizar; caso negativo, volta para o usuário; se autorizado, é encaminhado para a DMT. |
| 4ª | A DMT faz a análise do pedido. Se não estiver de acordo, retorna-o para o usuário fazer as correções; se de acordo, o pedido é encaminhado para a pesquisa de preços. |
| 5ª | Para a compra de material permanente é obrigatório o usuário encaminhar três pesquisas de preço à DMT; no caso de material de consumo, ele pode enviar ou não; se não enviar, essa pesquisa é feita pela DMT, e o pedido é encaminhado para o gestor. |
| 6ª | Pedido com o gestor. Se não houver recurso, ele devolve ao solicitante; havendo recurso, o pedido é encaminhado para a DMT. Obs.: o gestor pode alterar a quantidade solicitada para adequação aos recursos disponíveis. |
| 7ª | A DMT define o grupo de compradores e o encaminha para a Diretoria Financeira (DFN). |
| 8ª | A DFN define o plano de trabalho e a fonte de recurso (este fica bloqueado para essa aquisição) e devolve o pedido para a DMT. |
| 9ª | A DMT imprime o pedido, colhe a assinatura do ordenador de despesas e encaminha o pedido para o serviço de licitação. |
| 10ª | O serviço de licitação define a modalidade de licitação e prepara o Edital. |
| 11ª | O Edital é encaminhado à Procuradoria Jurídica (PRJ) para aprovação e elaboração de contrato, quando necessário. |
| 12ª | Retorna ao serviço de licitação, que marca a data da licitação, a lança no SIASG/COMPASNET e a encaminha para publicação no Diário Oficial da União (DOU). |
| 13ª | O serviço de licitação executa todas as fases da licitação, e o processo é adjudicado e encaminhado para a Auditoria Interna. Estando tudo correto, a licitação é homologada. O processo é encaminhado à DFN para emissão do empenho. |
| 14ª | O processo é empenhado no SIAFI pela DFN e o resultado, publicado no DOU. |

(conclusão)

| | |
|-----------------|--|
| 15 ^a | Se o processo requerer contrato, é encaminhado à PRJ para elaboração do contrato e retorna à DMT para assinatura do licitante e do ordenador de despesas. |
| 16 ^a | O serviço de contratos encaminha o extrato do contrato para publicação no DOU. |
| 17 ^a | A DMT envia o empenho ao licitante vencedor, e o Almoarifado Central aguarda a chegada do material. |
| 18 ^a | O almoxarifado recebe o material e o confere com a descrição do empenho. Se estiver correto, recebe e declara na nota fiscal; se não, devolve e informa ao fornecedor. Quando se trata de material permanente, o almoxarifado recebe-o e solicita ao serviço de patrimônio o seu tombamento. |

Fonte: Adaptado pela autora de Ferreira (2015).

Nas etapas do Quadro 4, o usuário, para realizar o pedido de compra, tem que estar cadastrado no Sistema Integrado de Material (SIM) com *login* e senha de acesso, caracterizando, assim, que o acesso só é permitido àqueles que estiverem devidamente cadastrados.

Quando o pedido for encaminhado à DMT para análise, o principal ponto, verificado pelo analista, será a descrição complementar, descrição esta que detalha a descrição-padrão (do catálogo do governo). No caso dos equipamentos de informática, há uma comissão específica, formada por técnicos da área, para fazer essa análise.

A lei determina que toda compra necessita de três pesquisas de preços, podendo ser feitas em *sites* do governo e, ou, do comércio, informando a razão social e o Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica (CNPJ) da firma onde a pesquisa de preços foi realizada.

Constatou, enfim, que a pesquisa de material de consumo pode ou não ser realizada pelo usuário. Quando não o é, a DMT dispõe de funcionários para fazê-las. As pesquisas de preços de materiais permanentes têm que ser enviadas pelo solicitante à DMT, que realiza somente a conferência. A DMT tem como alterar o valor estimado para a compra, adequando-o à média das três pesquisas de preços.

A definição do grupo de comprador, citada na sétima etapa, é uma classificação feita pela DMT para agrupar os materiais semelhantes em um mesmo processo de compra, agilizando, assim, a compra.

Definida a modalidade de licitação, o processo de compra segue os passos que a Lei nº 8.666/93 determina. Após a execução de todas as fases da licitação, os processos de compra são verificados pela Auditoria Interna da universidade.

Necessitando de contrato, o processo é encaminhado para a Procuradoria Jurídica (PRJ) da universidade para sua elaboração, mas as assinaturas são colhidas pela DMT e posteriormente o Serviço de Contratos, setor da DMT, publica o extrato no DOU e acompanha todo o processo até o seu encerramento.

Na entrega do material no Almojarifado Central, a conferência é feita pelos funcionários do setor, que podem, em caso de dúvida, solicitar a presença do interessado para realizar a conferência. Conforme salientado anteriormente, há uma comissão específica para isso quando se trata de equipamentos de informática.

Portanto, nessa etapa foi possível atender ao primeiro objetivo específico do estudo, que foi identificar e descrever as etapas do processo de compras de material de consumo e permanente pela universidade pública federal.

Após identificar as etapas do processo de compras, apresentam-se a seguir, com base nos dados coletados nas entrevistas, o perfil dos entrevistados e a percepção deles a respeito da transparência, do controle interno e da responsabilização e gestão gerencial desses processos.

5.2 Perfil dos entrevistados

Como definido na metodologia, foram selecionados 10 funcionários ligados diretamente às compras, a saber:

- a) Diretor de Material: responsável por coordenar, controlar e dirigir os trabalhos relativos a aquisição, recepção e guarda de bens da universidade;
- b) Presidente da CPL: montar e abrir processos de compra, elaborar Editais, Termos de Referência e Projeto Básico, operar pregões e monitorar o andamento dos processos. Responder a recursos, impugnações e questionamentos dos licitantes;
- c) Responsável pelo Catálogo de Material: responsável por toda a inclusão e alteração no Catálogo de Compras do governo federal, SIASG/CATMAT e da universidade (SIM);
- d) Responsáveis pela Elaboração do Pedido de Compra (02): verificar se os itens a serem solicitados constam do catálogo de material; se não, solicitar a inclusão, elaborar e acompanhar todos os passos do pedido e emitir pareceres, quando necessário;
- e) Analista de Solicitação: verificar detalhadamente cada item do pedido de compra, analisando a especificação, quantidade e unidade solicitada. Verificar se não contém nenhuma informação que vá contra a Lei das Licitações no corpo do pedido de compra;
- f) Chefe da Seção de Pesquisa de Preço: verificar se as pesquisas enviadas pelos solicitantes estão dentro das normas exigidas pela legislação e realizar pesquisa de preços de material de consumo, quando não enviada pelos solicitantes;
- g) Pregoeiro (2): operar pregão, montar e abrir processos de compra, elaborar Editais, Termos de Referência e Projeto Básico, efetuar o lançamento de dados no SIASG e encaminhar para publicação no DOU;
- h) Chefe da Seção de Recepção e Conferência do Almoxarifado Central: conferir e receber material de consumo e material permanente adquiridos por licitação pela DMT, solucionar problemas referentes aos materiais que chegam em desacordo com o empenhado, expedir atestado de capacidade técnica e realizar a entrega dos materiais aos diversos órgãos da universidade.

A seguir, o perfil dos entrevistados (Quadro 5).

Quadro 5 – Perfil dos entrevistados

| | Idade (anos) | Tempo de serviço na universidade (anos) | Formação |
|------------|---------------------|--|---------------------------------|
| E1 | 30 | 05 | Superior |
| E2 | 34 | 02 | Superior |
| E3 | 34 | 07 | Pós-graduação <i>lato sensu</i> |
| E4 | 39 | 06 | Pós-graduação <i>lato sensu</i> |
| E5 | 37 | 05 | Pós-graduação <i>lato sensu</i> |
| E6 | 31 | 06 | Especialização |
| E7 | 31 | 05 | Superior |
| E8 | 59 | 44 | Mestrado |
| E9 | 32 | 05 | Pós-graduação <i>lato sensu</i> |
| E10 | 33 | 06 | Superior |

Fonte: Elaborado pela autora, 2018.

Verifica-se no Quadro 5 que a idade média dos entrevistados é de 36 anos e o tempo de serviço na universidade estudada, 9,10 anos. O que chama atenção é o tempo de serviço dos entrevistados, em que nove deles têm sete anos ou menos de serviço na universidade, o que provavelmente, seja devido ao grande número de aposentadorias ocorrido no setor nos últimos anos.

A seguir são apresentadas as categorias de análise definidas previamente na seguinte ordem: transparência, controle interno e responsabilização e gestão gerencial, conforme modelo adaptado de Menezes (2017).

5.3 Transparência

Essa categoria é definida, conforme Figura 1, pelos mecanismos de transparência presentes no processo de compra, dividido nas subcategorias: publicidade, mediante a divulgação e o livre acesso; utilidade, com base na relevância e confiabilidade e compreensibilidade definido pela linguagem e apresentação, para atender ao segundo objetivo específico deste estudo, que é analisar a transparência, por meio dos mecanismos publicidade, utilidade e compreensibilidade.

5.3.1 Publicidade

Definida por Menezes (2017) como informações com vasta divulgação, acesso fácil, livre e no tempo oportuno, por meio da divulgação e do livre acesso.

a) Divulgação

Foi percebido pela resposta dos entrevistados que eles desconhecem como é feita a divulgação do planejamento das compras na universidade (Quadro 6).

Quadro 6 – Divulgação do planejamento das compras

| Divulgação do planejamento das compras | |
|---|-------------------------------------|
| E1 | Não é divulgado oficialmente |
| E2 | Desconhece |
| E3 | Não tem conhecimento |
| E4 | Não tem conhecimento |
| E5 | Nunca viu nenhum tipo de divulgação |
| E6 | Desconhece |
| E7 | Não tem conhecimento |
| E8 | Não acontece nenhuma divulgação |
| E9 | Não sabe |
| E10 | Não tem conhecimento |

Fonte: Elaborado pela autora, 2018.

Destacam-se as respostas de E8 e E10, que mostram como o planejamento é feito de forma informal na universidade:

E8: As compras são planejadas de acordo com as necessidades do setor, através de reunião com os chefes de cada setor. Não acontece nenhuma divulgação, e sim um diálogo com o gestor no sentido de aprovação da compra.

E10: O planejamento é realizado a partir das demandas apresentadas pelas áreas de ensino priorizando sempre as atividades de ensino, pesquisa e extensão, sendo a primeira de maior importância. Após isso, e com a disponibilidade de recursos, passa a efetuar o processo de pedidos de compra.

Pelas respostas dos entrevistados, pode-se inferir que a universidade não divulga oficialmente o planejamento das compras, pois nenhum dos entrevistados mostrou conhecimento desse planejamento formal. Foi citado por E8 e E10 um

planejamento informal, realizado diante das demandas que cada setor apresenta, mas sem nenhuma divulgação.

Verifica-se que, quanto à divulgação da execução das compras, os entrevistados têm conhecimento de onde as informações são divulgadas.

Quadro 7 – Divulgação da execução das compras

| | Divulgação da execução das compras |
|------------|---|
| E1 | Portais oficiais do governo federal |
| E2 | Portais oficiais: Comprasnet e <i>site</i> da instituição |
| E3 | <i>Site</i> da DMT, diários oficiais, Comprasnet e jornal de grande circulação, conforme o caso |
| E4 | Sem condições de responder |
| E5 | <i>Site</i> da DMT e Comprasnet |
| E6 | Via <i>online</i> tanto da universidade quanto do governo federal |
| E7 | Diário Oficial |
| E8 | Não soube informar |
| E9 | Portal de compras do governo federal e no <i>site</i> da DMT |
| E10 | Portais oficiais do governo federal |

Fonte: Elaborado pela autora, 2018.

Para a maioria dos entrevistados, a divulgação da execução das compras é realizada em portais do governo federal, como determina a legislação, e em *site* da universidade e da DMT, para conhecimento da comunidade. Algo que chama a atenção é a resposta de E4 e E8, que ligados diretamente ao processo de compra não tiveram condições de responder à pergunta. Verificou-se que não são funcionários ligados à execução do processo de compras, mas, sim, funcionários responsáveis pela solicitação, o que não justifica a falta de conhecimento, visto a necessidade de acompanhar a execução da compra.

b) Livre acesso

As respostas referentes ao livre acesso às informações com disponibilidade integral do conteúdo à comunidade apresentam divergências, mas todos têm conhecimento dos meios em que as informações são divulgadas.

Quadro 8 – Livre acesso

| | Respostas |
|-----|--|
| E1 | As informações estão disponíveis no portal do governo |
| E2 | As ferramentas disponibilizadas não são claras, e a comunidade tem dificuldade de acessar as informações |
| E3 | Não tem disponibilidade integral |
| E4 | Não considera que haja livre acesso às informações com disponibilidade integral |
| E5 | No <i>site</i> da DMT e Comprasnet, há livre acesso com disponibilidade da fase externa da licitação |
| E6 | Não entendo que haja livre acesso amplo às informações, uma vez que o planejamento não é disponibilizado |
| E7 | Sim, as informações relacionadas à execução das compras ficam disponíveis no Diário Oficial da União e no Comprasnet |
| E8 | As partes interessadas na compra tem total acesso por meio do SIM |
| E9 | Sim, porém percebe que não é grande o interesse no assunto |
| E10 | As informações referentes a compras estão disponíveis no SIM, mas apenas para aqueles que possuem acesso ao sistema |

Fonte: Elaborado pela autora, 2018.

A maioria dos entrevistados considera que não há livre acesso com disponibilidade integral do conteúdo à comunidade universitária, mas cita que os meios a que esses entrevistados têm acesso às informações são: portal do governo, *site* da DMT, Comprasnet, DOU e SIM. Eles alegam a dificuldade de acessar as informações e que as que estão disponíveis nos *sites* do governo federal são somente da fase externa da licitação. Relataram que as informações disponibilizadas no Sistema Integrado de Materiais (SIM) são somente para os que têm acesso ao sistema por meio de *login* e senha.

Em relação à subcategoria publicidade, para Nunes, Lucena e Silva (2007) as compras públicas possuem função administrativa e precisam de planejamento para que os processos de compras utilizem melhor os recursos públicos e sejam mais eficientes, tornando necessário um planejamento anual de compras. Há indícios pelas respostas dos entrevistados que a universidade não divulga um planejamento formal das compras, o que acarreta um planejamento informal de cada órgão, dificultando ou, até mesmo, tornando inviável a avaliação de vários indicadores.

Na divulgação da execução das compras, o acesso às informações é dado, em quase sua totalidade, em portais do governo federal, como determina a legislação. Isso acarreta dificuldade para a comunidade acessar e compreender

as informações, o que contradiz Martins (2015), que afirma que a informação se baseia em publicar os dados de modo transparente, explicando as decisões tomadas e disponibilizando, de modo inteligível, para o povo.

Sugere-se neste caso que, para melhor conhecimento da comunidade e facilidade de acesso às informações, uma maior disponibilização dos dados no *site* da universidade e da DMT, de forma mais clara e objetiva, para facilitar o entendimento da comunidade universitária.

5.3.2 Utilidade

Para Menezes (2017), utilidade são as informações divulgadas de forma correta, confiável e que atendam aos interesses da comunidade, definidas por intermédio da relevância e da confiabilidade.

a) Relevância

Como ficou evidente na resposta dos entrevistados à pergunta publicidade/divulgação, não tem como disponibilizar informações que possibilitem a compreensão entre o planejado e o executado sem a divulgação de um planejamento formal de compras pela universidade (Quadro 9).

Quadro 9 – Compreensão entre o planejado e o executado

| | Respostas |
|------------|--|
| E1 | O planejado é exposto no PDI da instituição e está disponível para <i>download</i> |
| E2 | Não há disponibilização de forma conjunta |
| E3 | Não há disponibilização desse comparativo |
| E4 | Desconheço essa informação |
| E5 | Não existe essa informação |
| E6 | Não são disponibilizadas de forma conjunta |
| E7 | Não há disponibilização de forma conjunta |
| E8 | Somente por meio de informações trocadas entre as partes |
| E9 | Não tenho conhecimento |
| E10 | Os interessados são comunicados por <i>e-mail</i> ou reunião |

Fonte: Elaborado pela autora, 2018.

Para E2, E3, E6 e E7 não há disponibilização dessa informação de forma conjunta, E4 e E9 não têm conhecimento dessa informação e para E5 essa informação não existe.

A única resposta que fala do acesso ao planejado para poder fazer um comparativo é a de E1:

O planejado é exposto no PDI da instituição, ele está disponível para *download* a qualquer pessoa que se interesse pelo assunto.

Vale destacar as falas a seguir, que exemplificam como os entrevistados fazem o comparativo entre a compra planejada para o setor e a compra executada:

E8: Somente através de informações trocadas entre as partes, ou seja, vou informando ao interessado da compra o andamento do processo. Essas informações obtenho no sistema da universidade ou via telefone, através dos servidores da DMT.

E10: Após a seleção do que será solicitado, os interessados são comunicados por meio de *e-mails* e, ou, de uma simples reunião.

Uma vez que os entrevistados, em sua maioria, alegam não ter conhecimento dessa informação de forma oficial e já se verificou que a universidade não tem planejamento formal das compras, sugere-se a elaboração desse planejamento para possibilitar o comparativo entre o planejado e o executado.

b) Confiabilidade

Conforme salientado pelos entrevistados, as informações divulgadas são claras, expressam a realidade e atendem à legislação vigente (Quadro 10).

Quadro 10 – Conteúdo e qualidade das informações divulgadas

| | Respostas |
|------------|---|
| E1 | Na divulgação das compras, as informações são corretas. |
| E2 | O conteúdo é apenas demonstrativo, para transparência e para o atendimento da legislação; ele acontece da forma necessária. |
| E3 | As informações divulgadas sobre execução são compreensíveis e confiáveis. |
| E4 | Não tenho opinião formada nem condições de avaliar. |
| E5 | Com relação à execução das compras, são suficientes as informações de boa qualidade e 100% de veracidade. |
| E6 | Não tenho muito o que opinar sobre esse assunto, mas acredito que as informações são de boa qualidade e reais. |
| E7 | Acho as informações verdadeiras e de boa qualidade; o que a lei determina. |
| E8 | São as informações básicas, sem muitos detalhes, e sempre expressam a realidade. |
| E9 | Com relação à realização das compras, acho muito transparente e clara. |
| E10 | São os mais objetivos possíveis. |

Fonte: Elaborado pela autora, 2018.

Para a maioria, as informações são corretas, transparentes e confiáveis, ficando evidente que são informações para cumprir o que a lei determina. É recomendável que a universidade disponibilize as informações em seus *sites* de forma mais clara e objetiva, para atender melhor toda a comunidade universitária.

Algo que chama a atenção é a resposta de E4 e E6 “funcionários ligados diretamente a compras não terem opinião e condições de opinar”, o que subentende a falta de compreensão do processo de compra e afeta o desempenho de suas funções, sendo recomendável a realização de treinamentos constantes para atualização do quadro de funcionários.

Quanto à utilidade, foi percebida a necessidade urgente da universidade de elaborar e divulgar para toda a comunidade o planejamento das compras em veículos que sejam de fácil acesso para todos da comunidade. A necessidade do planejamento dá-se também para que se apresentem métodos que possibilitem a comparação entre o planejado e o executado.

Para os entrevistados, as informações referentes à execução das compras são claras, expressam a realidade e atendem à legislação, estando em conformidade com Bloch (2013), para quem é necessário que a informação seja transparente e em uma linguagem simples para o entendimento do cidadão comum.

5.3.3 Compreensibilidade

De acordo com Menezes (2017), é a forma da divulgação utilizada e a simplicidade como as informações são apresentadas para fácil interpretação da comunidade definida pela linguagem e apresentação.

a) Linguagem

Os entrevistados tiveram entendimento diferenciado, mas para a maioria (60%) a linguagem é clara, simples e de fácil interpretação.

O Quadro 11 contém a opinião dos entrevistados quanto à linguagem utilizada na divulgação das informações.

Quadro 11 – Opinião quanto à linguagem utilizada

| | Respostas |
|------------|---|
| E1 | Para quem não trabalha com compras, a linguagem não é clara. |
| E2 | Fácil para o público interno da universidade. |
| E3 | De fácil compreensão para os usuários que estão envolvidos no processo, talvez um pouco difícil para o resto da comunidade. |
| E4 | Não considero de fácil compreensão. |
| E5 | É clara, porém para quem não entende de licitações não é de fácil interpretação. |
| E6 | Não acho clara; é de fácil interpretação. |
| E7 | Eu considero clara para quem trabalha com compras; não sei pra quem não trabalha diretamente com compras. |
| E8 | Considero clara. |
| E9 | Sim, simples e de fácil interpretação. |
| E10 | Um pouco confusa. |

Fonte: Elaborado pela autora, 2018.

E3 considera a linguagem de fácil compreensão para os usuários envolvidos no processo, mas talvez um pouco difícil para o restante da comunidade; essa é a mesma opinião de E5, reforçada também por E10:

[...] se considerarmos as páginas do governo, elas são um pouco confusas, já que são muitos dados e nem todos conseguem compreender todas as informações apresentadas. Necessitando, para tanto, um determinado conhecimento.

Verifica-se que, mesmo a linguagem sendo clara, simples e de fácil interpretação para a maioria, nos comentários dos entrevistados fica evidente que, para ter

clareza nas informações, é necessário algum conhecimento sobre licitações. Sugere-se a divulgação das informações sobre as compras, além dos *sites* oficiais, determinados pela legislação, em *sites* da universidade, em uma linguagem acessível a toda a comunidade universitária.

b) Apresentação

É quase unanimidade entre os entrevistados que as informações são repassadas em forma de texto e são de fácil interpretação, com linguagem clara e que permite interpretação adequada do conteúdo (Quadro 12).

Quadro 12 – Apresentação das informações

| | Respostas |
|------------|---|
| E1 | Relatórios e planilhas. |
| E2 | Texto, o Diário Oficial da União, a página da universidade e os dados são de fácil interpretação. |
| E3 | Geralmente é por texto, a linguagem é clara e permite, sim, uma interpretação adequada do conteúdo. |
| E4 | Texto. |
| E5 | Apresentação por texto, porém, como dito anteriormente, para quem não entende de licitação não tem uma interpretação clara. |
| E6 | Texto com interpretação clara. |
| E7 | Texto com interpretação adequada. |
| E8 | Texto que permite boa interpretação. |
| E9 | Texto de boa interpretação. |
| E10 | Texto de fácil interpretação. |

Fonte: Elaborado pela autora, 2018.

O único entrevistado que cita a interpretação como não clara para quem não entende de licitação é o E5. Mesmo a maioria considerando a informação em forma de texto clara e adequada, é recomendável que a universidade disponibilize informações de forma mais didática e demonstre visualmente o conteúdo dos dados relativos aos processos de compras, tornando, assim, mais interessante e clara do que somente em forma de texto, para aqueles que não têm conhecimento sobre licitações.

5.4 Controle interno e responsabilização

Categoria definida, conforme Figura 1, por procedimentos de ação preventiva e fiscalizadora, por meio das seguintes subcategorias: monitoramento com a normatização, avaliação e fiscalização; conformação baseada na conformidade, legalidade e eticidade; e a sujeição definida pela instrumentalização, imputação e justificação, para atender ao terceiro objetivo específico, que é analisar o controle interno e a responsabilização, por meio dos mecanismos monitoramento, conformação e sujeição/sanção.

5.4.1 Monitoramento

Segundo Menezes (2017), é uma subcategoria que afirma a qualidade e validade do controle interno, transparência e fiscalização para apurar denúncias e investigá-las por meio das normas que orientam os mecanismos para averiguar a prática dos atos do poder público. É definido por meio da normatização, avaliação e fiscalização.

a) Normatização

Percebe-se, pela resposta dos entrevistados, que as normas que orientam a conduta dos servidores responsáveis pela execução do processo de compra são aquelas determinadas pela legislação (Quadro 13).

Quadro 13 – Normas que orientam a conduta dos servidores

| | Respostas |
|------------|---|
| E1 | Legislação vigente |
| E2 | Lei nº 8.666/93 e posteriores, relativas à execução das compras, instruções normativas e decretos |
| E3 | Código de ética dos servidores públicos |
| E4 | Lei nº 8.666/93 e Lei nº 10.520/2002 |
| E5 | Lei nº 8.666/93, Lei nº 10.520/2002, instruções normativas e acórdãos do TCU |
| E6 | Lei nº 8.666/93 |
| E7 | Lei de licitações |
| E8 | Lei de licitações e do Regime Jurídico Único |
| E9 | Lei nº 8.666/93, Lei nº 10.520/2002 e instruções normativas |
| E10 | Lei nº 8.666/93 e os princípios de ética, impessoalidade... |

Fonte: Elaborado pela autora, 2018.

Foi percebido pelas respostas do Quadro 13 que as normas que orientam a conduta dos servidores na execução do processo de compras é o que determina a legislação vigente pela Lei nº 8.666/93, Lei nº 10.520/2002, instruções normativas e acórdãos do Tribunal de Contas da União (TCU), subentendendo-se que não existe nenhuma norma interna.

b) Avaliação

Há indícios, pela resposta dos entrevistados (Quadro 14), que não existe nenhum instrumento que avalie especificamente os servidores responsáveis pelo processo de compra.

Quadro 14 – Avaliação dos servidores responsáveis pelo processo de compra

| | Respostas |
|------------|--|
| E1 | Não tem nenhuma avaliação de desempenho específica. |
| E2 | Não tem avaliação específica. |
| E3 | Só conheço uma avaliação anual de desempenho para todos; específica para servidores que trabalham com compras não há. |
| E4 | Desconheço. |
| E5 | Nunca ouvi falar desse tipo de avaliação. |
| E6 | Processos administrativos de avaliação do estágio probatório. |
| E7 | Não conheço nada que avalie exclusivamente quem trabalha com compras, mas há as avaliações de desempenho que são realizadas com todos os servidores da universidade, e os servidores também avaliam seus chefes nessa avaliação. |
| E8 | Não tenho conhecimento. |
| E9 | Não conheço. |
| E10 | Não tenho conhecimento. |

Fonte: Elaborado pela autora, 2018.

Conforme salientado pelos entrevistados, não existe avaliação específica para os servidores que trabalham com compras; as avaliações que existem são genéricas para todo servidor da universidade.

Conforme respostas de E3 e E7, existem dois tipos de avaliação: a avaliação do servidor em estágio probatório, quando é formada uma comissão para avaliar o seu desempenho; e a avaliação de desempenho anual, feita pela chefia imediata e pelos subordinados da chefia. Utilizada para progressão de nível do servidor técnico-administrativo.

c) Fiscalização

Foi verificado que existe fiscalização constante de todos os processos de compra pela Auditoria Interna da universidade (Quadro 15).

Quadro 15 – Fiscalização do controle interno

| | Respostas |
|------------|---|
| E1 | Como não participo do processo de compra, não conheço nenhum controle nesse sentido. |
| E2 | Todos os processos de compra são analisados pela Auditoria Interna. |
| E3 | A auditoria interna inspeciona 100% dos processos de compra. |
| E4 | Fiscalização há; agora se é constante e adequada, sem condições de responder. |
| E5 | Uma auditoria com fiscalização constante, porém não adequada. |
| E6 | Existe a fiscalização, mas não saberia dizer se está adequada ou não. |
| E7 | Feita pela auditoria da universidade, acredito que seja adequada; senão teríamos muitos problemas com a Auditoria da União. |
| E8 | Não sei como responder. |
| E9 | Auditoria Interna. |
| E10 | Sem condições de responder. |

Fonte: Elaborado pela autora, 2018.

Os entrevistados E1, E8 e E10, que revelaram não ter conhecimento ou condições de responder como é feita a fiscalização da compra, são os funcionários responsáveis pela elaboração de pedido de compra e pela recepção dos produtos no Almoxarifado Central, revelando, mais uma vez, a necessidade de capacitação de todos os envolvidos nesse processo para acompanhamento eficaz das compras.

Para Schedler (1999), os mecanismos de controle como auditorias e relatórios são fundamentais no processo de *accountability*, principalmente na Administração Pública. Verifica-se que a fiscalização de todos os processos de compra na universidade é constante e feita pela sua Auditoria Interna, mas foi percebido que a maioria dos entrevistados não a considera adequada.

Em relação ao controle interno, foi percebido que na execução dos processos de compra as normas que orientam a conduta dos servidores é basicamente o que determina a legislação, o que vem ao encontro dos achados de Batista e Maldonado (2008). Estes autores citam a legislação rígida como determinante para os compradores não terem poder de negociação, e Baily *et al.* (2000) relatam que não é permitido ao comprador público a utilização de técnicas mais apuradas de fazer compras; ele está amarrado à legislação rígida da licitação brasileira.

Os servidores responsáveis pelos processos de compra não têm nenhum tipo de avaliação específica, o que dificulta a universidade definir o seu perfil e, conseqüentemente, realizar capacitações que atendam, especificamente, às necessidades e dificuldades dos servidores.

5.4.2 Conformação

Define o cumprimento das regras, normas e leis vigentes, por meio da conformidade, legalidade e eticidade (MENEZES, 2017).

a) Conformidade

Conforme verificado na categoria transparência/divulgação, os entrevistados alegam não ter conhecimento de um planejamento formal das compras pela universidade, o que dificulta verificar se há conformidade dos atos praticados com o definido no planejamento.

Somente E1 respondeu com referência ao planejamento:

E1: Há conformidade com a legislação, já com o planejamento acho que existe diferença, pois há algumas adequações que são realizadas conforme há liberação de recursos e estes por terem validade curta são gastos conforme decisão de cada ordenador de despesa.

A seguir, a resposta dos entrevistados referente à conformidade dos atos praticados com as normas legais.

Quadro 16 – Conformidade dos atos praticados com as normas legais

| | Respostas |
|------------|---|
| E1 | Há conformidade com a legislação. |
| E2 | Há conformidade, sim, com as normas legais. |
| E3 | Sim, há conformidade com as normas legais. |
| E4 | Com as normas legais, sim. |
| E5 | Das normas legais, os atos estão em conformidade. |
| E6 | As normas legais estão em conformidade. |
| E7 | As normas legais são todas cumpridas; todos os processos são dentro do que a lei determina. |
| E8 | Sim. |
| E9 | Seguimos toda a legislação que rege as compras. |
| E10 | Sim. |

Fonte: Elaborado pela autora, 2018.

Conforme salientado, com a falta de planejamento formal das compras, fica evidente que não há como relacionar a conformidade dos atos praticados com o definido no planejamento. Entretanto, existe conformidade dos atos praticados com as normas legais, que são todas cumpridas no processo de compra.

b) Legalidade

Foi percebido, mais uma vez, que a falta de planejamento afetou a resposta dos entrevistados para verificar se o planejamento segue as normas legais para sua elaboração e execução, mas, quando questionados se as compras seguem as normas legais, todos os entrevistados responderam que sim.

Quadro 17 – Legalidade na execução das compras

| | Seguem as normas legais | Quais normas legais |
|------------|--------------------------------|---|
| E1 | Sim | Lei de licitações |
| E2 | Sim | Lei nº 8.666/93, Decreto nº 5450/2005, Decreto nº 7893/13 etc. |
| E3 | Sim | Leis federais, decretos e instruções normativas que regem as compras públicas |
| E4 | Sim | Lei nº 8.666/93 e Lei nº 10.520/2002 |
| E5 | Sim | Leis e instruções normativas de licitação |
| E6 | Sim | Lei de licitações |
| E7 | Sim | Lei de licitações e instruções normativas |
| E8 | Sim | Lei de licitações |
| E9 | Sim | Lei nº 8.666/93, Lei nº 10.520/2002 e instruções normativas |
| E10 | Sim | Lei de licitações |

Fonte: Elaborado pela autora, 2018.

Os entrevistados foram unânimes em declarar, quanto à legalidade, que a universidade segue todas as normas legais para elaboração e execução das compras, citando a Lei nº 8.666/93, Lei nº 10.520/2002, decretos e instruções normativas que regem as compras.

c) Eticidade

É evidente, para a maioria dos entrevistados, que a conduta dos servidores no exercício das atividades é totalmente observada na proteção do interesse e patrimônio públicos.

Quadro 18 – Conduta dos servidores na proteção do interesse e patrimônio público

| | Respostas |
|------------|---|
| E1 | Vejo vontade de que os gastos públicos sejam realizados de forma eficaz e eficiente em todas as etapas de realização da compra. |
| E2 | Sempre percebi servidores comprometidos e éticos. |
| E3 | A maioria dos servidores tem conduta ética em quase todos os atos. |
| E4 | Em sua maioria, é bom. |
| E5 | Observo que os servidores responsáveis tem uma conduta ética e do interesse do patrimônio muito boa. |
| E6 | Em sua maioria, é condizente com os interesses públicos. |
| E7 | Eu vejo todos trabalhando dentro do que determina a lei, cumprindo todas as normas exigidas para que seja feito o melhor. |
| E8 | Acredito que todos pautam pela ética. |
| E9 | Não vejo nenhum profissional que desrespeite a conduta ética inerente à função. |
| E10 | No âmbito da universidade, não tenho conhecimento de práticas ilícitas. |

Fonte: Elaborado pela autora, 2018.

Foi percebido que, para a maioria dos entrevistados, a conduta dos servidores na proteção do interesse e patrimônio público é totalmente observada, como na fala a seguir:

E10: Infelizmente temos tantas informações de fraudes e outras de interesse pessoais, como propinas. No âmbito da universidade não tenho conhecimento da existência dessas práticas que tanto agridem a sociedade.

Na subcategoria conformação são apresentadas evidências da falta de planejamento, invalidando a análise da conformidade dos atos praticados com o definido no planejamento, o que torna a elaboração e divulgação de planejamento formal de compras pela universidade de suma importância para a análise dos dados.

Para Lima (2004), a sociedade exige do comprador público um comportamento ético, o que vem ao encontro das respostas dos entrevistados que declararam que os servidores da universidade apresentam conduta ética quanto ao desempenho de suas funções.

5.4.3 Sujeição/Sanção

Verificar se possui mecanismos para responsabilização e punição por atos ilícitos praticados por funcionários no exercício de suas atividades, por meio dos instrumentos imputação e justificação (MENEZES, 2017).

a) Instrumentos

Após reunir as respostas dos entrevistados, foram apontados os seguintes instrumentos para responsabilizar os servidores:

Quadro 19 – Instrumentos utilizados para responsabilizar o servidor

| | Respostas |
|------------|--|
| E1 | Sindicância para apuração dos fatos. |
| E2 | Processo administrativo. |
| E3 | Processo administrativo disciplinar. |
| E4 | Processo administrativo <i>a priori</i> e posteriormente os definidos por lei, por exemplo, a Lei nº 8.112/90. |
| E5 | Nunca vi nenhum tipo de responsabilização de servidor. |
| E6 | Desconheço. |
| E7 | Processo administrativo. |
| E8 | O que determina a lei. |
| E9 | Processo administrativo. |
| E10 | Legislação específica para os atos de improbidade administrativa. |

Fonte: Elaborado pela autora, 2018.

Em consonância com as respostas dos entrevistados, dois responderam que desconhecem ou nunca viram nenhum tipo de responsabilização de servidores. Todavia, verificou-se que a maioria declara que a responsabilização é apurada, principalmente, por meio de processo administrativo, que é aberto pela instituição, que cria uma comissão para apurar os fatos.

b) Imputação

O Quadro 20 retrata as respostas dos entrevistados quanto à existência de processos administrativos contra servidores por inobservância do cumprimento das normas e da legislação vigente.

Quadro 20 – Resposta dos servidores quanto à imputação

| Entrevistados | Respostas |
|----------------------|------------------|
| E1 | Sim |
| E2 | Sim |
| E3 | Desconheço |
| E4 | Sim |
| E5 | Não |
| E6 | Desconheço |
| E7 | Desconheço |
| E8 | Desconheço |
| E9 | Desconheço |
| E10 | Desconheço |

Fonte: Elaborado pela autora, 2018.

Mesmo tendo conhecimento da existência de sindicância, o servidor não acompanha o desenvolvimento do processo, conforme declara E1:

Tenho conhecimento de sindicância aberta para apurar má conduta de servidores por desvio de equipamentos e materiais, mas não acompanhei como foram desenvolvidos os trabalhos de sindicância.

Já os entrevistados E2 e E4 têm conhecimento da abertura de processo administrativo, mas desconhecem o motivo:

E2: Sim existem. Só que eu desconheço os motivos e desconheço servidores nessa situação.

E4: Acredito que sim mais não tenho condições de responder sobre quais motivos.

Foi percebido que os entrevistados desconhecem, em sua maioria, a existência de processos administrativos contra servidores e, quando têm conhecimento, alegam não acompanhar o processo ou desconhecer o motivo.

c) Justificação

Os servidores entrevistados foram unânimes em dizer que é garantido ao servidor o direito de ampla defesa (Quadro 21), com análise das justificativas apresentadas, mas desconhecem como se dá o processo.

Quadro 21 – Direito de ampla defesa do servidor

| | É garantido o direito de ampla defesa ao servidor | Como se dá o processo |
|------------|---|--|
| E1 | Sim. | Eu creio que no processo de sindicância seja dada para o servidor a oportunidade de apresentar a justificativa dele, mas eu nunca acompanhei ou vi de perto um processo ser solucionado. |
| E2 | Sim. | Desconheço os procedimentos. |
| E3 | Sim, pois é direito das partes em qualquer processo. | Não tenho conhecimento de como se dá o processo. |
| E4 | Sim. | Não conheço o processo. |
| E5 | Sim. | Como é o processo não sei opinar. |
| E6 | A própria lei garante o direito de defesa de todo cidadão. | Como é o processo eu desconheço. |
| E7 | O direito da defesa está na Constituição e todos têm direito. | Não sei como é o processo. |
| E8 | Sim. | Desconheço o processo. |
| E9 | Sim. | Não sei. |
| E10 | Sim. | Desconheço o processo. |

Fonte: Elaborado pela autora, 2018.

Conforme Costa (2000), os servidores para não responderem criminal e administrativamente pelos seus atos só podem agir conforme o que está explícito na legislação. Os entrevistados alegam ter conhecimento de processo administrativo contra servidor, mas desconhecem o motivo; declaram que têm conhecimento do amplo direito de defesa, mas não sabem como se dá o processo.

Pode-se inferir que o pouco tempo de serviço dos entrevistados na universidade, em média nove anos, retrata a baixa porcentagem dos que têm conhecimento de processos administrativos (30%). Vale ressaltar que os processos administrativos disciplinares contra servidores são de caráter sigiloso. E o que mais chama a atenção é a falta de conhecimento de como se dá esse processo, a falta de conhecimento de um direito do servidor, a ampla defesa.

5.5 Gestão gerencial

Categoria definida, conforme Figura 1, pela atuação dos responsáveis pelo processo de compras com eficiência perante os dispositivos gerenciais e

burocráticos. Essa atuação é dividida nas seguintes subcategorias: desempenho, para avaliar eficiência, eficácia e efetividade; responsividade pela atuação coletiva e a autonomia definida pela liberdade de ação, proatividade e qualificação pessoal, para atender ao último objetivo específico, que é verificar, por intermédio do desempenho, da responsividade e da autonomia a prática da gestão.

5.5.1 Desempenho

Para Menezes (2017), é uma subcategoria destinada a avaliar como são empregados os recursos financeiros, humanos e materiais no desenvolvimento das atividades, bem como analisar e avaliar os resultados alcançados com os pretendidos e se a comunidade teve suas expectativas e necessidade atendidas. Desempenho é definido pela eficiência, eficácia e efetividade.

a) Eficiência

Revelou-se na resposta dos entrevistados que os conhecimentos que eles têm quanto a formas, meios, normas e regulamentos, observados durante a execução do processo de compra, é o que determina a legislação vigente.

Quadro 22 – Conhecimentos dos entrevistados para execução do processo de compra

| | Respostas |
|------------|--|
| E1 | A legislação vigente é o que guia a realização de compras. Além dela, acórdãos e pronunciamentos do TCU e AGU norteiam o trabalho que é realizado. |
| E2 | Legislação referente à execução das compras. |
| E3 | Legislação dos sistemas de informação envolvidos no processo. |
| E4 | Conhecimentos básicos tendo em vista o baixo investimento da Administração em capacitação dos servidores. |
| E5 | Conhecimento das leis, dos decretos e das instruções normativas. |
| E6 | Nas compras públicas só pode ser feito aquilo que a lei permite. Portanto, as formas e meios são os descritos pela Lei nº 8.666/93. |
| E7 | O que a lei determina para as compras públicas. |
| E8 | Lei de licitação pública. |
| E9 | Conheço grande parte e me mantenho atualizada consultando o portal de compras do governo federal e páginas relacionadas ao tema. |
| E10 | Sistemas específicos do governo federal para realização de licitações. |

Fontes: Elaborado pela autora, 2018.

Foi percebido que o processo de compra da universidade segue o que determina a Lei nº 8.666/93, acórdãos e pronunciamentos do Tribunal de Contas da União (TCU) e da Advocacia Geral da União (AGU). E3 e E10 citaram os sistemas informatizados do governo federal em que são realizadas as compras, mas algo que chama atenção é que somente E9 mencionou que se mantém atualizada consultando o portal de compras do governo federal e páginas relacionadas ao tema, enquanto E4 citou seus conhecimentos básicos devido à falta de investimento em capacitação.

b) Eficácia

Foi percebido pela resposta dos entrevistados, que a falta de um planejamento formal, torna inviável verificar se a compra alcançou o resultado pretendido no planejamento (Quadro 23).

Quadro 23 – Planejamento e execução das compras

| | Respostas |
|------------|---|
| E1 | É enviado para o solicitante um <i>e-mail</i> pelo sistema de compra quando a compra é efetivada ou quando ela é cancelada, informando o motivo do cancelamento, para que tome ciência. |
| E2 | Não há comparação com o planejamento. A execução e o planejamento se dão em “esferas distintas”. |
| E3 | Como não há um planejamento formal, esta verificação fica prejudicada. |
| E4 | Sem condições de responder, porque não há planejamento. |
| E5 | Se a compra for efetivada e tiver de acordo com as pretensões do solicitante. |
| E6 | Não se verifica à medida que não divulga o planejamento. |
| E7 | Se não há planejamento não tem como verificar se algo alcançou os resultados. Que resultados, se não sabemos o que foi planejado? |
| E8 | Através da análise das propostas se estão dentro do preço estimado. |
| E9 | Se a compra é realizada e não conhecendo o planejamento, acredito que está sendo alcançado. |
| E10 | Quando o item atende às necessidades do setor e a aquisição é pelo preço de mercado. |

Fonte: Elaborado pela autora, 2018.

Como a universidade não tem planejamento formal, foi percebido que essa verificação fica a cargo de um planejamento informal e diferenciado para cada setor, por meio da compra realizada com sucesso e de acordo com as pretensões do solicitante, conforme relatos de E5 e E10, e pelo preço de mercado, como mencionado por E8 e E10.

c) Efetividade

Foi constatado, conforme respostas abaixo, que não há mecanismo formal para verificar se as compras atendem às necessidades e expectativas da coletividade (Quadro 24).

Quadro 24 – Verificação do atendimento das necessidades e expectativas da coletividade perante as compras

| | Respostas |
|------------|--|
| E1 | Na prática não há métricas para essa avaliação. |
| E2 | O recebimento pelo setor solicitante que possui prazo para responder se os produtos atendem à especificação solicitada. |
| E3 | Não há nenhum mecanismo regulamentado. |
| E4 | Análises são feitas em alguns casos por comissões de especialistas na área. |
| E5 | A quantidade de itens devolvidos ou em desacordo enviados para a DMT pelo solicitante. |
| E6 | Em teoria, as análises seriam feitas por comissões de avaliação da execução das compras. |
| E7 | Não existe nada para verificar; somente quando tem alguma reclamação sabemos que teve algum problema ou da compra ou do pedido que não foi bem especificado. |
| E8 | Verificando se as descrições dos produtos estão de acordo com o solicitado. |
| E9 | Não existe. |
| E10 | Sempre que há pleno atendimento das necessidades. |

Fonte: Elaborado pela autora, 2018.

Conforme salientado, a falta de mecanismo formal de verificação revelou que cada setor cria seus próprios mecanismos de controle para verificar se a compra atende às suas necessidades.

E4 cita comissões de especialistas, mas verificou-se que existe a Comissão de Equipamentos de Informática que analisa as especificações antes da efetivação da compra e faz a conferência do equipamento quando chega ao Almoxarifado Central, mas não avalia se as expectativas foram atendidas.

Os instrumentos de controle são extremamente importantes no funcionamento de qualquer instituição. É por meio deles que se investiga se o que foi estabelecido está sendo cumprido (MORTH, 1998), os processos de compra da universidade não apresentam nenhuma forma, norma ou regulamento que não sejam o que a lei determina e que é cumprido integralmente conforme a resposta dos entrevistados.

Sugere-se, nesse caso, a necessidade urgente de a universidade elaborar o planejamento das compras. Esse planejamento é necessário para que se possam avaliar a eficácia e efetividade do processo de compra e, também, elaborar métodos formais para verificar se as compras atendem ou não ao solicitado e às necessidades dos solicitantes. Para garantir qualidade, é preciso mirar no cidadão, focando, lapidando e administrando os processos de compra com base em indicadores de desempenho e assegurando alcançar os resultados almejados (BRANCO; BRODBECK; TORRES, 2013).

5.5.2 Responsividade

Verificar se estão sendo cumpridas as promessas com respostas que atendam às necessidades da comunidade e as satisfaçam, por meio da atuação coletiva (MENEZES, 2017).

a) Atuação coletiva

No Quadro 25 estão reunidas as respostas dos entrevistados de como se classifica a participação da coletividade no processo de elaboração e verificação do cumprimento das normas e leis nos processos de compras.

Quadro 25 – Atuação coletiva

| | Respostas |
|------------|--|
| E1 | Não existe. |
| E2 | A coletividade não elabora normas porque as compras seguem a legislação e todos os servidores cumprem. Também não verificam o cumprimento. |
| E3 | Pouca ou nenhuma participação. |
| E4 | Baixíssima. |
| E5 | A coletividade não participa. |
| E6 | Não participa. |
| E7 | Não participa. |
| E8 | Pequena participação. |
| E9 | Boa. |
| E10 | Não há participação. |

Fonte: Elaborado pela autora, 2018.

Há evidências de que, mesmo as compras públicas sendo regidas por lei e cumpridas pela universidade, conforme a fala de E2, a comunidade universitária

não verifica o andamento do processo de compra nem o cumprimento da legislação nos portais oficiais do governo.

Sugere-se que a universidade também disponibilize, de forma mais simples e clara, as informações no *site* da DMT para que a comunidade, que não tem conhecimento de licitações e sente dificuldade em acessar os *sites* do governo federal, possa acompanhar o andamento das compras, inclusive propiciando treinamento aos servidores interessados, o que vai ao encontro da fala de Bloch (2013) de que somente a informação não é suficiente, é necessário que a informação seja transparente e em linguagem simples para o entendimento do cidadão comum, reduzindo, assim, as desigualdades dos depositários da informação daqueles que cabe exigí-la.

5.5.3 Autonomia

Segundo Menezes (2017), é uma subcategoria destinada a verificar se os servidores são proativos, buscando alternativas para realização das tarefas e aprimoramento profissional, mediante a liberdade de ação, proatividade e qualificação pessoal.

a) Liberdade de ação

No Quadro 26, podemos ver que a liberdade dos servidores para planejarem e executarem as compras é limitada.

Quadro 26 – Liberdade de ação dos servidores

| Respostas | |
|------------------|---|
| E1 | Não tem muita liberdade, já que tudo tem que estar dentro da lei. Então, o que manda é a lei e o servidor tem que seguir. |
| E2 | A execução acontece de acordo com a demanda que é definida pelo solicitante. |
| E3 | A liberdade é relativa, pois está vinculada a normas legais. |
| E4 | Aos externos ao fato propriamente dito, o nível é zero. |
| E5 | Nenhum. Porque a lei tem que ser cumprida e não se pode fazer nada que não está na lei. |
| E6 | Desconheço, trabalho executando. |
| E7 | A liberdade é determinada pelo que pode ser feito legalmente. |
| E8 | O planejamento é feito de acordo com a necessidade do setor e autorizado pela chefia. |
| E9 | Boa, dentro do que se pode fazer de acordo com a lei. |
| E10 | É dada toda a liberdade de apresentar as demandas. |

Fonte: Elaborado pela autora, 2018.

Os entrevistados responderam, em sua maioria, que a liberdade é limitada, principalmente que o servidor pode planejar a necessidade da compra para o seu setor, mas a autorização fica a cargo do gestor, que é o responsável para liberar o recurso, conforme se pode verificar na fala de E10:

E10: É dada toda liberdade de apresentar as demandas em período específico, informado a todos. Em algumas situações é solicitada uma justificativa da necessidade, bem como da urgência do item. A execução fica a depender da disponibilidade de recurso orçamentário e daqueles que solicitam primeiro.

Para E2, “a execução acontece de acordo com a demanda, que é definida pelo solicitante” e, conforme são realizados os pedidos de compra pelo solicitante, vão sendo montados processos de compra pela DMT. E3 acrescenta que a “liberdade é relativa, pois está vinculada a normas legais”, que regem as compras públicas.

b) Proatividade

Os servidores mostraram-se flexíveis e dinâmicos na execução das compras (Quadro 27).

Quadro 27 – Proatividade dos servidores na execução das compras

| | Respostas |
|------------|---|
| E1 | Para a resolução dos problemas que aparecem da forma mais rápida possível. |
| E2 | Demonstram agilidade nos procedimentos para execução das compras. |
| E3 | Flexíveis e dinâmicos. |
| E4 | Em sua maioria, dispostos a fazer bem feito. |
| E5 | Na DMT, onde trabalho, a maioria dos servidores são dinâmicos e flexíveis, principalmente para atender o solicitante. |
| E6 | Não saberia responder pelos demais, faço o meu melhor para que o trabalho seja bem feito. |
| E7 | Os servidores têm muita boa vontade para resolver todos os problemas que surgem o mais rápido possível, mas tudo dentro da lei. |
| E8 | Dentro de suas capacidades técnicas, são dinâmicos no auxílio ao planejamento e execução dos pedidos de compra. |
| E9 | Flexíveis na medida exata para que os processos aconteçam de forma legal. |
| E10 | Para atender às demandas das compras. |

Fonte: Elaborado pela autora, 2018.

Para a maioria dos entrevistados, ficou comprovada a proatividade dos servidores, como se observa nos trechos das falas a seguir:

E3: os servidores são flexíveis e dinâmicos até por necessidade, pois a ausência de planejamento obriga a ter certa criatividade para conduzir a compra dentro da lei, em prazo razoável.

E9: Acho flexíveis na medida exata para que os processos aconteçam de forma legal, mas que também atendam ao principal objetivo que é comprar bem.

Foi percebido que os servidores se mostram flexíveis e dinâmicos na execução do processo de compra, somente tendo interferência nessa liberdade e autonomia a exigência do cumprimento da rígida legislação de compras públicas. E5 também salientou a proatividade dos servidores para atender os solicitantes que, muitas vezes, não têm conhecimento de como se desenvolve o processo de compra e necessitam de atenção.

c) Qualificação pessoal

A maioria dos entrevistados reconhece a busca por capacitação pessoal, mas a maior parte procura se capacitar fora da instituição (Quadro 28).

Quadro 28 – Qualificação pessoal

| | Respostas |
|------------|---|
| E1 | No âmbito interno muito pouco, porque existe pouca capacitação interna. Mas buscam também a capacitação externa. |
| E2 | Buscam, por meio de cursos <i>online</i> , cursos oferecidos pelo departamento e cursos realizados por instituições capacitadas para tanto. |
| E3 | Cursos <i>online</i> e algumas poucas ações de capacitação interna e alguns cursos externos em escolas do governo. |
| E4 | Os servidores, sim, porém internamente com baixíssimo índice de atenção e, ou, atendimento por parte da instituição. |
| E5 | Por meio de cursos internos quando há e externos. |
| E6 | De modo geral, acredito que sim, apesar dos poucos incentivos e facilitações para que essa capacitação aconteça. |
| E7 | Dentro da universidade tem muito pouco curso; para fazer, então temos que correr atrás da capacitação externa que, muitas vezes, é cara. |
| E8 | Não buscam essa capacitação e nem as têm por interesse da instituição. |
| E9 | Cursos, congressos e treinamentos. |
| E10 | Muito pouco. A maioria busca os cursos de capacitação apenas para fins de progressão na carreira. |

Fonte: Elaborado pela autora, 2018.

Não é unânime a opinião dos entrevistados quanto à busca por capacitação, mas a maioria reconhece que existe e fica evidente que a universidade não prioriza a capacitação dos servidores, que buscam, em sua maioria, externamente. E8 alega que os servidores não procuram capacitação e nem as têm por interesse da instituição, enquanto para E10 os servidores que, em sua maioria, buscam capacitação estão visando à progressão na carreira.

Na subcategoria autonomia, o servidor não tem liberdade para executar a compra, que tem que ser realizada dentro das normas legais. Conforme Denhardt e Denhardt (2003), os servidores públicos devem respeitar à lei, às normas e aos interesses dos cidadãos. Mas verificou-se, pelas respostas apresentadas, a proatividade do servidor, que desempenha suas funções com flexibilidade e é dinâmico na execução de suas tarefas para atender à comunidade da melhor forma possível.

O setor público deve investir em treinamento e qualificação dos servidores, para que estes desempenhem cada dia melhor suas atividades (BATISTA; MALDONADO, 2008). Agindo em desacordo, verifica-se que não é prioridade da universidade a capacitação de pessoal no âmbito interno, pois são poucos os

incentivos e as facilitações; somente alguns cursos esporádicos são oferecidos por departamentos da instituição.

Sugere-se que a universidade aproveite melhor a sua estrutura acadêmica e mantenha a qualificação constante de seus servidores, evitando a necessidade da busca pela qualificação externa.

O que foi percebido na entrevista com os servidores ligados à compra foi que a universidade não divulga o planejamento formal das compras de material de consumo e permanente, o que acarreta dificuldade para avaliar vários indicadores.

Na pesquisa apresentada não foram avaliados os itens: relevância, verificando-se como são disponibilizadas as informações para compreensão entre o planejado e o executado; a conformidade dos atos praticados com o definido no planejamento; e eficácia das compras. Sugere-se a elaboração urgente de planejamento formal das compras que atenda à universidade toda.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este estudo teve como objetivo geral verificar a aplicação dos mecanismos de *accountability* nos processos de compra de uma universidade pública federal.

Para realização da pesquisa, o referencial teórico foi concebido sobre os temas: Evolução da Administração Pública no Brasil, *Accountability*, Modelos analíticos de *accountability* e Gestão de compras públicas.

Para atingir o objetivo deste estudo, foram entrevistados 10 funcionários responsáveis pelo processo de compra desde a elaboração do pedido até a entrega do material/equipamento no Almoxarifado Central. Constatou-se que esse número de servidores é suficiente para cumprir a execução de todas as etapas do processo de compra da universidade.

Os resultados foram atingidos por meio de estudo descritivo e utilizando a abordagem qualitativa, com análise de conteúdo dos dados obtidos das entrevistas com os funcionários responsáveis pelo processo de compra.

Foi realizada a análise de cada mecanismo de *accountability*, conforme proposto no modelo de Menezes (2017): transparência, controle interno e responsabilização, conformação e gestão gerencial, para analisar os objetivos específicos e alcançar o objetivo geral.

No primeiro objetivo específico, foram identificadas e descritas as etapas do processo de compra de material de consumo e permanente da universidade estudada.

Para o segundo objetivo específico, foi analisada a transparência dos processos de compras públicas, por meio dos mecanismos publicidade, utilidade e compreensibilidade. Quanto à publicidade, verificou-se que a universidade não divulga o planejamento formal das compras, o que acaba acarretando um planejamento informal de cada órgão, e a divulgação da execução das compras é

feita em portais do governo federal, como determina a legislação. Uma vez que o acesso às informações é dado em quase sua totalidade em portais do governo, foi citada a dificuldade da comunidade para acessar e compreender as informações.

No aspecto utilidade/relevância, conforme salientado, não é divulgado o planejamento formal de compras, sendo percebida a falta de parâmetros que possibilitem a compreensão entre o planejado e o executado. No mecanismo utilidade/confiabilidade, deparou-se novamente com a falta de planejamento, afetando a qualidade das informações; no entanto, quanto à veracidade, expressa-se a realidade. A linguagem utilizada na divulgação das informações é clara e repassada em forma de texto, mas é necessário que se tenha algum conhecimento sobre licitação para melhor compreensão.

No terceiro objetivo específico, analisar o controle interno e a responsabilização por meio dos mecanismos monitoramento, conformação e sujeição/sanção, verificou-se que as normas que orientam os servidores na execução dos processos de compra estão dentro do que determina a legislação. Entretanto, esses servidores não têm nenhum tipo de avaliação específica do seu desempenho, somente a avaliação a que são submetidos anualmente todos os servidores da instituição. Os processos de compra são fiscalizados pela Auditoria Interna da universidade – fiscalização constante –, embora se tenha percebido que os entrevistados, em sua maioria, não consideram essa fiscalização adequada.

Não sendo divulgado o planejamento formal das compras, não foram encontrados dados para verificar se há conformidade dos atos praticados com o planejado, mas existe conformidade com as normas legais, que são rigorosamente cumpridas pela universidade e pelos servidores. Apesar de os entrevistados terem declarado haver conduta ética, 30% deles disseram ter conhecimento da existência de processo administrativo contra servidor(es), mas desconhecem o motivo ou não acompanham o desfecho do processo, declarando também haver o direito de ampla defesa desse(s) servidor(es), mas não tendo conhecimento de como se dá o processo.

No último objetivo específico, verificar, por intermédio do desempenho, da responsividade e da autonomia, a prática da gestão, constatou-se que o processo de compra não apresenta nenhuma forma, norma ou regulamento que não seja o que a lei determina, o que é cumprido integralmente. Não se obtiveram dados suficientes para verificar a eficácia do processo de compra sem um planejamento formal, uma vez que as compras são realizadas e o mecanismo para verificar se atendem ou não ao solicitado fica a critério de cada solicitante.

Verificou-se que a comunidade universitária não acompanha o andamento do processo de compra e o cumprimento da legislação nos portais do governo. Devido ao rigor excessivo da lei que regulamenta as contratações públicas, o servidor não tem liberdade para efetivar a compra, a não ser cumprir as normas legais, mas ficou comprovada a proatividade do servidor, que desempenha suas funções com flexibilidade e dinamicidade.

Observou-se que a capacitação de pessoal no âmbito interno não é prioridade da universidade, pois são poucos os incentivos e facilitações e somente ocorre a realização esporádica de alguns cursos oferecidos por departamentos da instituição. A maioria dos servidores busca capacitação fora da instituição.

Após analisar as respostas das entrevistas, pôde-se perceber que a universidade vem utilizando, de forma parcial, os mecanismos de *accountability* em seus processos de compra. Esses processos são transparentes, mas seguem estritamente o que a legislação determina, e, como verificado, a comunidade universitária não acompanha o andamento dos processos. Foi observado também que os portais do governo federal não são de fácil acesso para as pessoas que não trabalham diretamente com as compras e o Sistema Integrado de Material (SIM) só permite acesso a funcionários com *login* e senha; mesmo assim, esse acesso é somente para o acompanhamento da execução do seu pedido de compra.

A comunidade universitária precisa conscientizar-se da importância da sua participação na fiscalização tanto do cumprimento das exigências legais quanto

dos resultados alcançados nas compras públicas, e a universidade necessita investir na capacitação dos seus servidores, para garantir maior qualidade na execução dos seus processos de compra.

Esta dissertação cria espaço para novas investigações sobre *accountability* nos processos de compras públicas, gerando oportunidades para o aprofundamento do tema.

REFERÊNCIAS

- ABRUCIO, Fernando Luiz; LOUREIRO, Maria Rita. Finanças públicas, democracia e *accountability*: debate teórico e o caso brasileiro. In: ARVATE, Paulo R.; BIDERMAN, Ciro. **Economia do setor público no Brasil**. Rio de Janeiro: Elsevier; Campus, 2004. p. 75-102.
- AKUTSU, Luiz; PINHO, José Antônio Gomes de. Sociedade da informação, *accountability* e democracia delegativa: investigação em portais de governo no Brasil. **Revista de Administração Pública**, v. 36, n. 5, p. 723-746, 2002.
- ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente. **Direito administrativo descomplicado**. 17. ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2009.
- ANDION, Carolina. Por uma nova interpretação das mudanças de paradigma na administração pública. **Cad. EBAPE**. BR, Rio de Janeiro, v. 10, n. 1, 2012.
- ASSIS, Maria Inês de. **Logística de suprimentos em uma instituição federal de ensino superior de Minas Gerais**. 2016. Dissertação (Mestrado em Administração) – Faculdade Novos Horizontes, Belo Horizonte, Brasil. 2016.
- AZEVEDO, Ricardo Rocha de. **Imprecisão na estimativa orçamentária dos municípios brasileiros**. 2013. Dissertação (Mestrado em Controladoria e Contabilidade) – Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade de Ribeirão Preto, Universidade de São Paulo, São Paulo, Brasil. 2013.
- BAILY, Peter; FARMER, David; JESSOP, David; JONES, David. **Compras: princípios e administração**. São Paulo: Atlas, 2000. 471 p.
- BARBOSA, Glauber de Castro. Processo licitatório no Brasil – Evolução normativa. **Ciências Sociais em Perspectiva** (Impresso), v. 9, p. 145-159, 2009.
- BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. Ed. rev. e atual. São Paulo: Edições 70, 2011.
- BATISTA, Marco Antônio Cavalcanti; MALDONADO, José Manuel Santos de Varge. O papel do comprador no processo de compras em instituições públicas de ciência e tecnologia em saúde. **Revista de Administração**, Rio de Janeiro, v. 4, n. 42, p. 681-699, jul./ago. 2008.
- BERNARDES, Marcielle Berger; SANTOS, Paloma Maria; ROVER, Aires José. *Ranking* das prefeituras da Região Sul do Brasil: uma avaliação a partir de critérios estabelecidos na Lei de Acesso à Informação. **Revista da Administração Pública**, v. 49, n.3, p. 761-792, maio/jun. 2015.
- BITTENCOURT, Maryângela Aguiar; ZOUAIN, Deborah Moraes. Escolas de Governo e a Profissionalização do Servidor Público: estudos dos casos da Escola

de Serviço Público do Estado do Amazonas – ESPEA e da Fundação Escola de Serviço Público Municipal de Manaus – FESPM. **Revista ADM. MADE**, v. 14, n. 2, p. 75-94, maio/set. 2010.

BLOCH, Julio Lobo. **Orçamento público brasileiro: a tecnologia da informação e comunicação como ferramenta de transparência e publicação do orçamento-cidadão**. 2013. Dissertação (Mestrado em Administração) – Universidade de Brasília, Brasília. 2013.

BONACIM, Carlos Alberto Grespan *et al.* A mensuração do valor econômico agregado à sociedade por entidades públicas como instrumento de accountability: um estudo de caso em um hospital universitário público. In: ENANPAD, 2007, Rio de Janeiro, RJ. **Anais...** Rio de Janeiro: ANPAD, 2007.

BRANCO, Gabriela Musse; BRODBECK, Ângela Freitag; TORRES, Isaac da Silva. Estruturação do processo de compras em organizações governamentais: o caso de uma instituição federal de ensino superior. In: WORKSHOP DE TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO E COMUNICAÇÃO DAS IFES, 7., 2013, João Pessoa, PB. **Anais...** João Pessoa, 2013.

BRASIL. **Comprasnet SIASG**. Disponível em:
<<https://www.comprasgovernamentais.gov.br/index.php/comprasnet-siasg>>.
Acesso em: 19 jun. 2018.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em:
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>.
Acesso em: 14 abr. 2017.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 200**, de 25 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Disponível em:
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del0200.htm>. Acesso em: 22 ago. 2017.

BRASIL. **Lei 12.527**, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Disponível em:
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm>.
Acesso em: 15 nov. 2017.

BRAVO, S. R. **Técnicas de investigação social: teoria e ejercicios**. 7. ed. rev. Madrid: Paraninfo, 1991.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. Da administração pública burocrática à gerencial. **Revista do Serviço Público**, v. 47, jan.-abr. 1996.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. Estratégia e estrutura para um novo estado. **Revista de Economia Política**, v. 17, n. 3, p. 24-38, jul.-set. 1997.

CAMPOS, Anna Maria. *Accountability*: quando poderemos traduzi-la para o português? **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, fev./abr. 1990.

CANELA, G.; NASCIMENTO, S. (Coord.). **Acesso à informação e controle social das políticas**. Brasília: ANDI, 2009.

CAPOBIANGO, R. P.; NASCIMENTO, A. L.; SILVA, E. A.; FARONI, W. Reformas administrativas no Brasil: uma abordagem teórica e crítica. **Revista de Gestão**, v. 20, n. 1, p. 61-78, 2013.

CAPOBIANGO, Ronan Pereira; SILVA, Edson Arlindo; NASCIMENTO, Aparecida de Lourdes. Reflexões epistemológicas acerca dos modelos da administração pública brasileira: potencialidades, problemas e perspectivas. In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM ADMINISTRAÇÃO – EnANPAD, 35., 2011, Rio de Janeiro. **Anais eletrônicos...** Rio de Janeiro: ANPAD, 2011. Disponível em: <<http://www.anpad.org.br/admin/pdf/APB756.pdf>>. Acesso: 18 jun. 2018.

CENEVIVA, Ricardo. Avaliação e *accountability* no setor público: um vínculo possível e desejável. **Alicance**, v. 14, n. 1, p. 7-26, jan./abr. 2007.

CENEVIVA, Walter. **Lei dos registros públicos comentada**. 16. ed. São Paulo: Saraiva, 2005.

COLLIS, Jill; HUSSEY, Roger. **Pesquisa em administração**: um guia prático para alunos de graduação e pós-graduação. 2. ed. Porto Alegre: Bookman, 2005.

COSTA, André Lucirton. Sistema de compras privadas e públicas no Brasil, **Revista de Administração da Universidade de São Paulo (RAUSP)**, São Paulo, v. 35, n. 4, p. 119-128, out./nov./dez. 2000.

DALFOVO, Michael Samir; LANA, Rogério Adilson; SILVEIRA, Amélia. Métodos quantitativos e qualitativos: um resgate teórico. **Revista Interdisciplinar Científica Aplicada**, Blumenau, SC, v. 2, n. 4, p. 1- 13, Sem II, 2008.

DeLEON, Linda; DENHARDT, Robert. B. The political theory of reinvention. **Public Administration Review**, v. 60, n. 2, p. 89-97, mar./abr. 2000.

DENHARDT, Robert B.; DENHARDT, Jane Vinzant. **The new public service**: serving, not steering. New York: M .E. Sharpe, 2003.

DENHARDT, Janet V.; DENHARDT Robert B. **The new public servic**: serving, not steering. Expanded edition. Nova York: M.E. Sharp, Inc., 2007.

DIAS, Mário; COSTA, Roberto. **Manual do comprador**: conceitos, técnicas e práticas indispensáveis em um departamento de compras. São Paulo: Edicta, 2000. p. 5.

DINIS, Eli. **Globalização, reformas econômicas e elites empresariais**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2000.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 27. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

DUARTE, Rosália. **Cadernos de Pesquisa**, n. 115, p. 141, mar. 2002.

FERREIRA, Cristiano Bonifacio. **Gestão de compras públicas**: desafios, dilemas e perspectivas na Universidade Federal de Viçosa. 2015. 145 f. Dissertação (Mestrado Profissional em Gestão e Avaliação da Educação Pública) – Faculdade de Educação/CAEd., Universidade Federal de Juiz de Fora, Juiz de Fora, MG. 2015.

FISCHER, Tânia. Administração pública como área de conhecimento e ensino: a trajetória brasileira. **Revista de Administração de Empresas**, v. 24, n. 4, p. 278-288, 1994.

FRANCISCHINI, Paulino G.; GURGEL, Floriano A. **Administração de materiais e do patrimônio**. São Paulo: Pioneira Thomson, 2002.

FROSSARD, Leila Barbieri de Matos; CÂMARA, Leonor Moreira. Poder de Compras da Administração Pública Federal: novas perspectivas para o debate econômico. In: ENCONTRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E GOVERNANÇA, 4., Vitória, ES. **Anais...** Vitória, 2010.

GERHARDT, Tatiana Engel; SILVEIRA, Denise Tolfo. **Métodos de pesquisa**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2009.

GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

GODOY, Arlida Schmidt. Introdução à pesquisa qualitativa e suas possibilidades. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 35, n. 2, p. 58, abr. 1995.

GOMES, Eduardo Granha Magalhães. **Gestão por resultados e eficiência na administração pública**: uma análise à luz da experiência de Minas Gerais. 2009. 187 f. Tese (Doutorado em Administração) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo. 2009.

GRAU, Nuria Cunill. A Democratização da Administração Pública. Os mitos a serem vencidos. In: FUNDAÇÃO LUÍS EDUARDO MAGALHÃES. **Gestão pública e participação**. Salvador: FLEM, 2005. p. 13-60.

HEIDEMANN, Francisco Gabriel; SALM, José Francisco (Org.). **Políticas Públicas e Desenvolvimento**: bases epistemológicas e modelos de análise. 1. ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2009. v. 1, 340 p.

HEINRITZ, Stuar F.; FARRELL, Paul V. **Compras**: princípios e aplicações. São Paulo: Atlas, 1994. p. 379.

HERMANN, Isadora. Licitações públicas no Brasil: explorando o conceito de ineficiência por desenho. **Revista de Administração**. São Paulo, v. 34, n. 2, p. 29-38, abr./jun. 1999.

HOFFMANN, Daniela de Lorenzo. **Planejamento de compras em uma universidade pública da Região Norte**. 2011. 149 f. Dissertação (Mestrado em Logística) – Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Sul, Bento Gonçalves, RS. 2011.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. **Censo Demográfico 2010**. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/home>>. Acesso em: 21 ago. 2017.

KALDOR, Mary. Civil society and *accountability*. **Journal of Human Development**, New York: United Nations Development Programme, 2003. v. 4, p. 127.

KEINERT, Tania Margarete Mezzomo. Análise da evolução do campo de conhecimento em Administração Pública através dos paradigmas dominantes nos diversos períodos entre 1900-92. **Revista de Administração de Empresas**, v. 34, n. 3, p. 41-48, 1994.

KICKERT, Walter J. M.; STILLMANN, R. J. (Ed.). **The modern State and its study**: new administrative sciences in a changing Europe and United States. Cheltenham, UK, Northampton, MA: Edward Elgar, 1999.

KLUVERS, Ron; TIPPETT, John. Mechanisms of accountability in local government: an exploratory study. **International Journal of Business & Management**, v. 5, n. 7, 2010.

KOHAMA, Heilio. **Contabilidade pública**: teoria e prática. 10. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

KOPPELL, Jonathan G. S. Pathologies of accountability: ICANN and the challenge of “Multiple Accountability Disorder”. **Public Administration Review**, v. 65, n. 1, p. 94-108, jan./fev. 2005.

LIMA, José Carlos de Souza. **Um estudo sobre a reconfiguração da função compras em empresas do setor automotivo**. 2004. Tese (Doutorado em Engenharia) – Departamento de Engenharia de Produção, Universidade de São Paulo, São Paulo. 2004.

MACEDO, Solange Madalena Souza (Org.). **Manual de normalização da Faculdade Novos Horizontes**: orientações para apresentação de trabalhos acadêmicos e científicos – padrão FNH. 8. ed. rev. e atual. Belo Horizonte, 2016.

MAFRA FILHO, F. S. A. Administração pública burocrática e gerencial. **Fórum Administrativo**: direito público, Belo Horizonte, v. 5, n. 55, p. 6121-6129, set. 2005.

MARTINS, Fabrícia Júnica de Oliveira. **Accountability nas unidades gestoras do regime próprio de previdência dos servidores públicos municipais**: um estudo de caso no IPREVI – Viçosa/MG. 2015. Dissertação (Mestrado em Administração) – Universidade Federal de Viçosa, Viçosa, MG. 2015.

MARTINS, Joel; BICUDO, Maria Aparecida Viggiani. **A pesquisa qualitativa em psicologia fundamentos e recursos básicos**. 2. ed. São Paulo: Moraes, 1994.

MEDEIROS, A. K.; CRANTSCHANINOV, T. I.; SILVA, F. C. **Estudos sobre accountability no Brasil**: meta-análise de periódicos brasileiros das áreas de administração, administração pública, ciência política e ciências sociais. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 47, p. 745-775, 2013.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 30. ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

MENEZES, Darcley Soares. **Análise do planejamento e da execução orçamentária à luz da accountability no município de Montes Claros/MG**. Belo Horizonte: Centro Universitário Unihorizontes, 2017. 139 p.

MORAES, Alexandre de. **Reforma administrativa**: emenda constitucional nº 19/98. 3. ed. São Paulo: Atlas, 1999.

MOTTA, Paulo Roberto de Mendonça. O estado da arte da gestão pública. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 53, n. 1, p. 82-90, jan./fev. 2013.

NEUMANN, Clóvis. **Gestão de sistemas de produção e operações**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

NISHIYAMA, Mário Augusto; LIMA, Marcos Vinícius Andrade de; ENSSLIN, Leonardo; CHAVES, Leonardo. Modelo multicritério para avaliação de desempenho: um estudo de caso para gestão de compras no setor público. **Revista de Ciências da Administração**, v. 19, n. 47, p. 9-28, 2017.

NORTH, D. C. **Custos de transação, instituições e desempenho econômico**. Trad. por Elizabete Hart. Rio de Janeiro: Instituto Liberal, 1998.

NUNES, Jacqueline; LUCENA, Rosivaldo de Lima; SILVA, Gomes da Silva. Vantagens e desvantagens do pregão na gestão de compras no setor público: o

caso da Funasa-PB, **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 2, n. 58, p. 227-243, abr./jun. 2007.

O'DONNELL, Guillermo. Democracia delegativa? **Novos Estudos**, n. 31, out. 1991.

OLIVEIRA, Antonio Gonçalves; CATAPAN, Anderson; VICENTIN, Ivan Carlos. A contabilidade como instrumento de governança pública e controle social: Accountability e disclosure nas contas do Município de Curitiba. **Revista Espacios**, v. 36, n. 10, p. 14, 2015.

OLIVEIRA, Virgílio César da Silva. Modelos de administração pública. In: SANABIO, Marcos Tanure; SANTOS, Gilmar José dos; DAVID, Marcus Vinícius (Org.). **Administração pública contemporânea: política, democracia e gestão**. Juiz de Fora, MG: Editora UFJF, 2013. p. 9-34.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. **Resolução De San José Da Costa Rica**. Disponível em: <http://www.oas.org/charter/docs_pt/resolucao_pt.htm>. Acesso em: 27 nov. 2017.

PEREIRA, José Matias. **Manual de gestão pública contemporânea**. 1. ed. 3^a. reimp. São Paulo: Atlas, 2008.

PINHO, J. A. G.; SACRAMENTO, A. R. S. *Accountability*: já podemos traduzi-la para o português? **Revista de Administração Pública**, v. 43, p. 1343-1368, 2009.

PRADO, Otávio. **Governo eletrônico e transparência: a publicação das contas públicas das capitais brasileiras**. 2004. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, Brasil. 2004.

RAMINELLI, Francieli Puntel; RODEGHERI, Letícia Bodanese; OLIVEIRA, Rafael Santos de. A lei brasileira de acesso à informação no governo eletrônico e sua utilização pelo poder executivo municipal: uma análise do portal da Prefeitura de Santa Maria, RS. In: ROVER, Aires José; SANTOS, P. M.; MEZZARROBA, Orides (Org.). **Governo eletrônico e inclusão digital**. 1. ed. Florianópolis: Conceito Editorial, 2014. v. 1, 320 p.

RIBEIRO, Elisa Antônia. A perspectiva da entrevista na investigação qualitativa. **Evidência: olhares e pesquisa em saberes educacionais**, Araxá, MG, n. 4, p. 129-148, maio 2008.

ROCHA, Arlindo Carvalho. *Accountability*: dimensões de análise e avaliação no trabalho dos tribunais de contas. **Contabilidade, Gestão e Governança**, v. 16, n. 2, 2013.

ROCHA, Arlindo Carvalho. *Accountability* na administração pública: modelos teóricos e abordagens. **Contabilidade, Gestão e Governança**, Brasília, v. 14, n. 2, p. 82-97, maio-ago. 2009.

ROCHA, Arlindo Carvalho. **Realização do potencial de *accountability* dos pareceres prévios do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina**. 2011. 336 f. Tese (Doutorado em Administração) – Escola de Administração, Universidade Federal da Bahia, Salvador. 2011.

ROMZEK, Bárbara S.; INGRAHAM, Patrícia. Cross pressures of *accountability*: initiative, command, and failure in the Ron Brown Plane Crash. **Public Administration Review**, v. 60, n. 3, p. 240-253, 2000.

SALM, José Francisco; MENEGASSO, Maria Ester. Os modelos de administração pública como estratégias complementares para a coprodução do bem público. **Revista de Ciências da Administração**, v. 11, n. 25, p. 97-120, set./dez. 2009.

SCHEDLER, A. Conceptualizing accountability. In: SCHEDLER, A.; DIAMOND, L.; PLATTNER, M. (Ed.). **Self-restraining state: power and accountability in new democracies**. Boulder: Lynne Rienner Publishers, 1999.

SCHEIDEGGER, Emerson *et al.* Impactos do sistema de informação geográfica na administração pública municipal. **Revista Gestão e Tecnologia**, v. 13, n. 1, 2013.

SCHWARTZMAN, Simon. **Bases do autoritarismo brasileiro**. 3. ed. Rio de Janeiro: Campos, 1988.

SECCHI, Leonardo. Modelos organizacionais e reformas na administração pública. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 43, n. 2, p. 347-369, mar./abr. 2009.

SILVA, Júlio Eduardo Ornelas; PACHECO, Andressa Sasaki Vasques; BERNARDES, José Francisco. Estoques no serviço público: um estudo de caso no Almoarifado Central da Universidade Federal de Santa Catarina. In: COLÓQUIO INTERNACIONAL SOBRE GESTÃO UNIVERSITÁRIA NA AMÉRICA DO SUL, 9., 2009, Florianópolis. **Anais...** Florianópolis: UFSC, 2009.

TRIVIÑOS, Augusto Nivaldo Silva. **Introdução à pesquisa em ciências sociais: a pesquisa qualitativa em educação**. 1. ed. – 21ª reimpr. São Paulo: Atlas, 2012.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE VIÇOSA. **Diretoria de material**. Disponível em: <<http://www.dmt.ufv.br>>. Acesso em: 16 jul. 2018.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE VIÇOSA. **Plano de desenvolvimento institucional 2012-2017**. Disponível em: <http://www.novoscursos.ufv.br/projetos2/ufv/pdi/www/wp-content/uploads/PDI_2012-2017.pdf>. Acesso em: 23 abr. 2018.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE VIÇOSA. **Plano de gestão 2015-2019**. Disponível em: <<http://www.planejar.ufv.br/wp-content/uploads/PLANO-DE-GESTAO-VERSAO-2015-2019-JAN-24-2017-FINAL-VERSAO-SITE1.pdf>>. Acesso em: 23 abr. 2018.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE VIÇOSA. **Relatório de atividades 2017**: ano base 2016. Disponível em: <<http://www.ppo.ufv.br/wp-content/uploads/2018/02/Relatorio-de-Atividades-2017-base-2016.pdf>>. Acesso em: 13 jun. 2018.

VERGARA, Sylvia Constant. **Projetos e relatórios de pesquisa em Administração**. São Paulo: Atlas, 2007.

VILHENA, Renata Maria de Paes; HIRLE, Ana Luiza Camargo. Gestão de compras e qualidade do gestor público: a experiência de Minas Gerais com o planejamento de compras e a integração da gestão de compras à gestão orçamentária. In: CONGRESSO DE GESTÃO PÚBLICA, 6., 2013, Brasília. **Anais...** Brasília, 2013.

WALDO, Dwight. **O estudo da administração pública**. Trad. por Mauro Villar. 2. ed. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas – Serviços de Publicações, 1971.

YIN, Robert K. **Estudo de casos**: planejamento e métodos. 4. ed. Porto Alegre: Bookman, 2010.

APÊNDICE A – Roteiro de entrevista

Roteiro de entrevista com as perguntas sobre os princípios do modelo adaptado de Menezes (2017): transparência, controle interno e responsabilização e gestão gerencial.

1. Transparência

1.1 Publicidade

- a) **Divulgação:** como é feita a divulgação do planejamento e da execução das compras?
- b) **Livre acesso:** você considera que haja livre acesso às informações com disponibilidade integral do conteúdo à comunidade por quais meios? Comente um pouco sobre esta questão.

1.2 Utilidade

- a) **Relevância:** como são disponibilizadas as informações para possibilitar a compreensão entre o planejado e o executado?
- b) **Confiabilidade:** qual a sua opinião sobre o conteúdo das informações divulgadas? Como você avalia a qualidade das informações? E quanto ao grau de veracidade?

1.3 Compreensibilidade

- a) **Linguagem:** quanto à linguagem utilizada na divulgação das informações? Você considera: clara, simples, de interpretação fácil? Comente um pouco.
- b) **Apresentação:** como se dá a apresentação das informações (texto, gráficos, imagens); permitem interpretação adequada do conteúdo?

2. Controle interno e responsabilização

2.1 Monitoramento

- a) **Normatização:** quais normas orientam a conduta dos servidores responsáveis pela execução do processo de compra?
- b) **Avaliação:** quais instrumentos avaliam os servidores responsáveis pelo processo de compra?
- c) **Fiscalização:** há fiscalização constante e adequada do controle interno? Como?

2.2 Conformação

- a) **Conformidade:** há conformidade dos atos praticados com o definido no planejamento e nas normas legais? Se não, o que difere?
- b) **Legalidade:** o planejamento e a execução das compras seguem as normas legais para sua elaboração e execução? Quais?
- c) **Eticidade:** no exercício das atividades, como você observa a conduta a dos servidores na proteção e interesse do patrimônio público?

2.3 Sujeição/sanção

- a) **Instrumentos:** quais são os instrumentos utilizados para responsabilizar o servidor?
- b) **Imputação:** existem processos administrativos contra servidores por inobservância do cumprimento das normas e da legislação vigentes? Se sim, quais os motivos?
- c) **Justificação:** é garantido o direito de ampla defesa com análise das justificativas apresentadas pelo servidor? Como se dá o processo?

3. Gestão gerencial

3.1 Desempenho

- a) **Eficiência:** quais conhecimentos você tem quanto a formas, meios, normas e regulamentos observados durante a execução do processo de compra?

- b) **Eficácia:** Como você verifica se a compra alcançou os resultados pretendidos no planejamento?
- c) **Efetividade:** quais os mecanismos utilizados para verificar se as compras atendem às necessidades e expectativas da coletividade?

3.2 Responsividade

- a) **Atuação coletiva:** como você classifica a participação da coletividade no processo de elaboração e na verificação do cumprimento das normas e leis no processo de compras?

3.3 Autonomia

- a) **Liberdade de ação:** qual o nível de liberdade dos servidores para planejar e executar as compras?
- b) **Proatividade:** em que medida os servidores se mostram flexíveis e dinâmicos na execução das compras?
- c) **Qualificação pessoal:** os servidores buscam capacitação pessoal nos âmbitos interno e externo da administração e por quais formas?

APÊNDICE B – Termo de Consentimento

Viçosa, MG, julho de 2018.

Ilustríssimo(a) Senhor(a):

Eu, Juliana Barduni Borges, brasileira, funcionária pública, mestranda no Centro Universitário Unihorizontes, matrícula 0770825, venho, por meio deste Termo, informar e, ao final, requerer:

Para fins de desenvolvimento de pesquisa sobre o processo de compras em uma universidade federal do Estado de Minas Gerais à luz dos princípios da *accountability*, necessário se faz realizar entrevista contendo 22 perguntas sobre o tema, a fim de alcançar os objetivos da pesquisa.

O comprometimento do estudo reverterá no retorno das conclusões sobre as informações obtidas e tratadas, destacando-se o caráter ético da pesquisa com o sigilo das informações coletadas.

Em vista do exposto, necessário se faz que Vossa Senhoria autorize a divulgação dos resultados e firme o Termo de consentimento abaixo, para que sejam utilizados os dados da pesquisa.

Agradeço-lhe a atenção e colaboração nesta pesquisa, colocando-me à disposição pelo e-mail jbarduni@ufv.br.

Atenciosamente,

Juliana Barduni Borges
Mat. 0770825

Entrevistado(a):

Nome: _____
CPF: _____ RG: _____
Cargo: _____ Setor: _____
E-mail: _____ Telefone: _____

Autorizo a gravação da entrevista com o uso do material coletado para realização de estudo sobre processo de compras em uma universidade federal do Estado de Minas Gerais à luz dos princípios do *accountability*, podendo ser publicadas as informações em texto, congressos, palestras e outros meios, vetada a identificação de minha pessoa no âmbito externo deste trabalho.

Ass.: _____